

L'attuazione del Regionalismo differenziato e le autonomie speciali: la questione “pregiudiziale” della sfera soggettiva d'applicazione tra attuali assetti e futuri scenari

di Caterina Ventimiglia

SOMMARIO: 1. L'autonomia speciale, l'autonomia differenziata e i nodi problematici nel disegno costituzionale – 2. La crisi della specialità nei percorsi attuativi del regionalismo differenziato. – 3. La clausola di asimmetria e l'art. 11 del DDL Calderoli: la questione “pregiudiziale” della sfera soggettiva di applicazione.

1. *L'autonomia speciale, l'autonomia differenziata e i nodi problematici nel disegno costituzionale*

Nel dibattito contemporaneo, la prospettiva del regionalismo differenziato fondata sull'art. 116 comma 3 Cost. si confronta con impegnative sfide politico-istituzionali che implicano una profonda rimodulazione del modello giuridico-amministrativo che si è affermato nel corso della lunga fase di attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, dovendosi inquadrare, attuare ed armonizzare in relazione all'attuale scenario – impresso nel disegno costituzionale – del fondamentale sistema duale dell'autonomia, imperniato sul modello delle regioni a statuto ordinario e delle regioni a statuto speciale¹.

¹ Nella vasta produzione scientifica della dottrina, sull'inquadramento generale del tema in relazione alle autonomie speciali, anche per i riferimenti bibliografici, nel recente dibattito, v. M. IMMORDINO, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, in *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani* (50° anniversario delle Regioni. 1970-2020), Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2022, pp. 595 ss.; ID., *L'autonomia speciale: quale futuro?*, in R. URSI, G. ARMAO, C. VENTIMIGLIA, a cura di, *Liber Amicorum per Salvatore Raimondi*, 2022, pp. 195 ss.; ID., *Introduzione. Verso quale specialità?*, in M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO a cura di, *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli, 2021, pp. 9 ss.; ID., con N. GULLO, *La specialità regionale nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Diritto amministrativo e società civile. Muovendo dalle opere di Fabio Roversi Monaco*, Vol. III, *Problemi e prospettive*, Bologna, 2020, pp. 37 ss.; ID., *L'autonomia regionale nel pensiero di Luciano Vandelli*, in *Ist. federalismo*, numero speciale, 2019, pp. 45 ss.; F. MANGANARO, *La Repubblica delle autonomie. Un mosaico da ricomporre*, Napoli, 2023; ID., *Regionalismo differenziato: dove eravamo rimasti?*, in *Liber Amicorum per Salvatore Raimondi*, cit., pp. 219 ss.; ID., *Osservazioni sulla questione meridionale alla luce del PNRR e del regionalismo differenziato*, in *Nuove Autonomie*, 2/2022, pp. 387 ss.; G. ARMAO, *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un “gruppo di famiglia in un interno”*, in G. ARMAO, F. ASTONE, M. IMMORDINO, G. MOSCHELLA, V. PRUDENTE, a cura di, *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Napoli, 2022, pp. 27 ss.; ID., *Una riflessione sulle prospettive dell'autonomia siciliana nel controverso incedere del regionalismo differenziato*, in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., pp. 197 ss.; ID., *La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario Nord-Sud e le prospettive del regionalismo differenziato*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2020, pp. 133 ss.; ID., *L'autonomia speciale, la*

Rispetto alla stagione segnata dalle iniziative di alcune regioni del Nord e del Centro Italia e sospesa dalla pandemia², la diciannovesima Legislatura è caratterizzata da un processo di decisiva accelerazione dell'attuazione dell'autonomia differenziata per le regioni a statuto ordinario: da un lato, le disposizioni contenute nella legge di bilancio per il 2023³ e, dall'altro, il ddl Calderoli⁴, approvato

variata attuazione del regionalismo differenziato e gli spazi per un rilancio, in *www.astrid-online*, 11/2018, pp. 1 ss.; ID., *Redimibile Sicilia. L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Soveria Mannelli, 2017; G. CORSO, *Le regioni a statuto speciale nel progetto di riforma costituzionale*, in *Nuove Autonomie*, 1/2015, pp. 35 ss.; ID., *Sicilia*, in AA.VV., *La Regionalizzazione*, II, Milano, 1983, pp. 1589 ss.; S. RAIMONDI, *Opportunità e contraddizioni dell'autonomia siciliana*, in *Nuove Autonomie*, 2/2015, pp. 209 ss. e in G. ARMAO, M. SAJJA, a cura di, *Settant'anni di autonomia siciliana. 1946-2016*, Soveria Mannelli, 2016; altresì, v. A. POGGI, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., e le prospettive dell'autonomia speciale*, in *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit., pp. 69 ss.; A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III comma Cost. e prospettive della specialità regionale*, ivi, pp. 85 ss.; A. MORELLI, *Il regionalismo differenziato e l'autonomia speciale: nuovo assetto o vecchio caos?*, ivi, pp. 207 ss.; ID., *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive. Atti del IV Convegno annuale della Rivista Diritti regionali*, Torino, 2020, pp. 607 ss.; G. DE GIORGI CEZZI, *Differenziazione e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit., pp. 231 ss.; N. GULLO, *Notazioni sul regionalismo differenziato tra aspirazioni autonomistiche e solidarietà economico-sociale*, ivi, pp. 349 ss.; G. VERDE, *Le trasformazioni dello Stato regionale: spunti per una ricerca*, Napoli, 2022; ID., *Lo statuto speciale della Regione siciliana e la sua attuazione*, in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., pp. 131 ss.; inoltre, A. D'ATENA, *A proposito della clausola di asimmetria (art. 116, u.c. Cost.)*, in *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit., pp. 559 ss.; ID., *Passato, presente e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4/2014, pp. 1 ss.

² Dossier Servizio studi del Senato, *Il Regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, n. 16, maggio 2018; Dossier Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione (AS615)*, 3 maggio 2023; Dossier Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione (AS615)*, 5 febbraio 2024.

³ Sul punto, tra gli altri, L. SPADACINI, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, in *www.federalismi.it*, 10/2023, pp. 218 ss. Sul profilo complesso della determinante delle risorse e sul perché e come finanziare il regionalismo differenziato, anche per i riferimenti bibliografici, v. l'approfondimento di G. RIVISECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Annuario AIC 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale. Atti del XXXIII Convegno annuale*, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli, 2019, pp. 371 ss.; ID., *Autonomia finanziaria, assetto delle funzioni e regionalismo differenziato*, in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., pp. 41 ss.; ID., *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *www.federalismi.it*, 2022, pp. 853 ss.; inoltre, in questo volume, ID., *Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e norme costituzionali sulla finanza territoriale (art. 119 Cost.)*.

⁴ Il Senato ha approvato il 23 gennaio u.s. il disegno di legge del Governo "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", su cui, a prima lettura, v. A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *www.federalismi.it*, 3/2024, pp. iv ss.

in prima lettura al Senato, hanno complessivamente tracciato l'attuale schema di riferimento per l'attuazione e, conseguentemente, i contenuti utili per delineare e comprendere anche le fondamentali ricadute di sistema sulle autonomie speciali, che continuano a costituire un irretroabile campo di riferimento e di significato per l'intero processo attuativo.

In questa sede, la rilevanza e la dimensione tematica particolarmente ampia dell'autonomia differenziata – indagata in relazione alle regioni a statuto speciale – può essere affrontata con alcune sintetiche notazioni, intersecando questioni d'ordine generale nel contesto dell'ampio e variegato dibattito sullo stato di salute del regionalismo italiano e «sulle vie che si potrebbero perseguire per attribuirgli, o per “costruirgli” attorno, una fisionomia più credibile, più socialmente condivisa, più utile ai destini dell'intero di cui esso rappresenta una fondamentale e non rinunciabile innervatura costituzionale»⁵.

Il riferimento è ai temi dell'evoluzione dell'ordinamento regionale e delle distinte fasi di ricerca di equilibrio, di rafforzamento e ordinata connessione e distribuzione di competenze tra centro e periferie e, in particolare, tra Stato e regioni⁶; della dimensione valoriale, giuridicamente rilevante, delle caratteristiche e delle esigenze dei territori e delle comunità in grado di delineare progressivamente il rilancio di un diverso regionalismo e autonomismo⁷; del progressivo cambiamento dell'intero sistema amministrativo legato a valutazioni d'ordine gestionale e di performance effettive⁸, rispetto alle quali il grado di autonomia – e di responsabilizzazione – è il punto essenziale⁹.

⁵ Così testualmente, F. CORTESE, *Un check-up per il regionalismo italiano*, in *Ist. Federalismo*, 1/2021, p. 115.

⁶ Nell'ampissimo dibattito, senza pretesa di esaustività, v. i contributi raccolti in G. ARMAO, F. ASTONE, M. IMMORDINO, G. MOSCHELLA, V. PRUDENTE, a cura di, *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit.; M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO a cura di, *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit.; AA.VV., *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani* (50° anniversario delle Regioni. 1970-2020), Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2022; inoltre, v. F. MANGANARO, *Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma*, in *www.giustiziasieme.it*, 2 febbraio 2023; ID., *Regionalismo differenziato: dove eravamo rimasti?*, in *www.astrid-online.it*, 9/2022; G. GARDINI, C. TUBERTINI, *Le prospettive del regionalismo: idee per una rifondazione*, in *www.astrid-online.it*, 2/2023; G. VERDE, *Le trasformazioni dello Stato regionale: spunti per una ricerca*, cit., pp. 1 ss.; F. CORTESE, *Un check-up per il regionalismo italiano*, in *Ist. Federalismo*, 1/2021, pp. 197 ss.; A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016; F. PALERMO, S. PAROLARI, a cura di, *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016; S. PAJNO, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, in *Rivista AIC*, 1/2015, pp. 1 ss.

⁷ Cfr. L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *www.astrid-online.it*, 11/2018, pp. 1 ss.; ID., *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3/2019, pp. 574 ss.

⁸ Sul punto, sia consentito il rinvio a C. VENTIMIGLIA, *Amministrazione performante e sistema dei controlli interni*, Palermo University Press, Palermo, 2023.

⁹ Cfr. M. GOLA, *Riflessioni in tema di specialità e differenziazione nel sistema regionale italiano*, in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., p. 34; in ordine all'impatto del regionalismo differenziato sull'efficienza dell'amministrazione destinato a variare nelle singole regioni,

In questa cornice e nella traiettoria evolutiva del regionalismo italiano, è emersa in modo ricorrente la questione della necessità o meno della conservazione della specialità¹⁰ e, anche in occasione della riforma del 2001, ha assunto rilievo la dimensione di “resilienza” della specialità per effetto e al cospetto del potenziamento e della maggiore autonomia riconosciuta alle Regioni ordinarie.

Infatti, la tesi della soppressione della specialità non è nuova: come è stato rilevato¹¹, il tema è stato ampiamente dibattuto nell’ambito della riflessione della giuspubblicistica fin dai primi anni ‘80 del secolo scorso¹², con un’accelerazione negli anni ‘90 unitamente all’affermarsi dell’idea di un regionalismo avanzato che sfocia, in certe tesi politiche, in un sistema di stampo federalista, con vere e proprie spinte separatistiche, nella cui cornice il mantenimento delle Regioni speciali risulta superfluo; anche nel dibattito politico, è stata prospettata l’abolizione delle Regioni speciali con alcuni disegni di legge costituzionale (Zanetti (S. n. 574), Palmizio (C. n. 582), o la loro disarticolazione con la istituzione di macroregioni, Calderoli (S. n.7), Giorgetti (C. n. 758)).

Invero, anche nel prosieguo, la prospettiva della dequotazione della specialità non ha registrato l’unanimità dei consensi, a fronte del rilievo crescente – e altresì contemporaneo – dei motivi da considerare a sostegno del mantenimento delle Regioni speciali, «ritenendosi non soltanto ancora persistenti alcune delle ragioni pregiudiziche che portarono i Costituenti ad approvare l’art. 116 co. 1, della Costituzione e a riconoscere spazi di autonomia, oltre che amministrativa anche legislativa e finanziaria, più o meno ampi, ad alcuni enti rappresentanti di comunità

la puntuale riflessione di G. CORSO, *Asimmetria, efficienza amministrativa e solidarietà*, in *Specialità e differenziazione*, cit., pp. 225 ss.; sul rilievo della dimensione della performance, con obiettivi perimetrati da standard, tempi e indicatori, già nel contesto pandemico, la riflessione di S. CASSESE, *Le quattro lezioni su Regioni e Stato*, in *Corriere della Sera*, 23 marzo 2021.

¹⁰ Sul punto, v. M. IMMORDINO, *Introduzione. Verso quale specialità?*, in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., p. 10: «Malgrado i persistenti tentativi di proporre la soppressione della specialità in occasione di alcuni disegni di legge costituzionale, molteplici rimangono ancora i motivi a favore del mantenimento delle Regioni speciali, sia con riferimento alle ragioni pregiudiziche di ordine socio-culturale, che portarono i costituenti al riconoscimento di questa forma più avanzata di autonomia (oltre che amministrativa anche legislativa e finanziaria) ad alcuni enti rappresentanti di comunità territoriali stanziate ai confini della nascente Repubblica italiana, sia per il ruolo che possono svolgere per il superamento dell’attuale gap socio-economico e infrastrutturale tra il Nord e il Sud del Paese e, dunque, per il rilancio del sistema Paese», fermo il rilievo irrettrattabile, ad avviso dell’A., del primo comma dell’art. 116 Cost. e del ruolo e della presenza delle regioni a statuto speciale.

¹¹ Cfr. M. IMMORDINO, *La specialità, la tutela delle minoranze, l’insularità*, cit., p. 597.

¹² Sul punto, v. G. CORSO, *Sicilia*, in AA. VV., *La regionalizzazione*, II, Milano, 1983; A. D’ATENNA, *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, 6-7 maggio 1983, Palermo-Assemblea Regionale Siciliana), Palermo, 1984, nonché in ID., *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, pp. 381 ss.

territoriali stanziate ai confini della nascente Repubblica italiana; ma necessario il loro contributo oltre che per il superamento dell'attuale paradigma di sviluppo, cui si imputano l'odierno divario sociale, i gap socioeconomici e infrastrutturali tra il Nord e il Sud del Paese, la crisi ambientale, economica e sociale che attanaglia l'Italia, anche per il perseguimento dell'obiettivo della crescita e, quindi, del rilancio del sistema Paese¹³, su cui si registra il coinvolgimento e l'impegno anche delle Regioni speciali, ciascuna con le proprie peculiarità e le proprie competenze statutarie, a seguito dell'occasione storica offerta dalle risorse stanziate dal NGEU la cui realizzazione è affidata al PNRR¹⁴.

Anzi, le ragioni a sostegno del fondamento e della proiezione della specialità si arricchiscono e non subiscono alcuna dequotazione in termini sostanziali nell'attuale stagione evolutiva, nella quale deve riconoscersi rilievo pregnante alla strumentalità cogente dell'autonomia speciale sul versante della costruzione in divenire delle garanzie di sviluppo e dei profili di tutela nel campo di riferimento del diritto all'insularità¹⁵, della tutela delle minoranze linguistiche¹⁶ e delle complesse questioni d'uguaglianza sottese al rilancio della "questione meridionale" inquadrata nella dimensione di "questione nazionale"¹⁷, soprattutto a far data dalla programmazione contenuta nel PNRR 2021-2026.

Nel quadro degli approfondimenti della dottrina in ordine al mantenimento

¹³ Cfr. M. IMMORDINO, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., p. 597.

¹⁴ Cfr. G. ARMAO, *Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (Pnrr): competenze e ruolo delle Regioni nella programmazione ed attuazione degli interventi per lo sviluppo territoriale e la coesione*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 1/2023, pp. 51 ss.

¹⁵ Sul tema, anche per i riferimenti bibliografici di diritto comparato, v. G. ARMAO, *Regionalismo differenziato, condizione di insularità e riforma costituzionale in senso presidenziale: sinergia o ingorgo?*, in *www.astrid-online.it*, 1/2023, pp. 1 ss.; ID., a cura di, *Condizione e costi dell'insularità in Italia ed in Europa*, Soveria Mannelli, 2022; ID., *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un "gruppo di famiglia in un interno"*, cit., soprattutto 41 ss.; ID., *Insularità e perequazione infrastrutturale nell'ordinamento europeo*, in *www.strumentires.com*, 3/2015; ID., *Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della macroregione del Mediterraneo occidentale*, in *Ist. Federalismo*, 3/2017, pp. 765 ss.; T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 1/2023, pp. 41 ss.; ID., *«Insularità» e Costituzione*, ivi, 1/2020, pp. 247 ss.; ID., a cura di, *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007.

¹⁶ Sul tema, anche per i riferimenti bibliografici, v. V. PIERGIGLI, *Rileggendo l'opera di Alessandra Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le "nuove minoranze" tra identità e integrazione*, in *Nomos*, 1/2019, pp. 1 ss.; S. BARONCELLI, *La protezione linguistica nelle regioni a statuto speciale tra lingue minoritarie e lingue dei nuovi immigrati*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1/2017, pp. 1 ss.; P. CARETTI, *Lingua e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, pp. 1 ss.; P. TORRETTA, *Diritti fondamentali e protezione delle "istanze collettive di diversità": il caso delle minoranze linguistiche*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2014, pp. 695 ss.; C. GALBERSANINI, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost.?*, in *Rivista AIC*, 3/2014, pp. 1 ss. Inoltre, v. M. IMMORDINO, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., soprattutto pp. 609 ss.

¹⁷ Nella prospettiva della questione meridionale considerata come questione nazionale nel PNRR, nell'ottica del superamento dei complessi e multidimensionali divari di cittadinanza e delle asimmetrie territoriali, v. A. BARONE E F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quad. cost.*, 1/2022,

delle regioni a statuto speciale, innanzitutto, appare fondamentale, l'art. 116, co. 1, Cost., rimasto, nella sostanza, immutato rispetto all'originario modello costituzionale del 1948, anche a seguito della riforma costituzionale del 2001¹⁸ e nonostante le integrazioni apportate nel suo corpo originario con il comma 3 sul regionalismo differenziato e, dunque, gli incisivi interventi sull'impianto originario del regionalismo italiano. Si tratta di una prospettiva interpretativa che trova fondamento argomentativo anche nel concorrente rilievo della conferma della specialità nella successiva legge di riforma costituzionale del 2016¹⁹, poi bocciata dagli elettori in sede referendaria, il cui comma 1 dell'art. 39, introduceva una clausola di salvaguardia a favore delle Regioni speciali, mentre il comma 13 estendeva alle Regioni speciali la clausola di asimmetria (art. 116, co. 3),²⁰ nella direzione di un recupero della specialità²¹ e a conferma della tesi della specialità

pp. 148 ss.; F. MANGANARO, *Osservazioni sulla questione meridionale alla luce del PNRR e del regionalismo differenziato*, cit., pp. 387 ss.; B. CARAVITA, *Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in *Riv. giuridica del Mezzogiorno*, 1/2022, pp. 15 ss.; A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 3/2022, pp. 270 ss.; G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, *ivi*, pp. 307 ss.; A. BARONE, *Il tempo della perequazione: il Mezzogiorno del PNRR*, in *Rivista P.A. Persona e Amministrazione*, 2/2021, pp. 7 ss.; L. BIANCHI E B. CARAVITA, a cura di, *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli, 2021; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 2021, n. 1-2, pp. 199 ss. Per un inquadramento generale della rilevanza del tema, oltre la prospettiva dell'integrazione tramite mercato, considerata l'integrazione attraverso le politiche di coesione, un pilastro fondante dell'ordinamento europeo e vero e proprio principio costituzionale, di cui è evidente il fondamento solidaristico quale fattore di aggregazione tra i territori in tutti i livelli di governo e di azione pubblica, v. F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, in *Enc. Dir. – I tematici*, Milano, 2022, pp. 839 ss.; G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in G. DE GIORGI CEZZI E P.L. PORTALURI, a cura di, *La coesione politico-territoriale*, vol. II, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, a cura di L. FERRARA, D. SORACE, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 9 ss.

¹⁸ Cfr. M. IMMORDINO, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., p. 598, ove l'A. evidenzia che la specialità «come primo esperimento di autonomia differenziata, costituisce l'elemento che, almeno fino all'introduzione con il nuovo art. 116, co. 3, della possibilità di differenziazione offerta a tutte le Regioni ordinarie, ha caratterizzato il regionalismo nel nostro Paese, trovando il suo riconoscimento nell'art. 116, co. 1, della Costituzione, come oggi riformulato dalla L. cost. n. 3/2001, dal quale emerge un dato di importanza fondamentale, punto di partenza per qualsivoglia analisi del tema in esame: il «carattere originario» della specialità regionale di cui le Regioni interessate «dispongono» sulla base dei rispettivi statuti e di cui la Costituzione si limita, per così dire, a effettuare un «riconoscimento». In quest'ottica l'art. 116, co. 1, costituisce esplicitazione dell'art. 5, Cost., dove il termine «riconosce» richiama qualcosa di preesistente, l'«autonomia», che la Repubblica si impegna a garantire e promuovere nella unità-indivisibilità della stessa».

¹⁹ Sul punto, G. SILVESTRI, *Regioni a statuto speciale: lo scenario con la riforma della Costituzione*, in *Regioni.it*, 2016.

²⁰ Cfr. M. IMMORDINO, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., pp. 596 ss.

²¹ Cfr. G. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost., riguardano anche le regioni a statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 419 ss.

quale risorsa costituzionale da valorizzare, «configurandosi in Costituzione un vero e proprio «principio fondamentale (...) di massima espansione delle autonomie speciali»²².

Nella specifica dimensione di contenuto della riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, il Legislatore – scartata l'idea politicamente insostenibile, della soppressione delle Regioni speciali e la loro riconduzione nell'ambito dell'autonomia ordinaria – è stato chiamato a risolvere la questione della «compatibilità» del rovesciamento dell'enumerazione delle materie di competenza regionale con la loro conservazione, che avrebbe comportato per le Regioni speciali il rischio di rimanere entro la gabbia delle competenze enumerate previste dai singoli statuti, a fronte dei nuovi spazi di autonomia che si aprivano per le Regioni ordinarie con il riconoscimento (art. 117, comma 4 Cost.) di una competenza «residuale» dalla portata sicuramente più ampia (Corte cost., sent. n. 274/2003) dell'insieme delle competenze primarie previste dagli statuti speciali, per la diversità dei limiti cui soggiacciono la prima (ossia i limiti posti dall'art. 117, co.1) e le seconde (il limite del rispetto delle norme fondamentali economico-sociali, poste con legge ordinaria dello Stato)²³.

Diversa ma concorrente questione quella sollevata dalle Regioni ordinarie a più elevato gettito fiscale, non più orientate a finanziare, a scapito delle popolazioni rappresentate, quello che è stato considerato un «privilegio finanziario» delle Regioni speciali, destinatarie di un più favorevole trattamento finanziario²⁴.

Come noto, la soluzione è stata individuata dal Legislatore nella clausola di «equiparazione» di cui all'art. 10 della L. cost. n. 3 del 2001²⁵ e in quella sul «regionalismo differenziato» di cui all'art. 116, comma 3 Cost. Con il risultato visibile di una «contaminazione»²⁶ dei due modelli istituzionali, quello spagnolo e quello

²² Cfr. la relazione annuale di G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in www.cortecostituzionale.it, 2014 e, nel prosieguo, ID., *Lo Statuto siciliano e la Costituzione*, a cura di G. ARMAO, M. SAJJA, *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, Soveria Mannelli, 2016, pp. 31 ss.

²³ Cfr. M. IMMORDINO, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., p. 603.

²⁴ Sul punto, anche per i riferimenti bibliografici, v. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; più recentemente, sulle origini e sui processi di finanziamento delle regioni a statuto speciale, ID., *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, n.1/2, 2014, pp. 35 ss.; ID., *L'assetto finanziario delle autonomie speciali e i vincoli di sistema*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2, 2016, pp. 1 ss. In senso difforme, G. ARMAO, *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un "gruppo di famiglia in un interno"*, cit., soprattutto pp. 53 ss., ove l'A. evidenzia la rilevanza della questione finanziaria che differenzia i due noti blocchi delle regioni a statuto speciale, in termini di dicotomia e svantaggi sempre più profondi che caratterizzano in misura maggiore le regioni insulari.

²⁵ Sull'art. 10, la riflessione ancora attuale di F. TERESI, *Considerazioni estemporanee a proposito dell' "adeguamento automatico" degli statuti speciali a termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 10 dicembre 2001, pp. 1 ss.

²⁶ Cfr. A. D'ATENA, *A proposito della clausola di asimmetria (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, 4/2020, pp. 313 ss.

mitteleuropeo, che avevano ispirato nella fase costituente l'introduzione dell'ordinamento regionale. Il modello tedesco, per mezzo della clausola di equiparazione si applica anche alle Regioni speciali; mentre il modello spagnolo²⁷, con la clausola di asimmetria, si applica anche alle Regioni ad autonomia ordinaria.

In particolare, con la clausola di «maggior favore» di cui all'art. 10 sono state estese alle Regioni speciali, «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti», i più ampi poteri di autonomia riconosciuti alle Regioni ordinarie; mentre, con il comma 3 dell'art. 116, è stata offerta alle Regioni ordinarie quella possibilità di «differenziazione» reclamata nel corso del precedente decennio e che aveva portato a spinte secessionistiche e, altresì, ad incisive istanze di *devolution*.

L'effettività del sistema così delineato non ha, tuttavia, corrisposto alle premesse teoriche e ha dato luogo a notevoli problemi interpretativi.

Sullo sfondo degli elementi d'inquadramento in sintesi richiamati, da un lato, in senso critico, è stato osservato come l'art. 116, comma 3, sia stato «inserito all'ultimo momento allo scopo di ricostituire un equilibrio tra Regioni ordinarie e regioni speciali: in cambio del mantenimento delle regioni speciali fu introdotto il regionalismo differenziato per le Regioni ordinarie. Una sorta di “promessa” di semi-specialità per il futuro. Che si trattasse di un compromesso dell'ultimo ora risulta confermato a posteriori dalla lacunosità dell'articolo su questioni cruciali (una per tutte il regime tributario dell'istituto stesso, posto che il mero rinvio all'art. 119 Cost. crea più problemi di quanti non ne risolva) e dall'assenza di un quadro di riferimento in cui inserire l'istituto»²⁸.

Al contempo, la questione del permanere di un regionalismo speciale di fronte alle nuove e riscritte potestà delle Regioni ordinarie, comprensive pure della possibilità di estendere le proprie competenze ad altre materie attraverso l'articolato percorso disciplinato dall'art. 116, comma 3 Cost., è divenuto terreno fertile per le riflessioni che si sono soffermate sull'inadeguatezza della risposta maturata sulla calibratura del mantenimento delle regioni a statuto speciale, anche per il tramite della “promessa” dell'adeguamento degli Statuti speciali contenuta nell'art. 10 della richiamata legge costituzionale che, nel prosieguo, come noto, non è mai stata mantenuta²⁹.

²⁷ Cfr. N. GULLO, *Regionalismo in Spagna e in Italia: le reciproche influenze*, in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., pp. 285 ss.

²⁸ Cfr. A. POGGI, *Attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., e le prospettive dell'autonomia speciale*, cit., p. 71.

²⁹ Cfr. G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in *Rivista AIC*, 4/2015, p. 2.; inoltre, G. ARMAO, *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un “gruppo di famiglia in un interno”*, cit., p. 35, ove l'A. evidenzia come, nella pur variegata prassi applicativa, la clausola non abbia prodotto gli esiti auspicati e, in primo luogo, le revisioni statutarie che avrebbero dovuto costituire il vero orizzonte della riforma del 2001.

2. *La crisi della specialità nei percorsi attuativi del regionalismo differenziato*

Le dinamiche pluridecennali che hanno connotato le tendenze evolutive dell'autonomia speciale nell'ordinamento appaiono variegata, non sempre lineari e coerenti e, in taluni casi, contraddittorie rispetto alla genesi ed alle finalità della specialità regionale in ordine alla quale s'evidenziano diversi fattori di crisi che vanno considerati e correlati alle "mutazioni" in corso dell'autonomia speciale.

Il «decremento»³⁰ del modello è riconducibile agli insoddisfacenti risultati – in termini di soddisfazione dei bisogni della collettività amministrata – di una deludente esperienza sviluppatasi nel corso del tempo relativamente a talune autonomie speciali, ben lontani dalle entusiastiche aspettative che accompagnarono l'istituzione delle Regioni speciali; sia alle ricadute ed agli effetti in termini di diseguaglianza che la specialità stessa, anche con riferimento ai meccanismi di finanziamento, ha introdotto nel sistema e che, nell'attuale contesto aggravato di divari territoriali ed economico-sociali molto diverso e più radicale rispetto al momento storico in cui le Regioni speciali vennero istituite, non sembrano più giustificabili³¹.

³⁰ Cfr. G. CORSO, ID., *Sicilia*, cit., pp. 1594 ss.

³¹ Cfr. M. IMMORDINO, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., p. 596. Inoltre, la riflessione ancora attuale di G. GARDINI, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca d'identità*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1-2/2010, p. 38, secondo il quale «tra tutte le contraddizioni a cui il regionalismo italiano è andato incontro in questi decenni, la più evidente è probabilmente rappresentata dal capovolgimento delle finalità originarie che hanno sostenuto la progettazione e la valorizzazione dell'autonomia regionale. Nel corso degli anni si è infatti assistito ad una sorta di inversione nelle priorità geopolitiche del paese che ha condotto a quella che, per semplicità, indicheremo qui come "la questione settentrionale". Il quarantesimo compleanno dei consigli regionali è contrassegnato dalla ricomparsa di quel grande nodo economico-sociale rappresentato dallo squilibrio che divide le Regioni del Nord industrializzato da quelle economicamente più depresse del Sud, su cui, secondo alcuni, nel 1994 venne edificata la c.d. seconda Repubblica. Quasi a marcare un contrappasso rispetto alle origini storiche dell'autonomia regionale, voluta fortemente dal partito di don Sturzo come soluzione organizzativa alla secolare "questione meridionale", nell'ottica di un riequilibrio territoriale a favore del Sud, la "questione settentrionale" viene armata dai sostenitori del federalismo amministrativo e fiscale nel nome di una maggiore "giustizia territoriale" rispetto alle politiche assistenzialiste seguite dai governi italiani nella seconda parte del secolo scorso. Così, la frattura fondamentale tra Nord ricco e Sud povero che, nel periodo tra le due guerre, alimenta la richiesta di maggiore autonomia territoriale e favorisce la creazione delle Regioni in difesa degli interessi del Mezzogiorno continentale ed insulare, nel recente dibattito politico diventa strumentale al suo contrario, cioè ad una richiesta di maggiore autonomia – soprattutto fiscale ed economica – del Nord Italia, volta ad ottenere una diversa distribuzione delle risorse nelle aree del paese. Si tratta di una vera e propria eterogeneità dei fini, da cui nasce una richiesta diffusa di "giustizia per il Nord", da misurare in termini di reddito prodotto e trattenuto da ciascun territorio, credito (o il debito) di ogni Regione nei confronti delle altre, grado di evasione fiscale, volume di spesa pubblica, efficienza nell'erogazione dei servizi delle diverse aree regionali».

Si tratta di elementi che, a loro volta, richiedono d'essere analizzati e correlati alle difficoltà di «funzionamento» in cui la specialità incorre nel progressivo e consolidato scenario storico e politico, ove essa si è dovuta misurare con l'attuazione ancora incompleta dell'art. 119 Cost. e dei principi del «federalismo fiscale»³² e, altresì, alla complessità variegata della sostenibilità giuridica della differenziazione, intesa quale soglia massima di espansione dell'autonomia che ciascun ordinamento è in grado di sostenere senza compromettere il principio di eguaglianza, che pone oggi una questione di sostenibilità economico-finanziaria del disegno autonomistico, intesa quale limite rivolto a garantire la coesione e l'unità economica della Repubblica e, al contempo, la soglia entro cui gli enti sub-statali possono ancora esprimere un proprio indirizzo e realizzare proprie politiche entro i vincoli di bilancio e le compatibilità finanziarie³³.

Inoltre, una dimensione regionale divenuta sempre di più a geometria variabile, in ragione dell'ulteriore livello di differenziazione maturato – anche sul piano delle risorse finanziarie e della tenuta dell'effettività dei diritti – tra le autonomie speciali, che risultano ormai profondamente divise al loro interno in due blocchi: da un lato le Regioni speciali del Nord (Friuli-Venezia Giulia, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta), dall'altro la Sicilia e la Sardegna, che condividono la doppia condizione di regioni speciali insulari e meridionali³⁴.

³² Sulla specialità in relazione alla mancata attuazione dell'art. 119 Cost. e ai percorsi del federalismo fiscale, anche per i riferimenti bibliografici, v. G. ARMAO, *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un "gruppo di famiglia in un interno"*, cit., soprattutto pp. 45 ss.

³³ Cfr. G. RIVOCCHI, *Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e norme costituzionali sulla finanza territoriale (art. 119 Cost.)*, cit., in questo volume.

³⁴ Sul punto, G. ARMAO, *La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario nord-sud e le prospettive del regionalismo differenziato*, cit., pp. 133 ss.; inoltre, ID., *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un "gruppo di famiglia in un interno"*, cit., soprattutto pp. 53-54: «Le dinamiche che hanno connotato le tendenze evolutive dell'autonomia speciale nell'ordinamento sono variegate ed in taluni casi contraddittorie o, addirittura, giustapposte. Non può revocarsi in dubbio, tuttavia, che ad una visione d'insieme, le autonomie di cui all'art. 116, primo comma, Cost. risultino ormai profondamente divise al loro interno in due blocchi: da un lato le Regioni speciali del Nord (Friuli-Venezia Giulia, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta), dall'altro la Sicilia e la Sardegna, che condividono la doppia condizione di regioni speciali insulari e meridionali. Le seconde, abbandonata una prospettiva rivendicativa meramente fondata sul trasferimento di funzioni da parte dello Stato in attuazione delle previsioni degli Statuti, hanno da tempo incentrato il negoziato (ed il contenzioso costituzionale) con quest'ultimo sul piano finanziario, con il chiaro intento di superare una condizione di oggettiva asimmetria tra competenze legislative ed amministrative ed effettiva disponibilità di risorse finanziarie, peraltro aggravata dalla crescente incidenza sui bilanci del contributo al risanamento della finanza pubblica (...) ed alle note tendenze centripete conseguenti alla lettura degli art. 81 e 119 novellato della Cost. effettuata dal legislatore statale, prima, e dalla giurisprudenza costituzionale poi, sui temi del pareggio di bilancio e del coordinamento della finanza pubblica. Mentre le Regioni speciali del Nord hanno progressivamente definito negli ultimi anni proficui accordi finanziari (...) sulla scorta dei quali hanno ottenuto il trasferimento di nuove funzioni, le seconde, pur di fronte a controversi negoziati parziali, ancora attendono la ridefinizione com-

In questa cornice già complessa, le autonomie speciali sono chiamate a trovare una propria collocazione nel contesto e sul terreno sfidante del regionalismo differenziato.

Allo stato, il nodo di fondo della coesistenza della formula del regionalismo differenziato con il modello del regionalismo speciale si specchia anche nei contenuti del ddl Calderoli, che offre ulteriori materiali ai possibili scenari interpretativi poiché – rispetto alla fase di attuazione prefigurata nel 2006 e poi ancora nel 2018 – nella contemporaneità si configura la prospettiva attuativa generalizzata a tutte le regioni ordinarie, il che pone un tema di fondo al regionalismo italiano: è possibile che tutte le regioni ordinarie diventino differenziate e nel contempo rimanga la specialità³⁵? Le Regioni ordinarie che ottengono l'autonomia differenziata in base all'art. 116, comma 3 Cost. non realizzano e/o si giovano di forme di “sorpasso” delle autonomie speciali regionali³⁶, sino all'adeguamento degli

piessiva degli accordi finanziari con lo Stato. Può così affermarsi che le traiettorie della specialità regionale, dopo le convergenze conseguite nei primi decenni, scontino oggi una dicotomia sempre più profonda anche all'interno delle due tipologie di autonomie regionali che la Costituzione ha delineato. In tal senso la “questione finanziaria” è divenuta la cifra attraverso la quale declinare le vicende del regionalismo speciale, di un insieme che ha perduto unitarietà». Nella stessa direzione di lettura dei due blocchi dell'autonomia speciale, A. MORELLI, *Il regionalismo differenziato e l'autonomia speciale: nuovo assetto o vecchio caos?*, cit., pp. 211-214, secondo il quale per le regioni insulari le forme e condizioni particolari di autonomia hanno costituito un freno e non una risorsa per i rispettivi territori, in un contesto segnato da una legislazione statale e da una giurisprudenza costituzionale che hanno fortemente limitato le aspirazioni di tutte le autonomie regionali, ordinarie e speciali, secondo una logica più orientata all'omologazione che alla differenziazione.

³⁵ Cfr. A. POGGI, *op. ult. cit.*, p. 79.

³⁶ Cfr. M. IMMORDINO, *L'autonomia regionale alla luce del regionalismo differenziato nel pensiero di Luciano Vandelli*, cit., p. 47, la cui puntuale riflessione – rispetto alle due interpretazioni teorico-ricostruttive che la duttilità strutturale dell'art. 116, III comma Cost. consente (da un lato, strumento di valorizzazione dell'autonomia in una cornice attenta a non scalfire l'unità-indivisibilità della Repubblica; dall'altro, mezzo che, se non maneggiato in modo vigilato e accorto, può risultare o inutile o produrre perfino effetti eversivi, fino al punto di mettere a rischio la tenuta stessa dell'ordinamento) – rileva la necessità di non sottovalutarne le implicazioni attuative in ordine al rischio di una secessione larvata e dell'ampliamento dei gap attualmente riscontrabili tra regioni del Nord e regioni del Sud. In particolare, la puntuale e ampia riflessione dell'A. (Id., *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., p. 625) sottolinea la profonda differenziazione che contraddistingue le Regioni speciali tra loro per inquadrare e discutere di un possibile futuro di rilancio della specialità: «Vissute come un'eccezione al momento della loro istituzione, non hanno mai fatto “sistema”, rimanendo ognuna ripiegata sulla propria storia, le proprie esigenze sociali, economiche, territoriali e le proprie peculiarità statutarie, da difendere negoziando separatamente con lo Stato. Sicché la differenziazione, piuttosto che caratterizzare l'autonomia delle Regioni speciali, ha connoto l'interno del loro gruppo, facendone una categoria giuridica frastagliata e contraddittoria e, quindi debole nei rapporti con lo Stato. Le stesse alleanze che si incominciano a intravedere tra Regioni insulari, da un lato, e Regioni del Nord, dall'altro, non sembrano indirizzate a difendere la specialità nel suo complesso, ma, confermando la differenziazione tra Regioni dell'arco alpino e regioni insulari e tra Regione e Regione, sono essenzialmente rivolte a difendere le ragioni di singole realtà e,

statuti e anche indipendentemente dai procedimenti modificativi degli stessi per effetto di quella dinamica parabolica che ha riguardato gli spazi di autonomia di quest'ultime³⁷? E ancora, che differenza c'è tra questi due tipi di autonomia? Si tratta di una differenza che, al di là delle evidenti diversità riscontrabili dalla mera lettura del testo costituzionale, ha ragion d'essere e, se sì, a quali esigenze essa risponde oggi?³⁸ È possibile intendere il regionalismo differenziato come un modo alternativo per giungere all'autonomia speciale o a qualcosa di molto simile a quest'ultima ossia, in sostanza, con la riforma costituzionale del 2001, si sarebbe operata una sorta di de-costituzionalizzazione del processo di riconoscimento dell'autonomia speciale³⁹?

Si tratta di una peculiare acutizzazione dell'attenzione al tema, sul quale è noto che il dibattito ha già registrato in passato l'emersione della tendenza a stigmatizzare la conservazione dell'attuale articolazione duale dell'autonomia in speciale e ordinaria, con varie declinazioni di posizioni: senza pretesa di esautività, è stata proposta una lettura orientata verso un regime costituzionale di «specialità diffusa»⁴⁰; ovvero un regime fondato sul binomio «diritto comune» (per tutte le regioni) e «diritti differenziati» (per tutte le regioni rispetto alle quali

dunque, aspetti particolari della specialità, come la condizione geografica di insularità. La mancata revisione degli statuti speciali, a seguito della riforma del 2001, con alcune eccezioni, e nonostante alcune iniziative che tuttavia non sono andate a buon fine, allontana, come detto prima, alcune Regioni speciali dall'evoluzione del regionalismo italiano. I risultati, soprattutto sul piano dell'amministrazione e, quindi, delle relative performance, sono contrastanti. In alcune esperienze eccellenti, in altre più che deludenti. Il che testimonia, ancora una volta la profonda differenziazione che contraddistingue le Regioni speciali tra di loro. Una diversificazione che, se già era presente al momento della loro istituzione, oggi risulta più marcata anzitutto per quella che viene ritenuta una delle principali peculiarità: l'autonomia finanziaria. Tale dualismo appare ancor più rafforzato dal ritardo nell'attuazione del federalismo fiscale per la Sardegna, ma ancor più per la Sicilia. Discutere di un possibile futuro della specialità, significa, in altri termini, ragionare sulla capacità di ognuna delle Regioni speciali di sfruttare al massimo, in controtendenza rispetto al passato, le proprie prerogative e le relative potenzialità a fronte di nuove finalità e nuovi obiettivi, come quelli posti dal Next Generation Eu, dal Green Deal europeo e da Agenda 2030, il cui fulcro è costituito dalla garanzia del principio di uguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali, sia delle comunità e dei gruppi sociali oggi stanziati nei loro territori, sia delle generazioni future».

³⁷ Cfr. G. ARMAO, *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un "gruppo di famiglia in un interno"*, cit., pp. 37 ss., al quale si deve la lucida analisi sulle cause interrelate di arretramento della traiettoria evolutiva delle autonomie speciali e della "differenziazione" maturata in due blocchi (le regioni speciali del Nord e la Sicilia e la Sardegna quali regioni speciali insulari e meridionali) che sconta, nella contemporaneità, la cifra condizionante della questione finanziaria rispetto all'effettività anche dei diritti sociali; ID., *La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario Nord-Sud e le prospettive del regionalismo differenziato*, cit., pp. 1 ss.

³⁸ Cfr. A. MORELLI, *Il regionalismo differenziato e l'autonomia speciale: nuovo assetto o vecchio caos*, cit., p. 207.

³⁹ Cfr. A. MORELLI, *op. ult. cit.*, p. 211.

⁴⁰ Cfr. A. RUGGERI, *L'autonomia regionale inappagata, la sua "differenziazione" e l'uso congiunturale della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 2/2023, pp. 365 ss.

le alle regioni speciali sarebbero da riconoscere caratteristiche maggiori)⁴¹; la considerazione del regionalismo differenziato non quale *tertium genus* di regione ma istituto di razionalizzazione del regionalismo ordinario, da tenere ben distinto dalle autonomie speciali⁴²; la ferma distinzione e l'impossibilità di assimilazione delle regioni che potrebbero ampliare la propria autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma Cost. rispetto alle regioni a statuto speciale e alla necessità di un rilancio della specialità di quest'ultime⁴³; si è affermato che le autonomie speciali debbano essere intese come alcune delle possibili declinazioni del principio autonomistico riconosciuto dall'art. 5 Cost., che potrebbe trovare diverse e più soddisfacenti realizzazioni⁴⁴; a fronte di posizioni che continuano a definire l'autonomia regionale speciale un «caposaldo» dell'ordinamento⁴⁵.

Invero, ad avviso di chi scrive, la prospettiva contemporanea della disattivazione o della degradazione del modello delle regioni a statuto speciale appare un pericolo più che concreto, che si configura, principalmente, alla luce della possibilità dell'attivazione dell'autonomia regionale da parte della totalità delle regioni ordinarie, dell'estensione relevantissima delle materie⁴⁶ ricomprese quali

⁴¹ Cfr. M. CECCHETTI, *Attualità e prospettiva della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio del sistema*, in www.federalismi.it, 23/2008, pp. 1 ss.

⁴² Cfr. A. POGGI, *Attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., e le prospettive dell'autonomia speciale*, cit., pp. 71 ss., nella stessa direzione interpretativa, A. MORELLI, *Il regionalismo differenziato e l'autonomia speciale: nuovo assetto o vecchio caos*, cit., pp. 207 ss.; in senso difforme, A. MORRONE, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in questo volume, ad avviso del quale l'art. 116, 3 comma Cost. è da inquadrare quale norma derogatoria del regime ordinario delle regioni di diritto comune, il cui obiettivo è quello di ipotizzare un *tertium genus* tra quello delle regioni speciali e quello delle regioni ordinarie, destinato a raccogliere i regimi differenziati codificati nelle leggi di autonomia negoziata di volta in volta approvate.

⁴³ Cfr. M. IMMORDINO, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., G. ARMAO, *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un "gruppo di famiglia in un interno"*, cit., soprattutto pp. 33 ss.

⁴⁴ Cfr. S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2/2016, pp. 272 ss.

⁴⁵ Cfr. A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna e alla Valle d'Aosta)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, p. 208.

⁴⁶ Sul punto, in senso critico in relazione ai contenuti del ddl Calderoli, recentemente, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, cit, p. vi: «L'art. 116, infatti, è la punta più avanzata del principio di differenziazione che permea l'intero Titolo V e che si esprime in diverse modalità che riguardano di volta in volta: la forma di governo (artt. 122 e 123); l'esercizio della potestà legislativa, in particolare di quella residuale (art. 117, quarto comma); la possibilità di dar vita ad intese tra Regioni sulla diversificazione delle funzioni e addirittura degli organi di governo (art. 117, ottavo comma); l'attribuzione diversificata di funzioni amministrative agli enti territoriali e lo stesso esercizio di funzioni amministrative (art. 118) (...). Ma è proprio sul 116 che si scarica la spinta più dirompente della differenziazione, poiché essa consente la deroga/sospensione del Titolo V da parte delle Regioni ordinarie. Tutte le altre possibilità di differenziazione, infatti, possono considerarsi attuazione e non deroga/sospensione al Titolo V. Proprio perciò, dunque, tale norma va maneggiata con cura evitando che la sua attuazione in concreto contrasti con l'impianto complessivo. E ciò inevitabil-

oggetti possibili dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ed, inoltre, dello "svuotamento" anche del bilancio statale⁴⁷ a favore di quelli delle regioni ad autonomia differenziata con il rischio di minori risorse per la riduzione/eliminazione dei divari territoriali. Tutto ciò, sul piano procedurale, con legge approvata a maggioranza assoluta, a conclusione della negoziazione politica e sulla base di un'intesa tra lo Stato e la regione interessata (ossia introduzione di altre situazioni di specialità attraverso un procedimento diverso da quello degli statuti speciali e delle norme di attuazione).

Nel contesto dei molteplici spunti di riflessione che si offrono all'interprete, si ritiene che una questione, soprattutto, assuma rilevanza cruciale e pregiudiziale: il tema dell'estensione o meno del regionalismo differenziato alle regioni a statuto speciale. Già emersa nel dibattito e al centro di un confronto che ha maturato posizioni diverse, non può non riconoscersi che essa si evidenzia quale nodo tematico fondamentale e terreno interpretativo sistemico che consente di cogliere in un'ottica unitaria gli scenari d'incastro e di armonizzazione dell'evoluzione costituzionale dei diversi modelli di autonomia.

3. *La clausola di asimmetria e l'art. 11 del DDL Calderoli: la questione pregiudiziale della sfera soggettiva di applicazione*

Da tempo, il tema dell'estensione dell'autonomia differenziata alle regioni a statuto speciale costituisce oggetto delle riflessioni della dottrina, su cui occorre soffermarsi per la dimensione assorbente che riveste il profilo della sfera soggettiva di applicazione della clausola di asimmetria rispetto alla riconfigurazione o meno dei contorni della specialità, tanto più che, come si vedrà, il ddl Calderoli

mente accade quando si immagina che con essa si possano trasferire in differenziazione "tutte" le materie astrattamente previste nella norma stessa, il che significa vanificare ogni differenza tra regioni ordinarie e speciali. È proprio infatti delle sole Regioni speciali avere nel proprio statuto elenchi che prescindono dall'art. 117 Cost.».

⁴⁷ Sul punto, L. SALTARI, *Autonomia differenziata, LEP e Regioni a statuto speciale*, relazione al convegno di studi "Il regionalismo differenziato", Palermo 26-27 gennaio 2024, in questo volume, il quale sostenendo la tendenza delle regioni ad autonomia differenziata ad assomigliare alle regioni a statuto speciale evidenzia come sia quest'ultimo modello a subire un forte sbiadimento, inciso inoltre dallo svuotamento del bilancio statale e con ricadute in termini di minori disponibilità da trasferire a territori con scarsa crescita e capacità fiscale, e con la neutralità finanziaria della riforma (senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica) messa in discussione proprio dalla concatenazione Lep/costo e fabbisogno standard e dai processi di determinazione analitica dei diritti fondamentali. Sul rischio di uno spostamento eccessivo di risorse a favore delle Regioni beneficiarie e un sottofinanziamento delle residue funzioni statali, tale da incidere sui meccanismi di solidarietà interterritoriale che sono riconducibili al principio di unità dell'ordinamento costituzionale, v. N. GULLO, *Notazioni sul regionalismo differenziato tra aspirazioni autonomistiche e solidarietà economico-sociale*, cit., p. 365.

segna una precisa presa di posizione a favore dell'estensione; come, del resto, nel senso dell'estensione del regionalismo differenziato alle Regioni speciali si muoveva espressamente l'art. 39 della riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi, respinta nel referendum del 2016⁴⁸.

Fin dall'introduzione della riforma del 2001, da una parte della dottrina è stato sostenuto che l'autonomia differenziata di cui al terzo comma dell'art. 116 Cost. riguarderebbe soltanto le regioni ordinarie rilevando, in particolare, che il dato letterale precluderebbe l'estensione della clausola di asimmetria alle autonomie speciali nella misura in cui fa riferimento espresso ad «altre Regioni», diverse da quelle speciali, menzionate nei primi due commi dello stesso articolo e che l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 sarebbe di natura transitoria, in quanto opererebbe «sino all'adeguamento degli Statuti» e la sua efficacia non potrebbe andare oltre tale limite⁴⁹.

⁴⁸ Cfr. le riflessioni sul punto di G. ARMAO, *Una riflessione sulle prospettive dell'autonomia siciliana nel controverso incidere del regionalismo differenziato*, cit., p. 215.

⁴⁹ Sul carattere "testuale" dell'esclusione delle regioni a statuto speciale della previsione dell'art. 116, comma 3 Cost., insuscettibile in alcun modo di estensione alle regioni speciali: S. PANUNZIO, *Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione* (20 novembre 2001), in <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/speciali/senato/resoconto.html>; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, a cura di, *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, pp. 53 ss.; A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA, a cura di, *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, (convegno di Messina 18-19 ottobre 2002), Milano, 2004, pp. 225 ss. e già in www.giurcost.org e in www.federalismi.it; più recentemente, ID., *Attuazione dell'art. 116, III comma Cost. e prospettive della specialità regionale*, in *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit., pp. 85 ss.; ID., *L'autonomia regionale inappagata, la sua "differenziazione" e l'uso congiunturale della Costituzione*, in www.dirittiregionali.it, 2/2023, pp. 365 ss.; ID., *La differenziazione dell'autonomia regionale. Le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, ivi, 3/2023, pp. 713 ss.; G.M. SALERNO, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO, a cura di, *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, pp. 46 ss.; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Regioni*, 4/2017, pp. 641 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, pp. 139 ss. e, più recentemente, ID., *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, cit., il quale si sofferma sull'art. 116, comma 3 Cost. considerandola «propriamente una norma derogatoria del regime ordinario delle regioni di diritto comune», orientata ad innestare un *tertium genus* tra quello delle regioni speciali e quello delle regioni ordinarie, destinata a raccogliere «i regimi differenziati codificati nelle leggi di autonomia negoziata di volta in volta approvate. Tutto ciò, però, entro i seguenti limiti: 1) l'autonomia speciale resta quella prevista dall'art. 116.1 Cost., garantita da statuti approvati con legge costituzionale ad hoc; 2) di conseguenza, salva la revisione costituzionale, la legge ordinaria (o una fonte equiparata) non può mutare il regime delle regioni speciali; 3) non può essere utilizzato, in senso contrario, neppure l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 (la c.d. clausola di maggior favore): è evidente, infatti, che quelle dell'art. 116.3 Cost. non possono essere considerate "forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" alle regioni speciali dal primo comma dell'art. 116.1 Cost., proprio per la natura costituzionale della specialità, assicurata

È da osservare, tuttavia, che dagli stessi sostenitori della tesi negativa non mancano i rilievi in ordine allo strabismo⁵⁰ della clausola in termini di penalizzazione⁵¹ degli enti ad autonomia speciale.

Il ddl Calderoli prevede espressamente che «ai sensi dell'art. 10 della legge

dalla forma dei rispettivi statuti, che altrimenti verrebbe de-costituzionalizzata (svanirebbe pure l'interesse a adeguare i rispettivi statuti speciali se venisse ammessa in concreto); 4) il regionalismo differenziato, invece, riguarda solo le 15 regioni ordinarie.». Inoltre, sul versante dell'orientamento restrittivo, v. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 3/2019, pp. 16-17; A. D'ATENA, *A proposito della clausola di asimmetria*, in *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit., soprattutto pp. 566 ss.

⁵⁰ Cfr. A. D'ATENA, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali* (2014), ora in *Id.*, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016, p. 207: «Ciò che, nell'economia di una riflessione dedicata alle autonomie speciali, interessa porre in luce è lo strabismo di cui la clausola predetta è espressione. Essa, infatti, riferendosi letteralmente alle Regioni ordinarie, taglia fuori dal proprio campo di applicazione gli enti ad autonomia speciale. E si pone, così, in tensione (se non in contraddizione) con la logica che ispira la clausola di equiparazione. Appare, infatti, difficilmente comprensibile per quale ragione la nuova disciplina, per un verso, intendendo evitare penalizzazioni degli enti ad autonomia speciale, estenda ad essi le maggiori competenze riconosciute alle Regioni di diritto comune, e, per altro verso, escludendoli dalla possibilità, concessa a queste ultime, di concordare con lo Stato ampliamenti delle competenze loro spettanti, li faccia oggetto di una discriminazione negativa». Nella stessa direzione, nel senso che il modello della specialità espressiva di un trattamento complessivamente più favorevole per l'autonomia non sia affatto garantito dal meccanismo della differenziazione, delineato con approssimazione e lacune dall'art. 116, comma 3 Cost., A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III comma Cost. e prospettive della specialità regionale*, cit., p. 88.

⁵¹ Sul punto, M. IMMORDINO, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., p. 605, la quale, pur riconoscendo che la tesi favorevole all'estensione del regionalismo differenziato alle autonomie speciali sembri forzare la stessa lettera della disposizione costituzionale che fa riferimento alle regioni ordinarie, rileva come il sistema territoriale nel suo complesso, comprensivo delle autonomie speciali si giovi dei nuovi percorsi di autonomia con una competizione al rialzo, al contempo evidenziando la chiara disparità a sfavore delle autonomie speciali in termini di ambito di operatività della differenziazione: «Che il percorso autonomistico delineato dalla clausola di cui al citato terzo comma, dell'articolo 116, anche se finalizzato ad arricchire i contenuti e ampliare l'autonomia ordinaria, sul presupposto che la differenziazione possa «stimolare la competizione verso l'alto, migliorando l'efficienza complessiva nella gestione degli enti regionali», costituisca un'importante opportunità non soltanto per la singola regione ordinaria interessata, ma anche per il sistema delle autonomie territoriali nel suo complesso, dunque anche per quelle speciali, aveva trovato conferma nella legge di riforma costituzionale del 2016, il cui art. 39, comma 13, estendeva espressamente le disposizioni di tale articolo alle Regioni speciali e alle Province autonome. Con questa disposizione si superava anche quella «tensione» che veniva a crearsi, come evidenziato dalla dottrina, tra clausola di maggior favore e regionalismo differenziato, poiché l'esclusione dal suo ambito di operatività delle Regioni speciali, determinava nei loro confronti una chiara disparità. La riforma, com'è noto, è stata bocciata in sede referendaria, sicché allo stato alle Regioni speciali rimane preclusa la possibilità di accrescere, per questa via, le forme e condizioni particolari d'autonomia loro riconosciute dai rispettivi statuti. Ciò non toglie, tuttavia, che la flessibilità – collegata ai principi di autonomia e di sussidiarietà – dell'assetto istituzionale complessivo, ed il conseguente riparto delle competenze fra Stato e regioni, assuma connotati tali da far ritenere che anche la specialità tradizionale si inserisca maggiormente nell'ordinamento generale, divenendone parte qualificante».

costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano» (art. 11, comma 2 – Disposizioni transitorie e finali) e, pertanto, segna in modo lineare la direzione dell'estensione della sfera soggettiva di applicazione della clausola di asimmetria, come sostenuto in senso favorevole dalla dottrina che – fin dalla riforma del Titolo V – ha interpretato l'esclusione applicativa nei confronti delle regioni speciali come un esito paradossale da evitare rispetto agli stessi principi fondamentali e al sistema autonomistico garantiti dalla Costituzione⁵².

Negli anni più recenti, la tesi favorevole all'estensione della sfera soggettiva di applicazione della clausola di asimmetria è stata sostenuta con peculiare vigore e ricchezza di argomentazioni da quella parte della dottrina⁵³ che ha evidenziato e richiamato la clausola di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 (che estende alle Regioni a statuto speciale e alle autonome di Trento e di Bolzano, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, l'applicazione delle disposizioni della medesima legge costituzionale «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite»), nella misura in cui tale previsione è idonea a consentire in concreto anche alle Regioni a statuto speciale la possibilità del trasferimento di materie di cui all'art. 116, terzo comma, sebbene in fase transitoria: come è stato puntualmente rilevato, «se non può revocarsi in dubbio che la forma corretta e coerente di modificare l'autonomia speciale sia la revisione degli statuti con le prescritte forme, medio tempore («sino all'adeguamento dei rispettivi statuti») non può vanificarsi l'esplicito intendimento del legislatore della riforma costituzionale del 2001 di non aggravare la posizione, per certi aspetti già pregiudicata, delle Regioni di cui all'art. 116, primo comma, Cost. di fronte alle dinamiche evolutive dell'ordinamento regionale. Resta incontrovertito che dopo la

⁵² In senso favorevole, v. G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Regioni*, 2001, p. 493, secondo il quale tale estensione consentirebbe di realizzare «un diretto rapporto di integrazione od osmosi fra statuti speciali e nuovo sistema autonomistico, senza con ciò pregiudicare le condizioni di specialità e le garanzie costituzionali proprie di ciascuna Regione e Provincia autonoma»; D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116, co. 3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, ivi, 2003, pp. 423 ss.; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI, a cura di, *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino 2003, pp. 135 ss.; E. DE MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, pp. 410 ss.; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2007, pp. 189 ss., il quale rileva: «l'ipotesi opposta porterebbe a un esito paradossale: le Regioni ordinarie potrebbero accrescere le loro funzioni 'normative' con un procedimento più agevole e soprattutto che valorizza molto di più la volontà regionale rispetto alla procedura di revisione degli statuti speciali (la quale prevede non l'intesa, ma soltanto il parere della Regione interessata)».

⁵³ Cfr. G. ARMAO, *Una riflessione sulle prospettive dell'autonomia siciliana nel controverso incedere del regionalismo differenziato*, cit., soprattutto pp. 210-218; ID., *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un "gruppo di famiglia in un interno"*, cit., soprattutto pp. 31-41.

prima modifica dello statuto speciale di adeguamento alla riforma costituzionale in termini materiali non potrà più operare la clausola di equiparazione che, nella ratio della riforma costituzionale del 2001, svolge una funzione armonizzatrice del sistema delle autonomie («sino all'adeguamento...le disposizioni della presente legge costituzionale»)⁵⁴.

In questi termini, da un lato, è stata esclusa la connotazione del sistema a regime e, dall'altro, se ne valorizza l'effetto armonizzante, limitato alla fase del primo adeguamento finalizzato a scongiurare il consolidarsi di discrasie ed asimmetrie nell'evoluzione dell'ordinamento regionale, nella direzione interpretativa secondo la quale «con la richiamata clausola di tipo finalistico (volta a garantire la piena armonizzazione) il legislatore della riforma costituzionale del 2001 ha inteso eliminare *medio tempore*, e quindi sino all'adeguamento degli statuti, ed indipendentemente dai procedimenti modificativi degli stessi, forme di “sorpasso” delle autonomie regionali ordinarie rispetto alle speciali, effetto di quella dinamica parabolica – per richiamare la traiettoria descritta da Temistocle Martines – che ha riguardato gli spazi di autonomia di queste ultime. Una diversa interpretazione addiverrebbe alla conclusione implicita che nelle materie di cui al 116, terzo comma Cost., l'estensione degli statuti speciali potrebbe avvenire solo esplicitamente (attraverso la revisione degli stessi) e non nelle forme, pur temporanee, previste dalla clausola di equiparazione, con la conseguente distinzione tipologica tra materia regionali»⁵⁵.

⁵⁴ Cfr. G. ARMAO, *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un “gruppo di famiglia in un interno”*, cit., pp. 36-37. Sul punto, nella stessa direzione, M. IMMORDINO, op. ult. cit., p. 605, ad avviso della quale, a seguito della novità rappresentata dall'art. 116, comma 3 Cost. e dalla clausola di maggior favore di cui all'art. 10, la specialità delle cinque regioni quale condizione differenziata rispetto a quella delle regioni ordinarie perda i suoi connotati originari e, in attesa di un futuro adeguamento degli statuti speciali al nuovo sistema, si giovi della immediata applicabilità delle forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite. Inoltre, in senso favorevole al rilancio della specialità, v. A. POGGI, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., e le prospettive dell'autonomia speciale*, cit., p. 80, per l'analisi del regionalismo differenziato quale fattore in grado di incidere sulla stessa sopravvivenza della specialità e, inoltre, fattore di disattivazione dell'intero Titolo V, prospettive che possono essere scongiurate ad avviso dell'A. se si intende, attraverso la differenziazione, riconfigurare i contorni della specialità per il tramite dell'adeguamento degli Statuti, richiesto dall'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

⁵⁵ G. ARMAO, *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un “gruppo di famiglia in un interno”*, cit., p. 38, il quale richiama altresì il contenuto dell'art. 11 della L. n. 131 del 2003 (la c.d. “legge La Loggia”) che nel richiamare per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano le previsioni dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 dispone che: «le Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'articolo 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative» (secondo comma), rilevando come in tal modo si determini, per un verso, un incremento delle competenze legislative di tali Regioni nel perseguimento delle migliori condizioni

In linea con tale impostazione interpretativa, si pone anche la riflessione che non trova ostacoli e limiti giuridici⁵⁶ ed ha sostenuto l'applicazione della «clausola di asimmetria» anche per le stesse Regioni a statuto speciale in una “prospettiva sperimentale”, ossia utilizzando il procedimento di differenziazione per far acquisire alle autonomie speciali competenze in materie di cui esse, in base ai rispettivi statuti, non abbiano la disponibilità: tale schema di riferimento è considerato in linea e fondato anche sulla «clausola di maggior favore» di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, nell'idea secondo la quale «l'introduzione nello statuto speciale della previsione di una delle competenze oggetto di possibile differenziazione ex art. 116, comma 3, dopo, per così dire, un periodo “di prova” della stessa, rafforzerebbe, sul piano delle tutele, la competenza medesima. Data la natura transitoria della «clausola di maggior favore», infatti, non potrebbe più farsi applicazione della stessa procedura di differenziazione riguardo alla specifica competenza ormai prevista dallo statuto speciale»⁵⁷.

di autonomia che sono state previste per le Regioni ordinarie, per altro verso, l'aumento di compiti e funzioni amministrative per le Regioni speciali che conservano, fino alla riforma dei loro statuti, una tradizionale attività amministrativa ed attribuendo quindi a tali Commissioni una forma di iniziativa che deve necessariamente essere raccordata con quella delle Regioni interessate.

⁵⁶ Cfr. A. MORELLI, *La differenziazione di un regionalismo senza identità*, cit., soprattutto pp. 709-710 di cui sia consentito il richiamo: «Si è detto che il dato letterale precluderebbe l'estensione della clausola di asimmetria alle autonomie speciali (l'art. 116, co. 3, fa riferimento, infatti, ad «altre Regioni»), in tesi, diverse da quelle speciali, menzionate nei primi due commi dello stesso articolo), che la suddetta disciplina avrebbe carattere speciale (E. Catelani) e che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 sarebbe di natura transitoria, in quanto opererebbe «sino all'adeguamento degli Statuti» e la sua efficacia non potrebbe andare oltre tale limite. Nessuna di tali obiezioni mi sembra invincibile. Non la prima, in quanto sulla base di un'interpretazione logico-sistematica è possibile superare l'apparente limite testuale sopra ricordato: nella misura in cui lo strumento dell'autonomia differenziata, primariamente previsto per le Regioni ordinarie, offra «forme di autonomia più ampie» alle Regioni speciali, dovrà poter essere applicato anche da queste ultime. Non la seconda, poiché la disciplina contenuta nel terzo comma dell'art. 116 non sembra avere carattere speciale, posto che, per definirsi tale, una norma deve contenere tutti gli elementi contenuti nella fattispecie generale e, in più, alcuni specifici. Ad essere “speciale”, in questo senso, sarebbe semmai la disciplina delle Regioni “differenziate”, all'esito del procedimento di differenziazione previsto dall'art. 116, co. 3, che però non è riservato soltanto ad alcune, particolari autonomie. Non, infine, la terza, posto che il limite dell'adeguamento degli statuti deve considerarsi ancora vigente e, pertanto, l'accesso all'autonomia differenziata potrà considerarsi consentito soltanto a quelle Regioni speciali che non hanno ancora adeguato i propri statuti. Non sembrano esservi, dunque, limiti giuridici all'applicazione dell'art. 116, co. 3, Cost. alle autonomie speciali. Si riscontrano, semmai, ragioni di opportunità degne della massima attenzione, come, ad esempio, il notevole grado di confusione che potrebbe aversi tra competenze speciali, previste dagli statuti, e competenze “differenziate”, anche se non è da escludere che l'applicazione della clausola di asimmetria possa, in qualche caso, incentivare perfino l'aggiornamento degli statuti e l'inserimento negli stessi delle competenze “differenziate”, a seguito di un soddisfacente periodo di sperimentazione».

⁵⁷ Cfr. A. MORELLI, *Il regionalismo differenziato e l'autonomia speciale: nuovo assetto o vecchio caos?*, cit., pp. 217-218, secondo il quale non appare decisiva l'obiezione secondo cui l'art. 10 della legge

Allo stato, come si è evidenziato, il ddl Calderoli puntella i processi attuativi del regionalismo differenziato prevedendo anche l'estensione della sfera soggettiva di applicazione della clausola di asimmetria in favore delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Nonostante la varietà cruciale dei temi e delle questioni di ordine generale che attraversano i percorsi definitivi e attuativi del regionalismo differenziato e, al contempo, delle molteplici implicazioni economiche, sociali e politiche, che possono derivare dalla trasformazione dell'ordinamento regionale, questa scelta di garanzia appare non soltanto costituzionalmente orientata, ma necessitata e pregiudiziale rispetto alla necessità di individuare formule contemporanee di raccordo e armonizzazione tra regioni ordinarie, differenziate e speciali rispetto agli attuali processi di sviluppo del regionalismo differenziato in grado di interpretare in modo coerente e garantista la sovrapposizione della più recente matrice del funzionalismo efficientista con quella identitaria⁵⁸; e altresì in linea con l'esigenza di intervenire sulle dinamiche di funzionamento dell'ordinamento regionale, ponendo sempre in concreto la trama delle "più ampie autonomie" al servizio delle collettività, dei territori e dei diritti, soprattutto attenuando e/o elidendo il paradosso o il pericolo di scenari in cui si possa assistere allo sbiadimento o disattivazione della stessa autonomia speciale. Se lo scopo è quello di garantire i diritti e lo sviluppo della persona umana, la differenziazione può risultare uno strumento utile, forse indispensabile, ma se calibrato e reso coerente con le finalità da garantire.

cost. n. 3/2001 varrebbe esclusivamente per le condizioni di autonomia stabilite nel nuovo Titolo V dalla legge stessa e non anche per quelle discendenti dall'art. 116, comma 3, considerando la differenziazione una logica e diretta conseguenza dell'attuazione di tale norma e, dunque, una condizione implicita nella stessa possibilità di avvalersi della procedura in esame, per cui si rivelerebbe contrario alla ratio della «clausola di maggior favore» impedire alle Regioni speciali l'accesso al regionalismo differenziato in attesa della modifica dei loro statuti; inoltre, ID., *La differenziazione di un regionalismo senza identità*, in *www.dirittiregionali.it*, 3/2023, pp. 704 ss.

⁵⁸ Cfr. A. MORELLI, *La differenziazione di un regionalismo senza identità*, cit., pp. 706-707.