

## Regionalismo in (perenne) transizione: verso una specialità diffusa?

di Emanuele Cocchiara

SOMMARIO: 1. Il confuso regionalismo italiano e la specialità mai conquistata. Una premessa storica e coordinate di indagine. – 1.1. Il vano inseguimento di una identità speciale. – 2. La riforma del Titolo V. Tra il centralismo di fatto e la clausola di maggior favore. – 3. L'autonomia differenziata (tentata) e la decisione della Corte costituzionale n.162 del 2024. – 4. Andare oltre il dualismo ordinarie/speciali e il bicameralismo perfetto.

### 1. *Il confuso regionalismo italiano e la specialità mai conquistata. Una premessa storica e coordinate di indagine*

Un quesito che non sembra aver trovato soluzione sin dalla entrata in vigore della Costituzione è: come può definirsi il tipo di Stato<sup>1</sup> italiano? Rispondere che è uno Stato regionale non soddisfa a pieno l'interrogativo, perché a causa delle tardive e mai complete attuazioni, oltre alle continue riforme approvate o tentate, il sistema regionale italiano non ha (ancora) trovato un assetto definitivo.

Il regionalismo italiano è certamente frutto del compromesso, maturato in Assemblea costituente, tra diverse proposte e che, come osservava Paladin, anche per questa ragione era già destinato a generare ulteriori contraddizioni<sup>2</sup>. In linea teorica, il modello scelto dai Costituenti può essere definito come un «tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale e che si fonda sulla

---

\* Dottore di ricerca in Diritto Costituzionale e Pubblico presso l'Università degli studi di Bari Aldo Moro.

<sup>1</sup> Sull'assetto territoriale dello Stato ci si riferirà a “tipo di Stato” poiché tale locuzione permette di classificare gli ordinamenti statuali sulla base della ripartizione del potere pubblico fra lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali. (v. C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, vol.II, IX ed., Padova, 1976, 1511ss); ciò nonostante spesso ci si riferisca allo Stato Regionale, Unitario o Federale come “forma di Stato” che indica il modello weberiano che analizza le relazioni esistenti tra gli elementi costitutivi dello Stato (M. WEBER, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre* [1922], Tübingen, trad.it. a cura di P. Rossi, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, 1958, 108).

<sup>2</sup> «Il disegno dei costituenti era una combinazione di opposti orientamenti, desinato in permanenza a generare contraddizioni e compromessi» (così L. PALADIN, *Diritto Regionale*, Padova, 1973, 27).

caratteristica delle Regioni di avere dei diritti che le differenziano dalle Province, pur non avendo quei requisiti che le possono parificare a degli Stati membri»<sup>3</sup>. Tra le differenti idee che si confrontarono prima di giungere alla definitiva formulazione del testo costituzionale, vi erano quelle influenzate dall'autonomismo spagnolo<sup>4</sup>, rappresentate da Gaspare Ambrosini, e quelle invece ispirate al federalismo mitteleuropeo sostenute da Costantino Mortati<sup>5</sup>, passando per la concezione di regionalismo di Luigi Sturzo<sup>6</sup> portata avanti da alcuni Costituenti<sup>7</sup>. Per quest'ultimo, in particolare, *Regione* ed *autonomia* erano due con-

---

<sup>3</sup> Così G. AMBROSINI, *Lo Stato regionale: tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, 2, 1933; ora anche in Id. *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, in F. TERESI (a cura di), *Scritti scelti*, Palermo, 2000, 256ss. L'A. sottolineava, inoltre, come la dottrina faticava a considerare il regionalismo come un terzo tipo di Stato da affiancare a quello unitario e quello federale.

<sup>4</sup> Ci si rifaceva al modello definito, attraverso una metafora, "vassoio dei formaggi" (*tabla de quesos*), secondo il quale viene elencata una serie di materie dal quale ogni comunità autonoma può attingere, configurando quindi un modello dove ogni autonomia territoriale esercita funzioni su materie diverse (differenziate); tale modello nacque nella II repubblica spagnola e successivamente fu recepito nella Costituzione del 1978 (cfr. A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4/2024). Sul principio autonomista spagnolo v., tra gli altri, F.J. GARCIA ROCA, *El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucionales*, in *Revista de Derecho político*, 21/1984, 111ss.

<sup>5</sup> Fa riferimento alla contrapposizione tra queste due idee nel dibattito costituente A. D'ATENA, *Passato, presente...*, cit. 5; Id. A. D'ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano 2012. Una ricostruzione delle posizioni ideologiche e politiche contrapposte sul tema U. DE SIERVO, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano, 2012 51 ss.

<sup>6</sup> Sulle comunanze di vedute tra Sturzo e Ambrosini, ed il loro ruolo nella definizione del regionalismo italiano v. N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Milano, 1998.

<sup>7</sup> Sull'influenza di Luigi Sturzo in Assemblea costituente v. U. DE SIERVO, *Sturzo e la realizzazione delle Regioni*, in *Il Politico*, 1/1989, 43ss. Una ricostruzione del suo pensiero alla luce del più recente dibattito in tema di regioni in L. D'ANDREA, *Regionalismo differenziato e meridionalismo, alla luce del pensiero di Sturzo: brevi note*, in *Diritti Regionali*, 2/2019.

cetti indissolubili e contrapposti al centralismo<sup>8</sup> dello Stato, idea che sembrava essere prevalente nella dottrina e nella classe politica di quel momento storico<sup>9</sup>.

Ciò che infine sembrò emergere, nei fatti, è un modello confuso, che provando a tener conto delle differenti ed autorevoli proposte ha finito per rivelarsi quello che è stato definito *regionalismo senza modello*<sup>10</sup>.

Nonostante le difficoltà di delineare le coordinate di un modello confuso ed in perenne transizione, si può affermare che l'elemento caratterizzante del regionalismo italiano è la presenza delle cinque regioni speciali a fianco di quelle ordinarie<sup>11</sup>. Vi è, infatti, chi ha definito l'autonomia speciale "madre del regionalismo"<sup>12</sup>, poiché è attraverso il riconoscimento degli statuti speciali che la Costituzione ha risposto alle spinte indipendentiste ed alle forti identità culturali-territoriali che reclamavano maggiore riconoscimento. È possibile finanche affermare che l'elaborazione e l'approvazione dello Statuto speciale della Sicilia<sup>13</sup> prima della Costituzione

<sup>8</sup> Centralismo dello Stato non è un sinonimo di unità dello stato, concetto che non può ritenersi in conflitto con quello di *autonomia*, poiché nel nostro sistema costituzionale costituiscono due volti dello stesso ordinamento (A. RUGGERI, G. VERDE, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, 17). Sul concetto di autonomia, su tutti, SANTI ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, ed.1983, 14ss. Una ulteriore differenza/contrapposizione è quella, invece, tra sovranità ed autonomia regionale, v. A. RUGGERI, *Sovranità e autonomia regionale, dal modello costituzionale al tempo dell'emergenza (prime notazioni)*, in *Nuove Autonomia*, 1/2021, 113ss).

<sup>9</sup> Cfr. A. PIRAINO, *Il regionalismo di Luigi Sturzo*, in *Federalismi.it*, 17 marzo 2010.

<sup>10</sup> «Occorre anzitutto constatare il difetto, nella nostra Costituzione, di una chiara scelta fra i tre grandi modelli di regionalismo storicamente affermatosi» (così M. LUCIANI, *Il non modello costituzionale di regionalismo*, in *Democrazia e Diritto*, 1/2023, 89ss); concetto già espresso in Id. *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5/1994. Della stessa idea chi ha scritto di "regioni senza regionalismo" (G. PASTORI, *Le regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 2/19080, 204ss).

<sup>11</sup> Una sintesi sulla nascita delle regioni a Statuto speciale in P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano*, cit. 125 ss.

<sup>12</sup> A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Italian papers on federalism*, 1-2/2016. Nello stesso senso chi ha ritenuto la specialità regionale un caposaldo dell'architettura repubblicana, tra gli altri, S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali*, in *Rass. parl.*, 1997, 336 ss., spec. 338 e 350 s.; V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di) *Manuale di diritto pubblico*, vol. I. Bologna, 1997, 112; G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, 311 ss.

<sup>13</sup> Approvato dalla Consulta regionale siciliana il 23 dicembre 1945, successivamente

repubblicana, abbia rappresentato un «laboratorio politico-costituzionale» che ha consentito il sorgere del convincimento di poter riconoscere le autonomie speciali nel nuovo ordinamento<sup>14</sup>.

Tuttavia, l'importanza della specialità è sembrata essersi fermata in questa fase, poiché negli anni si è verificato un concreto scollamento<sup>15</sup> tra la concreta evoluzione dell'ordinamento e il disegno originario<sup>16</sup> che rispondeva alle esigenze del tempo e che non ha prodotto un reale cambiamento<sup>17</sup>.

A tali considerazioni bisogna aggiungere che la specialità non costituisce un unico *genus* contrapposto a quello regioni ordinarie, poiché mentre queste ultime sono soggette ad una unica disciplina costituzionale, gli statuti speciali rappresentano ciascuno un modello a sé stante<sup>18</sup>, circostanza che ha loro impedito di costruire un fronte compatto per dialogare con lo Stato centrale al fine di adeguare gli statuti ai mutamenti che hanno caratterizzato la Repubblica<sup>19</sup>.

---

approvato con regio decreto legislativo n.455 del 15 maggio 1946 e, entrata in vigore la Costituzione, convertito con legge costituzionale 2 del 1948.

<sup>14</sup> Cfr. G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?*, in *Federalismi. it*, 16/2016, 1.

<sup>15</sup> «Vistoso scollamento riscontratosi tra un modello costituzionale con nobiltà di intenti ma anche con non celata ingenuità disegnato nelle sue linee essenziali e la sua effettiva, complessiva realizzazione» (così A. RUGGERI, *La specialità regionale: dalle sofferenze e non gratificanti esperienze del passato (e del presente) una lezione da mettere a frutto nella ricerca di una nuova e qualificante identità*, in *Diritti Regionali*, 3/2020, 505, 511).

<sup>16</sup> La «presunta fondamentalità» della specialità non ha mai dato luogo ad una rivalutazione del suo significato (cfr. V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 1).

<sup>17</sup> Lo Statuto siciliano contempla istituti obsoleti o completamente inattuati, il che ci consegna un documento con valenza storica che ci narra del senso che l'autonomia aveva nel 1946 (cfr. G. VERDE, *Le trasformazioni dello Stato regionale. Spunti per una ricerca*, Napoli, 2022, 42).

<sup>18</sup> G. DEMURO, I. RUGGIU, *Regioni speciali: una visione d'insieme*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, 39; «in altre parole, nel *genus* delle Regioni a Statuto speciale (...) ciascuna esperienza regionale costituisce una *species*» (così G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, in *Gruppo di Pisa*, 3, 2020, 196).

<sup>19</sup> Probabilmente a causa della origine pattizia degli statuti e delle peculiarità territoriali si sono sempre relazionate singolarmente con lo Stato (cfr. E. CHELI, *Prospettive attuali nei rapporti tra Regioni con speciale autonomia e Regioni ordinarie*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 241).

Tralasciando in questa sede l'esame della attribuzione di competenze legislative e regolamentari tra le due tipologie di regioni, e l'analisi nel dettaglio dei numerosi interventi legislativi susseguitisi nel tempo, si tenterà di osservare come la perenne transitorietà dell'ordinamento regionale impedisce di rispondere alla domanda di fondo, ovvero sia quali siano i caratteri del tipo di Stato italiano e quale sia (se vi è ancora) il ruolo della specialità regionale nell'ordinamento. Ciò allo scopo di evidenziare come non si possa più rinviare una (ulteriore) riforma del Titolo V che superi il disegno originario e si adatti alle esigenze concrete dei territori, senza condurre a limitanti ripartizioni di competenze frutto di interessi contingenti che rischiano di minare l'unità nazionale attraverso un *uso congiunturale*<sup>20</sup> delle autonomie.

### 1.1. *Il vano inseguimento di una identità speciale*

Il regionalismo italiano, a prova della perenne transitorietà del sistema, può essere suddiviso in diverse fasi caratterizzate da continue trasformazioni che hanno in comune la mancata valorizzazione delle regioni speciali. Queste ultime, infatti, complice l'inattuazione di diverse parti fondamentali dei rispettivi statuti, sono state veramente "speciali" solo fino al momento in cui sono venute alla luce le regioni ordinarie<sup>21</sup>, rimaste a lungo previste solo dalla Carta costituzionale ma mai veramente entrate in funzione. In questa prima fase, dal 1948 agli anni 1970, il disegno regionalista della Costituente non solo è rimasto lettera morta, ma il legislatore ha mostrato una tendenza fortemente centralistica volta a ridimensionare ulteriormente il ruolo delle regioni<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Ossia la tendenza di "usare" l'autonomia come mezzo di esercizio di dominio politico (A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 114, 116). Espressione che si ispira al concetto di "uso congiunturale della Costituzione" che descrive la prassi di proporre riforme costituzionali volte a piegare il testo della legge fondamentale alle specifiche esigenze delle maggioranze politiche di turno. A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 9 luglio 2001; E. BALBONI, *Uso congiunturale della Costituzione: le proposte di riforma dell'art. 79*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2003, 147 ss.

<sup>21</sup> È necessario specificare che tra le regioni speciali, il Friuli-Venezia Giulia venne istituito soltanto nel 1963. Inoltre, l'organo che avrebbe eventualmente dovuto, tra le altre competenze, giudicare sui conflitti tra Stato e Regioni, la Corte costituzionale, è stata istituita dopo la legge 87 del 1953 e ha iniziato ad operare nel 1956.

<sup>22</sup> Tendenza rappresentata dalla legge 10 febbraio 1953 n.62 su "Costituzione e

L'«ibernazione ventennale»<sup>23</sup> dell'architettura territoriale dello Stato ebbe fine con una serie di interventi legislativi<sup>24</sup> culminati il DPR 616 del 1977<sup>25</sup>, che seguiva di pochi anni le prime elezioni dei consigli regionali ordinari<sup>26</sup>, e che prevedeva il trasferimento di funzioni amministrative a regioni ed enti locali.

Questa seconda fase, però, non si limitava a dare finalmente forma alle regioni ordinarie, ma si spingeva ad invertire il modello costituzionale, rendendo le regioni di diritto comune il vero traino del regionalismo e «più speciali delle speciali»<sup>27</sup>.

funzionamento degli organi regionali», la cd. *Legge Scelba*; questa legge ha mostrato la preoccupazione, nel dibattito parlamentare, per le ancora nascenti autonomie regionali (cfr. A.M. POGGI, *Perché abbiamo bisogno delle Regioni*, in *Federalismi.it*, 5/2020, IV, V). Esempio concreto è stato l'art.9 della legge *Scelba* che subordinava l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario alla previa emanazione da parte dello Stato delle «leggi cornice», ad eccezione di alcune materie; infatti, la Corte costituzionale, con sentenza 39/1971 ha dichiarato l'illegittimità del suddetto articolo, nonostante nelle more la legge fosse stata abrogata, in quanto in quanto «l'esercizio delle potestà legislative regionali rischiava di essere procrastinato sine die», restando «rimesso alla mera discrezione del legislatore statale» (sul punto C. SAGONE, *La specialità regionale: verso un ineluttabile declino o prospettive di un nuovo inizio?*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, C. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, 832, 839). Aspra critica alla legge 63 del 1953 in M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna 1978, 8; l'A. qui sosteneva che la Legge Scelba «accentuò in modo, si direbbe, sadico, caricando quelle parti per cui la regione era un comune gigante, attenuando quelle per cui poteva divenire un ente politico rappresentativo di gruppi propri». Una ricostruzione delle critiche di Giannini alle evoluzioni del regionalismo in S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Italian papers on federalism*, 1/2020, 35ss.

<sup>23</sup> Così definita da A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo*, Torino, 2016, 7. Concetti già espressi in una prima ricostruzione della storia del regionalismo in Id. *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994.

<sup>24</sup> Tra i quali la legge n. 281 del 1970; i DPR nn. 1-11 del 1972; la legge n. 382 del 1975.

<sup>25</sup> In attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, *Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*.

<sup>26</sup> A seguito della legge 17 febbraio 1968 n.108, *Norme per la elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto normale*. Per questi motivi vi è chi sostiene che il «primo regionalismo» è quello che va dal 1970 al 2001, v. L. DURST, *L'organizzazione territoriale in Italia tra regionalismo e autonomia differenziata: un percorso degli ultimi venti anni*, in *Nomos*, 3/2024, 7.

<sup>27</sup> Ovvero, in altre parole, «più speciali le regioni ordinarie e più ordinarie le regioni speciali» (così F. PALERMO, *Federalismo fiscale e regioni a statuto speciale, Vecchi nodi vengono al*

Ciò perché, come autorevole dottrina ha segnalato, venivano affidate alle regioni competenze ulteriori rispetto alla Costituzione, in quanto attribuite ben oltre quanto stabilito dall'art.117<sup>28</sup>. In questo senso, volendo sottolineare anche il dato letterale, nel testo del decreto 616/1977 si legge esplicitamente che il termine “Regione” veniva adoperato come sinonimo di Regione ordinaria<sup>29</sup>. Tali ulteriori funzioni<sup>30</sup> affidate alle regioni di diritto comune hanno spinto le regioni speciali ad un primo inseguimento delle prime, attraverso una serie di norme di attuazione degli statuti speciali “fotocopia” del contenuto del decreto 616<sup>31</sup>.

Seguendo questa linea, seppur con qualche anno di distanza, si è arrivati ad un riordino dell'organizzazione amministrativa di Stato, Regioni ed enti locali attraverso la ben nota legge Bassanini del 1997<sup>32</sup>. La legge delega “per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali,

---

*pettine*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2012, 9, 10); qui l'A. analizza la tendenza ad invertire i ruoli tra i due *genus* delle Regioni che ha caratterizzato un quindicennio di interventi a partire dalla legge Bassanini. Per un quadro sul DPR 617/1977 e gli atti normativi conseguenti v., tra gli altri, A. BARONI, *Il rapporto tra Regioni ordinarie e Regioni speciali; la “rincorsa” sul terreno delle funzioni amministrative dopo la riforma del titolo V*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano*, cit., II, 769ss.

<sup>28</sup> Una forte critica alle nuove competenze date alle regioni ordinarie con il decreto 616/1977, con una paventata illegittimità costituzionale, fornita da A. D'ATENA, *La parabola delle autonomie speciali*, in AA.VV., *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate* (Atti del Convegno organizzato a Palermo nei giorni 6-7 maggio 1983 dall'Assemblea Regionale Siciliana), Palermo, 1984; Id. *La specialità regionale*, cit.; Id. D'ATENA, *Il completamento dell'ordinamento regionale. Profili di costituzionalità del decreto 616 del 1977*, in *Diritto e società*, 1978.

<sup>29</sup> A. D'ATENA, *Passato, presente...*, cit., 9.

<sup>30</sup> Tra le quali, a titolo esemplificativo, le funzioni amministrative «concernenti la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni», ai sensi dell'art.82 DPR 616/77.

<sup>31</sup> Con un conseguente “appiattimento delle speciali sulle ordinarie (cfr.M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide all'uniforme regionalismo italiano*, in *Gruppo di Pisa*, Atti del Convegno di Trento 18-19.09.2020, 120, 136).

<sup>32</sup> Legge 15 marzo 1997 n.59. Una analisi della cd. *Riforma Bassanini* in M. CLARICH, *Funzioni amministrative e autonomie territoriali dopo le leggi Bassanini*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4/1998. La legge si fondava sul principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale, e sulla base di esso «per la prima volta nella storia dell'ordinamento amministrativo italiano, le funzioni statali vengono confinate all'interno di un elenco tassativo (art. 1, c. 3), mentre per tutte le altre scatta il principio del conferimento o trasferimento alle regioni e agli enti locali» (M. CECCHETTI, *Federalismo fiscale e federalismo amministrativo*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 1/2012, 105, 107.

per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”, istituì, di fatto, un federalismo amministrativo a “Costituzione invariata”<sup>33</sup>. La riforma si innestava in un contesto storico-politico nel quale si acuivano le istanze federaliste di alcune regioni, grazie al sostegno di partiti a chiara vocazione territoriale (se non secessionista), circostanza che non si conciliava con la necessità di effettuare riforme in nome dell’unità di una Repubblica, impegnata ancora a superare la “questione meridionale”<sup>34</sup>.

La tendenza federalista avviata con la legge *Bassanini* ha ulteriormente aumentato il distacco<sup>35</sup> tra le regioni ordinarie e quelle speciali, ancora una volta a svantaggio delle seconde<sup>36</sup>. Il passo più concreto verso un federalismo che non tiene conto delle specialità si è realizzato, però, nella fase successiva.

---

<sup>33</sup> La riforma superava la «tradizionale interpretazione dell’art.118 Cost. fondata sul principio secondo il quale, ad eccezione delle funzioni amministrative di competenza regionale per le materie elencate nell’art. 117 Cost., per quelle delegate alle Regioni dallo Stato e ancora per quelle di interesse esclusivamente locale, ogni altra funzione amministrativa spettava allo Stato, per affermare un modello (compiutamente da definire, attraverso l’adozione di decreti legislativi), caratterizzato dal “conferimento”, vale a dire, come precisa la stessa legge all’art. 1 , dal trasferimento, la delega o l’attribuzione di tutte le funzioni e compiti amministrativi alle regioni e agli enti locali, fatte salve quelle riservate in via esclusiva allo Stato dall’art. 1 , III comma» (così G. D’IGNAZIO, G. MOSCHELLA, *Il federalismo amministrativo in Italia tra principi ed attuazione regionale*, in *Civitas Europa*, 4/2000, 99ss).

<sup>34</sup> Sul punto v., tra gli altri, L. CHIEFFI, *Sviluppo del sistema delle autonomie e questione meridionale*, in *Rivista AIC* n. 1/2021, G. FERRAILOLO, *Il regionalismo italiano tra tecnica e spirito*, in *federalismi.it*, n. 25/2021. Alla questione meridionale si affiancava – seppur con origini storiche e consistenza sociale ben diversa – la cd. questione settentrionale (cfr. L. DURST, *L’organizzazione territoriale*, cit., 8). Su quest’ultima v. M. DOGLIANI, *Questione settentrionale Costituzione*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2012.

<sup>35</sup> P. CIARLO, «Federalismo amministrativo» e Regioni speciali, in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 129 ss. *Civitas Europa*, 4/2020, 99ss.

<sup>36</sup> A. COINU, G. DEMURO, *Regioni a statuto speciale e clausola di adeguamento automatico*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 6/2002, 101, 102.

## 2. *La riforma del Titolo V. Tra il centralismo di fatto e la clausola di maggior favore*

La terza fase del regionalismo italiano nasce da una riforma organica che opera finalmente sul testo Costituzionale, avvenuta, come è noto, con le leggi costituzionali 1/1999<sup>37</sup>, 2/2001<sup>38</sup> e soprattutto la legge n.3 del 2001<sup>39</sup>. Con le prime due si è consentito alle regioni di poter decidere sulla propria forma di governo per superare il problema della instabilità degli esecutivi regionali<sup>40</sup>, agendo parallelamente, con due leggi costituzionali, nell'interesse di tutte le regioni<sup>41</sup>.

Il punto cardine dell'intervento di riforma è stato, come noto, la legge costituzionale 3/2001 che ha modificato in modo sostanziale il Titolo V; tuttavia, anche stavolta, si ponevano al centro dell'intervento legislativo le regioni ordinarie, come evidenziato dalla riscrittura, in senso opposto all'originaria formulazione, dell'art.117 Cost.

Un elemento di sicuro pregio del nuovo impianto normativo è dato dal tentativo di rilanciare le sorti del regionalismo attraverso la riafferma-

---

<sup>37</sup> Legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni". Un commento successivo di qualche anno all'approvazione della legge cost. 1/2001 in M. OLIVETTI, *La legge costituzionale 1 del 1999 dieci anni dopo*, in *Federalismi.it*, 2/2009.

<sup>38</sup> Legge costituzionale 31 gennaio 2001, n.2 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano". Un commento, in relazione alla "parabola" discendente della specialità regionale in F. PALERMO, *La riforma di governo regionale a vent'anni dalla riforma: cosa resta della specialità?*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2/2020, 1063.

<sup>39</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione". Uno dei primi ed autorevoli commenti alla riforma in A. BARBERA, *Il nuovo Titolo V e la trilogia di Italo Calvino*, in *Istituzioni del federalismo*, 2003, 3/4, 453.

<sup>40</sup> S. VASSALLO, G. BALDINI, *Sistemi di partito, forma di governo e politica delle istituzioni nelle regioni italiane*, in *Istituzioni del federalismo*, 3-4/2000, 533.

<sup>41</sup> Anche in merito a ciò, tuttavia, non sono mancate critiche che hanno sottolineato come anche questa riforma abbia ridotto la specialità perché «se per le Regioni ordinarie l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente poteva almeno rappresentare un'occasione di crescita del peso politico delle Regioni (o solo dei rispettivi presidenti), l'acquiescenza verso questo passaggio da parte delle Regioni a statuto speciale ha rappresentato un forte livellamento rispetto alle Regioni ordinarie e quindi una consapevole riduzione della specialità» (così F. PALERMO, *La riforma di governo regionale*, cit., 1168).

zione delle disposizioni della Costituzione<sup>42</sup> e, quindi, dando copertura costituzionale a quelle previsioni che avevano introdotto un federalismo amministrativo a “Costituzione invariata”. Inoltre, le nuove esigenze poste dall’integrazione comunitaria, soprattutto dopo una crisi economica e politica, avrebbero potuto essere più adeguatamente affrontate attraverso un ruolo attivo delle regioni<sup>43</sup>.

Pur se con queste buone intenzioni – e tralasciando i citati orientamenti politici territoriali che hanno condizionato il legislatore costituzionale del 2001 – sono nel tempo emersi diversi punti critici. Un primo aspetto attiene alla mancata esplicitazione in Costituzione di un regionalismo “cooperativo”, ossia quello fondato sulla integrazione delle competenze tra Stato e regioni, e sul loro esercizio in forma collaborativa; è sembrato essere invece rafforzato, e non superato, il regionalismo “duale” basato sulla separazione/contrapposizione tra centro e periferia, modello già fallito negli Stati federali che lo avevano per primi attuato<sup>44</sup>.

Altra criticità è rappresentata dalla presenza delle cd. *materie trasversali* (o *materie-non materie*)<sup>45</sup> tra quelle affidate alla potestà esclusiva dello Stato ex art.117.2 Cost.; tale categoria di materie ha notevolmente ridotto gli ambiti di applicazione della potestà (residuale) regionale, con conseguenze sul piano dell’incremento del contenzioso costituzionale<sup>46</sup>, muovendosi

<sup>42</sup> Cfr. U. DE SIERVO, *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancata attuazione*, relazione al Seminario su “Cooperazione e competizione fra Enti territoriali: modelli comunitari e disegno federale italiano”, Roma 18 giugno 2007, in <http://www.issirfa.cnr.it/4173,908.html>.

<sup>43</sup> Sulle motivazioni storiche che hanno spinto il legislatore a questa riforma e le conseguenti questioni sul piano delle fonti v. S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Italian papers on federalism*, 1/2020. Autorevole analisi della riforma sul piano dei rapporti interni alla Repubblica e con l’Unione Europea in B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002.

<sup>44</sup> Quadro aggravato dal venir meno della clausola dell’interesse nazionale e della mancata previsione di un meccanismo che avrebbe consentito una maggiore flessibilità nella ripartizione delle competenze sul modello della *Konkurrierende Gesetzgebung* tedesca. (v. A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, in Atti del Convegno AIC “Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione” – Bologna 14/01/2002, in *associazione deicostituzionalisti.it*).

<sup>45</sup> Una evoluzione sul tema delle materie trasversali in M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*, in *Federalismi.it*, 20/2022, 17ss.

<sup>46</sup> Sulla giurisprudenza costituzionale in merito alla ripartizione di competenze

in una direzione opposta rispetto all'idea federalista della riforma, contribuendo di fatto ad un rinnovato centralismo<sup>47</sup>. Dall'interpretazione di questa disposizione da parte della Corte costituzionale è giunta la scelta "discutibile" di legittimare la Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità di leggi regionali vigenti per violazione dei principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari non dedotte dal Governo in sede di giudizio di costituzionalità in via principale, ridimensionando ancora una volta il ruolo delle regioni<sup>48</sup>.

Tornando al tema della presente indagine, e quindi alla posizione delle regioni speciali nel tipo di Stato, vi sono altri elementi del nuovo Titolo V che assumono rilievo.

Una prima considerazione attiene alla stessa formulazione dell'art.116 Cost. Dalla lettura della disposizione potrebbe desumersi la volontà di riaffermare la specialità data la mancata modifica del comma I, secondo cui le regioni speciali «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale»; tuttavia, come verrà approfondito di seguito, il terzo comma, aggiunto dalla legge costituzionale 3/20011, ha previsto che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119». Secondo certa dottrina, poichè il conseguimento di *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia* sarebbe un passaggio eventuale e facoltativo, non verrebbe intaccata la specialità, ma ciò non impedisce che altre regioni ordinarie possono dive-

---

tra Stato e Regioni v. R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze tra Stato e regioni 2001-2014*, Napoli, 2015. Ulteriore elemento che ha alimentato il contenzioso è costituito dalla modifica dell'art.127 Cost., avvenuta anch'essa con la legge cost. 3/2001, che ha stabilito l'eliminazione del controllo preventivo del Governo sui bilanci delle regioni.

<sup>47</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *Il riparto*, cit., 10.

<sup>48</sup> *Ex multis* sentenze Corte costituzionale nn.181 del 2015 e 196 del 2018. Sul punto v., R. BIN, *Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018)*, in *Le Regioni*, 1/2019, 15 ss; E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, 39.

nire sostanzialmente qualcosa di diverso rispetto a quanto originariamente previste del disegno della Costituente<sup>49</sup>. Se si analizza questo insieme alla nuova ripartizione di competenze riferita alle sole regioni ordinarie, appare evidente che il legislatore del tempo non abbia meditato abbastanza sul ruolo della specialità<sup>50</sup>.

Fino alla attuazione del comma III dell'art.116 Cost., il punto più controverso atteneva alla cd.*clausola di maggior favore*, introdotta dall'art.10 della legge cost.3/2001. Essa potrebbe essere considerata l'emblema dell'inseguimento, paradossale<sup>51</sup>, delle regioni speciali nei confronti di quelle ordinarie, le quali continuano ad essere il traino del regionalismo italiano. La disposizione in questione prevede che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Questa stesura «probabilmente

---

<sup>49</sup> Nel senso di ritenere confermata e valorizzata la specialità nonostante la differenziazione A. DESSI, *Cinque anni dopo la riforma del Titolo V: quale futuro per le specialità storiche?*, Atti del Convegno AIC “Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione” – Bologna 14/01/2002, in *associazioneconstituzionalisti.it*. L'A. qui afferma che la specialità viene garantita dalla legge costituzionale di approvazione dei Statuti a differenza della legge ordinaria per ottenere la differenziazione; tuttavia, dato anche il dato storico della difficoltà ad attuare e/o modificare gli statuti speciali, il fatto che le ulteriori forme di autonomia si ottengano con legge ordinarie rende il procedimento più agevole.

<sup>50</sup> In questo senso A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna e alla Valle d'Aosta)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 210 A. RUGGERI, *Prospettive di una specialità diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 6/2000, 845 ss. Si è avuta l'impressione che «le Regioni cosiddette speciali abbiano perso la loro specialità e che questa si stia trasferendo alle Regioni ordinarie» e che la riforma del Titolo V non ha neanche provato a dare una risposta all'interrogativo sulla attualità di un ruolo per le cinque regioni speciali (T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *associazioneconstituzionalisti.it*) *Contra* G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, 49 s., il quale ritiene che il legislatore della revisione abbia voluto rafforzare la specialità, intendendola «come qualcosa in più sia rispetto al passato [...] sia per il futuro», e, così, «lanciare una scommessa [...] sulla validità costituzionale di differenziare tra soggettività regionali».

<sup>51</sup> Cfr. G. VERDE, *Le trasformazioni*, cit., 46.

infelice»<sup>52</sup> e confusa<sup>53</sup> non ha fatto altro che formalizzare una perenne transitorietà<sup>54</sup> ed incertezza nel sistema regionale, considerata anche la nota difficoltà delle regioni speciali ad aggiornare i propri statuti in tal senso.

L'introduzione della clausola di “adeguamento automatico”, per alcuni, è stato un tentativo di attenuare gli effetti del divario tra regioni ordinarie e speciali prodotto dalla legge Bassanini<sup>55</sup>, ma nei fatti ha ulteriormente ingarbugliato il sistema e, sicuramente, non giovato al regime della specialità per diverse ragioni<sup>56</sup>. Infatti, oltre a non aver risolto la parabola discendente della specialità, non ha, tutt'oggi, spinto ad una revisione degli statuti speciali ai quali le regioni rimangono, per così dire, inchiodate<sup>57</sup>, cercando ancora di raggiungere le prerogative delle regioni ordinarie, grazie anche ad una giurisprudenza costituzionale favorevole. È proprio questo, in particolare, l'elemento centrale della *clausola di maggior favore*, cioè il fatto che essa non opera in modo diretto ma necessita di una operazione interpretativa ad “altissima discrezionalità”<sup>58</sup>. La Corte costi-

<sup>52</sup> Così P. GIANGASPERO, *La transitorietà infinita: l'applicazione della clausola di maggior favore a quasi 20 anni dalla sua entrata in vigore*, in *Le Regioni*, 3/2019, 869, 872.

<sup>53</sup> «alquanto ambigua e confusa» (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 *forumcostituzionale.it*, 10 dicembre 2001).

<sup>54</sup> Tale clausola sarebbe un «elemento spurio, un corpo estraneo ed inconciliabile con l'autonomia differenziata [...] non fa altro che alimentare quella situazione di incertezza e transitorietà» (così A. RUGGERI, *Il senso della specialità e la vicenda dell'autonomia siciliana (dalle esperienze del passato una lezione per l'avvenire)*, in *Nuove autonomie*, 1/2022, 61, 76).

<sup>55</sup> Tra gli altri, F. SALVIA, *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, in *Diritto e società*, 2002, 458, 459; A. COINU, G. DEMURO, *Regioni a statuto speciale*, cit.; la clausola di maggior favore è stata anche finita “soluzione-tampone” in A. RUGGERI, *Il senso della specialità*, 74.

<sup>56</sup> Una critica all'art.10 della legge cost. 3/2001 in A.M. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuovi fonti e realtà effettiva*, in *Italian papers on federalism*, 1-2/2016, 1, 13ss;

<sup>57</sup> G. VERDE, *Uniformità e specialità delle regioni*, in *Rivista AIC*, 4/2015, 13.

<sup>58</sup> Sul punto, tra gli altri, M. ARMANNI, *Il principio di sussidiarietà nelle Regioni speciali tra giurisprudenza costituzionale e possibili soluzioni interpretative*, in O. CHESSA, P. PINNA (a cura di), *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Torino, 175 ss; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 268 ss; S. PAJNO, *L'“adeguamento automatico” degli statuti speciali*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Milano, 173 ss.

tuzionale ha elaborato, con non poche difficoltà, diversi criteri per capire in che modo attuare il meccanismo di adeguamento automatico derivante dall'applicazione della clausola, nonostante vi sia stato un tentativo chiarificatore da parte del legislatore<sup>59</sup>. Non potendo qui richiamare la copiosa giurisprudenza costituzionale in merito e i diversi criteri via via adottati dalla Corte<sup>60</sup>, è da evidenziare come l'applicazione dell'*adeguamento automatico* non abbia comportato un aumento delle attribuzioni per le regioni speciali, anche perché le “nuove” competenze da esse ottenute devono sottostare non solo ai limiti statutari ma a quelli che il Titolo V stabilisce per le regioni ordinarie<sup>61</sup>.

Anzi, al contrario, la clausola ha finito per divenire *di sfavore*<sup>62</sup> quando è risultato (e non accadeva di rado) impossibile stabilire se vi fosse stata o meno una condizione più vantaggiosa<sup>63</sup>, come accaduto con la sentenza 314 del 2003<sup>64</sup> relativa alla Regione Siciliana, ritenuta “non poco pregiudizievole per l'autonomia”<sup>65</sup>.

<sup>59</sup> Con Part.11 della legge 5 giugno 2003, n.131 cd. *Legge La Loggia*. Sul punto G. PITRUZZELLA, *Regioni speciali e province autonome. Commento all'art. 11*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003*, n. 131, Bologna 2003, 213; P. GIANGASPERO, *La transitorietà infinita*, cit., 871ss.

<sup>60</sup> Tra i quali “divieto di trattamento deteriore”, “valutazione in concreto” o “non applicazione delle disposizioni di minor favore”. Si rinvia a M. ROSINI, *I 20 anni della “clausola di maggior favore”: un bilancio con riguardo allo statuto di autonomia del Trentino alto adige/Sudtirolo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2022, 93ss; A. RUGGERI, *Forma e sostanza dell'«adeguamento» degli statuti speciali alla riforma del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2003, 357.

<sup>61</sup> «La Corte, infatti, ha chiarito che quando le Regioni speciali fanno riferimento a materie appartenenti alla propria competenza esclusiva, si applicano i limiti, così come configurati dai loro Statuti (sent. n. 48 e 227 del 2003 e n. 62 del 2005), quando, invece si applica la clausola di maggior favore valgono i limiti previsti nel Titolo V, inclusi quelli che derivano dalle competenze statali esclusive in materie trasversali (sent. 274/ 2003; sent. n. 383/2005; sent. n. 134/2006)» (così A.M. POGGI, *Le funzioni legislative*, cit., 16).

<sup>62</sup> I. RUGGIU, *Le nuove materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art.10, legge costituzionale 3/2001*, in *Le Regioni*, 5/2011, 775, 806.

<sup>63</sup> A.M. POGGI, *Le funzioni legislative*, cit., 16.

<sup>64</sup> Sentenza 313 del 13 ottobre 2003, sui ricorsi 23 e 28 del 2001 proposti dal Commissario dello Stato della Regione Siciliana prima della riforma del Titolo V. Un commento alla sentenza in C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra “sistemi”*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 682ss.

<sup>65</sup> È stata infatti definita “un pericoloso precedente”, il cui risultato è stato quello di «sbarrare le porte all'ingresso in Sicilia delle forme e condizioni più favorevoli per l'autonomia, ex art. 10 della legge di riforma (l'isolamento dell'isola è così assicurato...)»

In conclusione, la legge costituzionale 3/2001, attraverso la *clausola di adeguamento automatico* o di *maggior favore*, che avrebbe dovuto avere un effetto *ad tempus*<sup>66</sup>, ha finito per introdurre un sistema che non solo ha costituzionalizzato la transitorietà dell'assetto regionale, ma lo ha fatto costringendo le regioni speciali a adeguare “a piacimento” i propri statuti senza modificarli attraverso leggi di rango costituzionale, in violazione dell'art.138 Cost<sup>67</sup>.

### 3. *L'autonomia differenziata (tentata) e la decisione della Corte costituzionale n.192 del 2024*

Dopo ventitré anni dalla introduzione dell'art.116 Cost. comma III., il legislatore ha provveduto all'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario con la legge 26 giugno 2024, n.86<sup>68</sup>. Questa legge è venuta alla luce dopo anni nei quali le regioni che più avrebbero voluto ottenere la differenziazione avevano già svolto dei *referendum* consultivi<sup>69</sup> e sottoscritto delle *pre-intese*, ossia atti tra il governo nazionale e le tre regioni (Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto) che avevano manifestato l'intenzione di far uso della procedura ex art. 116, III comma, Cost<sup>70</sup>.

Le questioni relative all'attuazione di questa disposizione, ampiamente discusse in dottrina sin dalla fase preliminare alla approvazione della legge cd.*Calderoli*, sono molteplici e attengono, tra le altre, alla necessità

---

(A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il “bilanciamento” mancato (nota a Corte cost. n. 314 del 2003)*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2003, 4.

<sup>66</sup> A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi*, cit.

<sup>67</sup> Così F. TERESI, *La inaspettata cristallizzazione del sistema di sindacato costituzionale delle leggi siciliane prevista dallo statuto speciale in una discutibile sentenza della Corte costituzionale. (nota a Corte cost. sent. N.314 del 2003)*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2003.

<sup>68</sup> Una ricostruzione del processo che ha portato alla sua attuazione in S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 1/2025.

<sup>69</sup> 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto, a seguito della sentenza della Corte costituzionale 118 del 2015 che ha autorizzato lo svolgimento di *referendum consultivi* a patto che essi non portassero ad una sovrapposizione ovvero ad un contrasto con il procedimento previsto dall'art.116.3 Cost.

<sup>70</sup> Sul punto L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, cost.*, in *Rivista AIC*, 4/2018, p. 319 ss.

di adottare una legge di attuazione costituzionale<sup>71</sup>, all'impatto sul sistema delle fonti<sup>72</sup>, ed alle diseguaglianze economiche e ai *livelli essenziali delle prestazioni sui diritti civili e sociali (LEP)*, la cui definizione è presupposto per procedere alla differenziazione<sup>73</sup>; tuttavia, in merito all'oggetto del presente scritto, ciò che rileva maggiormente è l'impatto della legge 86 del 2024 sul regionalismo italiano<sup>74</sup>.

Innanzitutto, occorre rilevare che, se alcune regioni accedessero all'*autonomia differenziata* si costituirebbe una architettura regionale con tre categorie di regioni: le regioni speciali, ognuna con le sue peculiarità derivanti dai diversi statuti, le regioni ordinarie disciplinate interamente dal Titolo V, e le regioni ordinarie differenziate ai sensi dell'art.116.3 Cost<sup>75</sup>. In altre parole, si verrebbe ad incidere sull'«essenza dell'ordinamento costituzionale italiano, poiché consentendo un'attribuzione ulteriore di competenze alle Regioni ordinarie, si porrebbero le basi per una nuova (rispetto al modello del 1948) configurazione della Repubblica<sup>76</sup>.

Questo “regionalismo confuso”<sup>77</sup>, inoltre, è in gran parte frutto di

---

<sup>71</sup> Autorevole dottrina, maggioritaria, ha negato tale esigenza, tra gli altri, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino 2002, 144; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 9/2002, 9. *Contra* F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le regioni*, 6/2001, 1164 ss; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art.116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 156.

<sup>72</sup> Sul punto si rinvia, tra gli altri, a M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, 156 ss.

<sup>73</sup> Tra gli altri, L. VIOLINI, *Livelli essenziali e regionalismo differenziato: riflettendo sui nessi tra l'art. 117, II comma, lett. m) e l'art. 116, III comma della Costituzione, alla luce dei lavori del CLEP*, in *Federalismi.it*, 21 febbraio 2024;

<sup>74</sup> Una completa analisi della cd. *autonomia differenziata* in Aa.Vv., *L'autonomia differenziata*, in *Nuove Autonomie*, fasc.spec. 1/2024.

<sup>75</sup> Unico elemento che accomuna le speciali con le differenziate sarebbe il fondamento Costituzionale all'art.116, le prime al comma I e le seconde al comma III, v. T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in *Diritti Regionali*, 2/2019, 6, 9. L'A. qui sostiene che le speciali comunque manterrebbero una maggiore flessibilità sulle ulteriori competenze attribuibili poiché, a differenza delle regioni differenziate, non avrebbero il limite di alcune materie previste dall'art.117 Cost.

<sup>76</sup> Così R. BIFULCO, *I limiti al regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4/2019, 260, 261.

<sup>77</sup> Così provocatoriamente G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art.116 comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019.

valutazioni politiche territoriali celate dietro proposte federaliste<sup>78</sup> che rischiano di segnare, in negativo, la *Questione meridionale*<sup>79</sup> non ancora risolta, che a propria volta incide sul disegno regionalista della Costituente e sulle sorti di alcune regioni speciali, segnatamente Sicilia e Sardegna.

Molte delle considerazioni svolte nel tempo circa i possibili effetti della legge 86 del 2024 sono state travolte dalla *storica*<sup>80</sup> sentenza della Corte costituzionale n.192 del 2024<sup>81</sup>.

Sono diversi i punti focali della decisione che, pur non avendo dichiarato l'illegittimità dell'intera di legge, ne ha di fatto svuotato l'impianto.

Uno dei pilastri del ragionamento della Corte è quello che attiene alla distinzione tra *materie* e *funzioni*; la Corte ha qui specificato come la differenziazione non può prevedere il conferimento di intere materie alle regioni «poiché il principio di sussidiarietà opera attraverso un giudizio di adeguatezza, esso non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni e non può riguardare intere materie», intendendosi per funzione l'«un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità»<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup> «Il nuovo regionalismo [...] è nato per dividere, non per unire» e contiene venature secessioniste celate dietro le parole “federaliste” (così V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 4/2012, 791, 794.

<sup>79</sup> Lo stesso Gaspare Ambrosini legava le sorti del regionalismo alla questione meridionale (sul punto A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo – rassegna online*, spec. 2/2019, 29; sul tema v. G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, 2019; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta*, Napoli, 2019.

<sup>80</sup> Definibile “storica” per diversi motivi, sia per l'importanza della materia oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, sia per la indubbia rilevanza politica della stessa, sia per i numerosi precetti giuridici richiamati con autorevolezza (cfr. A. SPADARO, *La “quadratura del cerchio”...o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti Regionali*, 1/2025, 1). Commenti alla sentenza in L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte costituzionale*, in *lecostituzionaliste.it*, 17 dicembre 2024; A. SAIITA, *Quale futuro per l'autonomia differenziata? La risposta è nella sentenza n. 192 del 2024*, in *Federalismi.it*, 7 maggio 2025.

<sup>81</sup> I principi in essa richiamati sono stati ulteriormente chiariti nella sentenza 10 del 2025 in tema di referendum abrogativo volto ad abrogare l'attuazione dell'autonomia differenziata. Un commento alla sentenza in E. SANTORELLI, *L'inammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata e il paternalismo costituzionale*, in *ConsultaOnline*, 1/2025, 375ss.

<sup>82</sup> *Cons.dir.* 4. Si intende, invece, per materia «una gran quantità di funzioni eterogenee, per alcune delle quali l'attuazione del principio di sussidiarietà potrà portare

Per quanto attiene alle regioni speciali, invece, la legge di attuazione dell'art.116.3 Cost. prevedeva l'applicazione della *clausola di maggior favore*<sup>83</sup> anche a seguito dei processi di differenziazione, consentendo alle cinque regioni a statuto speciale di accedere a ulteriori forme di autonomia. Seppur, secondo alcuni, questa disposizione fosse l'unica “palesamente incostituzionale”<sup>84</sup>, la dottrina era divisa sul punto<sup>85</sup>, ma la Corte costituzionale ha dato ragione a chi ne sottolineava l'evidente contrasto con il dato letterale dell'art.116.3 Cost. che fa riferimento ad “altre regioni”, intendendosi come altre rispetto alle regioni speciali<sup>86</sup>.

L'idea alla base di questa previsione però sembra essere la medesima che ha accomunato tutti i precedenti interventi legislativi, di rango costituzionale e non, ossia non tener conto delle regioni speciali e della difficoltà, spesso anche per motivi di carattere politico, di procedere alla revisione degli statuti, oltre che della volontà di lasciare il sistema regionale in una perenne transitorietà<sup>87</sup> nella quale le regioni speciali seguono le sorti di quelle ordinarie (o in futuro differenziate).

---

all'allocazione verso il livello più alto, mentre per altre sarà giustificabile lo spostamento ad un livello più vicino ai cittadini».

<sup>83</sup> Art. 11 comma 2 della l.86/2024.

<sup>84</sup> A. MORRONE, *Lo Stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustiziainsieme.it*, 28 gennaio 2025.

<sup>85</sup> A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit.; I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti Regionali*, 1/2019. Contra S. PAJNO, *L'“adeguamento automatico” degli statuti speciali*, in *www.federalismi.it*, 23/2008; T. CERRUTI, *Regioni speciali*, cit.

<sup>86</sup> Vi sarebbero anche motivazioni legate alla oggettiva complessità che deriverebbe dall'estensione a regioni speciali e province autonome di accedere ad ulteriori forme di autonomia, oltre al fatto che comporterebbe un ulteriore asimmetria nel modello regionalistico duale. (cfr. P. SCARLATTI, *Clausola di maggior favore e autonomia differenziata*, in *Diritti Regionali*, 1/2025, 111, 129). Sulla clausola di maggior favore nella argomentazione della Corte costituzionale v. G. Trenta, *Le ambiguità della clausola di maggior favore nell'evoluzione dell'autonomia regionale*, in *Nomos*, 2/2025.

<sup>87</sup> Transitorietà prevista dalla stessa legge *Calderoli*, che all'art.7 prevede che le *Intese* tra Stato e Regione che accede alla differenziazione non può avere una durata massima di dieci anni e che, salvo rinnovo tacito, può essere revocata. In questo ultimo caso avremmo una ulteriore modifica al riparto di competenze, fermo restando che vi sarebbero difficoltà pratiche a “tornare indietro” dalla differenziazione in termini pratici e politici. Circa la reversibilità, e non, della differenziazione v. A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 40,

In sintesi, l'importanza della sentenza non sta tanto nella declaratoria di illegittimità delle singole disposizioni della legge sull'autonomia differenziata<sup>88</sup> – che pur hanno un impatto immediato su una rilevante scelta politica dell'attuale maggioranza – quanto nell'essersi occupata direttamente della forma di Stato repubblicana con una interpretazione organica e di sistema, cosa che non accadeva dalla sentenza, anch'essa storica, 303 del 2003<sup>89</sup>, la cd. *sentenza Mezzanotte*.

Dalla lettura della decisione è possibile ricavare che, dichiarando l'incostituzionalità parziale della legge 86/2024, la Corte abbia sostanzialmente interpretato lo stesso art.116.3 Cost<sup>90</sup>. Simile considerazione sembra confermata dalla stessa sentenza, al par.4 del *Considerato in diritto*, che recita «l'esame delle questioni richiede di procedere all'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., introdotto con la riforma costituzionale del 2001. Tale disposizione, che consente di superare l'uniformità nell'allocatione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano, non può essere considerata come una

---

<sup>88</sup> Su “ciò che ne rimane” v. tra gli altri, G. DONATO, *Le cancellature della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata: dalla monade al principio di sussidiarietà*, in *Diritti Regionali*, 1/2025, 31 ss. I punti da approfondire della pronuncia sono molteplici, tra i quali quello attinente alle modalità con le quali la legge oggetto di scrutinio di legittimità avrebbe tentato di dare attuazione alla disposizione costituzionale, sul punto *ex multis* S. BARTOLE, *Differenziazione e ordinamento regionale vivente*, in *Astrid Rassegna*, 1/2025, 1 ss.; altro elemento estremamente dibattuto sin dai lavori preparatori all'emanazione della l.86/2024 è quello relativo ai livelli essenziali delle prestazioni, per il quale si rinvia, tra gli altri, a G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni tra processi di differenziazione ed esigenze di eguaglianza*, Napoli, 2024; V.P. GROSSI, *Equilibri impossibili? Regionalismo differenziato e livelli essenziali delle prestazioni dopo la sentenza della Corte costituzionale, n. 192 del 2024*, in *Osservatorio costituzionale*, 4/2025, 173ss.

<sup>89</sup> Cfr. A. SAITTA, *Quale futuro*, cit., 2.

<sup>90</sup> Secondo alcuni è la disposizione costituzionale il “vero” oggetto della decisione, tanto da sostenere che attraverso di essa la Corte abbia riscritto il Titolo V, aggiungendo «siamo certi che il risultato ottenuto sia quello di una interpretazione sistematica? O, piuttosto, la Corte costituzionale ha riscritto i contenuti della forma di stato definiti dal nuovo Titolo V? Unità e pluralismo nella Costituzione scritta conducono alle conclusioni cui sono portati dalla decisione della Corte costituzionale?» (A. MORRONE, *Lo Stato regionale*, cit.). Sembra che questo fosse il vero “bersaglio” dei detrattori della legge in questione, intenti a far dichiarare l'illegittimità, non arrivata, della disposizione costituzionale sin dalla riforma del 2001 (cfr. A. RUGGERI, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso...l'ignoto*, in *Diritti Regionali*, 3/2024, 858ss).

monade isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, con cui va armonizzata».

Al di là delle diverse possibili considerazioni circa il disegno di regionalismo che emerge dalla sentenza in oggetto – che probabilmente avrà delle ripercussioni in successive pronunce oltre che sul legislatore – rimane un dato di fatto che, ad oltre un ventennio dalla revisione costituzionale, non vi sia ancora un chiaro modello di regionalismo, modello che presumibilmente subirà ulteriori stravolgimenti a causa della infelice formulazione del nuovo titolo V e delle oramai assenti ragioni storiche del dualismo previsto dai costituenti.

#### 4. *Andare oltre il dualismo ordinarie/speciali e il bicameralismo perfetto*

Il quadro delineato così sinteticamente mostra come l'evoluzione del tipo di Stato italiano non sembra seguire una continuità logica, essendo passata da fasi di centralismo celate dietro interventi a favore delle regioni, fino a fasi indirizzate ad un federalismo che appare andare oltre il disegno dei Padri Costituenti.

Le evoluzioni dell'ordinamento repubblicano, alcune fisiologiche, altre dettate dalle contingenze politiche<sup>91</sup>, portano a chiedersi quanto rimanga delle motivazioni che hanno condotto alla distinzione tra regioni ordinarie e speciali. Se si ritiene che i tempi attuali richiedano un superamento di tale dualismo si aprono diversi possibili scenari.

Autorevoli costituzionalisti hanno sostenuto che la presenza delle regioni a statuto speciale sia un elemento imprescindibile della forma (/ tipo) di Stato e la loro messa in discussione minerebbe il patto costituyente<sup>92</sup>. Tuttavia, occorre chiedersi se forse, e l'analisi storica sembrerebbe confermarlo<sup>93</sup>, la specialità non sia diventata sempre più un limite per le cinque regioni che ne “godono”, le quali necessiterebbero di una maggiore flessibilità che tenga comunque conto delle peculiarità di quei territori.

<sup>91</sup> Ci si riferisce, nuovamente, all'uso congiunturale delle riforme, v. *supra*.

<sup>92</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 26.05.2014. nello stesso senso A. FERRARA, *Riflessioni in punta di penna sul principio di specialità regionale*, in *Federalismi.it*, 3 dicembre 2008, 3.

<sup>93</sup> Pare superfluo argomentare circa l'insussistenza di gran parte di quelle ragioni storiche che hanno portato alla specialità regionale, sostituite da ragioni di carattere identitario anch'esse in crisi (cfr. T. CERRUTI, *Regioni speciali*, cit., 20).

Sulla autonomia differenziata, così come pensata dalla riforma del Titolo V, la Corte costituzionale ha già fornito, nella citata decisione n.192 del 2024, chiari confini entro cui muoversi, ma si potrebbe pensare a strade diverse che modifichino, stavolta in modo chiaro e non transitorio, l'assetto territoriale delineato dalla Costituzione.

Negli anni è stata proposta a più riprese, nonostante il debole accoglimento in dottrina, l'idea di una *specialità diffusa*<sup>94</sup>. Secondo questa teoria bisognerebbe abbandonare il dualismo e far sì che ogni regione possa contrattare con lo Stato al fine di attingere ad un "paniere" di funzioni<sup>95</sup>, escludendo alcuni ambiti lasciati allo Stato ed evitando che le materie concorrenti possano creare confusione nel sistema delle competenze<sup>96</sup>.

Una siffatta soluzione dovrebbe realizzarsi in modo graduale e attraverso un dialogo alla pari tra Stato e Regioni, in modo che sia frutto delle reali esigenze ed esperienze regionali<sup>97</sup>.

Se una strada di questo tipo appare quasi inevitabile, vista la convergenza tra le due categorie di regioni, non sarebbe comunque sufficiente a stabilizzare il sistema e risolvere il *peccato originale* del tipo di Stato.

Occorre, infatti, ripensare al regionalismo italiano in un'ottica più ampia, non trascurando di un'altra perenne *transitorietà*, quella della forma di governo che subisce continuamente mutamenti di fatto e tentativi di riforme costituzionali; servirebbe, in altre parole, avere un disegno complessivo della Repubblica<sup>98</sup>.

Negli ultimi anni si era già assistito ad un rinnovato centralismo che si è accentuato durante l'emergenza pandemica da Covid-19<sup>99</sup>. Questa

---

<sup>94</sup> A. RUGGERI, *Prospettive di una specialità diffusa delle autonomie regionali*, cit.; Id. *Ancora in tema di specialità e "specializzazione" dell'autonomia regionale (spunti teorico-ricostruttivi offerti da un libro recente)*, in *Nuove Autonomie*, 1/2022, 363ss.

<sup>95</sup> Ricorda a tratti il concetto della *tabla de quesos* dell'autonomismo spagnolo, v. *supra*.

<sup>96</sup> A. RUGGERI, *Il senso della specialità*, cit., 81.

<sup>97</sup> Cfr. A.M. POGGI, *Il regionalismo italiano*, cit., 8ss.

<sup>98</sup> Cfr. A. MORRONE, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in *Nuove Autonomie*, fasc.spec. 1/2019, 219ss.

<sup>99</sup> A. MORELLI, *L'incerta attuazione del regionalismo differenziato*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle Autonomie*, Torino, 2022, 101ss; sul rapporto tra Stato e periferie nella gestione delle emergenze v. I. SPADARO, *Decentramento politico e pandemia: spunti per un "regionalismo dell'emergenza"*, in *Rivista AIC*, 4/2022, 146ss. Si è discusso, infatti, ai margini della pandemia, della attuazione di alcune disposizioni dello Statuto siciliano, sul punto v. B.G. DI MAURO, *La specialità dello statuto della Regione siciliana ai tempi della pandemia da Covid-19. Prime note sui recenti tentativi di attuazione di alcune norme statutarie*, in *Diritti Regionali*, 3/2020, 571.

tendenza, unita alla perdurante crisi della rappresentanza politica ed alla necessità di fornire risposte rapide all'Unione Europea e ad altri organismi internazionali, richiede un rinnovamento dell'organo centrale nella nostra forma di governo, il Parlamento (non estraneo alla crisi della forma di governo<sup>100</sup>), in modo da rivitalizzarlo anche attraverso un ruolo maggiore delle autonomie regionali.

Non potendo in questa sede analizzare la copiosa dottrina e le diverse proposte di riforma del bicameralismo perfetto, si vuole sottolineare solo come un maggiore coinvolgimento delle regioni nella composizione dell'organo legislativo, si potrebbero risollevare le sorti del Parlamento e quelle del regionalismo<sup>101</sup>, frenando le ventate federaliste/secessioniste attraverso una vera, e finora assente, *politica regionale nazionale*<sup>102</sup>.

L'esigenza di rinnovare l'istituzione parlamentare al fine di consentire alle regioni di incidere maggiormente nelle scelte legislative è stata evidenziata dalla stessa legge costituzionale 3/2001, in particolare all'art.11 relativo alla cd. *Bicameralina*<sup>103</sup>, che recita «Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione»<sup>104</sup>. Già allora, dunque,

---

<sup>100</sup> Sulla crisi del Parlamento v., tra gli altri, A. BARBERA, P. BARCELLONA, F.P. BONIFACIO, G. FERRARA, A. MANZELLA, *Il parlamento tra crisi e riforma*, Milano, 1985; A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e iniziative*, in *Federalismi.it*, spec. 3/2019, 257ss; F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in *Federalismi.it*, spec. 3/2019, 35ss;

<sup>101</sup> «Tanto più è ampio e profondo nella nostra Repubblica il sistema delle autonomie, tanto più vi è la necessità di momenti di sintesi politica [...] solo il Parlamento è in grado, per il suo legame organico con il popolo, titolare permanente di sovranità, di coordinare, cioè di condizionare le autonomie» (così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 20023, 438).

<sup>102</sup> A.M. POGGI, *Le funzioni legislative*, cit., 26.

<sup>103</sup> Tale disposizione delegava ai regolamenti parlamentari le modalità di integrazione della commissione bicamerale per le questioni regionali per agevolare il coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi.

<sup>104</sup> Ritenendo quindi l'integrazione della commissione come un passo intermedio verso un superamento dell'attuale sistema parlamentare. In questo senso, e sul ruolo della commissione integrata, P. CARETTI, *La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, 2-3/2003, 351 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, fasc.spec. 3/19, 57, 68 ss; R. BIFULCO, *Una piccola grande riforma: l'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali*, in M. CASTELLÀ ANDREU, S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*, Napoli, 2018, 217ss.

si riconosceva per le regioni l'impossibilità di funzionare adeguatamente in mancanza di adeguati interventi sia sul bicameralismo che sull'assetto delle Regioni speciali<sup>105</sup>.

Quello che appare necessario, in conclusione, è più che un regionalismo differenziato, un *Bicameralismo differenziato*<sup>106</sup>, con un Senato formato da rappresentanti regionali, volto a garantire una responsabilizzazione delle Regioni e a smorzare spinte asimmetriche che portano ad alimentare il contenzioso costituzionale<sup>107</sup>.

La strada da percorrere in tale direzione sarebbe sicuramente accidentata, anche perché nonostante gran parte della dottrina sia consapevole che il bicameralismo perfetto necessita di una revisione, tante sono le possibili soluzioni<sup>108</sup>.

Queste sarebbero fisiologicamente influenzate da convinzioni culturali o da posizioni ideologiche ma ciò non dovrebbe impedire di ragionare insieme sul futuro della Repubblica, in modo analogo a come avvenne in Assemblea costituente.

---

<sup>105</sup> Cfr. G. VERDE, *Uniformità e specialità*, cit., 2.

<sup>106</sup> Espressione di G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1994, 198.

<sup>107</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Differenziare il Parlamento!*, in G. PITRUZZELLA, A.M. POGGI (a cura di), *Riforme istituzionali e forma di governo*, Torino, 2023, 39ss. «La mancanza di una sede di raccordo costituzionalmente riconosciuta per tutte quelle decisioni che incideranno sul terreno sdruciolevole delle politiche pubbliche, tanto dello Stato quanto della Regione, rischia di portare la Corte costituzionale ad esprimersi su profili politici e da sempre riservati alla politica» (così L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, 1/2020, 232, 257).

<sup>108</sup> Tra le altre, vi è chi propone una Camera bassa elettiva che intrattiene il rapporto di fiducia con il Governo, costituendo questa il perno della forma di governo, ed un Senato regionale con il compito di fungere da perno della forma di stato regionale (E. CHELLI, *Il bicameralismo differenziato e il Senato quale perno della forma di Stato regionale*, in *Astrid*, 13/2015); mentre altri propenderebbero per un cambiamento più radicale verso un monocameralismo (P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Rivista AIC*, ottobre 2013).

### Abstract

Dopo un ventennio dalla Riforma del Titolo V del 2001 si è tentato di attuare l'art.116 comma 3 della Costituzione ed introdurre il *regionalismo differenziato*. Al di là delle sorti di tale tentativo, già limitato dalla Corte costituzionale, occorre riflettere sul sistema regionale nel suo complesso. Alla luce dei diversi interventi normativi che hanno provato a dare forma alle regioni non si può tuttora affermare che vi sia un preciso modello di regionalismo, che è stato in una perenne transizione. Inoltre, stando alle crescenti istanze federaliste ed alle difficoltà di attuazione degli statuti speciali, ci si chiede se la dualità ordinarie/speciali non necessiti di un definitivo superamento.

Regionalism in (eternal) transition: towards widespread specialisation?

Twenty years after the 2001 reform of Title V, an attempt was made to implement Article 116(3) of the Constitution and introduce differentiated regionalism. Regardless of the outcome of this effort, which has already been limited by the Constitutional Court, it is necessary to reflect on the regional system as a whole. Considering the various regulatory measures that have tried to shape the regions, it still can't be said that there's a clear model of regionalism, which has been in a constant state of transition. Also, given the growing federalist demands and the difficulties in implementing special statutes, we wonder if the ordinary/special duality needs to be definitively overcome.