



CONVEGNO DEL GRUPPO DI PISA
IL REGIONALISMO ITALIANO ALLA PROVA DELLE DIFFERENZIAZIONI
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO – 18-19 SETTEMBRE 2020

IL VALORE DI “UNITÀ-AUTONOMIA” QUALE FONDAMENTO E LIMITE DEI
GIUDIZI IN VIA D’AZIONE E DELLA “SPECIALIZZAZIONE”
DELL’AUTONOMIA REGIONALE (PRIME NOTAZIONI)*

ANTONIO RUGGERI**

SOMMARIO: 1. La “politicità” delle azioni processuali esercitate da Stato e Regioni e il bisogno della sua opportuna messa a fuoco alla luce della indicazione offerta dall’art. 5 che, dando voce al valore di “unità-autonomia” (o – se si preferisce dire – di “autonomia-unità”), richiede il costante mantenimento dell’equilibrio tra le istanze espressive, rispettivamente, di interessi nazionali e di interessi regionali e sollecita, pertanto, gli enti suddetti ad attivarsi per l’appagamento sia dei propri che degli altrui interessi, in realtà a conti fatti comuni ad entrambi. – 2. La *ratio* del disposto costituzionale riguardante la “specializzazione”, le prospettive di un ulteriore avanzamento del modello che punti ad un regime di *specialità diffusa*, le garanzie di cui comunque il valore di “unità-autonomia” non resterebbe privo, grazie ad un uso accorto ed incisivo allo stesso tempo delle competenze “trasversali”, a partire da quella concernente i “livelli essenziali delle prestazioni”.

1. La “politicità” delle azioni processuali esercitate da Stato e Regioni e il bisogno della sua opportuna messa a fuoco alla luce della indicazione offerta dall’art. 5 che, dando voce al valore di “unità-autonomia” (o – se si preferisce dire – di “autonomia-unità”), richiede il costante mantenimento dell’equilibrio tra le istanze espressive, rispettivamente, di interessi nazionali e di interessi regionali e sollecita, pertanto, gli enti suddetti ad attivarsi per l’appagamento sia dei propri che degli altrui interessi, in realtà a conti fatti comuni ad entrambi

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista.

** Professore emerito di Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Messina.

Torno, nella succinta riflessione che mi accingo a svolgere, ad intrattenermi sulle prospettive della “specializzazione” dell’autonomia, riguardandole alla luce delle indicazioni a mia opinione desumibili dall’art. 5 della Carta. Per far ciò, muovo da lontano soffermandomi, sia pure con la rapidità imposta dallo spazio assai limitato di cui ora dispongo, su quell’autentico nervo scoperto delle relazioni Stato-Regioni che è dato dal carattere politicamente colorato dell’azione processuale esercitata da questo o quell’ente davanti alla Corte. Il terreno processuale, infatti, com’è stato da tempo messo in chiaro da un’autorevole dottrina, costituisce un banco di prova illuminante al fine della chiarificazione anche delle questioni di ordine sostanziale, specie – per ciò che qui interessa – di quelle che attengono al cuore pulsante dell’autonomia costituzionalmente garantita.

Nella sua corposa e documentata relazione su *Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*¹ B. Liberali ha con dovizia di argomenti (e rifacendosi con personali svolgimenti ad una indicazione – come si sa – condivisa da un largo schieramento di studiosi²) insistito sulla “politicità” che pervade e segna l’intero andamento delle iniziative processuali di Stato e Regioni. Ebbene, il punto merita, a mia opinione, un supplemento di riflessione e torna assai utile – come tenterò di mostrare – allo scopo di avviare sul giusto binario alcune questioni ad oggi assai dibattute concernenti la messa in atto del meccanismo di “specializzazione”, di cui all’art. 116 cost., specie di quelle fatte oggetto di studio da G. Mobilio, nella sua relazione su *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*.

Muovo da un dato che può dirsi ormai teoricamente fermo, peraltro avvalorato da una consolidata esperienza: quello per cui, a motivo del carattere laconico e sibillino degli enunciati costituzionali contenenti i cataloghi delle materie rimesse alla disciplina legislativa di Stato e Regione, la ricognizione dei confini delle sfere di competenza proprie degli enti in parola e la individuazione di ciò che è in esse contenuto rimanda, a conti fatti, alla natura ed alla dimensione degli interessi di cui gli enti stessi sono chiamati a farsi cura. In buona sostanza, sono proprio questi ultimi, nella loro proiezione ora nazionale ed ora regionale, a fare la competenza stessa e, perciò, a sollecitare questo o quell’ente ad attivarsi al fine della loro salvaguardia, laddove reputi che siano messi a rischio dalle discipline legislative venute alla luce per mano dell’ente convenuto in giudizio.

L’apprezzamento dell’interesse – si suol dire – è un fatto “politico”, come tale insindacabile da chicchessia; altro è poi, ovviamente, che l’iniziativa processuale vada a buon fine; ma quest’esito – rimesso, secondo una tesi largamente diffusa, all’esercizio di un ruolo “arbitrale” giocato dalla Consulta³ – è parimenti dipendente da un altro

¹ I riferimenti a questo ed agli altri contributi al nostro incontro di studio sono tratti dalla versione apparsa nel sito del Gruppo di Pisa (www.gruppodipisa.it) in vista dell’incontro stesso.

² Indicazioni possono, volendo, aversi da T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR - A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2019, 331 ss., spec. 339 s.

³ Una consustanziale, irrisolta ambiguità teorica avvolge la qualifica in parola, che richiederebbe approfondimenti e verifiche qui, per evidenti ragioni, d’impossibile realizzazione.

apprezzamento del giudice costituzionale, esso pure politicamente colorato (in linea con la doppia “anima”, politica e giurisdizionale, comunemente considerata sua propria⁴).

Il diverso regime dei vizi che possono essere, rispettivamente, denunciati da Stato e Regione mette, poi, in rilievo – secondo l’opinione corrente – la diversa qualità che connota l’azione processuale del Governo a seconda che agisca a tutela della sfera di competenze dello Stato ovvero che si attivi a presidio di norme costituzionali diverse da quelle che la riguardano: nell’un caso, il Governo si farebbe appunto difensore di interessi nazionali insidiati dalla legge regionale impugnata, nell’altro invece garante della legalità costituzionale lesa dall’atto di autonomia.

Questa distinzione, con le dovute cautele, può – se si vuole – essere tenuta ferma; è un fatto, però, che anche i vizi che non conseguono alla violazione della competenza sono pur sempre vagliati alla luce del criterio, assorbente a mo’ di un buco nero, dell’interesse. È un dato inconfutabile, di lampante evidenza, nei casi di denuncia congiunta del parametro concernente la competenza e di parametri diversi; ma è un dato che, pur restando sullo sfondo e non rendendosi dichiaratamente visibile, c’è ugualmente e condiziona l’intero andamento dell’iniziativa processuale del Governo (ad es., laddove dovesse aversi la rinuncia al ricorso, incomprensibile a tener fermo l’assunto secondo cui l’iniziativa stessa si giustifica nel bisogno di preservare il rispetto della Costituzione).

Insomma, interessi nazionali *versus* interessi regionali, dei quali si facciano rispettivamente interpreti lo Stato e le Regioni, nei giudizi in via d’azione? Se n’è avuta una originale, particolarmente espressiva rappresentazione, in uno studio di una sensibile dottrina venuto di recente alla luce, nel quale è rimarcato il ruolo in via esclusiva esercitato dal Governo nei giudizi in parola quale paladino dell’“unità” della Repubblica minacciata dagli atti di autonomia⁵.

A me pare che questo modo di vedere le cose richieda talune precisazioni che, portandosi oltre le previsioni presenti, sul piano sostanziale, nel Titolo V e, su quello processuale, nella disciplina concernente i giudizi di costituzionalità, rimandano all’art. 5 della Carta, al modo con cui è in esso dato giuridico rilievo e pregnanza assiologica all’unità-indivisibilità della Repubblica ed all’autonomia (anzi, alle autonomie, non casualmente ivi declinate al plurale).

⁴ Riferimenti ed indicazioni, tra gli altri, in AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima ‘politica’ e quella ‘giurisdizionale’*, a cura di R. Romboli, Torino 2017; G. BISOGNI, *La ‘politicalità’ del giudizio sulle leggi. Tra le origini costituenti e il dibattito giusteorico contemporaneo*, Torino 2017; M. RAVERAIRA, *Il giudizio sulle leggi: la Corte costituzionale sempre più in bilico tra giurisdizione e politica*, in *Lo Stato*, 11/2018, 123 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 251 ss. (nei riguardi del cui pensiero, criticamente, v. R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quad. cost.*, 4/2019, 757 ss., e, nella stessa Rivista, E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, 777 ss.); R. DI MARIA, *Brevi considerazioni sul rapporto fra tutela sostanziale dei diritti (fondamentali) e rispetto delle forme processuali: la Corte costituzionale e gli “animali fantastici”*. The final cut, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2020, 7 gennaio 2020, 1 ss. In prospettiva comparata, per tutti, AA.VV., *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, a cura di L. Mezzetti - E. Ferioli, Bologna 2018.

⁵ C. CARUSO, *La garanzia dell’unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna 2020.

Tengo qui, ancora una volta, a rimarcare una indicazione teorica altrove argomentata, secondo cui il disposto ora richiamato non dà voce a due valori distinti o, peggio, contrapposti (l'unità da un canto, l'autonomia dall'altro): quasi che si dispongano a capo di due eserciti schierati su campi avversi e votati a farsi una guerra senza risparmio di colpi (e una guerra senza fine, non potendosi risolvere nella vittoria schiacciante e nell'annullamento dell'avversario). Di contro, si è in presenza di due profili inautonomi o elementi costitutivi di un unico, internamente articolato e composito, valore, che è appunto quello della unità *con la* (e cioè *attraverso la*) promozione – la massima possibile alle condizioni oggettive di contesto – dell'autonomia, o, verosimilmente – se si preferisce altrimenti dire, capovolgendo la prospettiva – è quello dell'autonomia *nella* cornice della unità. Un'autonomia che, dunque, per la sua parte incessantemente e vigorosamente concorre al processo ininterrotto di integrazione dell'ordinamento, alla salvaguardia della integrazione già raggiunta ed alla ulteriore e crescente sua affermazione.

Stranamente si trascura da parte di molti che il soggetto lessicale dell'enunciato di cui all'art. 5 è la "Repubblica", che è essa a riconoscere e promuovere l'autonomia, in ciascuna delle sue plurali espressioni; e la Repubblica è composta da *tutti* gli enti menzionati nell'art. 114, non già dal solo Stato⁶. Il che, poi, linearmente conduce all'esito – ad una prima (ma erronea) impressione alquanto singolare – per cui gli enti territoriali minori concorrono, per la loro parte, a riconoscere... *se stessi*, a fondare cioè ed a giustificare la loro autonomia, dimostrandosi per quest'aspetto assai problematico seguitare a tener fermo l'antico assunto che vede irriducibilmente distinte (e persino contrapposte, secondo una loro risalente configurazione teorica) sovranità ed autonomia, l'una provvista dell'attributo della originarietà di cui sarebbe invece priva la seconda, configurandosi gli enti territoriali minori come derivati.

Qui, il discorso – com'è chiaro – richiederebbe un articolato svolgimento impossibile in questa sede ad aversi, tornando a riflettere senza alcun preconetto ideologico o di dottrina su categorie portanti della teoria costituzionale, quali appunto quelle della sovranità e dell'autonomia. In questa sede posso solo dire, con riserva di approfondimenti in altro luogo a ciò specificamente dedicato, che trovo dotata di assai fragili fondamenta la comune opinione che appunta in capo al solo Stato l'attributo della sovranità, laddove – semmai – sovrana è l'intera Repubblica ed anzi, ad accedere al punto di vista di un'accreditata dottrina⁷, sovrano, in prospettiva assiologicamente significativa, è il sistema dei valori fondamentali, tra i quali v'è anche quello cui si fa ora specifico riferimento.

Di qui discende piana, obbligata, una prima conclusione, meritevole a mia opinione di essere messa in particolare evidenza, vale a dire che *ogni* legge, statale o regionale che sia, deve mostrarsi a un tempo servente tanto nei riguardi delle istanze facenti capo all'unità quanto a quelle di autonomia, per la elementare ragione che *unità*

⁶ Sulla Repubblica secondo modello costituzionale, v., almeno, E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Milano 2015.

⁷ Il riferimento – com'è chiaro – è all'argomentata ricostruzione teorica di G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 3 ss., fatta nondimeno oggetto di notazioni di vario segno.

*ed autonomia sono una sola cosa, un unico valore*⁸ che, al pari di Giano bifronte, guarda a un tempo verso il centro e verso la periferia, piegando il suo sguardo premuroso e protettivo verso gli interessi specificamente facenti capo all'uno ed all'altra, senza alcuna graduatoria – qui è il punto – tra gli uni e gli altri, tutti *in eguale misura* bisognosi di essere come si conviene (e fin dove possibile, in ragione delle congiunture) salvaguardati⁹.

Se ne ha, d'altronde, conferma dalla considerazione del fine costituzionalmente assegnato tanto alle leggi statali quanto a quelle regionali. Le prime, infatti, nello stesso tempo in cui si pongono a limite dell'autonomia sono, secondo modello, sollecitate a promuoverla, dal momento che è solo così che si rende possibile l'affermazione e la salvaguardia della unità-indivisibilità della Repubblica; e così è pure, *mutatis mutandis*, per le leggi regionali, che possono ricercare forme inusuali di affermazione dell'autonomia di ciascun ente di cui sono espressione solo mantenendosi nella cornice della unità ed anzi concorrendo vieppiù a rendere quest'ultima salda e vigorosa.

È perciò che, nel momento in cui il Governo dovesse denunciare la violazione di una legge-cornice o di altra legge comunque idonea a dar voce ai limiti costituzionalmente fissati per l'autonomia, il giudice costituzionale, ancora prima di verificare la effettiva sussistenza della lesione, dovrebbe interrogarsi circa il senso, assiologicamente qualificato, della norma evocata a parametro del giudizio, chiedersi cioè se essa davvero riconosca e promuova – come prescrive l'art. 5 della Carta – l'autonomia o non piuttosto la comprima irragionevolmente. L'“arbitro” costituzionale dovrebbe, insomma, far sempre applicazione, seppur non in modo esplicitamente dichiarato, dello schema della fonte interposta, affermatosi – come si sa – specie dopo le

⁸ Anche (e soprattutto) per ciò, appare assai problematico contrapporre lo Stato-sovrano alla Regione-autonoma.

⁹ Ciò che, poi, sul piano processuale, ove si punti ad allineare in alto la condizione degli attori istituzionali sulla scena, dovrebbe portare a non far luogo ad alcuna discriminazione per l'aspetto dei vizi da essi denunciabili. Siamo sicuri, infatti, che possa sempre e fino in fondo tenersi separato il vizio della incompetenza da altri illeciti costituzionali, a partire da quelli concernenti la lesione dei diritti costituzionali? Non si dimentichi che le discipline regionali in larga misura ormai hanno da tempo, per la loro parte, concorso (e concorrono) con quella statale od altre di origine esterna alla salvaguardia dei diritti stessi (secondo quanto è documentato dal corposo studio di AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli e L. Trucco, Torino 2014). L'intreccio tra norme astrattamente riportabili alla parte sostantiva della Carta e norme di organizzazione (e, segnatamente, norme sulla competenza) è talmente fitto e complesso da rendere in concreto alquanto ardua la distinzione tra le singole specie di vizio. Per questa ragione, mi parrebbe poi ancora più incerta al piano teorico (e, comunque, meramente astratta, impraticabile) l'ipotesi di un livellamento al basso del regime dei vizi e delle relative azioni processuali, circoscrivendo la legittimazione del Governo al solo caso della invasione da parte delle leggi regionali della sfera di competenze dello Stato. Non regge, ad ogni buon conto, al riguardo il rilievo un tempo addotto a giustificazione del regime largo affermatosi nell'esperienza, una volta che risulti ormai provato che anche le leggi regionali si prestano ad essere attaccate col procedimento in via incidentale e, dunque, la Carta non resterebbe comunque priva di risorse a sua tutela. A beneficio del primo corno dell'alternativa, che punta alla parificazione all'alto della condizione processuale degli enti, depone inoltre l'ulteriore argomento del rafforzamento delle garanzie che si avrebbero in ordine al rispetto della Costituzione, anche se – com'è chiaro – ne dovrebbe quindi conseguire un complessivo ripensamento del sindacato in via d'azione, del quale è di necessità altra la sede. Che, poi, le Regioni possano attivarsi assai di rado laddove non reputino direttamente toccata la propria sfera di competenze è, ovviamente, una eventualità da tenere in conto. Certo è, però, che dovrebbe spiegarsi la ragione per cui Stato e Regioni dovrebbero essere mossi da un diverso *animus* in sede di azioni davanti alla Corte. Una verifica, questa, che rimanda a future esperienze, laddove possa affermarsi un regime diverso da quello in atto esistente.

famose sentenze “gemelle” sulla CEDU: verificare, cioè, previamente la bontà del parametro, la sua attitudine – nel caso nostro – a realizzare sintesi complessivamente apprezzabili tra le istanze di unità e quelle di autonomia o – possiamo dire ormai meglio – tra i due profili componenti l’unitario valore mirabilmente espresso dal principio fondamentale sopra indicato.

In questo quadro, qui molto sommariamente descritto, l’azione processuale esercitata dal Governo non *dovrebbe* dunque – secondo modello – mirare all’affermazione schiacciante degli interessi nazionali su quelli regionali, così come invece non di rado si è avuto (e si ha) in un’esperienza dai tratti fortemente distorsivi e devianti dal solco costituzionale (e così pure, di rovescio, per quella posta in essere dalla Regione); dovrebbe, di contro, puntare al ristabilimento di un equilibrio occasionalmente alterato per mano ora di questo ed ora di quell’ente, in modo da riportare all’allineamento dei piatti della “bilancia” costituzionale. Ad ogni buon conto, questo dovrebbe poi essere l’obiettivo avuto di mira dall’“arbitro” costituzionale, chiamato a far rispettare le regole del gioco politico in caso di loro trasgressione. Che, poi, l’arbitro sia non di rado venuto meno al suo compito e abbia preferito dar calci alla palla puntando diritto contro la porta di una delle due squadre in campo (perlopiù – come si sa – contro quella della squadra regionale) è un altro discorso che è stato già molte volte fatto, a riguardo del quale nulla può qui ora dirsi. Non è, ad ogni buon conto, facendo riferimento alle deviazioni dal modello, in ispecie a quelle maggiormente vistose e produttive di negativi effetti, che possono ricostruirsi i lineamenti del modello stesso, alla cui luce piuttosto le prime vanno vagliate e, come si conviene, sanzionate. Insomma, è solo orientando verso l’art. 5 ed alla sua luce rileggendo gli enunciati del Titolo V, nonché quelli relativi alle garanzie processuali, che vanno criticamente riconsiderate le relazioni tra Stato e Regioni, specie nelle loro più salienti e radicate manifestazioni nell’esperienza.

2. La ratio del disposto costituzionale riguardante la “specializzazione”, le prospettive di un ulteriore avanzamento del modello che punti ad un regime di specialità diffusa, le garanzie di cui comunque il valore di “unità-autonomia” non resterebbe privo, grazie ad un uso accorto ed incisivo allo stesso tempo delle competenze “trasversali”, a partire da quella concernente i “livelli essenziali delle prestazioni”

È in questa luce che vanno, a mia opinione, riviste le vicende della specialità (anzi, *delle* specialità) regionali e ripreso in esame l’istituto della “specializzazione” introdotto dall’art. 116 cost. Quelle e questo, infatti, hanno la loro *ratio* immanente nel bisogno di promozione dell’autonomia, della sua differenziazione e dell’innalzamento dalla condizione per essa stabilita in modo piattamente uniforme dal Titolo V; quanto meno, così dovrebbe appunto essere secondo modello. Sappiamo però che, ancora una volta, l’esperienza maturata con riguardo alle Regioni speciali ha intrapreso vie tutte sue, dove più e dove meno vistosamente devianti dall’alveo costituzionale e gravemente

penalizzanti l'autonomia, nel mentre tarda ad affermarsi il necessario adeguamento degli statuti delle Regioni stesse, sollecitato (fin qui, purtroppo, senza profitto) vent'anni addietro dalla legge che ha riscritto il Titolo V. Le esperienze di "specializzazione" sono poi ancora di là da venire e non siamo ad oggi in grado né di prevedere se e quando riuscirà a rimettersi in moto la macchina che dovrebbe portare al compimento delle iniziative ormai da tempo adottate in relazione ad alcune Regioni né quale potrà essere il percorso dalla stessa intrapreso, al di là di ciò che poi risulterà dalla disciplina pattiziamente stabilita¹⁰. Ancora oggi, peraltro, sono molti i punti oscuri sui quali occorre fare una buona volta chiarezza e la stessa dottrina – come si sa – appare al proprio interno non poco divisa circa le soluzioni da apprestare in relazione a ciascuno di essi, a partire da quelli di maggior rilievo (tra i quali, quello della emendabilità del disegno di legge presentato dal Governo per dar seguito all'intesa con la Regione "specializzanda" e, in genere, del ruolo giocato dalle Camere nel processo di differenziazione dell'autonomia)¹¹.

Ebbene, col fatto stesso della sua previsione nell'art. 116, la "specializzazione" testimonia che è possibile ricercare forme ancora più avanzate ed incisive, rispetto a quelle immaginate dal Costituente, di sintesi tra i due profili di cui si compone il valore di "unità-autonomia" (o, se si preferisce altrimenti dire, di "autonomia-unità"). In via di principio (e sempre *secondo modello*), dobbiamo infatti presumere che ogni innovazione apportata alla Carta, quale quella appunto introdotta dal disposto sopra richiamato, sia un miglioramento della stessa, che giovi cioè a far sentire ancora più netto e forte il timbro della voce del valore suddetto nel suo fare "sistema" con i valori fondamentali restanti, a partire da quelli di democrazia, libertà, eguaglianza (secondo l'ordine, non casuale, in cui se ne fa parola nella Carta stessa). Fino a quando la Consulta non caducherà (se mai caducherà...¹²) il disposto di cui all'art. 116, III c., dobbiamo infatti presumere che esso risponda al fine di servire ancora meglio il valore dell'art. 5 rispetto al tempo in cui del disposto stesso non v'era traccia. D'altronde, così è stato (ed è) per l'art. 117 e per l'intero Titolo V dopo la riforma del 2001, assunti a parametro di un numero assai ingente di pronunzie in nessuna delle quali ne è stata contestata la validità, in applicazione dello schema della fonte interposta cui si è poc'anzi fatto richiamo.

Piuttosto, è da chiedersi se, a giudizio dell'autore della riforma suddetta, la soglia tracciata nell'art. 116 si consideri quella massima raggiungibile e come tale non valicabile dallo stesso artefice della revisione, vale a dire se quello al tempo posto in essere sia un punto di arrivo insuperabile del processo di valorizzazione dell'autonomia

¹⁰ Invito a fermare particolarmente l'attenzione sul punto, dal momento che non di rado l'esperienza appare sensibilmente discosta dalle astratte previsioni normative cui si riferisce; e l'intera vicenda del nostro regionalismo – per ciò che è qui di specifico interesse – ne rende plurime ed eloquenti testimonianze. Non ci fermi, dunque, alla lettera delle intese, affrettando giudizi di vario segno su di esse, dal momento che è poi tutto da vedere quale ne sarà il concreto riscontro.

¹¹ Su tutto ciò, v., da ultimo e nuovamente, lo scritto già richiamato di G. MOBILIO.

¹² ... e dubito che ciò possa un domani aversi, anche alla luce delle esperienze fin qui maturate in relazione alle leggi di forma costituzionale in genere, a partire appunto da quella che ha portato al rifacimento del Titolo V, non fatte oggetto di giudizio di costituzionalità ma sostanzialmente riscritte in via interpretativa dalla Consulta, talvolta in modo così significativo da rendere irricognoscibile il diritto vivente alla luce di quello astrattamente vigente.

ovvero se sia solo un primo passo, suscettibile di essere seguito da altri lungo il medesimo verso. Il fatto stesso che la revisione abbia circoscritto solo ad alcune materie l'area della "specializzazione" parrebbe deporre nel primo senso. Poiché però, come sappiamo, la generazione presente non può vincolare quella a venire ed ogni legge di revisione è passibile a sua volta di rifacimento, nel rispetto – beninteso – dei principi di struttura dell'ordinamento, nulla può pregiudicare l'ulteriore spostamento in avanti della soglia stessa, mentre appare assai problematico immaginare un regresso e persino la rimozione "secca" dell'enunciato concernente la "specializzazione" (quanto meno, la presunzione gioca di certo nel senso della invalidità di ciò che fa regredire l'autonomia, privandola delle acquisizioni dapprima raggiunte)¹³. Piuttosto, ove dovesse aversi riscontro dei risultati deludenti conseguiti a questa o quella intesa, si potrà naturalmente pensare ad un suo aggiustamento e persino al sostanziale rifacimento¹⁴, senza che nondimeno da ciò debba trarsi l'affrettata conclusione per cui sarebbe "sbagliato" in sé e per sé il disposto di cui all'art. 116, sì da meritare di essere cancellato dalla lavagna costituzionale.

Di contro, a me pare che esso sia – come dire? – fin troppo timido e cauto e che l'intero impianto stabilito nel Titolo V risulti inadeguato a dar seguito all'impegno di promozione dell'autonomia vigorosamente enunciato nell'art. 5¹⁵. A dirla tutta, a mia opinione, è viziata d'irragionevolezza l'indicazione di fondo data dal Titolo V e volta alla introduzione di un regime piattamente uniforme per tutte le Regioni di diritto comune (fatte salve, appunto, le limitate opportunità di tipizzazione dell'autonomia

¹³ Come si vede, s'inverte qui l'onere della prova, assumendosi in tesi una legge siffatta come invalida, non già come valida, spettando poi a chi la difende fornire la prova, con argomenti particolarmente stringenti, della sua conformità all'art. 5. Grava, nondimeno, sullo scenario ora sommariamente delineato l'obiezione sopra fatta secondo cui è altamente improbabile che una legge di forma costituzionale sia attaccata davanti alla Corte e, quindi, da questa caducata.

¹⁴ Problemi non da poco pone la eventuale indisponibilità di uno dei soggetti stipulanti a modifiche consensuali. Lo Stato, nondimeno, dispone dell'arma della legge costituzionale per rimuovere la legge (ordinaria ma tipizzata nella competenza) con cui è dato seguito all'intesa. La qual cosa, nondimeno, non dovrebbe aversi senza motivo; ed è, perciò, che anche la legge in parola non si sottrae, in punto di astratto diritto, alla verifica della sua validità secondo ragionevolezza. La Regione, invece, è al riguardo priva di strumenti normativi efficaci per far valere le proprie ragioni. Degli scenari che possono al riguardo prospettarsi deve, tuttavia, ancora, una volta farsi rinvio ad altri luoghi di riflessione [indicazioni su alcuni dei punti ora toccati possono, volendo, aversi dal mio *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 3/2019, 31 ottobre 2019, 600 ss.].

¹⁵ Per la verità, non si è mai ben capito (perlomeno, non è riuscito a me di capire) perché mai sarebbero suscettibili di "specializzazione" solo alcuni ambiti materiali di potestà legislativa statale e non altri (e, ancora, perché proprio quelli). Singolare potrebbe poi apparire il fatto in sé della "specializzazione". Facendo infatti ad essi capo, in tesi, interessi di dimensione nazionale, come tali infrazionabili nel territorio della Repubblica, parrebbe che, in via di principio, nessuna delle materie di cui all'art. 117, II c., possa seppur in parte transitare in capo alle Regioni (ma v. cosa se ne dice al riguardo nel mio scritto da ultimo richiamato, 601 ss.). *Mutatis mutandis*, nessuna delle materie per le quali si rende necessaria la presenza di "principi fondamentali" posti da leggi statali potrebbe essere attratta nell'area della potestà "residuale" delle Regioni, assumendosi in tesi come necessaria l'opera prestata dai principi in parola a presidio della unità dell'ordinamento.

In realtà, la natura degli interessi – come avvalorata il fatto stesso della previsione costituzionale della "specializzazione" – non è fissa e immutabile, precostituita una volta per tutte *sub specie aeternitatis*, andando piuttosto soggetta a mutamenti congrui rispetto a parimenti mutate condizioni a contorno, sì da giustificare lo spostamento – perlomeno fino ad un certo punto – dei confini dei campi materiali e il conseguente (seppur parziale) rifacimento delle sfere di competenza.

offerte dopo la revisione del 2001)¹⁶. Un vizio che è reso palese dalle non lievi differenze riscontrabili tra i territori di cui si compone la Repubblica, dalla loro diversa vocazione per ciò che attiene allo sviluppo sociale ed economico (nella sua più larga accezione). Ciò che avrebbe richiesto – come mi affanno a dire da tempo¹⁷ – la introduzione di un sistema internamente articolato e composito, “plurale”, di *specialità diffusa*, in seno al quale cioè fosse data ad ogni Regione l’opportunità di “specializzarsi” rispetto alle altre, con esclusione di alcuni campi materiali (o di loro porzioni) non coltivabili in regime di autonomia in quanto espressivi di interessi comunque non frazionabili per l’intero territorio della Repubblica.

È questa dunque la meta finale, l’ambizioso obiettivo verso il quale decisamente puntare, pur nella consapevolezza che esso potrà essere raggiunto (se mai appunto lo sarà...) solo nei tempi lunghi richiesti da talune idee prima che riescano a farsi largo ed a pervenire a compiuta maturazione, fino ad essere finalmente metabolizzate dalla cultura istituzionale. Oltre tutto, non si dimentichi che già al presente la Carta ha accortamente provveduto a dotarsi di strumenti potenzialmente efficaci di salvaguardia della unità avverso i rischi che può far correre un’autonomia particolarmente avanzata, quale quella da me qui pure auspicata, specie a mezzo delle previsioni riguardanti le competenze “trasversali”, le materie-“non materie” – secondo la felice qualifica datane da un’accreditata dottrina¹⁸ –, a partire da quella (per vero, sibillina ed incerta) concernente i “livelli essenziali delle prestazioni”, fatta oggetto di studio in occasione del nostro incontro da D. Mone¹⁹. Una previsione, a mia opinione, dotata di formidabile capacità pervasiva, a motivo della attitudine posseduta di poter spingere in ogni campo materiale e fin nei suoi angoli più reconditi e di poter valere per ogni tipo di potestà legislativa²⁰; ed una previsione dotata di una strutturale duttilità e di un intrinseco

¹⁶ ... con la non secondaria differenza, però, che, mentre l’originario dettato della Carta non avrebbe potuto esser dichiarato invalido, siccome genuinamente espressivo di potere costituente, quello esitato dalla mano del legislatore di revisione, quale espressivo di potere costituito, potrebbe astrattamente esporsi al rilievo della sua irragionevolezza per non aver adeguato in modo congruo l’articolato preesistente al valore di cui all’art. 5, ferma nondimeno la riserva all’apprezzamento politico-discrezionale dello stesso legislatore della scelta tra le soluzioni astrattamente disponibili. È pur vero che prefigurare una pronunzia additiva di principio avente ad oggetto un atto costituzionale può essere tacciato di “fantapolitica”. La Corte, tuttavia, ha dato, anche di recente, prova di essere dotata di un ardimento ancora fino a poco tempo addietro inimmaginabile; e *Cappato* offre una eloquente testimonianza di come il limite del rispetto della discrezionalità del legislatore sia stato, in buona sostanza, archiviato alla storia delle teorie costituzionali e delle tecniche che vi danno voce, e possa, dunque, seguitare ad esserlo in forme viepiù avanzate, quale quella qui problematicamente prospettata. Non si trascuri che la qualifica, con inguaribile ed ingenuo ottimismo, data da taluno come singolare o eccezionale della vicenda processuale in parola è stata, ancora di recente, smentita dalla ord. n. 132 di quest’anno che ha nuovamente riproposto la tecnica decisoria in parola.

¹⁷ ... a partire dal mio *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, 6/2000, 845 ss.

¹⁸ Il riferimento è, ovviamente, ad A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 15 ss.

¹⁹ ... nella sua relazione dal titolo *Autonomia, uguaglianza, livelli essenziali*.

²⁰ A prima impressione, parrebbe per vero che la disciplina adottata dallo Stato in svolgimento della formula di cui alla lett. *m*) debba restare circoscritta alle sole Regioni di diritto comune. Che, però, essa valga (e non possa non valere) anche per le Regioni speciali (e le due Province autonome) è avvalorato dalla funzione assegnata alla disciplina stessa che è di dar appagamento ad aspettative nutrite dai diritti costituzionali e, per ciò stesso, di salvaguardare l’unità dell’ordinamento. Così stando le cose, non potrebbe dunque opporsi la perdurante vigenza delle disposizioni statutarie che della formula stessa non

dinamismo, potendo portare ad un complessivo rimescolamento delle competenze ed al conseguente spostamento dei confini dei campi materiali ai quali esse fanno capo, particolarmente apprezzabili in relazione alle esperienze di “specializzazione”. Non si dimentichi, infatti, che quest’ultima potrebbe riguardare – come ha opportunamente messo in luce D. Mone – solo alcune “porzioni” di una delle materie su cui può svolgersi, con la conseguenza – a me pare – che la relativa potestà legislativa potrebbe presentarsi come “piena” o, meglio, “residuale” nelle porzioni toccate dalla “specializzazione” e restare invece di tipo concorrente per quelle non toccate. Quanto meno, così parrebbe essere in astratto; il punto è però che la distinzione tra tipo e tipo di potestà, seppur teoricamente fondata, si è però sfarinata – come si sa – nell’esperienza, secondo quanto è ampiamente avvalorato dalle leggi *double face*, che espressamente dichiarano di volersi rivolgere, a un tempo, sia alle materie di potestà ripartita sia a quelle di potestà “piena” riconosciute a beneficio delle Regioni speciali, per le une esprimendo “principi fondamentali” e per le altre “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”. La riserva allo Stato della definizione dei livelli essenziali suddetti, come pure della disciplina riguardante ogni materia-“non materia”, è garanzia di non poco momento per l’unità, sempre che dello strumento in parola si faccia poi un uso adeguato, incisivo per un verso e rispettoso dell’autonomia per un altro verso, sì da preservarsi quell’equilibrio tra le istanze complessivamente facenti capo al valore di cui all’art. 5, di cui si è venuti dicendo.

Al presente, quel che è certo (e su ciò conviene un largo schieramento di studiosi, tra i quali è ora da annoverare anche G. Mobilio) è che ogni intesa volta alla “specializzazione” dell’autonomia fa storia a sé e richiede, pertanto, di essere vagliata in sé e per sé, senza improponibili confronti con altre pure analoghe (e persino identiche) ma riferite a territori diversi. È perciò da mettere in conto la eventualità che due discipline in tutto eguali possano essere diversamente qualificate, se portate al giudizio della Corte delle leggi, venendo l’una caducata e l’altra invece fatta salva, alla luce di un apprezzamento secondo ragionevolezza, in una delle sue forme tipiche, quale congruità della disciplina rispetto al “fatto”, qui al *mix* degli interessi nazionali e regionali sottostanti alla singola esperienza di “specializzazione”. Certo, graverà poi sulla Corte spiegare l’eventuale diverso trattamento ad esse riservato; sappiamo però che il giudice delle leggi dispone di un’arte raffinata e avvalorata da un uso pluridecennale per ciò che attiene all’accostamento di oggetti apparentemente diversi ovvero allo scostamento di discipline apparentemente eguali e persino identiche per formulazione testuale, avvalendosi alla bisogna della tecnica del *distinguishing*.

Dal mio punto di vista, per come sopra sommariamente enunciato, tanto in sede di definizione delle intese quanto a quello della loro eventuale revisione o del ritorno al

fanno parola, in nome della clausola di maggior favore, di cui all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. D’altro canto, occorrerebbe fornire la prova che le previsioni statutarie siano davvero maggiormente benigne per l’autonomia, in specie raffrontando con il limite di cui alla lett. *m*) quello delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica e gli altri limiti stabiliti per l’autonomia delle Regioni speciali. Ad ogni buon conto, pure ad accedere all’idea che la previsione della lett. *m*) non produca effetti nei territori di tali Regioni, di fatto – a me pare – l’obiettivo della salvaguardia dei diritti e dell’unità sarebbe ugualmente centrato grazie proprio ai limiti suddetti.

regime originario, come pure in sede di ricorso presentato da questo o quell'ente e poggiante sulla denuncia della violazione del patto dapprima stipulato, il parametro naturale ed obbligato di riferimento, l'autentica direttiva metodica di giudizio, è sempre (e solo) il mantenimento dell'equilibrio tra le due "anime" di cui si compone l'unitario valore di "unità-autonomia" cui dà voce l'art. 5²¹.

Così, in sede di giudizi di costituzionalità originati dalla mancata osservanza dell'intesa e della legge che la recepisce, l'azione dello Stato – per strano che possa ad una prima (ma fallace) impressione apparire – potrebbe essere originata anche dall'intento di salvaguardare l'autonomia da... *sé stessa*, a fronte di un inadeguato appagamento delle istanze che ad essa fanno capo da parte della Regione, con conseguente pregiudizio degli interessi sottostanti. La violazione del patto, infatti, ridonda in un *vulnus* per l'art. 116 che lo fonda e giustifica e, risalendo, per l'art. 5, di cui il disposto in parola costituisce proiezione e specificazione. Ovviamente, questa conclusione vale a condizione che la stessa intesa (e relativa legge) si assuma essa per prima idonea a porsi in funzione servente del valore di "unità-autonomia" e, dunque, ne sia acclarata dal giudice costituzionale la idoneità a porsi a parametro di giudizio, in applicazione dello schema usuale della fonte interposta del quale si è già più volte fatto richiamo.

Ogni sindacato della Consulta – investa, o no, la legge di "specializzazione" ovvero gli atti, statali e regionali, ad essa conseguenti – ha pur sempre, come si è venuti dicendo, quale suo punto naturale ed obbligato di riferimento l'art. 5 e, dunque, quale suo *fine e confine* il mantenimento dell'equilibrio tra i due elementi di cui si compone il valore di "unità-autonomia". Ed è per ciò, in conclusione, che il sindacato della Corte, qui come altrove, prende forma, si perfeziona e può essere come si conviene apprezzato unicamente attraverso la sua ambientazione al piano della ragionevolezza, al servizio degli interessi in campo, nazionali e regionali, tutti ugualmente meritevoli di protezione, senza alcun ordine di priorità astrattamente precostituito.

²¹ Le notazioni che si vanno ora facendo sono, poi, da tener ferme anche in relazione alle discipline degli statuti speciali ed alle relazioni Stato-Regioni sulla loro base affermatesi.