

L'eterogenesi dei fini del regionalismo differenziato in Italia

di Giulio Santini*

Abstract: *The heterogony of ends in the Italian differentiated regionalism* - This contribution attempts to define a key to the interpretation of the story of the differentiation of ordinary Regions in the Italian experience. This tool can be offered by the category of heterogony of ends, through which it is possible to understand how, in a democratic, constitutional and pluralist system, it is not possible to determine a priori the winner in the processes of "struggle for law" that develop in constitutional implementation.

2515

Keywords: Constitutional implementation; Heterogony of ends; Italian Constitution; Regional asymmetry; Struggle for law

1. Prolegomeni: eterogenesi dei fini e attuazione costituzionale

«L'ipotesi di una congruenza necessaria del motivo dell'azione col fine di quella o, che è tutt'uno, del fatto della storia con la idea che vi presiede, di quello che sarebbe dovuto essere con quello che è stato, è una ipotesi infondata», dacché «l'operosità umana, in qualunque campo si spieghi e di qualunque ordine sia, giuridico ovvero economico, procede in tal guisa che i suoi effetti, i suoi risultati finali, divergono quasi sempre ed in doppio senso, cioè a dire superandoli o rimanendo da meno, dai suoi motivi originari»¹.

Così, aggiornatissimo filosofo del diritto, Iginio Petrone, sullo scorcio del XIX secolo, introduceva ai lettori il concetto di *Heterogonie der Zwecke*, di eterogenesi dei fini, frutto della riflessione del tedesco Wilhelm Wundt²;

* L'autore è riconoscente, in primo luogo, al dott. Luca Gori, per l'invito a riflettere sul tema e per i numerosissimi spunti offerti. Un ringraziamento deve anche andare a tutti coloro che hanno commentato le tesi svolte nel corso del seminario madrileno, e, in particolare, al prof. Javier García Roca, per il suggerimento di ampliare lo sguardo alla dimensione concettuale della costituzione in senso materiale. Unico responsabile di ciascuno dei difetti di questo articolo rimane, ovviamente, chi lo ha scritto.

¹ I. Petrone, *La fase recentissima della filosofia del diritto in Germania*, Pisa, 1895, 63.

² Wundt così scriveva a proposito della *Heterogonie der Zwecke*: «mit diesem Namen wollen wir die allgemeine Erfahrung bezeichnen, dass in dem gesamten Umfang menschlicher Willenshandlungen die Bethätigungen des Willens immer in der Weise erfolgen, dass die Effecte der Handlungen mehr oder weniger weit über die ursprünglichen Willensmotive hinausreichen, und dass hierdurch für künftige Handlungen neue Motive entstehen, die abermals neue Effecte

ma che già poteva essere scorto nelle conclusioni della *Scienza nuova* di Giambattista Vico, quando si affermava la presenza di una forza storica che trascende gli scopi individuali degli uomini che agiscono nel tempo: «pur [...] hanno essi fatto questo mondo di nazioni [...]; ma egli è questo mondo, senza dubbio, uscito da una mente spesso diversa ed alle volte tutta contraria e sempre superiore ad essi fini particolari ch'essi uomini si avevan proposti; quali fini ristretti, fatti mezzi per servire a fini più ampi, gli ha sempre adoperati per conservare l'umana generazione in questa terra»³.

Con felice intuizione, Petrone trovava buon gioco nel collegare senz'altro l'eterogenesi dei fini ad un'altra acquisizione della speculazione tedesca: quel *Kampf um's Recht*, quella lotta per il diritto di cui aveva scritto Rudolf von Jhering e che fu l'idea dalla quale avrebbero mosso i fautori della *Interessenjurisprudenz*⁴. L'operare dell'*Heterogonie* disvela, infatti, la debolezza pratica di qualsiasi sforzo per imporre il "proprio" diritto, per imprimere coattività al proprio sistema di valori⁵.

Aprire un lavoro in materia di regionalismo differenziato con questi riferimenti potrebbe sembrare incongruo; meno incongruo, però, se si riflette sul fatto che le categorie appena evocate sembrano essere tra quelle più utili per comprendere l'attività di attuazione costituzionale e il suo significato all'interno dell'ordinamento. In effetti, la fissazione di precetti al livello della legge fondamentale è una vittoria molto significativa nella lotta per il

mit ähnlichen Folgen hervorbringen» (W. Wundt, *Ethik. Eine Untersuchung der Thatsachen und Gesetze des sittlichen Lebens*, Stuttgart, 1886, 231).

³ G. Vico, *Principj di scienza nuova* (1725), conc. Vico continua con più di un esempio: «vogliono gli uomini usar la libidine bestiale e disperdere i loro parti, e ne fanno la castità de' matrimoni, onde surgono le famiglie; vogliono i padri esercitare smoderatamente gl'imperi paterni sopra i clienti, e gli assoggettiscono agl'imperi civili, onde surgono le città; vogliono gli ordini regnanti de' nobili abusare la libertà signorile sopra i plebei, e vanno in servitù delle leggi, che fanno la libertà popolare; vogliono i popoli liberi sciogliersi dal freno delle lor leggi, e vanno nella soggezion de' monarchi; vogliono i monarchi in tutti i vizi della dissolutezza che gli assicurano, invilire i loro sudditi, e gli ispongono a sopportare la schiavitù di nazioni più forti; vogliono le nazioni disperdere se medesime, e vanno a salvarne gli avanzi dentro le solitudini, donde, qual fenice, nuovamente risurgano». In questo si scorgerebbe l'azione di una Provvidenza, e dunque un argomento circa l'esistenza di Dio: cfr. L. Bellofiore, *La dottrina della provvidenza in G.B. Vico*, Padova, 1962, 22 ss.; A.G. Manno, *Lo storicismo di G.B. Vico*, Napoli, 1965, 431 ss.; G. Severino, *Principi e modificazioni della mente in Vico*, Genova, 1981, 75 ss.

⁴ Cfr., ovviamente, tra le opere paradigmatiche, R. von Jhering, *Der Kampf um's Recht*, Wien, 1872 e Id., *Der Zweck im Recht*, Leipzig, 1877-83; per la *Interessenjurisprudenz*, cfr. almeno P. Heck, *Begriffsbildung und Interessenjurisprudenz*, Tübingen, 1932.

⁵ Scrive a questo riguardo Petrone, con gli accenti propri dell'iniziatore dell'idealismo giuridico italiano: «l'Jhering converte il fine oggettivo del diritto con quello che la scuola chiamava, un tempo, la razionalità degli istituti giuridici», o, in altre parole, con la semplice «mens legis, immedesimandola a priori col preteso fine della evoluzione giuridica»; un fine, in realtà, ben altrimenti trascendente la volontà politica di chi legifera, e, pertanto, lontano dall'essere la razionalizzazione di uno o più *Begriff* (I. Petrone, *La fase recentissima della filosofia del diritto in Germania*, cit., 65; enfasi nel testo).

diritto⁶; ma questi debbono necessariamente concretizzarsi sia sul piano della normazione che su quello della prassi.

In questo caso, il risultato può essere sensibilmente indebolito rispetto ai propositi, in quanto attratto dall'eterogenesi dei fini, specie qualora il processo non venga gestito dalle stesse forze che hanno determinato le disposizioni di rango supremo⁷. Questo è vero, soprattutto, per ciò che riguarda disposizioni costituzionali originarie, elaborate da un organismo deputato all'esercizio del potere costituente: esse si proiettano, con un grado più o meno stretto di precettività, sul potere costituito, specie nel caso delle costituzioni-programma, che tratteggiano un piano di sviluppo sociale per l'avvenire⁸.

Nello spazio che si interpone tra la definizione dei precetti costituzionali e il loro invero, le frizioni sono numerose e non è difficile che queste possano dare luogo a uno sviamento. Queste forze si concretizzano nel «modo di intendere l'organizzazione politica» proprio di una società, che esprime una prevalenza di interessi determinati: ciò che

⁶ Se è vero, come è stato scritto, che «la società di Jhering si fonda su un *continuum* di azioni che permette l'appropriazione del futuro in funzione del presente» (M. Ricciardi, *Tra violenza e norma. Rudolf von Jhering e il diritto della società*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2, 2009, 115). Una suggestiva lettura del *Kampf um's Recht*, nella letteratura italiana di dottrina dello Stato, è quella di A. Pigliaru, *Struttura, soprastruttura e lotta per il diritto*, Padova, 1965, dove si sottolinea che quella per il diritto è «lotta combattuta per il controllo della legge alla sua origine, e anzi per la conquista della fonte stessa di tutta la produzione legislativa»: ciò che si può individuare, in termini pratici, proprio nella costituzione.

⁷ Tutto ciò, tenendo conto del fatto per cui, in una democrazia pluralista, un testo costituzionale nasce, tendenzialmente, nel velo di ignoranza circa le forze politiche che controlleranno la sua attuazione (cfr. in generale, ovviamente, J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge (MA), 1971, 136 ss.). Per l'Italia questo è stato particolarmente vero: come sottolinea, tra i molti, M. Dogliani, *La determinazione della politica nazionale*, in M. Ruotolo (cur.), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, 2008, 317 ss., la consapevolezza degli equilibri politici futuri iniziava a stagliarsi con una certa definizione già dopo le elezioni del 2 giugno 1946, e, tuttavia, questa rimase programmaticamente estranea all'orizzonte ideale e metodologico prevalente nel corso dei lavori della Costituente (cfr. anche il gioco di metafore condotto dalla leggera ironia di R. Bin, *Il processo del lunedì: metafore, paradossi e teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, in *Politica del diritto*, 1, 1993, 127 ss., dove si evidenzia che questa condizione non sembra facilmente ripetibile). Riflette, ultimamente, sul rapporto tra eterogenesi dei fini e dinamiche dello svolgimento costituzionale M. Gregorio, *La partita e l'automobile, ovvero della naturale eterogenesi dei fini delle carte costituzionali. (A proposito di R. Romanelli, L'Italia e la sua Costituzione. Una storia, Bari-Roma, 2023)*, in *Quad. fior. st. pens. giur. mod.*, 2024, 905 ss.

⁸ Cfr. per tutti C. Mortati, *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962, 146. Sul carattere di costituzione-programma del prodotto dei lavori dell'Assemblea costituente italiana, si veda, tra gli innumerevoli scritti, un testo che si avvicina alla prospettiva ideologica e metodologica alla base della categoria stessa: S. D'Albergo, *Diritto e Stato tra scienza giuridica e marxismo*, Roma, 2004, 128; sulla questione della costituzione-programma nel prisma del metodo giuridico, cfr. almeno i classici, e, a loro tempo, pionieristici lavori di P. Barile, *La Costituzione come norma giuridica. Profilo sistematico*, Firenze, 1951, spec. 48 ss.; e di V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, spec. 29 ss.

rappresenta la “costituzione in senso materiale”, i cui formanti inespressi si affiancano, sul piano giuridico, alle disposizioni della legge fondamentale⁹. Anche di questo si dirà più precisamente in seguito.

2. L’eterogenesi dei fini e il terzo comma dell’art. 116 Cost.

Alla luce di questa architettura concettuale, è possibile inquadrare, secondo la chiave di lettura individuata, la revisione costituzionale italiana *ex* legge costituzionale n. 3 del 2001, recante modifiche al titolo V della seconda parte della legge fondamentale. Essa sembra essere un esempio paradigmatico per comprendere quanto si è esposto in linea generale. Nel prosieguo, si concentrerà il *focus* dell’attenzione sul novellato art. 116 Cost., al quale, con la riforma, è stato aggiunto un terzo comma in materia di forme e condizioni particolari di autonomia che possono essere concesse alle Regioni a statuto ordinario.

La revisione costituzionale del 2001 in materia di enti territoriali si colloca sull’estremo scorcio della XIII Legislatura: la seconda lettura alla Camera avviene tra il 6 e il 28 febbraio 2001, l’ultimo passaggio al Senato tra il 6 e l’8 marzo¹⁰; lo stesso 8 marzo il Parlamento è sciolto; così, il termine per chiedere il *referendum* in base all’art. 138 Cost. cade nel periodo di *prorogatio*, e le relative richieste sono presentate in Cassazione il 13 marzo; in effetti, la consultazione si tiene il 7 ottobre, dopo l’insediamento delle assemblee parlamentari della XIV Legislatura, elette il 13 maggio e convocate, per la prima volta, il 30 maggio; assemblee, peraltro, espressive di una solida maggioranza di centrodestra, vale a dire di segno politico opposto a quella precedente.

Nonostante che si potesse prevedere un difetto del tempo necessario ad assicurare le auspicabili esigenze di ponderazione¹¹, l’intervento di revisione è ad ampio spettro, e coinvolge tutti i più importanti caratteri del tipo di Stato definito dal titolo V della Costituzione repubblicana. Eppure,

⁹ Cfr., ovviamente, C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, spec. 65 ss.

¹⁰ Più precisamente: il 6 febbraio 2001 la Commissione della Camera esamina l’A.C. 4462-B, poi trasmesso al *plenum*, che dibatte e vota in due sedute, tra il 23 e il 28 febbraio. La I Commissione del Senato esamina l’A.S. 4809-b nelle sedute pomeridiane del 6 e 7 marzo, mentre l’assemblea si esprime nella seduta antemeridiana dell’8 marzo. Per maggiori dettagli si veda F. Marcelli (cur.), *La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, dossier* n. 70 del Servizio studi – Ufficio ricerche sulle questioni regionali e le autonomie locali del Senato della Repubblica, novembre 2001.

¹¹ Si consideri inoltre che si tratta dell’«ultimo tassello di un complesso mosaico», determinato, per il resto, dalla revisione costituzionale di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1999, dalla riforma degli statuti speciali di cui alla legge costituzionale n. 2 del 2001, da altri interventi condotti, lungo tutti gli anni Novanta, con gli strumenti della legislazione ordinaria. Per questa immagine e per una prima, ampia ricostruzione sistematica, cfr. E. Malfatti, *Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Riforma del Titolo V)*, in *Commentario della Costituzione. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale. 1994-2005*, Bologna-Roma, 2006, 267 ss.

malgrado le ambizioni, il nuovo testo sembra scontare, fin dal momento genetico, una strutturale debolezza, derivante dall'essere stato concepito e portato a compimento senza tenere presente un modello preciso e determinato, un traguardo ragionevole che orientasse la riscrittura di una parte così significativa della Carta¹².

Di questa incertezza sono ampiamente testimoni i lavori preparatori. Si pensi soltanto al disposto dell'art. 116, terzo comma Cost.: si tratta di una previsione che ha fatto ingresso nel testo costituzionale a partire da proposte di segno diverso e che non sembra essere stata accolta all'esito di una riflessione adeguatamente critica¹³; nell'esame parlamentare, infatti, sembra che si sia voluto, più che altro, cogliere uno spunto fatto proprio da forze politiche diverse, intendendolo come una opportunità per il futuro, ma senza una chiara idea circa le prospettive connesse alla possibilità dell'asimmetria negli enti regionali di diritto comune¹⁴.

Al contempo, le modifiche introdotte al testo della legge fondamentale sono ben lontane dall'avere un carattere autoapplicativo. Questo aspetto non viene preso in considerazione *ex professo* dalla legge costituzionale stessa; quasi che non si volesse ammettere la necessità di una integrazione, rimessa a una futura Legislatura, di segno politico potenzialmente (anzi, probabilmente)¹⁵ divergente. Ma l'imprescindibilità di una normativa di

¹² Per R. Bin, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Ist. fed.*, 3, 2003, 551 ss. «delle regioni, delle autonomie, del federalismo si è sempre discusso nelle sedi politiche sul piano astratto degli slogan politici e mai si è affrontato con serietà il problema di come strumentare il modello di stato delle autonomie attraverso la predisposizione di congegni istituzionali adeguati», né la revisione del 2001 «cerca di comprendere le ragioni del fallimento del regionalismo italiano e di porvi un serio rimedio».

¹³ Come emerge dall'articolata e attenta ricostruzione retrospettiva dei lavori preparatori per l'art. 116, terzo comma Cost. condotta da L. Gori, *L'autonomia regionale differenziata a partire dai lavori preparatori della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2023, 59 ss. Su alcuni precedenti, cfr. L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, 32 ss.

¹⁴ Eppure, non senza slanci di ottimismo, anche con particolare riguardo al nuovo regionalismo differenziato. I consensi nei confronti di quest'ultimo si riflettono in alcuni interventi spiegati nel corso del dibattito parlamentare, che meritano di essere richiamati. Spiccano quello di Francesco Monaco, dei Democratici («a consuntivo, le nostre regioni avranno più poteri della Scozia, della Catalogna e della Corsica e [...] l'istituto delle autonomie differenziate dà modo di spingersi ancora più avanti»; si legge in Camera dei deputati, XIII Leg., seduta n. 777 del 29 settembre 2000, resoconto stenografico, 145); o quello di Antonello Soro, dei Popolari («siamo favorevoli perché [tra l'altro] si introduce il principio del regionalismo differenziato»; in Camera dei deputati, XIII Leg., seduta n. 869 del 28 febbraio 2001, resoconto stenografico, 95); o, infine, quello di Fabio Mussi, dei Democratici di sinistra («si stabilisce la possibilità di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, in modo da mettere in valore le identità territoriali e le loro specifiche e differenziate potenzialità di sviluppo»; *ivi*, 98).

¹⁵ All'inizio del 2001, in vista del necessario rinnovo delle Camere, non era difficile scorgere segnali che rivelassero l'impopolarità della coalizione che aveva governato, non senza rivolgimenti, nei cinque anni precedenti e che, per converso, lasciassero presagire una solida maggioranza in termini di voti e di seggi per lo schieramento avverso. Qualche riflessione coeva sul punto si ha in E. Melchionda, *L'alternanza*

attuazione è facilmente ricostruibile e, infatti, questo bisogno viene soddisfatto, per un ampio novero di aspetti, senza grande ritardo: lo strumento è la legge 5 giugno 2003, n. 131 (che è nota con il nome del ministro proponente, Enrico La Loggia).

Nondimeno, la legge “La Loggia” non contempla il procedimento di attuazione dell’art. 116, terzo comma Cost., i cui profili, fino agli sviluppi più recenti, sono rimasti indefiniti, sia sul piano della procedura, sia per quanto riguarda i vincoli e le garanzie connessi al contenuto delle intese adottate ai sensi della novella. In altre parole, resta aperto il campo per definire concretamente i tratti di un modello di differenziazione che è stato definito «un *unicum* sul piano comparatistico»¹⁶ e che, come tale, neppure si aggancia a consolidate esperienze straniere. E questo è rimesso alla libera determinazione del legislatore ordinario (benché per il tramite di uno strumento dalla vocazione garantistica come la prescritta «legge [...] approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata»).

Tutto questo sembra confliggere con una caratteristica strutturale del diritto costituzionale originario italiano¹⁷. Infatti, la metanorma alla base dell’ordinamento repubblicano sembra prescrivere, tra l’altro, che nessuna forza politica, da sola, possa essere titolata a definire tratti fondamentali della forma di Stato, del tipo di Stato o della forma di governo, a prescindere dal fatto che essa disponga di una, pur solida, maggioranza contingente¹⁸. Il carattere marcatamente consensuale della Costituzione italiana vigente, pertanto, determina che le regole del gioco devono essere fissate in un contesto di ampia concertazione¹⁹. Quando tutto ciò si trovi a venir meno, la conseguenza non può che essere la forte delegittimazione di qualsiasi intervento, e, per conseguenza, la sua inidoneità a potersi spiegare in modo pienamente effettivo²⁰.

prevista. La competizione nei collegi uninominali, in G. Pasquino (cur.), *Dall’Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, 2002, 23: «se proprio volessimo definire con una singola espressione il risultato delle elezioni del 2001, allora dovremmo dire che si è trattato di un risultato scontato. A differenza di quanto era avvenuto nelle due precedenti consultazioni, esso infatti era facilmente prevedibile ed è stato puntualmente previsto, almeno da parte degli esperti».

¹⁶ Cfr. L. Gori, *L’autonomia regionale differenziata*, cit., p. 61.

¹⁷ Nel senso mortatiano di “costituzione originaria”, che vale “costituzione in senso materiale”: cfr. C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., per es. 80.

¹⁸ Cfr. le conservazioni di sintesi di A. Simoncini, *I soggetti e l’oggetto del patto costituzionale: l’esperienza italiana*, in *Revista general de derecho constitucional*, 1, 2019, spec. 7.

¹⁹ Si veda la collocazione dell’Italia tra le democrazie di tipo consensuale, nella sistematica di A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, 1999, 243 ss. Recentemente, riflette su questo aspetto R. Romanelli, *L’Italia e la sua Costituzione. Una storia*, Roma-Bari, 2023, 175 ss.

²⁰ Senza che, in questa sede, possa essere aperta una parentesi storica che dovrebbe essere necessariamente amplissima di considerazioni e di riferimenti, soltanto mette conto osservare come si sia verificato qualcosa di non dissimile con il congelamento delle norme del testo del 1948, attuate soltanto quando si è scorta la possibilità di

I più rilevanti tentativi di revisione costituzionale che si sono succeduti nella storia repubblicana sembrano accomunati da identica sorte. Quando sono stati il frutto di una condivisione politica ampia, si sono incagliati per l'impossibilità di dare forza giuridica a compromessi troppo precari, mancando lo schermo di un adeguato "velo di ignoranza": è il caso degli sforzi delle diverse Commissioni bicamerali per le riforme, come anche di quello intrapreso all'inizio della XVII Legislatura²¹. Altrimenti, per operazioni non trasversali, l'iter parlamentare di approvazione ha, talora, potuto trovare buon esito in ragione dei vincoli interni alla maggioranza di Governo, ma a costo di logorarne la popolarità, con il conseguente rigetto da parte del corpo elettorale: questo è avvenuto nel 2006 e nel 2016²².

La riforma del titolo V del 2001, pur se di impatto peculiare rispetto alle altre citate, in quanto solo marginalmente rivolta a disciplinare aspetti della forma di governo del livello statale, pur se di grandissimo rilievo nella complessiva architettura dell'ordinamento, sembra rappresentare una significativa eccezione. Ma non è peregrino ipotizzare che il suo successo risieda anche nel fatto che non se ne potevano temere gli effetti condizionanti, dato che la irrisolta vaghezza del testo approvato avrebbe lasciato un amplissimo margine alla legislazione ordinaria di attuazione (e agli interventi della Corte costituzionale in punto di risoluzione del contenzioso tra Stato e Regioni)²³.

Per quanto di spettanza delle Regioni, l'approvazione dei nuovi statuti (assistita dal requisito della maggioranza qualificata e dal procedimento aggravato di cui all'art. 123 Cost.) ha segnato una stagione particolarmente

costruire un consenso trasversale nell'arco costituzionale, talora a distanza di decenni. In particolare, questo sembra essersi realizzato, per la materia del regionalismo, una volta che il Parlamento volle interpretare il ruolo di artefice di un indirizzo politico parallelo a quello della maggioranza sui temi di più grande rilievo istituzionale, tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta, nella fase in cui furono realizzati anche interventi fondamentali in materia di *referendum*, diritto di famiglia e diritto del lavoro, oltre a quello sugli stessi regolamenti delle due Camere. Cfr., sul piano giuspubblicistico, le considerazioni di G. Repetto, *La civilizzazione. L'espansione dei diritti negli anni '60 e '70*, in *Il politico*, 2, 2019, 52 ss.

²¹ Cfr., per tutti, il panoramico saggio di C. Fusaro, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2015, 431 ss.

²² Una riflessione problematizzante, sul punto, concentrata sul peso dei parallelismi e delle differenze tra i due tentativi di riforma, è quella di M. Plutino, *Equilibri e squilibri costituzionali tra la tentata revisione costituzionale del 2005 e il d.d.l. costituzionale "Boschi"*, in V. Baldini (cur.), *La Costituzione e la sua revisione*, Pisa, 2015, 117 ss.

²³ Come, a suo tempo, osservava A. Pizzorusso, *Introduzione*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (cur.), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, 23, «la precisazione degli esatti significati delle formule usate dal legislatore (purtroppo con scarso rispetto delle regole di tecnica legislativa) fu quindi affidata all'attuazione legislativa e all'interpretazione del giudice costituzionale» Il terreno dell'applicazione da parte delle supreme giurisdizioni rappresenta, del resto, il luogo privilegiato di espressione dell'eterogeneità dei fini costituzionale, come osserva M. Gregorio, *La partita e l'automobile*, cit., 926.

turbolenta e carica di incertezze²⁴. Il livello statale ha saputo assicurare una maggioranza trasversale alla legge “La Loggia”²⁵, tuttavia con il significativo contraltare dell’incompletezza. Così, permangono i margini di rischio sistemico legati a una ridefinizione delle regole a maggioranza, che trasla sulla eventuale normativa di attuazione delle residue disposizioni ancora inapplicabili e inapplicate: in un clima politico conflittuale e refrattario alle collaborazioni trasversali, questa minaccia sembra potersi disinnescare soltanto se le disposizioni che la esprimono rimangono lettera morta.

2522

Così, si è potuta invocare l’opportunità di definire il quadro del regionalismo differenziato con una legge adottata mediante il procedimento aggravato di cui all’art. 138 Cost.²⁶: ciò che, peraltro, sembra essere lo strumento obbligato quando si voglia evitare di confezionare una normativa cedevole rispetto alla singola legge di attuazione dell’intesa, che si imporrebbe su una legge ordinaria sia in virtù del principio di specialità sia in ragione della maggioranza rafforzata richiesta per la sua adozione²⁷.

Ma, nonostante gli indubbi vantaggi sul piano sistemico, ricorrere a una legge costituzionale che dettagli tempi, condizioni e modalità di formazione dell’intesa e di svolgimento delle funzioni conferite in regime di

²⁴ Sulla seconda stagione statutaria (2001-2006), cfr., *ex pluris*, G. Di Cosimo (a cura di), *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007. Retrospectivamente, con ulteriori riferimenti, cfr. anche F. Clementi, *L’esperienza degli statuti regionali*, in M. Salvati, L. Sciolla (cur.), *L’Italia e le sue Regioni. L’età repubblicana*, I, Roma, 2015, 51 ss.

²⁵ Fatto assai significativo nella misura in cui l’atto si configura ampiamente quale legge di delegazione. In particolare, la legge è stata approvata, nella seconda e ultima lettura al Senato, con i voti della maggioranza (vale a dire, dei partiti della Casa delle libertà) ma anche con quelli delle maggiori forze di opposizione: i Democratici di sinistra e la Margherita. Molto rilevanti le motivazioni espresse in sede di dichiarazione di voto da parte del rappresentante dei Ds, Franco Bassanini («il provvedimento [...] provvede a dotare il nostro ordinamento, il nostro sistema, di strumenti indispensabili per l’attuazione della riforma», e «per questo [...] occorre non indugiare ulteriormente nel metterli in opera, nel farli diventare operativi.»); più critici gli accenti fatti propri dall’esponente di DL, Nicola Mancino: cfr. Senato della Repubblica, XIV Leg., 401a seduta pubblica del 27 maggio 2003 (pom.), resoconto stenografico, 48 ss. Il testo definitivo si era perfezionato nell’unico passaggio alla Camera, dove era stato approvato con le astensioni delle forze dell’Ulivo: cfr. Camera dei deputati, XIV Leg., seduta n. 301 del 29 aprile 2003, resoconto stenografico, 23 ss.; in prima lettura al Senato, pure Ds e DL avevano concorso ai voti favorevoli: cfr. Senato della Repubblica, XIV Leg., 314a seduta pubblica del 23 gennaio 2003 (pom.), resoconto stenografico, 2 ss.

²⁶ Come, ad esempio, suggerito da S. Staiano, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Gruppo di Pisa*, 3, 2019, spec. 229 ss. e, più ampiamente, da L. Ronchetti, *L’attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d’integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, 118 ss.

²⁷ Può una fonte primaria atteggiarsi a norma effettivamente vincolante sulla produzione di fonti di pari rango, a dispetto dei principi di posteriorità e di specialità? Per un’opinione affermativa, tuttavia contraria alla tesi decisamente prevalente anche e soprattutto nell’effettività dell’esperienza giuridica italiana, cfr. A. Pace, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002, spec. 177 ss. Cfr. anche R. Guastini, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, 207 ss.

autonomia differenziata non sembra coerente con l'idea di sfruttare l'opportunità di un intervento che rechi nitidamente impresso il segno degli equilibri politici contingenti. In questo, sembra potersi scorgere la volontà di evitare i compromessi di una operazione consensuale o, per contro, i rischi di un procedimento aggravato, da sostenere esclusivamente con i voti delle forze di maggioranza.

Tutt'al contrario, in un primo momento si è privilegiata la strada per cui le diverse intese si sarebbero formate in diretta applicazione dell'art. 116, terzo comma Cost., senza l'interposizione di una normativa di attuazione organica e generale. Questo metodo rimette agli attori istituzionali la massima libertà procedimentale: il Governo e gli organi della Regione per quanto riguarda la sottoscrizione dell'intesa, il Parlamento per ciò che attiene il tipo di scrutinio che ognuna delle Camere può effettuare in sede di approvazione della legge "rinforzata"²⁸: di qui, tra l'altro, il problema se sia applicabile, per analogia, la regola adottata in relazione alle intese con le confessioni religiose acattoliche (*ex art. 8 Cost.*)²⁹.

Si tratta della via per la quale sembrava voler optare il Governo Gentiloni, addivenendo, in un clima di negozialità bilaterale, alla stipulazione di "preintese" con tre Regioni (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna); sullo stesso piano, il successivo Governo Conte I, che sarebbe pervenuto fino alla pubblicazione delle bozze di intesa da sottoporre alle Camere³⁰, per un passaggio che si sarebbe configurato come la formazione di una vera e propria "legge di approvazione"³¹.

²⁸ Tale aspetto era stato sottolineato dal relatore Marco Boato nel corso dell'esame della riforma costituzionale; in risposta a una sollecitazione proveniente dal deputato di Alleanza nazionale Riccardo Migliori, che si interrogava sulla necessità di una legge ordinaria sul procedimento di attuazione del regionalismo differenziato, Boato rispondeva che tale esigenza sarebbe stata soddisfatta «in modo più semplice e cogente» facendo ricorso a istituti di diritto parlamentare, come le diverse discipline sulle leggi di approvazione, tra cui, più significativa di tutte, quella relativa al vecchio procedimento di formazione degli statuti regionali ordinari (cfr. Camera dei deputati, XIII Leg., seduta n. 775 del 21 settembre 2000, resoconto stenografico, 54 ss.).

²⁹ Si tratta di una ipotesi ampiamente commentata e discussa in dottrina; per una rassegna delle diverse posizioni, cfr. M.C. Amorosi, *Per un'analisi critica dell'autonomia differenziata: dai suoi precedenti alle problematiche attuali*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2024, spec. 63 ss. Il dubbio è stato, infine, risolto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 192 del 3 dicembre 2024: «la *ratio* di tale disposizione, inserita nel sistema costituzionale, conduce ad escludere che essa intenda attribuire alle Camere un potere di mera approvazione o rifiuto dell'intesa» (cons. diritto, 11.2).

³⁰ In una vasta letteratura, una cronaca ragionata di questi tentativi si legge in L. Violini, *Regionalismo differenziato: un cammino a ritroso partendo dai più recenti accadimenti*, in *Milan Law Review*, 1, 2020, 103 ss.

³¹ Nel senso che a questo termine la dottrina italiana dà sulla scorta di S. Romano, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, in *Il Filangieri*, 2, 1898, 161 ss.; in altre parole, si tratta di quelle leggi per le quali «l'attività di formazione del testo da approvare resta estranea al procedimento legislativo» (A. Pizzorusso, *Disposizioni sulla legge in generale. Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, Bologna-Roma, 2011, 463), con la relativa difficoltà (se non impossibilità, su un piano obiettivo), di intervenire con emendamenti espressivi della volontà parlamentare.

Solo con il Governo Conte II si è stagliata sempre più decisamente l'opportunità di approntare una legge ordinaria che disciplini il procedimento di formazione delle intese in modo omogeneo e predeterminato. Da ultimo, questa terza possibilità (se si vuole, intermedia tra le due di cui si è già detto) si è concretizzata con la legge 26 giugno 2024, n. 86, che va sotto l'appellativo corrente di legge "Calderoli", dal nome del ministro per gli Affari regionali proponente. Il disegno di legge (di iniziativa governativa) è stato approvato dalle Camere senza il concorso delle opposizioni, che si sono poste in forte polemica con esso³².

Una legge generale di attuazione non sembra rappresentare una particolare ipotesi sul futuro dell'istituto del regionalismo differenziato: questo, principalmente, per la sua cedevolezza rispetto alla legge, approvata a maggioranza qualificata, che recepisce l'intesa tra lo Stato e la Regione. Infatti, sembra difficile pensare che la struttura delle fonti dell'ordinamento italiano consenta di superare la prevalenza delle disposizioni meno risalenti, anche solo in virtù del criterio cronologico. La qualificazione della legge ordinaria di attuazione alla stregua di un parametro interposto di costituzionalità, peraltro, sembra doversi escludere anche in ragione del fatto che il testo della Costituzione non offre alcun riferimento sul quale radicare questa possibilità³³.

Ciò nondimeno, la legge ordinaria può comunque spiegare la sua forza giuridica in modo pieno almeno fintantoché il procedimento non è rimesso all'autonomia parlamentare, ovvero lungo tutta la fase della formazione dell'intesa³⁴. Inoltre, per le ragioni che subito si vedranno, la sua approvazione rappresenta una significativa prova di affermazione politica, dal valore fortemente condizionante e dal sicuro rilievo nella dinamica della

³² L'A.S. 615 è stato presentato il 23 marzo 2023, ed è stato approvato dal Senato nella seduta del 23 gennaio 2024 (con 110 voti favorevoli su 177 votanti); la Camera si è espressa il 18 giugno successivo (con 172 favorevoli su 271 votanti, cifra, questa, significativamente inferiore alla maggioranza assoluta dell'assemblea). Sulla legge "Calderoli", dopo la sua promulgazione, cfr. G. Starrantino, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un'occasione di riforma perduta*, in *Consulta online*, 2, 2024, 861 ss.

³³ Cfr., da ultimo e per tutti, A. Morrone, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in *Nuove autonomie*, n.s. 1, 2014, spec. 226 ss., il quale richiama, per opposizione al silenzio dell'art. 116 Cost. sulla necessità di una legge generale di attuazione, il ben più esplicito disposto degli artt. 76, 81, sesto comma, 117, primo e terzo comma Cost.

³⁴ Intesa che resta nondimeno un atto politico: se si vuol conservare l'analogia con gli atti di cui all'art. 8 Cost. (su cui cfr. la sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale, commentata, da un punto di vista che astrae dai profili ecclesiasticistici, da F. Pacini, *Corte costituzionale e negoziazione legislativa. Considerazioni a margine del "caso UAAR"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018). Ma anche gli atti politici non possono essere adottati con procedure contrarie alla legge, quando sia una legge a disciplinare le modalità con cui essi devono formarsi.

forma di governo, dove, anche nell'attuazione costituzionale, si spiega una forma di lotta per la supremazia nel sistema³⁵.

Nondimeno, si deve rimarcare come, anche in questo caso, l'eterogenesi dei fini abbia operato inesorabile. Lo testimonia un duplice paradosso. Si è visto come si siano trovate ad avversare l'attuazione del regionalismo differenziato le stesse forze politiche che hanno contribuito a iscriverlo nel testo della legge fondamentale (o, per meglio dire, i loro eredi, posto che il trascorrere del tempo ha determinato ovvi mutamenti sul piano personale e politico). Tuttavia, deve essere segnalato che la legge "Calderoli" ha potuto giustificare sé stessa con l'istituzione di un quadro di garanzie non solo procedimentali, ma anche materiali (in particolare, relative ai livelli essenziali delle prestazioni), tali da frustrare quelle istanze di radicale autonomismo che muovevano a un profondo scetticismo nei confronti della revisione costituzionale del 2001 gli antenati di ampi segmenti dell'attuale coalizione di centrodestra³⁶.

3. Breve interludio: lotta per l'attuazione come lotta per l'indirizzo politico

Si potrebbe ampliare il discorso fin qui condotto introducendo un nuovo concetto, utile a dare un quadro più esatto delle problematiche di ordine politico-costituzionale in gioco: quello di indirizzo politico, che si lega strettamente all'attuazione della costituzione, almeno nei sistemi in cui sia essa a stabilire i fini generali che devono essere perseguiti dai poteri pubblici, i quali devono inverare nella pratica il portato delle norme programmatiche e di quelle che riconoscono diritti fondamentali³⁷.

³⁵ È interessante richiamare qui la posizione di chi ha ritenuto una legge generale di attuazione approvata dal Parlamento incostituzionale perché *ultra vires* rispetto al riparto di materie di cui all'art. 117 Cost., e tale da segnare una indebita affermazione di supremazia del livello statale: cfr. T. Groppi, *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e autoapplicazione*, in Ead., M. Olivetti (cur.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, 223.

³⁶ Questo paradosso, che si radica nella pregiudizialità della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni rispetto al conferimento delle ulteriori e particolari condizioni di autonomia, di cui all'art. 1, comma 2 della legge n. 86 del 2024, è evidenziato da A. Giovanardi, *Autonomia differenziata versus solidarietà e coesione territoriale: contro l'utilizzo strumentale dell'argomento solidaristico*, in F. Cortese, J. Woelk (cur.), *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, Milano, 2023, 135 ss.

³⁷ Cfr., tra le meno risalenti in una lunga parabola scientifica, le riflessioni di A. Ruggeri, *Attività di garanzia e attività d'indirizzo politico, a salvaguardia dei diritti fondamentali*, in *Consulta online*, 2, 2015, 399 ss.; A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, 7 ss.; A. De Crescenzo, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Napoli, 2020, spec. 41 ss.; A. Ruggeri, *Note introduttive allo studio di alcune spinose questioni in tema d'indirizzo politico*, in *Gruppo di Pisa*, 3, 2023, 33 ss.; G.L. Conti, *Miseria e nobiltà dell'indirizzo politico*, in *Nomos*, 2, 2024. Specificamente sul rapporto tra indirizzo politico e attuazione dell'autonomia differenziata, cfr. da ultimo C. Lotta, *L'indirizzo politico delle Camere e delle Regioni "differenziate" alla luce delle intese di cui all'art. 116*,

Non è possibile, ovviamente, approfondire in questa sede le diverse sfaccettature che sarebbero offerte da questa ulteriore chiave di lettura, ma si può soltanto dare conto degli stretti legami che avvicinano la dinamica dell'indirizzo politico nel sistema costituzionale al movimento di lotta per il diritto³⁸. Infatti, una costituzione è una norma fondamentale sulla normazione³⁹, e, se “rigida” e “lunga”, si impone al legislatore ordinario sia per quanto riguarda i profili procedurali, sia dal punto di vista assiologico⁴⁰. Gli atti gerarchicamente inferiori (quelli aventi forza di legge) risentono di questa duplice supremazia, a pena di illegittimità. Quindi, la discrezionalità rimessa al potere costituito, alla sua attività di indirizzo politico, risiede nella selezione di fini e mezzi da perseguire o adottare in modo privilegiato, e, per converso, nell'accantonamento di altri mezzi e di altri fini, consentiti o proposti dalla legge fondamentale⁴¹.

La formula del patto costituzionale di una democrazia consensuale, dunque, può anche essere espressa in termini leggermente diversi da quelli che si sono visti in precedenza: le norme essenziali per il funzionamento del sistema appartengono a un ambito di indirizzo politico (di tono) costituzionale, distinto da quello proprio dell'indirizzo politico di maggioranza⁴²; sicché, l'attrazione nell'indirizzo politico di maggioranza di un segmento dell'attuazione costituzionale (almeno di quella che riguarda le

comma 3, Cost., in *Federalismi.it*, 18, 2024, 48 ss. (ma cfr. l'intero fascicolo monografico: *L'indirizzo politico: crisi ed evoluzione di un concetto*).

³⁸ Sul punto specifico, cfr., *ex pluris*, G. Ferrara, *I presupposti della democrazia*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2009; V. Teotonico, *Riflessioni sulle transizioni. Contributo allo studio dei mutamenti costituzionali*, in *Rivista AIC*, 3, 2014; R. Tarchi, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, spec. 979 ss.; M. Luciani, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, 1, 2024.

³⁹ Cfr., tra gli altri, M. Brutti, *Ordinamento giuridico (profili storici)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, 1980, spec. 655 ss.

⁴⁰ Cfr. le ampie considerazioni di G. Pino, *Costituzione come limite, costituzione come fondamento, costituzione come assiologia*, in *Diritto e società*, 1, 2017, 91 ss.

⁴¹ Cfr., per tutti, T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 134 ss.

⁴² Non necessariamente un'espressione di indirizzo politico di tono costituzionale è dissociata dai poli di elaborazione dell'indirizzo politico di maggioranza. L'indirizzo politico costituzionale del capo dello Stato o del giudice delle leggi (concetto di controversa utilizzabilità, che si ricava principalmente sulla scorta di alcuni scritti di Paolo Barile, pubblicati alla fine degli anni Cinquanta), può coesistere con quello del Parlamento e del Governo, specialmente perché non è facile che esso possa spiegarsi in senso più incisivo di quello di un impulso all'attuazione costituzionale o all'inveramento di precetti della Carta. Sul punto, cfr. le considerazioni di M. Volpi, *L'attuazione dinamica della Costituzione*, in S. Merlini (cur.), *Il potere e le libertà. Il percorso di un costituzionalista*, Firenze, 2019, 129 ss. In definitiva, una valutazione equilibrata delle dinamiche del costituzionalismo contemporaneo impone di concludere che «la Costituzione può essere attuata in forme, modi e tempi diversi, ma non può essere contraddetta da un legislatore che muova in senso contrario alle prescrizioni teleologiche contenute nei principi fondamentali»; la distinzione tra le due tipologie di indirizzo politico si ricava dal fatto che, in alcuni ambiti, il decisore “costituito” conserva un certo grado di libertà, mentre, in altri casi, essa risulta decisamente compressa: cfr. G. Silvestri, *L'abuso del diritto nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, spec. 5 ss.

materie fondamentali) rappresenta un elemento di pericolosa contraddizione con la costituzione originaria.

Il problema, però, non è facile da neutralizzare quando sia la stessa costituzione formale a lasciare aperti ampi spazi a questa possibile appropriazione. In questo caso, è nel tessuto della costituzione materiale, inespresso ma del tutto giuridico, che devono essere scorti i presupposti atti a consentire, per il tramite di atti gerarchicamente subordinati, la selezione e l'esplicitazione dei significati di disposizioni costituzionali vaghe.

Diversamente, si assiste a una rottura, che può essere riassorbita dallo spiegarsi delle dinamiche della costituzione originaria, a detrimento dell'intervento di attuazione costituzionale e dell'autorevolezza dell'indirizzo politico di chi lo ha posto in essere. Ma la vocazione egemonica sottesa a questo sforzo può anche trovare soddisfazione: e, in tal caso, la tenuta degli equilibri originari può risultarne irrimediabilmente minata, insieme alla stessa tensione verso l'osservanza della legge fondamentale⁴³.

Venendo allo specifico caso oggetto di questa trattazione: la notevole vaghezza e ambiguità dell'art. 116, terzo comma Cost. non può essere risolta né con l'interpretazione del testo, né richiamandosi all'intenzione del legislatore per come risulti dallo studio dei lavori preparatori⁴⁴; pertanto, essa apre strutturalmente a un ventaglio di soluzioni tra cui il legislatore ordinario può scegliere quella di sua preferenza. Anche a maggioranza semplice, quando predisponga una legge generale di attuazione con l'intenzione di definire in modo (almeno politicamente) vincolante la procedura di formazione delle leggi particolari di devoluzione delle funzioni in regime di autonomia differenziata.

Da qui, una lotta per il diritto come lotta per l'attuazione: la forza politica che si intesta la legge di attuazione, o che, comunque, riesce a fissare dei precedenti sia di ordine procedimentale che di ordine materiale e contenutistico, ha definito il significato di una disposizione costituzione vaga, proiettando nell'avvenire la soluzione preferita. A tale scopo, un

⁴³ In questo senso, la funzione della costituzione materiale si avvicina a quella di un dispositivo di legittimazione della costituzione formale, calata nella concretezza dell'esperienza giuridica. Sembra quasi che questa nozione si possa affiancare a quella, kelseniana, di *Grundnorm*, storicizzandola e contestualizzandola, in polemica con l'astrattezza e con il carattere quasi tautologico dell'impostazione del giurista austriaco. Cfr. lo stesso C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., 28 ss. Tra i commenti, cfr. G. Astuti, *La formazione dello Stato moderno in Italia. Lezioni di storia del diritto italiano*, Torino, 1967, 26 ss.; A. Barbera, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2010, spec. 327 ss.; O. Chessa, *La validità delle costituzioni scritte. La teoria della norma fondamentale da Kelsen a Hart*, in *Diritto & questioni pubbliche*, 10, 2010, spec. 67; J. Luther, *La dottrina generale di Kelsen in Italia. Semper docet?*, in H. Kelsen, *Dottrina generale dello Stato*, a cura di J. Luther e E. Daly, Milano, 2013, spec. XXIII; F. Riccobono, *Antikelsenismo italiano*, Torino, 2017, spec. 45.

⁴⁴ Questo aspetto rileva soprattutto nella misura in cui si aderisca alla linea di pensiero per cui il significato della Costituzione si definisce alla medesima stregua di quello degli altri atti normativi: tra i non molti, con. R. Guastini, *Interpretare e argomentare*, Milano, 2011, 343 ss.

enunciato della legge fondamentale viene espanso in un complesso di norme applicabili: che, certo, potranno essere disattese o modificate dai legislatori sopravvenienti; ma che, più facilmente, si imprimeranno nell'ordinamento giuridico, in un contesto nel quale è difficile trovare la forza politica per discostarsi dalle impostazioni primigenie⁴⁵.

4. Il regionalismo differenziato davanti al giudice delle leggi: tra diritto processuale e politica

Alla luce di tutto quanto si è esposto, diventa più facile comprendere il significato dei quattro ricorsi in via principale che altrettante Regioni hanno sollevato davanti alla Corte costituzionale rispetto alla legge “Calderoli”⁴⁶: esso si deve inquadrare alla luce dell'interesse politico ad agire, che, nella logica del giudizio in via d'azione, è il presupposto implicito di quello strettamente processuale (oggetto delle argomentazioni dei procuratori delle ricorrenti)⁴⁷. Si tratta, infatti, di quattro Regioni in cui la maggioranza del Consiglio regionale e il colore politico della Giunta sono di segno diverso da quello della coalizione di governo nazionale, che si è intestata l'approvazione della legge regionale di attuazione del regionalismo differenziato.

Ebbene, la logica delle impugnazioni assume un colore “nazionale”, nella misura in cui gli argomenti proposti all'attenzione della Corte costituzionale sottolineano, in buona sostanza, la lesione di alcuni tratti caratterizzanti del tipo e della forma di Stato, più che lesioni settoriali alle competenze e alle attribuzioni della singola Regione. La necessaria “ridondanza” si ha, in fondo, in tanto in quanto l'(amministrazione dell')ente invoca la lesione derivante dal mancato temperamento tra le istanze fatte proprie dalla legge e quelle del singolo territorio⁴⁸. Di tale vocazione si ha

⁴⁵ Si tratta di una declinazione del principio di dipendenza dal percorso (*path dependency*), così pervasivo in molti campi del vivere sociale, e sul quale cfr. almeno L. Solum, *Constitutional Possibilities*, in *Ind. L.J.*, 1, 2008, spec. 312 ss.

⁴⁶ Si tratta dei ricorsi in via principale nn. 28 (Puglia), 29 (Toscana), 30 (Sardegna) e 31 (Campania) del 2024, discussi in udienza pubblica il 12 novembre 2024 e decisi con la già richiamata sentenza n. 192 del 2024.

⁴⁷ Come ricorda G. Volpe, *Art. 137 (terza e quarta parte)*, in *Garanzie costituzionali. Art. 134-139*, Bologna-Roma, 1981, 338 ss., «i ricorsi non sono direttamente collegati ai presupposti che li legittimano, ma a valutazioni politiche ed apprezzamenti discrezionali di quei presupposti, in base ai quali il ricorso può essere considerato opportuno o meno, ma non obbligatorio (e ciò è del resto in sintonia col conferimento ad organi essenzialmente politici della titolarità del ricorso)»; cfr. ora anche A. Pertici, *Giudizio in via d'azione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, agg. V, Torino, 2012, 415 ss.

⁴⁸ La politicità di questo snodo è tale per cui la Corte costituzionale sembra ammettere che esso possa svolgersi anche nella sede di approvazione della legge che recepisce la singola intesa: qui le Regioni diverse dalla beneficiaria non si esprimono direttamente, ma sono i presenti i rappresentanti dei partiti che le governano. Si legge nella sentenza n. 192 del 2024: «la necessaria approvazione delle Camere, luogo del pluralismo politico, a maggioranza assoluta, rappresenta indubbiamente una garanzia non solo per le esigenze unitarie ma anche per le regioni terze, contro possibili scelte arbitrarie volte a

traccia chiara nel testo dei quattro atti di promovimento⁴⁹; al massimo grado, laddove si arriva (non senza un solido esercizio argomentativo) a revocare in dubbio la conformità dell'art. 116 Cost., per come novellato nel 2001, rispetto ai principi supremi dell'ordinamento⁵⁰.

Nei ricorsi in questione sembra, dunque, evidente il recupero di un carattere fondamentale del giudizio costituzionale in via d'azione, quella per cui, attraverso questo strumento processuale, le Regioni «assurgono al ruolo di “opposizioni extra-parlamentari” all'indirizzo politico perseguito dalla maggioranza nazionale»⁵¹. Si tratta di una linea d'azione non

creare uno speciale regime favorevole per una determinata regione, in violazione del principio di pari trattamento fra regioni». Per conseguenza, questo momento deve presentare garanzie effettive di libero esame, e da ciò si ricava che «le regioni sono legittimate a contestare la legge generale in esame, se ritengono che essa indirizzi l'attuazione del regionalismo differenziato in modo da superare i confini posti dalla suddetta norma costituzionale», inficiando le prerogative del Parlamento (cons. diritto, 11.1).

⁴⁹ Si possono dare alcuni esempi. Si legge nel ricorso n. 29/2024 della Regione Toscana (diritto, 1.2): «un'interpretazione che permettesse di concedere ulteriori forme di autonomia [...] senza alcun collegamento con effettive specificità - e potenzialmente senza alcuna asimmetria o differenziazione (se tutte le regioni vi accedessero) - realizzerebbe semplicemente una forma di Stato nuova [...] senza passare attraverso le forme previste dall'art. 138 della Costituzione per la revisione costituzionale (ammesso che ciò fosse comunque praticabile, considerato il possibile contrasto di una siffatta revisione con lo stesso principio supremo dell'unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 della Costituzione)». Nel ricorso n. 30/2024 della Regione Sardegna (motivi, 5.2): «la Repubblica, per essere tale, non può essere mera sommatoria di enti intermedi, ciascuno dei quali titolare di competenze negoziate unilateralmente con il Governo e la maggioranza politica di turno, tenendo in non cale le esigenze complessive (*melius*, unitarie) del Paese e, quindi, anche le valutazioni provenienti dalle regioni “non differenziate” e dagli enti locali». Nel ricorso n. 31/2024 della Regione Campania (motivi, 7): «la legge [...] rende la Regione sovrana al pari dello Stato, concedendole indipendenza e non già autonomia», innescando «un processo che rompe l'unità nazionale».

⁵⁰ Nel ricorso n. 28/2024 della Regione Puglia si prospetta l'ipotesi (denegata) per cui la legge “Calderoli” sarebbe effettivamente conforme a Costituzione. In tal caso, argomenta la ricorrente (motivi, 2.8), «una previsione costituzionale che consentisse la devoluzione, in blocco, di un numero così elevato di competenze, aventi un così pesante impatto sull'ordinamento costituzionale, sarebbe certamente violativa dei principi supremi di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 della Costituzione), di tutela dei diritti e di attuazione dei doveri di solidarietà sociale dei cittadini in condizioni di eguaglianza (artt. 2 e 3 della Costituzione), di leale collaborazione tra tutti i soggetti che formano la Repubblica (artt. 5, 114, 117 e 120 della Costituzione)».

⁵¹ C. Caruso, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, 2020, 402. Tutto ciò sembra confermato dall'intervento *ad opponendum* di tre Regioni che esprimono una maggioranza consonante con quella nazionale (Piemonte, Lombardia e Veneto), ammesso dalla Corte costituzionale con l'ordinanza letta all'udienza del 12 novembre 2024, per il fatto che la legge “Calderoli” atterrebbe all'«assetto complessivo dell'ordinamento regionale» e, come tale, l'accoglimento del ricorso precluderebbe l'esercizio di prerogative degli enti coinvolti nella procedura di cui all'art. 116, terzo comma Cost. Significativamente, l'Emilia-Romagna non ha spiegato intervento in giudizio, nonostante il suo interesse specifico e attuale alla concessione di forme particolari di autonomia: e si tratta di una Regione amministrata dalle stesse forze politiche delle ricorrenti.

necessariamente esplicita, ma che ben si può inquadrare in un sistema come quello dell'Italia dei primi anni Settanta, caratterizzato da una *conventio ad excludendum* partitica valida per il livello centrale, ma non per quelli territoriali⁵². In un certo senso, si può affermare che la possibilità di adire la Corte in via principale abbia rappresentato un succedaneo del ricorso diretto di costituzionalità da parte delle minoranze parlamentari, un istituto nei confronti del quale l'ordinamento italiano ha sempre dimostrato un notevole scetticismo⁵³.

L'autonomia della Regione si concretizza nella possibilità di esprimere indirizzo politico⁵⁴, e la soluzione del contrasto con quello espresso dalla maggioranza del livello statale può essere devoluta, se ne ricorrono le condizioni, al giudice delle leggi, "vestita" da controversia sulla competenza. Ora, se è vero che Italia non esistono, di fatto, sistemi di partito regionali, disarticolati dal livello statale⁵⁵, le possibilità di impugnazione da parte delle emanazioni regionali delle forze escluse si riducono qualora le decisioni siano state concertate, al centro, tra formazioni di maggioranza e di opposizione.

Invero, il quadro delle regole sull'accesso alla giustizia costituzionale è caratterizzato dalla valorizzazione delle specificità di ciascuna autonomia, per come espressa in concreto dagli organi della Regione⁵⁶. Ebbene, i presupposti sostanziali dei quattro ricorsi sembrano radicarsi nel timore che

⁵² «Per il Pci, il decentramento regionale rappresentò l'occasione tanto voluta, oltre a quella da tempo disponibile delle grandi città, per dimostrare la propria capacità di governo (a compensazione della *conventio ad excludendum* dal livello nazionale, fondata su ragioni di politica internazionale), moltiplicando così la propria capacità di penetrazione al livello dei consensi elettorali» (F. Clementi, *L'esperienza degli statuti*, cit.).

⁵³ Per riferimenti sulla scarsa fortuna del ricorso diretto delle minoranze parlamentari in Italia, cfr. almeno P. Carrozza, R. Romboli, E. Rossi, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. Romboli (cur.), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, 775 ss.

⁵⁴ Cfr. sempre le considerazioni di C. Caruso, *La garanzia dell'unità*, cit., 342 ss. Sull'indirizzo politico delle Regioni, cfr. almeno T. Martinez, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss.; A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1972, spec. 68 ss.; più di recente, T. Cerruti, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli, 2020, spec. 11 ss.

⁵⁵ Pur con qualche eccezione, R. Bifulco, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, 2009, spec. 273 ss. rinviene una storica e tendenziale «simmetria» e «integrazione» tra i livelli. Cfr. anche le considerazioni, in senso conforme, di A. Bardusco, *Lo Stato regionale italiano*, Milano, 1980, 198 ss.: per il quale le Regioni sono «articolazioni politiche dello Stato attraverso la comune direzione dei partiti che assicurano una costante omogeneità e un sicuro collegamento tra Stato e Regioni». Né sembra che, a distanza di decenni e in un contesto profondamente mutato, si possa, su questo punto, esprimere una posizione troppo distante.

⁵⁶ Nel tempo, la Corte ha chiarito che la nozione di competenza rilevante nell'impugnazione delle leggi in via principale è quella «caratterizzata dal valore della autonomia costituzionale garantita alle regioni ed alle province autonome», sicché «la situazione legittimante consiste [...] in questa posizione di autonomia costituzionale» (G.L. Conti, *L'interesse al processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 203).

la fisionomia del sistema possa essere definita a partire dalle scelte compiute da una parte politica, la quale, in base alla contingenza degli esiti elettorali, non partecipa al governo autonomo degli enti territoriali che hanno azionato il giudizio.

Questo tratto emerge anche in considerazione del fatto che le stesse Regioni ricorrenti, insieme all'Emilia-Romagna, hanno promosso un *referendum* abrogativo sull'intera legge "Calderoli" (oltretutto un altro quesito limitato ai profili più suscettibili di censure): atto di sapore autenticamente politico, che, da un lato, instaura una «dialettica diffusa»⁵⁷ tra i livelli dell'ordinamento e, dall'altro, porta in rilievo interessi non soltanto legati alla difesa delle competenze regionali. A riprova di questo, si consideri la convergenza con una iniziativa popolare del tutto analoga, che ha raccolto oltre un milione di sottoscrizioni⁵⁸.

In questo senso, l'anteposizione dell'esame dei ricorsi in via principale al giudizio sull'ammissibilità del quesito referendario appare carica di profondi significati sul piano ordinamentale. La decisione presidenziale che ha fissato l'udienza sulle questioni di legittimità costituzionale per il mese di novembre, prima di quella sull'ammissibilità del *referendum* abrogativo (che, a mente dell'art. 33 della legge n. 352 del 1970, dovrebbe tenersi nella prima parte del mese di gennaio) sembra essere la conseguenza di valutazioni molto significative sul significato profondo di questo snodo processuale⁵⁹. Il segno complessivo è quello di una chiara determinazione a sciogliere i nodi legati alla compatibilità dell'intervento "Calderoli" con il quadro della costituzione in senso originario, prima che si apra un dibattito (giurisprudenziale o politico) sul contenuto intrinseco dell'atto normativo.

In effetti, la legge n. 86 del 2024 ricade, molto probabilmente, al di fuori del novero di fonti espressamente menzionate dall'art. 75 Cost., e, dunque, la Corte sarà sollecitata a riflettere, piuttosto, sul suo carattere costituzionalmente necessario o, eventualmente, sul contenuto costituzionalmente vincolato di almeno alcune delle sue disposizioni⁶⁰.

⁵⁷ L'immagine si ricava da M. Luciani, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, Bologna-Roma, 2005, 219.

⁵⁸ Si deve segnalare che la Corte di cassazione, esprimendosi a norma dell'art. 12 della legge n. 352 del 1970, ha ritenuto ammissibile il quesito abrogativo totale anche all'esito della declaratoria di incostituzionalità parziale sulla legge pronunciata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 192 del 2024. Questo, con la significativa motivazione che la stessa pronuncia, specialmente nel suggerire linee di interpretazione costituzionalmente orientate, conferma la «vigenza di un fondo regolativo idoneo» sia «a dare corso [...] al disegno fondamentale ed ai principi ispiratori di attuazione del regionalismo differenziato», sia «ad ispirare e conformare futuri interventi legislativi di adeguamento» (Corte di cassazione, Ufficio centrale per il *referendum*, ordinanza definitiva n. 13 del 12 dicembre 2024).

⁵⁹ La grande importanza della decisione è testimoniata dal fatto che la Corte, per darne notizia, ha emesso un apposito comunicato stampa, pubblicato in rete il 2 ottobre 2024.

⁶⁰ Cfr., per alcune prospettazioni nel senso dell'inammissibilità, C. Di Costanzo, *Ancora sull'autonomia differenziata. Alcune considerazioni su possibili proposte di referendum abrogativo*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2, 2024: dove si riflette anche sul dato formale per

Questi apprezzamenti, evidentemente, non possono discendere da un esame superficiale e formale. Ma questo scrutinio più intenso non sembra potersi svolgere senza che sia stato preliminarmente risolto il dubbio sulla corretta collocazione del testo in un quadro ordinamentale subordinato ai principi costituzionali.

Inoltre, la decisione sul calendario dei lavori fissa una chiara pregiudizialità della valutazione (giurisdizionale) in punto di “metodo” rispetto a quella (politica) sul “merito” della legge “Calderoli”. Ancora una volta, l’obiettivo sembra essere scongiurare che il dibattito pubblico sollecitato dall’aprirsi della campagna referendaria abbia inizio prima che sia stata raggiunta una ragionevole sicurezza circa il fatto che la legge sia stata formata correttamente e senza pregiudizio per la posizione costituzionale delle Regioni e per i principi ordinatori del tipo e della forma di Stato.

5. L’attuazione costituzionale tra caso e necessità

2532

Questo contributo non può insistere in valutazioni di merito, ma sembra doveroso riflettere su un interrogativo che illumina la dimensione profonda dei problemi cui si è fatto cenno. La divergenza tra intenzioni e esiti rappresenta una componente patologica della dinamica dell’ordinamento costituzionale, alla quale non si può sfuggire, ma che andrebbe, per quanto possibile, scongiurata? O, piuttosto, si configura, a sua volta, come un presidio per la tenuta del sistema, che rimane aperto e democratico proprio perché nessuna volontà riesce ad affermare sé stessa? È possibile rispondere, anche se in modo provvisorio e parziale, muovendo dalle categorie già utilizzate.

Il vero è, forse, che l’indirizzo politico, nella sua concezione “pura”, non può operare entro i limiti di una democrazia garantita. Le sue frustrazioni non sono altro che le vittorie della separazione dei poteri e della costituzione rigida⁶¹. Questo non sorprende: il concetto nasce per legittimare le ambizioni di un regime totalitario⁶² e si può utilizzare soltanto con una certa circospezione in un nuovo contesto, dove si l’afflato neoidealista è stato abbandonato in nome del pluralismo politico e del primato della persona⁶³.

cui la legge è un collegato alla manovra di bilancio. *Contra*, cfr. G. Azzariti, *Referendum, le ragioni dell’ammissibilità*, in *Il manifesto*, 23 luglio 2024.

⁶¹ Cfr., per tutti, T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, 1971, 134 ss. Da ultimo lo rivisitano G. Sorrenti, *Introduzione: indirizzo politico e sostanza autoritaria del potere*, in *Federalismi.it*, 18, 2024, 1 ss. e, *ivi*, 77 ss., L. D’Andrea, *L’indirizzo politico tra sfera politica e istituzioni pubbliche: brevi notazioni di sintesi*.

⁶² Cfr. C. Tripodina, *L’“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, 1, 2018; S. Filippi, *La funzione di governo nell’esperienza costituzionale italiana. Genealogia e sviluppi*, Napoli, 2023, 109 ss.

⁶³ Nondimeno, come ha osservato A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo*, cit., 8, «sulla discussione ha continuato a pesare l’ipoteca di un peccato d’origine: il contesto fascista e il verticismo della dottrina degli anni Trenta, che avevano esaltato [...] il primato dell’Esecutivo nell’esercizio della funzione di governo»; anche se, «dopo la Costituzione repubblicana, l’indirizzo politico non poteva non conoscere una differente

La costituzione materiale si atteggia di conseguenza: nessuna forza politica può prevalere sulle altre, non fino al punto di determinare da sola i tratti più rilevanti del sistema, esaltando una lettura unilaterale della legge fondamentale. Così, a partire dalle diverse posizioni originarie⁶⁴, l'idea di giustizia si realizza configurando un sistema in cui nessuno degli attori, da solo, possa ritenersi sicuro di riuscire a imporre le regole che derivano dalla propria interpretazione dei principi ordinatori, per quanto ampio sia il consenso di cui si trovi a godere nella contingenza. La conseguenza logica è che i processi politici caratterizzanti, se avviati dalla maggioranza, devono essere incontrollabili negli esiti. L'unica necessità è, dunque, il caso.

È questo il motivo per cui uno sguardo informato al giusto distacco potrà inquadrare la contraddittoria vicenda dell'attuazione del regionalismo differenziato in Italia alla stregua di un processo fisiologico. In ogni vischiosità e in ogni deviazione, infatti, non fa altro che spiegarsi quella dialettica dell'incertezza che qualifica segnatamente l'ordinamento costituzionale democratico: qui non si estingue mai il *Kampfums Recht*. Tutto ciò non manca di suscitare comprensibili inquietudini: ma queste ultime devono essere soppesate con attenzione, e, forse, ridimensionate, se si tiene conto del fatto che l'alternativa assume facilmente i tratti del *Triumph des Willens*.

2533

Giulio Santini
Scuola superiore di studi universitari
e di perfezionamento "Sant'Anna", Pisa
g.santini@ssup.it

configurazione: premevano in questa direzione il contenuto di principio della Carta, la decisione costituente per un regime parlamentare fondato sulla rappresentanza partitica, l'interpretazione del Governo come comitato *esecutivo* del Parlamento» (enfasi nel testo). Sulla coscienza del fondamentale scarto ideologico affermatosi con l'avvento della Repubblica, cfr. ora la ricostruzione di E. Caterina, *Personalismo vivente. Origini ed evoluzione dell'idea personalista dei diritti fondamentali*, Napoli, 2023, 41 ss.

⁶⁴ Ancora una volta, nel senso rawlsiano di *original position*; cfr. J. Rawls, *A Theory of Justice*, cit.