



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. II

(ESTRATTO)

LOREDANA MURA

**IL RICONOSCIMENTO DI “FORME E CONDIZIONI PARTICOLARI DI AUTONOMIA”
IN MATERIA DI COMMERCIO CON L’ESTERO SECONDO UN’INTERPRETAZIONE
COSTITUZIONALMENTE E INTERNAZIONALMENTE ORIENTATA DELL’ART. 116 COST.**

25 LUGLIO 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Loredana Mura

**Il riconoscimento di “forme e condizioni particolari di autonomia”
in materia di commercio con l'estero secondo un'interpretazione costituzionalmente e
internazionalmente orientata dell'art. 116 Cost.***

ABSTRACT: *This essay examines the “particular forms and conditions of autonomy”, mainly concerning the foreign trade sector, provided for by Article 116 of the Italian Constitution. In this sense, it compares the forms and conditions of “special autonomy”, already recognised (even if never implemented) in the matter, with those of “differentiated autonomy” that aspire to be recognised in our legal system, noting their relevant differences also in relation to their respective degree of compatibility with the prescriptions of the regulation in force. The essay therefore concludes by observing that a constitutionally and internationally oriented interpretation of Article 116 of the Italian Constitution can only legitimise “particular forms and conditions of autonomy” aimed at overcoming situations of regional disadvantage that cannot be achieved through the exercise of the “ordinary” statutory functions of the Regions. In this sense, the provisions of this article can be well reconciled with the “special” forms and conditions of autonomy already recognised in our State today, which (if implemented) will make it possible to address the structural and permanent regional problems for which they were instituted; on the other hand, it may also be considered compatible with the recognition of “additional” and “extraordinary” forms and conditions of autonomy provided that they are aimed at enabling, the territorial entity invested with them, to overcome supervening and contingent situations of disadvantage.*

SOMMARIO: 1. Il riconoscimento di “ulteriori” forme e condizioni particolari di autonomia nel commercio con l'estero e il loro confronto con quelle già esistenti nell'ordinamento italiano ai sensi dell'art. 116 Cost. – 2. I poteri di autonomia regionale attribuiti dagli Statuti di diritto speciale nel commercio con l'estero: gli Statuti della Sardegna e del Friuli-Venezia Giulia. – 3. *Segue:* La mancata attuazione dell'art. 52 St. Sa. per effetto della “comunitarizzazione” della materia del commercio con l'estero da parte del diritto UE. – 4. La disciplina del commercio con l'estero nella riforma del Titolo V della Costituzione e la mancata valutazione del suo impatto sul regionalismo di diritto speciale. – 5. Il commercio con l'estero negli atti relativi all'autonomia differenziata: l'assenza di una sua disciplina negli Accordi preliminari del 2018. – 6. *Segue:* La disciplina del commercio con l'estero nelle bozze di intesa (non formalizzate) del maggio 2019. – 7. L'incompatibilità del riconoscimento di un'autonomia differenziata nel commercio estero con un'interpretazione costituzionalmente e internazionalmente orientata dell'art. 116 Cost.

1. *Il riconoscimento di “ulteriori” forme e condizioni “particolari di autonomia” nel commercio con l'estero e il loro confronto con quelle già esistenti nell'ordinamento italiano ai sensi dell'art. 116 Cost.*

Il processo di riconoscimento, ai sensi del comma 3 dell'art. 116 Cost.¹, della c.d. autonomia differenziata (d'ora in avanti a.d.) ad alcune Regioni italiane² – dopo qualche battuta d'arresto³ ha



¹ Per comodità, qui di seguito si riproduce il testo dell'art. 116 Cost.: «Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di *forme e condizioni particolari di autonomia*, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. *Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad *altre* Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata» (corsivo aggiunto).

² Ad oggi hanno presentato formale richiesta di a.d. la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna: sul sito del *Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie* sono tuttora reperibili le intese siglate da queste Regioni con il Governo centrale. Dopo la sua richiesta, tuttavia, il Governatore della Regione emiliano-romagnola ha reso pubblica la sua volontà di recedere dal processo di a.d. in corso e, coerentemente con questa decisione, ha votato contro il d.d.l.

ripreso il suo *iter* procedurale con il d.d.l. Calderoli⁴ e la legge di bilancio⁵. In tutto questo tempo, l'istituto dell'a.d. non ha mai cessato di essere oggetto di discussione su aspetti di rilievo soprattutto costituzionale che, già in passato, avevano evidenziato i numerosi profili di criticità e quindi di inopportunità della sua adozione. Pur proponendosi come un modello di attuazione “rafforzata” del regionalismo ordinario⁶ distinto quindi da quello speciale, il regionalismo differenziato pare invece attingere largamente alle caratteristiche di quest'ultimo, tuttavia, senza riuscire ad aderire alla sua *ratio* legittimante e, semmai, con l'obiettivo di scavalcarne la portata. Partendo proprio dal presupposto che il regionalismo speciale si sia dimostrato fallimentare a causa della sua supposta incapacità di risolvere i problemi regionali per i quali era stato istituito⁷, l'a.d. si fa portatore di un modello di regionalismo diverso, che ha come scopo quello di premiare «[i] comportamenti ‘virtuosi’ di alcune Regioni» posto che questi «costituirebbero un forte stimolo per le Regioni più arretrate per migliorare la qualità dei servizi offerti»⁸. In questo senso, il programma di decentramento dell'a.d. aspira a coinvolgere un numero di materie assai rilevante, da un punto di vista qualitativo oltre che quantitativo, per il nostro ordinamento. Si tratta esattamente di 23 materie

Calderoli in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni. In realtà, proprio questa Regione, come si avrà modo di spiegare più avanti, a causa degli eventi calamitosi di cui è stata recentemente vittima, si trova nelle condizioni di poter beneficiare «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alla luce del significato che questa assume secondo un'interpretazione logico-sistematica dell'art. 116 Cost.

³ La prima dovuta all'emergenza pandemica causata dal Covid-19, la successiva alla caduta dell'ultimo Governo Conte e poi del Governo Draghi.

⁴ Il riferimento è al d.d.l. Calderoli del 2 febbraio 2023 contenente *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*.

⁵ Si tratta della Legge 29 dicembre 2022, n. 197 sul *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025* che ai commi 791-801 dell'art. 1 ha previsto uno stanziamento finanziario e istituito una Cabina di regia per lo studio delle condizioni di riconoscimento dell'a.d. Per la dottrina sull'argomento v. L. SPADACINI, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 3 maggio 2023.

⁶ Il titolo del d.d.l. Calderoli (v. *supra*, nota 4) in effetti, sembra porsi proprio questo obiettivo e perciò limitare l'istituto dell'a.d. alle sole «Regioni a statuto ordinario»; in realtà, il suo art. 10, come si vedrà più avanti (*infra*, par. 4), sembra aprire una prospettiva di a.d. anche alle autonomie speciali: in argomento, v., *amplius*, M. PODETTA, [Il tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023](#), in questa [Rivista](#) 2023/II, 354 ss. spec. 354 nota 2 e gli ulteriori riferimenti dottrinali ivi riportati.

⁷ Il giudizio di inadeguatezza del modello di autonomia speciale non è affatto nuovo in dottrina, al contrario è assai risalente e alquanto diffuso: in proposito, ci permettiamo di rinviare all'analisi svolta nel nostro *La specialità regionale nell'ordinamento italiano e in quello dell'Unione europea*, in [Diritto@Storia](#), 2013, 1-37. Più recentemente, anche in relazione alle differenze fra a.d. e autonomia speciale, v. L. RONCHETTI, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in [Costituzionalismo.it](#), 2020; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in [Salvis Juribus](#), 2019, par. 1; M. BORDIGNON, F. NERI, L. RIZZO, R. SECOMANDI, *Le attuali Regioni a Statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?* in [Osservatorio CPI](#), 14 marzo 2023; e, in particolare, R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, Relazione al Convegno di Torino «A che punto è l'autonomia regionale differenziata?» del 20 aprile 2017, 1 che è esplicito nel rilevare che «la specialità regionale sia considerata a volte una posizione di privilegio»; A. RUGGERI, [La “specializzazione” dell'autonomia regionale: i \(pochi\) punti fermi del modello costituzionale e le \(molte\) questioni aperte](#), in questa [Rivista](#), 2019/II, 600 ss. secondo cui «[l]a specialità – come dice lo stesso termine – implica una condizione eccezionale rispetto a ciò che è appunto... ordinario; ed implica altresì una condizione di complessivo vantaggio rispetto a quella in cui versano le Regioni di diritto comune» (ivi, 615); L. A. MAZZAROLLI, *Una voce fuori dal coro, perché ... apertamente favorevole al regionalismo differenziato*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del Convegno di Milano, 8 ottobre 2019, 53 ss.

⁸ Così G. MAZZOLA, *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, in [Amministrazione In Cammino](#), 2020, 5, che aggiunge: «la clausola di asimmetria [...] sviluppa elementi di forte identità regionale e di competizione territoriale». Su questa linea si ritiene (v. CINSEDO-CENTRO INTERREGIONALE STUDI E DOCUMENTAZIONE, [Dossier tecnico CINSEDO](#), n. 01, novembre 2019) che «il modello di allocazione delle materie» previsto dall'art. 116 Cost. per l'autonomia differenziata «rimane un modello eminentemente diverso dalla “specialità” riconosciuta ad alcune Regioni poiché diversa è la *ratio* che connota i due differenti regimi: l'autonomia ordinaria» a cui è assimilata quella differenziata «è connotata comunque da una *ratio* traslativa»; l'autonomia speciale, invece, è caratterizzata «da una *ratio* derogatoria».

che attengono sia agli affari interni che agli affari esteri⁹ e annoverano fra esse anche quella del “commercio con l'estero”. Una materia, questa, che benché suscettibile di rientrare fra i c.d. “rapporti internazionali e con l'Unione europea”, tuttavia nella logica dell'art. 117 Cost. assume una posizione distinta e separata da questa categoria di rapporti.

La prima domanda che viene dunque da porsi di fronte alla possibilità che il commercio con l'estero entri a far parte delle materie coperte dal programma di a.d. riguarda la tipologia (in termini di natura e portata) dei poteri interessati dal suo decentramento. In particolare, se possa trattarsi dell'attribuzione di un “potere di sovranità interna” (di tipo legislativo e amministrativo) e/o di un “potere di sovranità esterna” (quale, ad esempio, un potere di stipula di accordi internazionali). In quest'ultimo caso, si pone altresì il problema di sapere se l'assegnazione di un “potere estero” nella materia possa ritenersi compatibile con il principio dell'esclusiva riserva statale nelle relazioni internazionali e con l'Unione europea con cui la giurisprudenza costituzionale ha preteso di vietare il riconoscimento di una qualsiasi competenza regionale «a prescindere dai settori materiali coinvolti»¹⁰.

Ai fini dell'indagine sarà altresì utile un confronto con le forme di attribuzione di una competenza regionale nel commercio estero già esistenti nel nostro ordinamento, dato che il loro riconoscimento ha preceduto di gran lunga la stessa riforma dell'art. 116 Cost.: a questo proposito l'attenzione sarà rivolta agli Statuti di autonomia speciale e, in particolare, a quello della Sardegna che, fin dalla sua adozione, ha attribuito alla Regione una “particolare” forma di autonomia nel settore del commercio con l'estero. Poiché tuttavia, come si avrà modo di spiegare, numerosi sono stati nel tempo gli ostacoli sollevati all'esercizio effettivo di questa specifica competenza estera, sarà opportuno chiedersi quale impatto potrebbe avere su di essa e, più in generale, sull'assetto del regionalismo italiano il riconoscimento di un'a.d. nel “commercio con l'estero”. In altre parole, si tratterà di sapere da un lato, se l'attribuzione di un'a.d. nel commercio con l'estero possa legittimamente e coerentemente conciliarsi con il divieto imposto alla Sardegna di esercitare la propria autonomia statutaria in questa materia; dall'altro, quali effetti avrebbe il riconoscimento di un'a.d. anche in questa materia sui caratteri del regionalismo italiano e quindi sul complesso di norme e principi che attualmente ne regolano il funzionamento. Profilo, quest'ultimo, che porterà a chiedersi se il processo di a.d. in corso rispecchi il reale significato che l'art. 116 assume nel quadro di un'interpretazione in senso costituzionalmente e internazionalmente orientato.

Nell'intento di dare una risposta a questi quesiti, converrà prendere le mosse proprio dall'esame delle disposizioni sul commercio estero presenti negli Statuti delle Regioni speciali per poi passare a fare un confronto fra queste e quelle proposte negli atti di a.d. fino ad oggi presentati che ci consentiranno, infine, di svolgere alcune riflessioni finali.

2. I poteri di autonomia regionale attribuiti dagli Statuti di diritto speciale nel commercio con l'estero: gli Statuti della Sardegna e del Friuli-Venezia Giulia

Gli Statuti speciali che prevedono l'attribuzione di una competenza regionale nel “commercio con l'estero” sono quelli della Regione Sardegna¹¹ e della Regione Friuli-Venezia Giulia¹². Mentre però lo Statuto della Regione friulana si limita a riconoscere alla Regione un potere consultivo da

⁹ Al riguardo, l'elenco fornito dalla nostra Costituzione agli articoli 116 e 117 appare lungo e variegato e, dal canto suo, lo stesso d.d.l. Calderoli all'art. 2, comma 2, prevede, senza limiti o criteri orientativi, che «2. L'atto o gli atti d'iniziativa di ciascuna Regione possono riguardare una o più materie o ambiti di materie» mantenendo così ferma la piena libertà di riferimento a tutte le materie stabilite nell'articolato costituzionale di riferimento.

¹⁰ Corte cost., sent. [n. 239 del 2004](#), par. 5, cpv. 5. Su questo tipo di divieto imposto alle Regioni, v. anche i parr. che seguono.

¹¹ St. Sa., art. 52, comma 1.

¹² St. FVG., art. 47, comma 2.

esercitarsi (su un piano meramente interno) in vista della stipulazione da parte dello Stato di accordi nel settore commerciale, viceversa lo Statuto della Regione sarda riconosce a quest'ultima la partecipazione all'esercizio del potere estero del Governo centrale nella stipula di trattati di commercio.

Più nel dettaglio, lo Statuto del Friuli-Venezia Giulia, prendendo atto della posizione confinaria della Regione, prevede testualmente che: «[l]a Giunta regionale deve essere anche *consultata* in relazione alla *elaborazione di trattati di commercio* con Stati esteri che interessino il traffico confinario della Regione o il transito per il porto di Trieste» (corsivo aggiunto).

Lo Statuto della Regione autonoma della Sardegna, invece, prevede una norma articolata e incisiva secondo la quale: «1. La Regione è *rappresentata nella elaborazione dei progetti dei trattati di commercio* che il Governo intenda stipulare con Stati esteri in quanto riguardino *scambi di specifico interesse della Sardegna*. La Regione è *sentita* in materia di legislazione *doganale* per quanto concerne i prodotti tipici di suo specifico interesse» (corsivo aggiunto). La *ratio* di questa norma, volta a dare rilevanza alla condizione di isolamento e distanza geografica della Sardegna dalla terraferma, assume oggi un significato ancora più esplicito e pregnante alla luce del riformato art. 119 Cost. secondo cui «[l]a Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a *rimuovere gli svantaggi* derivanti dall'insularità»¹³.

Le norme ora ricordate rappresentano le *uniche* disposizioni normative adottate in ordine al riparto delle competenze Stato-Regioni nel commercio con l'estero prima che questo settore tornasse ad essere regolato con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e la successiva legge di attuazione e, perciò, anche prima che esso diventasse oggetto di discussione nell'ambito dello processo di a.d. Vale al riguardo sottolineare che, benché la competenza attribuita alla Sardegna abbia portata diversa ai fini dei rapporti esterni dello Stato, non si tratta della concessione di un potere estero autonomo ed esclusivo, ma della partecipazione dell'Isola all'esercizio della funzione estera (nella specie quella di "negoziazione di un trattato internazionale") spettante all'Esecutivo centrale¹⁴. In una prima fase di definizione delle modalità attuative di tale norma, si ebbe modo di precisare che essa avrebbe dovuto concretarsi nella nomina di un organismo unitario a composizione mista che avrebbe garantito alle istituzioni regionali di prendere parte, su un piano di parità con le Istituzioni centrali dello Stato, alla conduzione di un negoziato che, a sua volta, avrebbe vincolato l'Italia alla sottoscrizione di un accordo commerciale nei termini con esso concordati. Sebbene, dunque, l'obiettivo della norma statutaria sia l'esercizio non autonomo bensì condiviso fra centro e periferia di un potere sovrano (esterno) dello Stato, esso si configura come fatto del tutto eccezionale e di particolare significato in un quadro politico-normativo orientato alla più totale censura dell'attività internazionale delle Regioni. È opportuno ricordare, al riguardo che, secondo una linea di pensiero che si è andata via via rinforzando nel nostro ordinamento anche grazie all'avallo della giurisprudenza costituzionale¹⁵, l'accentramento dei poteri di sovranità dello

¹³ Sulla condizione delle isole europee si è recentemente soffermata l'attenzione (generalmente riservata alle aree insulari c.d. ultraperiferiche) della UE e, più esattamente, del Parlamento europeo: v. la [Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2022 sulle isole dell'UE e la politica di coesione: situazione attuale e sfide future](#) e il Documento di sintesi e commento del PE su [Le isole dell'Unione europea: situazione attuale e sfide future](#) del 2021, spec. 11-15.

¹⁴ Si tratta di una ipotesi, quella in esame che, come si è già avuta occasione di osservare (volendo, v., al riguardo, il nostro *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri e il diritto internazionale*, Torino, 234 nota 78.), assume esclusiva rilevanza "interna" al nostro Stato in quanto attinente a scelte organizzative che esso è chiamato ad operare in ordine alla composizione della delegazione nazionale investita del «potere di negoziazione di un trattato internazionale».

¹⁵ La sentenza n. [425 del 1995](#) al riguardo recita che «allo Stato rimangono sempre *riservati* gli indirizzi di politica estera e la valutazione degli interessi del Paese in questo settore [...]» e che a tale «esclusiva competenza, propria degli organi centrali dello Stato, di determinare ed attuare gli indirizzi di politica estera, in senso lato, non si sottraggono le province dotate di speciale autonomia» (ivi, par. 4, cpvv. 3 e 4). Su questa linea anche la sent. n. [238 del 2004](#) che ribadisce: «[i]l nuovo articolo 117 della Costituzione detta *una espressa disciplina delle attività internazionali delle Regioni*. Da un lato esso *riserva* alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della "politica estera e rapporti internazionali dello Stato" (secondo comma, lettera a), e attribuisce alla competenza concorrente quella dei "rapporti internazionali [...] delle Regioni" (terzo comma)» (ivi, par. 6, cpv. 1); e, in senso anche più ampio, l'[ord. n.](#)

Stato nei rapporti con l'estero si è configurato nei termini di un monopolio assoluto degli stessi da parte delle Istituzioni centrali che ha estromesso le Regioni dalla loro titolarità ed esercizio¹⁶. Un tale approccio sembrava trovare la sua giustificazione nella, supposta ma mai dimostrata, esistenza di un principio internazionale che attribuiva allo Stato – automaticamente identificato con le sue Istituzioni centrali ma non anche con le sue Regioni – la capacità di agire nei rapporti internazionali, inclusi anche quelli relativi alla CEE/UE¹⁷. Per effetto di questo assunto, le Regioni, anziché un'articolazione dell'organizzazione statale, di rilevanza costituzionale pari a quella degli organi dell'apparato centrale, vengono a rappresentare, viceversa, un centro di imputazione di interessi distinto e separato dallo Stato, suscettibile di entrare in competizione con esso. La ripartizione dei poteri sovrani diventa, pertanto, una questione divisiva e di forte contrapposizione fra istituzioni centrali e decentrate sistematicamente risolta con il sommo sacrificio dell'autonomia regionale, così come attesta la copiosa giurisprudenza dei conflitti di attribuzione Stato-Regioni sollevati davanti alla Corte costituzionale¹⁸. L'art. 52 dello St. Sa. ha finito per essere travolto da questo clima di diffidenza, divisione e scontro¹⁹; ciò, sebbene il trattamento differenziale da esso previsto fosse chiaramente dettato dall'esigenza comune e di ordine superiore di considerare il perseguimento del miglior interesse regionale nel quadro della realizzazione dell'interesse *unitario e generale* dello Stato posto che il superamento della specifica condizione di svantaggio dell'Isola sarda avrebbe comportato il superamento di una situazione di *impasse* dello Stato nel suo complesso. Nonostante l'importanza dei valori espressi, le legittime finalità di cui si fa portatore e la sua rilevanza costituzionale, l'art. 52 St. Sa. è rimasto fino ad oggi lettera morta: i tentativi finalizzati alla sua attuazione, infatti, non hanno mai avuto seguito nella prassi dei rapporti commerciali del nostro Stato con l'estero. È vero al riguardo che, pur a distanza di anni dall'entrata in vigore dello St. Sa., sia intervenuto il d.lgs. del 15 settembre 1999 n. 363²⁰ che disponeva: «Art.

[243 del 2004](#) secondo cui «il nuovo art. 117 Cost., distinguendo tra “rapporti internazionali dello Stato” e “rapporti internazionali delle Regioni”, rende necessario far rientrare in questi ultimi *non soltanto* le “attività promozionali” e di “mero rilievo internazionale”, ma *anche tutte quelle altre attività che non incidono sugli indirizzi di politica estera* e sul potere di concludere trattati internazionali»; la [sentenza n. 32 del 2006](#) sotto questo profilo introduce alcuni temperamenti: «[I]a competenza legislativa *esclusiva* dello Stato, di cui alla lettera a) del secondo comma dell'art. 117 Cost., riguarda la politica estera ed i rapporti internazionali dello Stato e non viene certamente intaccata dalla semplice ed eventuale trasmissione di informazioni riguardanti piani di emergenza locali, che può essere peraltro effettuata attraverso gli appropriati organi statali» (ivi, par. 6, cpv. 3); infine, la sent. [n. 285 del 2008](#) che qualifica le «attività di rilievo internazionale» poste in essere dalla Regione nelle materie di propria competenza, come non corrispondenti a quelle di politica estera, che tali non sono» (par. 3.6, cpv. 6).

¹⁶ La dottrina (P. BIANCHI, *Le attività di rilievo internazionale della Regione*, in P. Carrozza, R. Romboli, E. Rossi (curr.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino 2015, 375) osserva al riguardo che «tra gli attributi essenziali della sovranità statale, fin dalle origini dello Stato moderno, vi è il potere di concludere accordi internazionali» dal quale le Regioni sono escluse in ragione «dell'attribuzione alla responsabilità dello Stato dell'eventuale inadempimento».

¹⁷ La sent. [n. 49 del 1963](#), fa riferimento proprio alla circostanza che «l'approvazione del disegno di legge da parte dell'Assemblea regionale» (nella specie quella siciliana) fosse avvenuta «senza che gli organi della Regione avessero fornito le notizie e i chiarimenti richiesti dalla Commissione della Comunità economica europea per il tramite della rappresentanza permanente della Repubblica italiana presso le Comunità europee».

¹⁸ Non solo le Regioni non possono essere titolari di una competenza “estera” ma, per altro verso, i poteri “interni” ad esse trasferiti si ritiene non abbiano natura “sovrana”. Eloquente nel senso ora indicato la sent. [n. 49 del 1963](#) cit., secondo cui «[a]lle Regioni, comprese quelle a Statuto speciale, la Costituzione accorda *una sfera di autonomia* più o meno ampia, *ma non certo la sovranità*» e «anche quando non vi è alcuna disposizione espressa, come è del resto nel caso delle Regioni a statuto ordinario, nessuno potrebbe supporre che alle Regioni autonome siano attribuiti *poteri sovrani*» (ivi, par. 2, cpv. 4).

¹⁹ Concorda sul punto il pensiero di P. BIANCHI, *Le attività di rilievo internazionale* cit., 2, secondo cui la compressione del ruolo internazionale e comunitario delle Regioni si è estesa anche «negli ambiti (almeno apparentemente) garantiti dagli Statuti speciali e dall'art. 117 Cost.».

²⁰ Si tratta del d.lgs. n. 363 del 15 settembre 1999, recante *Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Sardegna in materia di partecipazione della regione alla elaborazione dei progetti di trattati di commercio che lo Stato intende stipulare con Paesi esteri*.

1.1. In attuazione dell'articolo 52, primo comma, dello statuto della regione Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni, *nella elaborazione degli accordi internazionali commerciali e tariffari*, la regione *partecipa, nell'ambito della delegazione italiana*, con il presidente della giunta regionale o con un suo delegato, ai *lavori preparatori* relativi alla *definizione della posizione negoziale dell'Unione europea e dello Stato italiano*, anche in sede di organizzazioni internazionali, in quanto gli accordi stessi riguardino interessi rilevanti per l'economia della Sardegna» (corsivo aggiunto)²¹. È altrettanto vero, però, che tale decreto sia stato interamente disatteso e i solleciti avanzati dalla Regione ai fini della sua effettiva attuazione, come si spiegherà meglio a breve, siano rimasti del tutto inascoltati.

3. Segue: *La mancata attuazione dell'art. 52 St. Sa. per effetto della "comunitarizzazione" della materia del commercio con l'estero da parte del diritto UE*

A conferma di quanto detto in conclusione al paragrafo precedente, circa l'assenza di una reale volontà di valorizzare e dare attuazione all'art. 52 St. Sa., vale la pena soffermarsi su un episodio alquanto emblematico e decisivo. Nell'anno 2000 l'amministrazione isolana chiedeva formalmente di partecipare con una propria rappresentanza, alla delegazione italiana incaricata delle trattative per l'istituzione di una «Zona euro-mediterranea di libero scambio», rispetto alla quale si erano resi evidenti i riflessi particolarmente rilevanti per l'economia sarda. Il Governo in carica, a mezzo dell'allora Ministro degli esteri Lamberto Dini, con una lettera ufficiale²² respingeva tuttavia la richiesta avanzata dalle autorità della Sardegna. Nella circostanza l'Esecutivo faceva presente che «le materie commerciale e tariffaria», oggetto dell'art. 52 St. Sa e della successiva normativa di attuazione, rientravano «ormai *nella competenza esclusiva dell'Unione europea*»; allo stesso tempo però precisava che «*la posizione negoziale dell'Italia*», definita nell'ambito del coordinamento fra lo Stato e le Regioni, sarebbe stata successivamente «*riportata ed eventualmente discussa con le competenti istanze comunitarie*» in vista di tenerne conto «nel negoziato con i Paesi terzi»; infine, concludeva assicurando che il Ministero degli esteri non avrebbe mancato di «*consultare la Regione Sardegna, come anche le altre Regioni*» ogniqualvolta esse lo richiedano e ricorrano i presupposti dell'*esistenza di interessi rilevanti per la loro economia*» (tutti i corsivi sono aggiunti)²³.

In altre parole, il Governo centrale, in palese contraddizione con la normativa dallo esso disposta solo qualche mese prima, da un lato pronunciava la sostanziale "disapplicazione" della norma di rango costituzionale prevista dall'art. 52 St. Sa. e del successivo d.lgs. n. 363 del 1999 per sopravvenute e sovraordinate ragioni di natura comunitaria; dall'altro, (anticipando peraltro un orientamento fatto proprio dalla legge n. 131 del 2003) convertiva il tipo di competenza *estera* riconosciuta alla Sardegna in un potere di consultazione *interna* (analogo a quello originariamente formulato per il Friuli) che estendeva, peraltro, a favore di tutte le Regioni italiane, indipendentemente dal fatto che ciò avesse un qualsiasi appiglio testuale nei loro Statuti.

Va peraltro osservato che la comunicazione con cui il Governo si rivolgeva alle autorità sarde per informarle del mancato accoglimento della loro richiesta, non faceva alcun distinguo fra le diverse modalità con cui la UE esercita il suo potere di negoziare e concludere accordi con Paesi

²¹ Il parere del Consiglio regionale, inviato in sede di approvazione della normativa di attuazione citata, auspicava peraltro, un'interpretazione della medesima in sintonia con l'originaria funzione di garanzia degli interessi regionali rivestita dal citato art. 52; ciò al fine di scongiurare una modifica «all'ultimo momento» degli aspetti sostanziali del testo concordato fra gli organi statali e quelli regionali in vista della conclusione dell'accordo internazionale: così P. FOIS, *La partecipazione della Regione alle relazioni internazionali*, Relazione al Convegno di Cagliari del 15 ottobre 2018 su *Lo stato di attuazione dello Statuto speciale della Sardegna. Un bilancio dopo 70 anni*.

²² V., *amplius*, P. FOIS, *Sulla partecipazione della Regione Sardegna alla elaborazione dei trattati*, in *Rivista di Diritto internazionale privato e processuale*, 2000, 375 ss.

²³ Così P. FOIS, *La partecipazione della Regione alle relazioni internazionali*, cit., 5, nel richiamare il contenuto della citata lettera governativa.

terzi al fine di verificare l'esistenza di congrui spazi di manovra che potessero consentire alla Regione l'esercizio della sua competenza estera: la cooperazione europea, in effetti, avrebbe potuto offrire opportunità e buone prospettive per dare concreta attuazione alla norma statutaria in parola.

In questo senso, la citata comunicazione ministeriale avrebbe potuto fare riferimento innanzitutto alla prassi comunitaria dei c.d. accordi misti (la cui procedura prevede la partecipazione tanto dell'Unione quanto degli Stati membri) e, quindi, alla possibilità che la Regione sarda potesse partecipare all'elaborazione, tanto nella fase di negoziazione quanto in quella di conclusione, di un accordo commerciale con Stati terzi, in conformità alla citata disposizione dello St. Sa.²⁴.

Oltre alle "competenze miste" – note anche come competenze c.d. esterne o extracomunitarie di tipo "misto" – la missiva ministeriale avrebbe potuto prendere in considerazione le competenze di tipo "esclusivo" della UE nei rapporti commerciali con i Paesi extracomunitari. In questo caso, l'attuazione della norma statutaria *de qua* avrebbe potuto essere consentita tramite l'integrazione di una delegazione regionale nel nucleo di rappresentanza italiana chiamato a concorrere alla composizione degli organi comunitari titolari delle suddette competenze²⁵.

La lettera del Governo avrebbe inoltre potuto riconsiderare le modalità di partecipazione del nostro Paese al blocco delle competenze comunitarie c.d. interne o intracomunitarie (cioè fra gli Stati membri) nell'ambito delle quali fare valere la posizione giuridica costituzionalmente garantita alla Sardegna senza con ciò creare alcun tipo di interferenza con la disciplina cui il nostro Stato aveva sottoposto i rapporti fra il diritto italiano e il diritto comunitario²⁶. Va infatti considerato, al riguardo, che essendo l'art. 52 St. Sa. una norma di legge costituzionale varata nel 1948 – quindi, ben prima della creazione delle tre Comunità europee – essa nasceva con un orizzonte applicativo di portata ben più ampia di quella che si è preteso successivamente di definire nelle sedi relative alla sua attuazione anche con riferimento allo stesso processo di cooperazione comunitaria. Perciò, essa ricomprendeva senz'altro anche i rapporti commerciali dell'Italia con tutti quei Paesi che poi, via via, sono entrati a fare parte – con lo *status* di membri o di associati – prima delle tre Comunità e, successivamente, dell'Unione europea. Di questo orizzonte applicativo, pertanto, si sarebbe dovuto tenere conto allorché quei rapporti sono stati "comunitarizzati" e la loro regolamentazione è conseguentemente rientrata nelle competenze normative (tanto "esterne" quanto "interne"²⁷) dell'Unione e, quindi, nelle procedure decisionali cui gli Stati membri hanno sottoposto il loro esercizio.

²⁴ Per approfondimenti, v. P. FOIS, *Sulla partecipazione della Regione* cit., 375 ss.

²⁵ In tal caso, sul versante interno, si farebbe leva sulla circostanza che «la partecipazione della Regione Sardegna» all'esercizio (condiviso coi gli organi centrali) di un siffatto potere estero di rilevanza comunitaria, risulti specificamente «garantita da una regola di rango costituzionale» (così P. FOIS, *Sulla partecipazione* cit., 379), in linea peraltro con i principi del diritto internazionale dei trattati. Sul versante comunitario, si farebbe invece riferimento, nella specie, agli organi UE di carattere intergovernativo, quali il Consiglio e gli organismi da questo nominati ai fini della stipulazione dell'accordo internazionale interessato. Sulle pratiche UE di conclusione dei trattati in materia commerciale v. F. BESTAGNO, *La politica commerciale comune*, in M.E. Bartoloni, S. Poli (curr.), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, 111-141; A. CALIGIURI, *Politica commerciale*, in *Treccani vocabolario*, 2014. Più in generale, sul potere esterno della UE, v. M.E. Bartoloni, S. Poli (curr.), *L'azione esterna dell'Unione europea*, cit.; M. G. BARTOLONI, *Relazioni esterne dell'Unione europea*, in *Treccani enciclopedia - diritto online*, 2015; A. LANG, P. MARIANI, *La politica estera dell'Unione europea*, Torino, 2014; A. MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, Napoli, 2009; S. AMADEO, *Unione europea e treaty making power*, Milano, 2005.

²⁶ In relazione a questa ipotesi, v. P. FOIS, *Sulla partecipazione della Regione* cit., 375 ss., spec. 379-380.

²⁷ Il riferimento, in tal senso, è a quelle competenze coinvolte nella c.d. «fase ascendente del processo decisionale comunitario» sulle quali v. P. FOIS, *Sulla partecipazione della Regione* cit., 379; ID., *Obblighi internazionali e competenze regionali: una questione ancora aperta*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, 914 ss.) secondo cui, proprio perché sono «evidenti sono le analogie tra i due casi» relativi l'uno alle competenze esterne l'altro a quelle interne, occorrerebbe riconoscere «il principio di una partecipazione della Regione sarda anche nella fase ascendente del processo decisionale comunitario» (*ibidem*, 380). Sul ruolo regionale nella c.d. fase ascendente, v., *amplius*, P. COSTANZO, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI e A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, 6^o ed., Torino, 2022, 535 ss.

Dal momento che la UE è “indifferente”²⁸ alla forma dello Stato e all’organizzazione sia interna che esterna dei suoi poteri sovrani – e che non rientra nei suoi scopi e nelle sue prerogative neppure la modifica del regime dei suoi rapporti con gli Stati membri che restano gli unici “padroni dei trattati”²⁹ – ci si sarebbe aspettati che la soluzione qui ventilata fosse direttamente regolata dallo Stato italiano con una disciplina *ad hoc* volta a pianificare la sua partecipazione al processo comunitario in senso pluralistico e democratico, nel rispetto quindi della specialità regionale riconosciuta dal suo ordinamento.

Al contrario, l’intervento del legislatore nazionale è apparso sistematicamente orientato, con il beneplacito della giurisprudenza costituzionale³⁰, verso una chiara e inequivocabile alterazione³¹ degli equilibri istituzionali stabiliti dalla Costituzione e la violazione dei valori fondamentali in essa sanciti: primo fra tutti del principio di eguaglianza che, viceversa, avrebbe dovuto guidare l’organizzazione dello Stato anche in materia di commercio estero.

Si è attuato così un livellamento del regionalismo italiano³² che ha tolto ogni significato (formale e materiale) alla distinzione fra regime di diritto comune e di diritto speciale. In tal senso, anche la posizione riconosciuta alla Sardegna all’art. 52 del suo Statuto è stata via via privata del suo valore e della sua funzione originaria, quella della tutela del particolare interesse regionale nel quadro dell’interesse generale della Nazione: talché, oltre a trascurare ogni iniziativa che desse attuazione a questa norma di rango costituzionale, si è arrivati al punto da metterne in dubbio la legittimità e l’attualità del suo fondamento³³.

²⁸ Sul principio di “indifferenza” e “non ingerenza” nel diritto comunitario, v. P. FOIS, *L’indifferenza dell’Europa nei confronti delle autonomie territoriali prima dell’istituzione del Comitato delle Regioni del 1992, Cenni sul ruolo del Comitato*, in M. Cardia (cur.), *Per un nuovo Statuto sardo*, Atti del Convegno di Sassari del 23 ottobre 2015, Cagliari, 2015, 19-23; ed il nostro *La specialità regionale cit.*, spec. par. 8.

²⁹ Per questa espressione, v. G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell’Unione europea*, Bari, 14 e *passim*.

³⁰ In particolare, con riguardo alla “comunitarizzazione” delle competenze regionali, la sent. [n. 239 del 2004](#) ne ha giustificato l’esistenza in virtù della «necessità di garantire l’unitarietà della posizione della delegazione italiana nei confronti della Comunità europea» (ivi, par. 6). La sent. [n. 169 del 1969](#), a suo tempo, spiegava che «[n]on può esser dubbio, e non è contestato dalla Regione, che tali obblighi ed oneri, derivanti dalle disposizioni del Trattato e dai regolamenti comunitari, vincolino anche l’esercizio dell’attività legislativa delle Regioni a statuto speciale. Le ragioni, attinenti alla posizione sovrana dello Stato nei confronti delle Regioni, fruente di autonomia “entro l’unità politica dello Stato italiano” (art. 1 Statuto speciale per la Sicilia) il quale è “uno e indivisibile” (art. 5 Costituzione) ed è fornito di personalità internazionale, sono state ampiamente svolte dalla Corte nella sentenza [n. 49 del 1963](#)» (così sent. [n. 120 del 1969](#)); a sua volta la citata sent. [n. 49 del 1963](#) rimarcava che «soltanto lo Stato é soggetto nell’ordinamento internazionale e ad esso vengono imputati giuridicamente in tale ordinamento gli atti normativi posti in essere dalle Regioni» (par. 2, cpv. 5) (corsivi aggiunti).

³¹ Parla, al riguardo, di «evidenti criticità [...] alcune delle quali sembrano peraltro avere assunto [...] carattere quasi-strutturale» nella «geografia del potere nel nostro ordinamento» P. BILANCIA (*Riflessioni sulla geografia del potere: poteri, diritti e sistema finanziario*, in *Rivista AIC*, del 10 luglio 2019, 231-247, spec. 240) illustrando al riguardo, alcune possibili soluzioni (ivi, spec. 246-247). Su questa linea, G. MAZZOLA, *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?* Nel sito dell’[ISSIRFA](#), 4_marzo 2018) che, nel riscontrare una sostanziale riappropriazione da parte dello Stato centrale dei poteri trasferiti alle Regioni, considera del tutto «teorico» il trasferimento fatto alle Regioni di diritto speciale di molte delle competenze statutarie.

³² V. in particolare le sentt. [n. 238](#) e [n. 239 del 2004](#), par. 5, 2, cpv., che nel pur facendo salva «la speciale posizione di autonomia degli enti di cui all’art. 116 Cost. e la tutela delle loro particolari prerogative costituzionali» hanno ritenuto doversi «notar[e] che non di rado le materie di competenza primaria delle Regioni ad autonomia particolare o delle Province autonome coincidono con alcune delle materie di competenza residuale delle Regioni ad autonomia ordinaria» (ivi, sent. [n. 239 del 2004](#), par. 8, 5). Prima dell’ultima novella costituzionale, nel senso ora indicato, si v. le sentt. [n. 120 del 1969](#), [n. 123 del 1980](#) e [n. 223 del 1984](#).

³³ Nella sua reticenza, eloquente appare nel senso testé indicato il *Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali* nella seduta del 4 novembre 2015 a conclusione dell’indagine conoscitiva deliberata nella seduta del 25 febbraio 2015 sulle problematiche concernenti *L’attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi*. Una parte della dottrina (v. T. E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, nel sito dell’[AIC](#), 2010, par. 1) peraltro ritiene che la «nascita» delle Regioni ad autonomia speciale sia «legata a fattori e ragioni – di carattere politico e geografico – oggi da ritenersi sufficientemente superati dall’evoluzione storico-politica e

4. La disciplina del commercio con l'estero nella riforma del Titolo V della Costituzione e la mancata valutazione del suo impatto sul regionalismo di diritto speciale

Benché sia ormai un dato scientificamente acclarato che lo Stato sia il prodotto di un processo di auto-determinazione (o auto-costituzione) che conferisce ad esso le caratteristiche di un ente originario, indipendente e sovrano – in virtù delle quali è del tutto escluso che il suo fondamento, la sua organizzazione, i suoi poteri e qualsiasi altro aspetto riguardante il suo ordinamento possano derivare da un'entità o da una norma di ordine superiore³⁴ – nondimeno l'idea che il diritto internazionale attribuisca ad esso (leggi: alle sue istituzioni centrali) ma non anche alle Regioni il “potere di entrare in relazione con l'estero”, ha resistito nel tempo e, per molti versi, dura tuttora. Al punto che la sua elevata capacità suggestiva ha finito per esercitare un forte condizionamento sullo stesso modo di intendere il significato e la portata di quella “cessione di poteri sovrani” dallo Stato alla UE, che nel nostro ordinamento è autorizzata dall'art. 11 Cost. Sebbene infatti apparisse eloquente che proprio per effetto di tale “cessione” fosse la UE a derivare i suoi poteri normativi dallo Stato membro e non viceversa, nondimeno un tale fenomeno è stato pressoché unanimemente interpretato come una rinuncia da parte dello stesso Stato ad una corrispondente parte della propria sovranità³⁵. In sostanza, quel che avrebbe dovuto concretarsi in una forma di ri-organizzazione sul piano internazionale dei poteri sovrani dello Stato, si è artificiosamente trasformato nella istituzione (anzi, nella “costituzione”) di un “nuovo” ordinamento sovrano – quello comunitario – che, proprio per effetto di contestuali e convergenti trasferimenti di potere da parte dei suoi Stati membri, è venuto ad assumere le caratteristiche di un ente sovrano e di governo, decentrato su base statale e da cui, per ciò stesso, le Regioni restavano escluse o comunque fortemente marginalizzate³⁶.

A smentire l'attendibilità di questo modo di pensare sarebbe bastato anche solo osservare che gli Stati membri sono e restano tuttora gli unici titolari di un potere pieno ed assoluto sul sistema dei trattati comunitari e, in tal senso, non solo godono di un diritto (internazionale) di recesso dalla UE ma ne hanno perfino sperimentato l'esercizio nella prassi recuperando quella sovranità che, lungi

costituzionale italiana [...]» ciò che lascia intendere che «l'autonomia speciale delle cinque Regioni stia per esaurire la sua ragion d'essere» e debba «ritenersi in fase di obsolescenza»; in senso analogo T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO, *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino 2020, 698-699.

³⁴ Per questo orientamento scientifico, ci si limita a rinviare alla manualistica corrente di diritto internazionale con particolare riferimento alla teoria dell'auto-limitazione o dell'auto-obbligazione dello Stato elaborata dal giurista tedesco G. JELLINEK (sul cui pensiero, v. la sintesi elaborata dal R. FIORE, *L'obbligatorietà del diritto internazionale: elaborazione di una teoria della “volontà arbitraria”*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2015, 323-344).

³⁵ Un ragionamento questo, di tutta evidenza assai diverso da quello svolto (pur in assenza di una reale diversità di condizioni) in relazione al trasferimento di poteri (considerati privi di carattere “sovrano”: al riguardo, v. *supra*, par. 2, nota 18) dallo Stato alle Regioni. Si veda, a questo proposito, la sent. [n. 365 del 2007](#) con cui la Corte costituzionale dichiara l'«illegittimità costituzionale» della legge regionale impugnata proprio «limitatamente» all'uso della parola «sovranità». Interessante, nell'occasione, è il passaggio della sentenza in parola in cui la Corte considera che «[...] la progressiva erosione della sovranità nazionale sul piano internazionale, specialmente in conseguenza della graduale affermazione del processo di integrazione europea, *peraltro nell'ambito di quanto espressamente previsto dall'art. 11 della Costituzione* [...] non può certo paragonarsi [al]l'affermarsi del regionalismo nel nostro Paese, neppure a seguito della riforma costituzionale del 2001» (ivi, par. 6, cpv. 6) (corsivo aggiunto). Su questo approccio della giurisprudenza costituzionale, v. B. GUASTAFERRO, *Principio di unità, referendum consultivi regionali e sovranità frammentata*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo, La democrazia italiana in equilibrio*, vol. V, 2020, spec. 446-450. Sulla problematica definizione del concetto di sovranità, dei poteri in cui essa si estrinseca e che formano oggetto del processo di organizzazione dello Stato si rinvia agli approfondimenti a suo tempo svolti nel nostro *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri*, cit., spec. 212 ss.

³⁶ Per un confronto fra le diverse tesi dottrinali sulla natura giuridica dell'Unione europea, v. B. CORTESE, *L'ordinamento dell'Unione tra autocostituzione, collaborazione e autonomia*, Torino, 2018, nota 9 con rinvio a varie parti del volume; P. FOIS, *L'Unione europea è ancora un'organizzazione internazionale?* in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, 371-393.

dall'averne mai perso, avevano acconsentito a regolare in modo libero e incondizionato con un accordo internazionale.

Il fatto poi che il diritto UE (alla stregua del diritto internazionale da cui, del resto, esso trae il suo fondamento), nella sua “indifferenza”³⁷ alla forma e struttura dell'ordinamento statale, consideri il decentramento una materia di “*domaine réservé*” dello Stato (rientrante, quindi, nella sua competenza esclusiva e sovrana) non significa affatto che esso non si sia mai espresso in termini di apprezzamento dell'importanza di un coinvolgimento delle autonomie territoriali nel processo di integrazione e decisione comunitaria³⁸. Al contrario, oltre ai riferimenti testuali nel Trattato di Lisbona sull'importanza di creare «un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini» (art. 1 TUE), non mancano occasioni in cui l'invocazione di tale principio sia ulteriormente e regolarmente rinnovata insieme all'idea che nonostante «i *leader* eletti a livello locale regionale rappresent[ino] il collegamento tra i cittadini, i governi nazionali e l'Europa» tuttavia «questo loro ruolo fondamentale non viene adeguatamente riconosciuto nel processo di elaborazione delle normative UE»³⁹.

Anche la citata⁴⁰ Conferenza euromediterranea, in occasione dell'adozione della Dichiarazione di Barcellona nel 1995 che ha istituito il citato partenariato euromediterraneo⁴¹, considerando quest'ultimo uno strumento di sviluppo nonché di comprensione e ravvicinamento fra i popoli, è apparsa esplicita nell'affermare che le iniziative da essa programmate potessero «applicarsi agli Stati, ai loro enti locali e regionali, nonché agli operatori delle loro società civili»⁴²; ciò benché non vi siano mai stati dubbi sul fatto che la decisione ultima, in merito alla sua promozione e realizzazione, sia rimessa esclusivamente alla volontà sovrana degli Stati.

Si consideri inoltre, che lo stesso art. 52 St. Sa. costituisce un eloquente esempio e una chiara dimostrazione che solo lo Stato (nella specie il nostro) con la sua volontà sovrana può organizzare in senso decentrato il suo ordinamento anche al fine di consentire che le sue articolazioni

³⁷ Sul principio di “indifferenza” nel sistema comunitario, v. la bibliografia riportata, *supra*, par. 3, nota 28.

³⁸ In tal senso, del resto, depongono la previsione del principio di sussidiarietà (art. 5, §2 TCE) e del principio di prossimità (art. 10, §3 TUE), nonché la previsione dell'art. 3, §3 TUE (che riconosce la coesione territoriale come obiettivo fondamentale dell'UE) e dell'art. 4, §2 TUE (secondo cui l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri «inerente le loro strutture politiche e costituzionali fondamentali incluse le autonomie locali e regionali»). Si v. al riguardo il *Libro Bianco sul futuro dell'Europa* del 2017 che ha istituito peraltro una task force su “*Sussidiarietà e proporzionalità*” composta anche da membri del Comitato delle Regioni. Per alcuni approfondimenti dottrinali sul tema si rinvia a U. VILLANI, *Il ruolo delle autonomie territoriali alla luce dei principi di sussidiarietà e di prossimità*, in M. Cardia (cur.), *Per un nuovo Statuto sardo*, cit., 37-42; M. TOMASI, *Autonomie regionali e identità costituzionale degli Stati nell'orizzonte sovranazionale europeo*, in *Federalismi.it*, 2020. Secondo R. S. De FAZIO (*La riforma della PAC post-2020 ed il ruolo delle Regioni italiane nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea: una prospettiva della Regione Puglia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1/2021, 173 ss.) inoltre, «un'accresciuta valorizzazione e [...] un rafforzamento del ruolo e dei poteri delle Regioni e, più in generale, delle autonomie locali» è «riscontrabile nella tendenza a favore del decentramento e del federalismo previsti dal Trattato di Lisbona» (ivi, 175 e nota 7). Analogamente, riconosce l'esistenza, già oggi, di una «complessa trama di principi, istituti, procedure e prassi che riguardano i rapporti tra Regioni, Stati membri e UE» A. SIMONATO, *Integrazione europea e autonomia regionale: profili giuridici della governance multilivello e politiche di coesione 2021/2027*, in *federalismi.it*, 8 novembre 2017, 3.

³⁸ Così il Comitato delle Regioni sul Futuro dell'Unione del 9 maggio 2022; negli stessi termini il Parere dello stesso Comitato su “*Il ruolo della politica di coesione dell'UE in relazione alle trasformazioni economiche intelligenti e innovative nelle Regioni sullo sfondo della crisi della Covid-19*” adottato il 18 dicembre 2020.

³⁹ Così il Comitato delle Regioni sul Futuro dell'Unione del 9 maggio 2022; negli stessi termini il Parere dello stesso Comitato su “*Il ruolo della politica di coesione dell'UE in relazione alle trasformazioni economiche intelligenti e innovative nelle Regioni sullo sfondo della crisi della Covid-19*” adottato il 18 dicembre 2020.

⁴⁰ V., *supra*, par. 3.

⁴¹ Sul tema, v. V. TALBOT, C. LOVOTTI, *Approfondimento ISPI sul rilancio della cooperazione Euro-Mediterranea*, in *Osservatorio di politica internazionale* 11 ottobre 2015, anche con specifico riguardo alla Sardegna (ivi, 19-20, 25-26); *Sardegna, hub della cooperazione Euro-Mediterranea* –16 dicembre 2022.

⁴² V. l'Allegato relativo al Programma di lavoro della Dichiarazione di Barcellona.

periferiche possano partecipare, in condizioni di parità con le sue articolazioni centrali, alla gestione sana e efficace della cooperazione internazionale, nell'interesse di tutte le sue componenti.

Purtroppo, la presa di coscienza da parte degli Stati dell'importanza del decentramento⁴³ (e della necessaria responsabilizzazione delle parti interessate, *in primis* delle Regioni) anche con riferimento alla loro azione esterna, tarda a concretarsi e imbecca spesso strade lunghe e tortuose: essa paga il prezzo delle scelte incongrue e discontinue degli Stati che mettono a rischio l'armonia, la coerenza e la tenuta stessa dei loro rapporti sia nazionali che internazionali.

Con riferimento al nostro Stato, prima ancora che fosse mai stata data effettiva attuazione al regime ad essa precedente, la riforma costituzionale del 2001⁴⁴ ha inciso significativamente sul nostro assetto istituzionale con l'effetto di renderlo anche più incerto e precario di quanto già non fosse, privo di coerenza com'è rispetto ai vigenti principi di diritto costituzionale e internazionale. Con riguardo al rapporto Stato-Regioni essa ha infatti stabilito che le «[l]e Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato [...]» (art. 3, comma 5) inoltre che «nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato» (art. 3, comma 9). Con riferimento invece al rapporto fra Regioni ordinarie e Regioni speciali, la riforma del 2001 oltre a modificare l'art. 116 in commento, ha previsto (art. 10) la clausola c.d. di "maggior favore" secondo cui «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono *forme di autonomia più ampie* rispetto a quelle già attribuite»⁴⁵.

Di tutta evidenza, la riforma in parola ha finito per mettere fortemente in crisi il sistema di pesi e contrappesi originariamente previsto dalla nostra Costituzione in particolare, da un lato, annullando la differenza fra Regioni di diritto ordinario e di diritto speciale e, dall'altro, sottovalutando l'impatto che ciò avrebbe avuto sull'intero ordinamento statale⁴⁶. Con la previsione dell'art. 10 essa stessa sembra prendere in considerazione il profilarsi di una simile eventualità e, tuttavia, sceglie di affrontarla in modo generico e superficiale, senza la necessaria prospettazione dei rischi e delle possibili conseguenze⁴⁷.

La legge n. 131 del 2003, dal canto suo, ha contribuito ad aggravare questa situazione. Nel dare «*Attuazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria*» essa innanzitutto ha introdotto (art. 5) una disciplina che integra la componente regionale nelle delegazioni nazionali prevedendo che «le Regioni e le Province

⁴³ Sull'istituto del decentramento e sulla sua differenza e non assimilabilità rispetto all'istituto della delega, sia consentito rinviare, anche per gli opportuni riferimenti dottrinali, al nostro *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri*, cit., 278-288, spec. 288 e ivi nota 243.

⁴⁴ Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

⁴⁵ D'altro canto, la sent. [n. 238 del 2004](#) su questa linea ha stabilito che «nel silenzio degli statuti, e tenendo conto che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 impone di riconoscere alle Regioni speciali ogni forma di maggiore autonomia che il nuovo Titolo V attribuisca alle Regioni ordinarie, deve ritenersi che valgano *anche* nei confronti delle autonomie speciali i principi e le regole, che esplicitamente consentono attività internazionali delle Regioni, risultanti dal nuovo art. 117, confermandosi, per questo aspetto, la soluzione già seguita nella ricordata giurisprudenza anteriore alla riforma» (ivi, par. 6, cpv. 2) (corsivo aggiunto).

⁴⁶ La sent. [n. 211 del 2006](#) (dopo avere distinto, fra "politica estera" e "rapporti internazionali": ivi, par. 2.1) recita al riguardo, non senza contraddizione, che l'«art. 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*) [...] lungi dal porsi in contrasto con la riserva esclusiva di competenza statale in materia di politica estera, detta, proprio sul presupposto della inderogabilità della ripartizione delle competenze legislative di cui al Titolo V, specifiche e particolari *cautele* per lo svolgimento concreto *della sola condotta* internazionale delle Regioni» (ivi, par. 2.3) (corsivo aggiunto).

⁴⁷ A favore di una modifica degli Statuti speciali, anche in adattamento alla riforma del Titolo V Cost., si esprime G. DEMURO, *Un nuovo statuto per una nuova autonomia*, in [Astrid](#), 2007, spec. nota 13.

autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, *partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo*, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea». E pur precisando che tale partecipazione sarebbe avvenuta «secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni» tenendo «conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo», essa ha finito per riconoscere a tutte le Regioni una competenza anche più ampia di quella che fino ad allora era stata negata alle Regioni a statuto speciale.

Con riguardo poi allo svolgimento di attività internazionali, l'art. 6, comma 3. [della legge in parola ha stabilito che le Regioni](#) nelle «*materie di propria competenza legislativa [...]*» e «*nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione*» (corsivi aggiunti) possono «concludere con altri Stati accordi [...] finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale» attribuendo così a tutte le Regioni una competenza, anche nel commercio con l'estero, di portata persino più ampia di quella a suo tempo vietata alla Sardegna.

È vero, al riguardo, che l'art. 11 della stessa L. n. 131 del 2003 sull'«*Attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*» prevede che: «1. Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano *resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*» e a tal fine stabilisce che queste Regioni «possono proporre l'adozione delle norme di attuazione» non solo «in relazione alle *ulteriori materie* spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'articolo 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001» (ivi, comma 2) ma anche «*in materia di rapporti internazionali e comunitari*» (ivi, comma 3)⁴⁸. È altrettanto vero, però, che una tale previsione non ha mai ottenuto alcun seguito nella prassi e, aspetto questo ancor più rilevante, la legislazione statale successiva non ha mai preso in considerazione l'ipotesi di dare concreta applicazione alle vigenti disposizioni statutarie e, quindi, all'art. 52 St. Sa.

Del tutto silente, in tal senso, è apparso anche il d.d.l. Calderoli che, sul punto, si limita a riprodurre al suo art. 10 (*Disposizioni transitorie e finali*) il contenuto della citata clausola di «maggior favore». La Relazione di accompagnamento al d.d.l. in parola spiega in proposito che «[c]on riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, si ribadisce l'applicazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nel senso che, *sino all'adeguamento dei rispettivi statuti*, anche le suddette Regioni a statuto speciale e Province autonome possono concludere intese per *acquisire nuove competenze nelle materie indicate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*». Secondo l'impostazione seguita dal d.d.l. Calderoli, quindi, anche le Regioni speciali possono avviare un *iter* volto al conseguimento di un'a.d. nelle 23 materie indicate dal comma 3 dell'art. 116 Cost. È del tutto lecito dubitare⁴⁹ della legittimità di questa previsione posto che l'art. 116, facendo riferimento alle «altre» Regioni, sembrerebbe escludere quelle a statuto speciale dal novero degli enti territoriali autorizzati a

⁴⁸ Art. 11, legge n. 131 del 2003: «1. Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano *resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*. 2. Le Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale, in relazione alle *ulteriori materie* spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'articolo 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle *ulteriori* funzioni amministrative. 3. Le norme di attuazione di cui al comma 2 possono prevedere altresì disposizioni specifiche per la disciplina delle attività regionali di competenza *in materia di rapporti internazionali e comunitari*».

⁴⁹ *Ex multis*, v. M. PODETTA, [Il tentativo di attuazione](#), cit., 353, nota 2; T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate*, cit., 688-689; A. POGGI, *Art. 116, comma 3: Norma di sistema o norma di razionalizzazione del regionalismo ordinario?* in *Atti del convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"* Milano, 8 ottobre 2019, 29; D. GIOTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in [federalismi.it](#), 14 dicembre 2018, 336-350, spec. 340-347.

presentare istanza di a.d. Tuttavia, in una concezione logico-sistematica del regionalismo italiano, il disposto dell'art. 116 Cost. nel proposito di introdurre un'ipotesi teorica di "autonomia regionale", articolata a sua volta in due fattispecie diverse, non può ricevere una lettura disgiunta dalla fattispecie prevista dall'art. 114 Cost. In quest'ottica, l'art. 116 Cost. sarebbe sì orientato a disciplinare due tipi di regime autonomistico "particolare" ma, allo stesso tempo, anche a giustificare le ragioni diverse che consentono ad essi di discostarsi dal regime "generale" che riguarda, invece, indistintamente tutte le Regioni italiane nel loro complesso. Tale regionalismo "particolare", quindi, non è volto a negare o annullare il regionalismo di diritto ordinario ma, al contrario, lo presuppone al fine di precisarne – caso per caso – i contenuti in relazione alla concreta, oggettiva e, possiamo anche dire, "eccezionale" e "straordinaria" situazione regionale⁵⁰. In questo senso, il riferimento nell'art. 116, comma 3, Cost. ad «altre» Regioni viene sicuramente ad assumere un valore distintivo e qualificante delle forme e condizioni particolari di autonomia «ulteriori» rispetto a quelle (diverse e non assimilabili) di autonomia "speciale" previste dal suo 1° comma, ma mantiene pur sempre, come sua base di partenza e termine di paragone, quell'autonomia "ordinaria" (che accomuna tutte le fattispecie di autonomia regionale, incluse quelle di "particolari") disciplinate all'art. 114 Cost.

Questa circostanza, come si avrà cura di illustrare meglio più avanti⁵¹, appare estremamente significativa ai fini di una ricostruzione dell'art. 116, comma 3, legittima e coerente con il sistema giuridico (unitario e indivisibile) in cui è esso chiamato ad operare. In questa sede, basti osservare che una eventuale richiesta di a.d. (o anche di semplice legittimazione di quest'ultima) da parte delle autonomie speciali, *analogo* a quella a tutt'oggi avanzata dalle tre Regioni italiane prese in esame, si tradurrebbe in una sorta di implicita e irrituale rinuncia al proprio Statuto di autonomia speciale in stridente contrasto con la oggettiva situazione di particolarità regionale che ne ha giustificato l'adozione⁵². Piuttosto, pur trattandosi, come si è detto, di due fattispecie diverse, non coincidenti fra di loro e quindi non intercambiabili, niente esclude che, ricorrendone le condizioni, nella prassi esse possano "coesistere" e "cumularsi" in un'unica Regione.

Il processo di a.d., di tutta evidenza, promette di portare a conclusione l'opera da tempo in atto nel nostro Paese, di demolizione dei caratteri originari del nostro ordinamento e, in particolare, della sua ispirazione marcatamente regionalista affiancando un "centralismo di stampo regionale" a quello statale già esistente. Se fino ad oggi, l'obiettivo di un'unità (fittizia) delle diverse espressioni dello Stato veniva realizzato con il sacrificio palese delle competenze regionali e la subordinazione dei loro interessi alle scelte politiche degli organi centrali⁵³, d'ora in avanti sembra che esso sarà

⁵⁰ Ciò, del resto, appare in linea con quanto sostenuto in dottrina, secondo cui «scopo dell'autonomia è [...] realizzare l'autogoverno delle comunità anzitutto consentendo di fornire una disciplina differenziata agli enti per rispondere ai diversi bisogni dei territori, ovviamente nei limiti di sistema segnati dalla Costituzione a partire dalla soglia di eguaglianza necessaria nella tutela dei diritti costituzionali» (così G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Federalismi.it*, 2 febbraio 2022, 835; inoltre, si osserva, «[l']autonomia è [...] diretta a differenziare: è pensata per valorizzare le differenze. In altri termini, l'autonomia è necessariamente strumentale alla differenziazione» e «la specialità della differenziazione non è altro che una declinazione della più generale condizione di autonomia» (così D. DE PRETIS, in AA.VV., *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Convegno (Trento, 18-19 settembre 2020)*, Napoli, 2021, 16).

⁵¹ V. *infra*, par. 7.

⁵² Per altro verso, la dottrina (v. A. POGGI, *Art. 116, comma 3 cit.*, 29) osserva che «se tutte le Regioni ordinarie diventano "differenziate", ciò condurrebbe all'estinzione del regionalismo ordinario e alla disattivazione completa del Titolo V. Cosa ovviamente impossibile, perché se così fosse muterebbe, surrettiziamente, la stessa forma di Stato che, nel regionalismo ordinario, vede uno dei suoi tratti caratterizzanti».

⁵³ Eloquente in tal senso la posizione della Corte costituzionale che conferma il divieto delle Regioni, incluse quelle di diritto speciale, di attuare gli obblighi internazionali assunti dallo Stato anche qualora questi abbiano ad oggetto questioni di rilevanza regionale: in tal senso, la [sentenza n. 368 del 2008](#) riguardante, nella specie, il Friuli-Venezia Giulia, in cui la Corte contesta «il potere della Regione di attuare l'Accordo TRIPS» (ivi, par. 3.1, cpv. 5) concernente, quest'ultimo, aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio internazionale oggetto di questa indagine.

perseguito attraverso l'omologazione forzata delle Regioni in ritardo di sviluppo a quelle più economicamente più avvantaggiate. La specialità regionale sembra trasformarsi in un simulacro e il richiamo a *standard*, anche minimi, di coesione e leale collaborazione fra le diverse istituzioni dello Stato appare sempre di più un esercizio di vuota retorica.

5. Il commercio con l'estero negli atti relativi all'autonomia differenziata: l'assenza di una sua disciplina negli accordi preliminari del febbraio 2018

Passando ora a verificare il riparto di poteri Stato-Regioni nel settore del commercio con l'estero alla luce delle istanze presentate fino ad oggi dalle Regioni interessate all'a.d.⁵⁴, vale innanzitutto osservare che, la regolamentazione specifica del "commercio con l'estero" risulta avvenuta solamente in uno stadio avanzato delle trattative Stato-Regioni. In prima battuta, infatti, il settore di cui si tratta non figurava fra quelli oggetto di disciplina nei tre accordi preliminari conclusi dalla Regione Lombardia, Regione Emilia Romagna e Regione Veneto del 28 febbraio 2018 con il Governo centrale⁵⁵: i «considerando» previsti da questi ultimi, infatti, spiegavano al riguardo che ragioni di tempo e di opportunità condivise da tutte le Regioni interessate, suggerivano «di circoscrivere il negoziato» ad «alcune materie d'interesse comune» (regolate con appositi atti allegati) fra le quali non figurava, per l'appunto, il "commercio con l'estero" aggiungendo però che quest'ultimo sarebbe stato introdotto «in un momento successivo».

Ciò premesso, va precisato che i tre accordi preliminari in esame prevedono ciascuno un *addendum* intitolato ai Rapporti internazionali e con l'Unione europea che, come si vedrà, offre una prospettiva di iniziativa regionale talmente ampia e generica – nei rapporti sia con gli altri Stati membri della UE sia con Stati terzi – da prospettare spazi di intervento relativi anche al settore del commercio con l'estero.

Meritano pertanto di essere riportati alcuni dei passaggi di questi *addenda* che assumono rilevanza ai fini che qui interessano.

L'*Addendum* allegato all'accordo preliminare dell'Emilia-Romagna, innanzitutto, dispone che «[i]l Governo della Repubblica e la Regione Emilia-Romagna si impegnano a rafforzare le forme di *partecipazione* della Regione Emilia-Romagna alla *formazione degli atti normativi comunitari*, nelle materie oggetto di *autonomia differenziata* di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione».

L'*Addendum* della Regione Lombardia prevede la seguente disposizione: «[i]l Governo della Repubblica e la Regione Lombardia si impegnano a rafforzare le forme di *partecipazione* della Regione alla *formazione degli atti normativi comunitari e all'attuazione e esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea*, in particolare *nelle materie oggetto di autonomia differenziata di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione*» (corsivi aggiunti). Vi si aggiunge, inoltre, che «la Regione Lombardia *partecipa alla preparazione degli accordi con Stati confinanti che abbiano immediata ricaduta sul territorio regionale, sviluppando forme di consultazione, anche periodica finalizzate*, secondo criteri e forme da definirsi mediante Intesa fra Stato e Regione, a *valorizzare le relazioni, anche internazionali che possano concorrere allo sviluppo dei rapporti della società regionale e delle rappresentanze economiche e sociali*, negli ambiti e nei limiti delle materie oggetto di autonomia differenziata».

Infine, l'*Addendum* della Regione Veneto stabilisce che «[i]l Governo della Repubblica e la Regione Veneto si impegnano a rafforzare *la partecipazione della Regione alla formazione degli*

⁵⁴ V., in tal senso, il [sito](#) del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie.

⁵⁵ Dagli atti in esame risulta che, in particolare, che la regione Emilia-Romagna ha chiesto maggiore autonomia "soltanto" su 15 materie reclamando inoltre un potenziamento degli strumenti di programmazione, mentre Veneto e Lombardia hanno chiesto ulteriori spazi di autonomia con riferimento a tutte e 23 le materie consentite dalla Costituzione con l'obiettivo di arrivare a una competenza esclusiva su molte di esse.

atti normativi comunitari, nelle materie oggetto di autonomia differenziata di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Il Governo della Repubblica e la Regione Veneto attivano forme di consultazione specifica della Regione negli ambiti delle materie oggetto di autonomia differenziata, anche promuovendo iniziative legislative».

Difficile non vedere in queste previsioni la riproduzione delle citate disposizioni dello Statuto friulano e dello Statuto sardo, ma anche il loro superamento considerata la portata molto più ampia dell'autonomia estera – peraltro, non riferibile solo al commercio estero – che esse concedono⁵⁶. Se si pensa inoltre che già la precedente legge n. 131 del 2003 «*nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione*» quindi anche nel commercio con l'estero, riconosceva a tutte le Regioni il diritto di partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari e a concludere accordi con Stati esteri, l'aggiornamento (se non pure la soppressione) della specialità regionale risulta pieno e irreversibile.

È opportuno peraltro osservare che le disposizioni di a.d. sopra esaminate appaiono del tutto slegate da una logica di tutela (esplicita o implicita) di interessi di specifica rilevanza delle Regioni richiedenti; esse, in effetti, appaiono dettate da un criterio di mera discrezionalità che prescinde del tutto da una qualsiasi ponderazione delle possibili ripercussioni che questa circostanza possa generare sulle altre Regioni e, più in generale, sugli obiettivi di unitario e uniforme sviluppo di tutto il territorio della Repubblica.

6. Segue: *La disciplina del commercio con l'estero nelle bozze di intesa (non formalizzate) del maggio 2019*

Quelli esaminati al paragrafo precedente, sono al momento gli unici atti ufficiali da cui possano desumersi le condizioni di attribuzione di un'a.d. (anche) nel settore del commercio con l'estero. Nel 2019, infatti, sono sì state negoziate fra Governo e Regioni interessate ulteriori bozze di a.d. contenenti una disciplina apposita del commercio con l'estero che, tuttavia, non hanno ottenuto la necessaria approvazione governativa e, pertanto, non sono mai state convertite in un atto ufficiale⁵⁷. Ciononostante, per avere un'idea più chiara di quali possano essere le diverse declinazioni dell'a.d. oggi al vaglio delle autorità competenti e, quindi, le sue aspirazioni nel settore del commercio con l'estero, può essere utile procedere al loro esame. Oltre a conoscere nel dettaglio gli aspetti della disciplina di questo specifico settore di rapporti, una siffatta analisi consentirà di apprezzare meglio i caratteri identitari del tipo di regionalismo che il processo di a.d. incarna e quindi il suo grado di compatibilità con i principi vigenti a livello sia statale che internazionale.

Al riguardo va detto che le bozze del 2019, di cui si tratta, sono state elaborate in due tempi. All'indomani, infatti, dei citati accordi del 2018, in un primo prosieguo delle trattative fra Governo e Regioni interessate, sono state predisposte tre bozze di intesa datate 25 febbraio 2019, nelle quali

⁵⁶ Sotto gli aspetti in esame la dottrina (M. VELLANO, *Le implicazioni dell'eventuale attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione per quanto riguarda i rapporti internazionali e con l'Unione europea della Regione Piemonte*, in [Il Piemonte delle autonomie](#), 2019) si sofferma a bilanciare «l'obiettivo fragilità della maggior parte delle proposte avanzate e, talvolta, persino la loro inammissibilità» con la «comprensibile e opportuna» richiesta dell'a.d. «*di partecipare al procedimento di definizione degli accordi con Stati confinanti diretti a regolare materie con ricadute immediate sul territorio regionale*». Con specifico riferimento alla proposta di a.d. avanzata a suo tempo dalla Regione Piemonte, quindi aggiunge che «[p]oiché le ricadute sul territorio della Regione Piemonte di accordi bilaterali e/o multilaterali conclusi dall'Italia con gli Stati confinanti interessati (in pratica, Italia e Svizzera) sono evidenti [...] appare più che opportuna la definizione di modalità di un maggior coinvolgimento degli organi politici e amministrativi della Regione nella delicata fase del negoziato dei contenuti, e quindi, della stesura dell'accordo internazionale».

⁵⁷ Oltre che dal Consiglio dei Ministri, le bozze di cui si tratta non hanno ottenuto l'approvazione né da parte delle altre Regioni (quelle non coinvolte nel processo di a.d.), né da parte della dottrina: per un quadro riassuntivo della questione, v. G. MAZZOLA, *Gli attuali rapporti fra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali?* in *Nomos*, 2021/1; ID., *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, 29 luglio 2020, in [Amministrazione In Cammino](#), spec. 13.

si estendeva l'applicazione dell'a.d. (art. 2 delle bozze in parola) a tutte e 23 le materie indicate dall'art. 117, 3° comma Cost., fra le quali pertanto rientrava anche il "commercio con l'estero". In una successiva fase del negoziato, si sono messe a punto tre bozze di intesa recanti la data del 15 maggio 2019⁵⁸ e contenenti una disciplina *ad hoc* del commercio con l'estero che prevedeva un riparto di competenze fra autorità centrali e regionali nella materia.

Prendendo le mosse, dalla bozza dell'Emilia-Romagna va detto che, l'art. 20 sul "Commercio con l'estero", nella sezione che recepisce le osservazioni ministeriali, stabilisce che: «1. Sono attribuite alla Regione Emilia-Romagna competenze *legislative* ed *amministrative* per *promuovere*, fra l'altro: a) le produzioni emiliane e della Romagna all'estero e per l'estero tenuto conto delle linee prioritarie annualmente concordate in sede di Cabina di regia per l'Italia internazionale; b) il marketing territoriale; c) l'attrazione degli investimenti esteri in Emilia Romagna in collaborazione e raccordo con l'azione del *Comitato Interministeriale per l'attrazione degli Investimenti Esteri – CIAIE*; d) l'organizzazione di *manifestazioni fieristiche a sostegno del sistema produttivo* Emilia Romagna e il coordinamento della partecipazione di imprese alle stesse, in collaborazione con le istituzioni nazionali e con le associazioni di categoria» (corsivo aggiunto). L'articolo appena riprodotto, come si è visto, ha ad oggetto l'attribuzione alla Regione di competenze di carattere di tipo legislativo e amministrativo (dunque di carattere "interno") volte a disciplinare attività "promozionali" attinenti al settore del commercio con l'estero⁵⁹. Ove si voglia apprezzare meglio la portata della disciplina che esso introduce a favore delle attività regionali nel commercio estero, l'articolo illustrato va letto in combinato con l'articolo 19 della stessa bozza che, al suo comma 2 dedicato ai «rapporti internazionali e con l'Unione europea», conferisce alla Regione una competenza "estera". L'art. 19 in parola sul punto recita: «[i]n materia di rapporti della Regione con l'Unione europea, al fine di rafforzare la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alle fasi ascendente e discendente, fermi restando le procedure ed i limiti stabiliti dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 e dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, sono consentiti: a) L'attivazione di forme di *consultazione specifica* della Regione, *in particolare nelle materie oggetto di autonomia differenziata*». Di tutta evidenza, le disposizioni ora esaminate appaiono destinate ad ampliare significativamente gli attuali margini di autonomia regionale, sul piano dei rapporti sia interni che esterni dello Stato, assicurando così alla Regione una posizione del tutto esclusiva e privilegiata, anche nel commercio con l'estero, rispetto a tutte le altre Regioni italiane siano esse ad autonomia ordinaria che speciale.

Passando ora alla bozza di intesa della Lombardia, nella sezione che recepisce le osservazioni ministeriali l'art. 21 intitolato al «Commercio con l'estero e internazionalizzazione delle imprese» dispone quanto segue: «1. Fermo restando quanto previsto dall'art. 20⁶⁰, in caso di attività che comportino rapporti internazionali o con l'Unione europea, sono attribuite alla Regione Lombardia competenze *legislative* e *amministrative* in materia di *commercio con l'estero e internazionalizzazione* in relazione a: a) *promozione delle produzioni lombarde all'estero e per l'estero* tenuto conto delle linee prioritarie annualmente concordate in sede di Cabina di regia per l'Italia internazionale; b) il *marketing territoriale*; c) l'attrazione degli investimenti esteri in Lombardia in collaborazione e raccordo con l'azione del Comitato Interministeriale per l'attrazione degli Investimenti Esteri – CIAIE; d) realizzazione di laboratori avanzati per la *promozione* delle

⁵⁸ Tali *bozze* concernono i *testi inviati dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna al Ministero degli Affari Regionali per favorire l'avanzamento del processo di autonomia differenziata attraverso la conclusione di un'intesa che prevedesse maggiore autonomia, ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione italiana*.

⁵⁹ Sulla pretesa natura internazionale delle "attività promozionali" all'estero delle Regioni italiane, v. *l'Intesa tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari regionali, il Ministero degli affari esteri, il Ministero dello sviluppo economico, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in materia di rapporti internazionali* (in *G.U.* n. 17 del 22-01-2009).

⁶⁰ Il documento originale, in realtà, faceva riferimento all'art. 21: si trattava evidentemente di un refuso, dato che il richiamo era riferito alla norma sui "rapporti internazionali e con l'Unione europea" disciplinati appunto dall'art. 20.

competenze e dei servizi, anche su banda larga per *l'internazionalizzazione del sistema produttivo lombardo*, in raccordo con le iniziative formazione di ICE agenzia; e) organizzazione e coordinamento delle missioni economiche e delle attività delle imprese che partecipano in Italia e all'estero a *manifestazioni fieristiche* e incontri operativi di commercializzazione. 2. La Regione Lombardia può altresì istituire marchi collettivi indicanti l'origine regionale dei prodotti, accessibili a tutti i produttori europei, nel rispetto della normativa nazionale e dell'Unione europea, da registrarsi secondo quanto previsto dai regolamenti europei e dal Codice della proprietà industriale (d. lgs. 30/2005)» (corsivo aggiunto). Analogamente a quanto visto per l'Emilia, anche per la Lombardia si tratta dell'attribuzione di «competenze legislative e amministrative» per attività promozionali concernenti la materia del commercio estero. Esse trovano il loro *pendant* nelle competenze esterne previste dall'art. 20 (a cui lo stesso art. 21 fa espresso rinvio) della bozza in esame, intestato ai «Rapporti internazionali e con l'Unione europea». Questo articolo, al suo comma 2, infatti, prevede che «[i]n materia di rapporti della Regione Lombardia con l'Unione europea, *nelle materie di competenza regionale*, ferme restando le procedure e i limiti stabiliti dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, e dalla legge 24 dicembre, n. 234, sono consentiti: a) *l'acquisizione degli atti* delle istituzioni dell'Unione e nazionali che costituiscono il quadro strategico, legislativo e amministrativo delle principali politiche economiche e sociali europee, nonché il *coinvolgimento* nella predisposizione dei documenti di *programmazione nazionale*» nonché dei «b. [...] *programmi* transnazionali che la vedono *direttamente interessata*». Con questo articolo, la Lombardia acquista, dunque, il diritto di essere coinvolta dalle autorità centrali, a fini della predisposizione di aspetti e programmi di caratura sia nazionale che europea, in ragione dell'interesse (non meglio precisato) che essi rivestono per la Regione.

Nel passare, infine, alla bozza di intesa, sempre del 15 maggio 2019, della Regione Veneto, va detto che essa non prevede, come nei casi dell'Emilia e della Lombardia, una disciplina *ad hoc* del commercio con l'estero suscettibile di ampliare le attuali competenze della Regione. Piuttosto, nella sezione corretta alla luce delle osservazioni ministeriali, essa introduce una clausola dedicata ai «Rapporti internazionali e con l'Unione europea» che, nella sua genericità, è suscettibile di includere anche il commercio con l'estero. Si tratta precisamente dell'art. 22 che, al suo 2° comma, con formula ampia, recita: «[i]n materia di rapporti della Regione con l'Unione europea, al fine di valorizzare la partecipazione della Regione Veneto alle fasi ascendente e discendente, fermi restando le procedure ed i limiti stabiliti dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 e dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, sono consentiti: a) l'attivazione di forme di *consultazione specifica* della Regione, in particolare *nelle materie oggetto di autonomia differenziata*» [...] (corsivo aggiunto).

Vale osservare in ultimo che, dalla lettura delle bozze in esame, traspare una certa confusione circa la distinzione fra i poteri di rilevanza interna ed esterna attribuiti all'autonomia regionale nel commercio con l'estero; ne consegue che non sia affatto chiara nemmeno la linea di demarcazione fra le competenze costituzionalmente ad essa consentite rispetto a quelle riservate in via esclusiva allo Stato specie, evidentemente, sul piano dei rapporti con l'estero⁶¹. Questa circostanza mette dunque in buona evidenza che l'a.d. punta ad oltrepassare, non solo i limiti di autonomia costituzionalmente garantiti alle Regioni speciali, ma anche quelli attribuiti dalla legge n. 131 del 2003 e dalla legge n. 234 del 2012⁶² allo Stato centrale. Oltre a aumentare il dislivello regionale, aggravando la frattura esistente fra il Nord e il Sud del Paese⁶³, l'a.d. mostra una chiara propensione ad inasprire il già difficile rapporto fra Stato centrale e Stato decentrato arrivando a mettere in

⁶¹ Per un approfondimento degli aspetti ora presi in esame, e in particolare sulla distinzione fra poteri di sovranità interna e poteri di sovranità esterna dello Stato, sia consentito rinviare al nostro lavoro su *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri* cit., spec. 225 ss.

⁶² V., *supra*, par. 4.

⁶³ G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in federalismi.it, 11 gennaio 2023, prospetta al riguardo, un possibile «aggravamento delle già esistenti ed obiettive condizioni di disparità territoriale» (ivi, XIII).

discussione il rispetto di principi portanti e basilari del nostro ordinamento come quello di sussidiarietà, di solidarietà, di leale cooperazione e, soprattutto, di eguale dignità di tutte le Istituzioni nazionali.

7. L'incompatibilità del riconoscimento di un'autonomia differenziata nel commercio estero con un'interpretazione costituzionalmente e internazionalmente orientata dell'art. 116 Cost.

Alla luce dell'indagine fin qui svolta, appare davvero difficile non vedere le ambiguità dell'a.d. e le criticità che essa è suscettibile di prospettare ai danni dei valori e della tenuta stessa del nostro ordinamento.

L'a.d. come si è visto, si configura come una forma di regionalismo *à la carte* che si sviluppa secondo logiche discrezionali, del tutto svincolate da qualsiasi limite o criterio direttivo che possa conferire ad essa un significato legittimo, internazionalmente oltre che costituzionalmente orientato. La stessa pretesa di rinvenire il suo fondamento nell'art. 116 Cost. appare priva di consistenza perché ancorata ad un'interpretazione isolata e autoreferenziale di questo articolo, slegata da quella trama normativa e istituzionale che, viceversa, dovrebbe contribuire a comporre e ispessire.

A questo proposito, si è avuto modo di evidenziare che l'a.d. non si identifica con nessuno dei due modelli di regionalismo previsti dal nostro ordinamento. Da un lato infatti, essa intende smarcarsi dal modello del regionalismo ordinario ritenuto troppo limitativo e frustrante rispetto ai meriti, alle potenzialità e agli obiettivi ambiziosi delle Regioni interessate all'a.d.; dall'altro, essa dichiara di prendere le distanze dal modello di regionalismo "particolare" di tipo speciale che considera assistenziale, improduttivo e parassitario e, per tali ragioni, intende sostituirlo con un modello dinamico e virtuoso basato sulla gestione di ampi margini di autonomia.

Configurandosi quindi come un *tertium genus* del regionalismo italiano che tuttavia non ha alcun fondamento nel nostro ordinamento, era inevitabile che l'a.d. entrasse in conflitto con i profili più alti della nostra Costituzione, innanzitutto con quel principio inalienabile, di valenza universale che è il principio di eguaglianza cui sono soggetti tutti i rapporti di competenza del nostro ordinamento⁶⁴. Sotto questo profilo, la disciplina dell'a.d. entra in contrasto con lo schema operativo tipico del principio di eguaglianza e della funzione antidiscriminatoria⁶⁵ che esso svolge nel nostro ordinamento e che si riassume nella nota espressione secondo cui "situazioni uguali si regolano con norme uguali, situazioni diverse con norme diverse"⁶⁶. Alla luce di questo assunto, una situazione "particolare" che dovesse ricevere un trattamento giuridico di tipo comune (o, come dir si voglia, di diritto generale, ordinario, uniforme, paritario, ecc.) diventerebbe una discriminazione contraria al principio di eguaglianza. Vero è tuttavia, che non tutte le situazioni "diverse" giustificano misure di deviazione dal diritto paritario. Solo una situazione di diversità classificabile alla stregua di uno svantaggio⁶⁷ (vale a dire che sia causa di una criticità, difficoltà,

⁶⁴ In effetti, l'eguaglianza viene definita dalla dottrina nei termini di una «super-norma» (così M. DELLA MORTE, *Costituzione ed egemonia dell'eguaglianza*, in M. Della Morte (cur.), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale. Relazione introduttiva*, Napoli 2016) con riferimento a G. FERRARA, *Revisione e Costituzione*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Napoli, 2011, 1463). Su questa linea P. BILANCIA, *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, in Atti del Convegno di Milano dell'8 ottobre 2019 su "*Regionalismo differenziato: un percorso difficile*", 2019, 13.

⁶⁵ Cfr. F. MODUGNO, *Breve discorso intorno all'uguaglianza. Studio di una casistica: i minori e i nuovi media*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014, 1-7.

⁶⁶ Nella sent. [n. 24 del 2004](#), par. 6, a questo proposito, la Corte costituzionale afferma che «[i]l principio di eguaglianza comporta [...] che, se situazioni eguali esigono eguale disciplina, situazioni diverse possono implicare differenti normative. In tale seconda ipotesi, tuttavia, ha decisivo rilievo il livello che l'ordinamento attribuisce ai valori rispetto ai quali la connotazione di diversità può venire in considerazione»; su questa linea anche le sentt. [n. 262 del 2009](#) (par. 7.3.2.2), [n. 120 del 1972](#) (par. 3) e [n. 90 del 1971](#) (par. 3).

⁶⁷ Cfr. A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale*, cit., 615.

disagio, ecc.)⁶⁸ può, infatti, legittimare una misura modificativa (tecnicamente una deroga⁶⁹) del regime comune vigente nel nostro Stato. Si tratterebbe dell'introduzione di una disciplina *ad hoc* (vale a dire di un diritto speciale, diseguale, asimmetrico, differenziante, ecc.) che, appianando le differenze, è suscettibile di ripristinare i termini dell'eguaglianza. Esemplicativo in tal senso è il citato art. 119 Cost.⁷⁰ che individua espressamente nell'insularità quello "svantaggio" strutturale dell'ente regionale che, non solo autorizza, ma altresì impone un intervento dello Stato in termini di deroga al diritto comune⁷¹. L'obiettivo dell'intervento di deroga, in tal senso, non è quello di conferire un privilegio (vale a dire un vantaggio) bensì quello di introdurre quelle *forme e condizioni* di autonomia che consentano all'ente territoriale interessato di contenere gli effetti discriminatori derivanti dalle particolarità della sua condizione di svantaggio e realizzare i livelli di eguaglianza tassativamente prescritti dal nostro ordinamento⁷². Qualsiasi diritto differenziante che pretenda di allontanarsi da questo schema non si sostanzia in una deroga al principio di eguaglianza in funzione discriminatoria, bensì nella sua più piena violazione⁷³.

Ora, la diversità delle Regioni richiedenti l'a.d., come è noto, non coincide affatto con una situazione di svantaggio e precarietà rispetto alle altre Regioni italiane, né il suo scopo è quello di introdurre un trattamento differenziale che aspira a realizzare una condizione di eguaglianza interregionale; al contrario, questo pretenderebbe di giustificarsi alla luce della posizione più favorevole, di maggiore sviluppo e benessere delle Regioni richiedenti rispetto alle altre; giocoforza, il potenziamento (in modo peraltro indiscriminato) dell'autonomia di queste Regioni non potrà mai avere quell'effetto riequilibrante e trainante (così tanto decantato dalla propaganda dell'a.d.) nei confronti delle Regioni più povere del Paese: esso non solo non sarebbe in grado di allineare i loro antitetici livelli di sviluppo (giacché, al contrario, finirebbe per accentuarli) ma, tantomeno, sarebbe in grado di eliminare il carattere strutturale dello svantaggio (come appunto quello di insularità) che è la causa principale della loro esistenza.

A fronte delle riflessioni ora svolte, sarebbe comunque un errore sottovalutare le cause del malessere che si cela dietro le proteste veicolate dalle istanze dell'a.d. Queste, a ben guardare, appaiono (in modo sempre più grave ed evidente) la conseguenza dell'impostazione rigida, conservatrice e centralistica del nostro ordinamento che si manifesta tanto nella mancanza di un'attuazione effettiva e sostanziale delle peculiarità del regionalismo italiano (sia ordinario che

⁶⁸ Il carattere particolare dello svantaggio è, precisamente, la ragione per la quale, come osserva la dottrina (A. POGGI, *Art. 116, comma 3 cit.*, 28) «non vi è un solo modello di specialità, ma tanti modelli quante sono le Regioni speciali».

⁶⁹ Si tratta a ben guardare, di una deroga al principio di eguaglianza che, a sua volta, costituisce attuazione del principio di discriminazione (o di diversità o di specialità): il rapporto di legittimazione e limitazione reciproca fra questi due fondamentali principi giuridici è stato approfondito da chi scrive nell'indagine su *Il principio di eguaglianza nel diritto dell'Unione europea alla luce della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di assicurazioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011/3, 555 ss. e in quella successiva su *La specialità regionale*, cit., par. 4 ss. Intravede una distinzione fra misure speciali e misure di deroga S. ZORZETTO, *Norme speciali e deroga*, in *Revus*, n. 15 del 2011.

⁷⁰ Su cui, v. anche *supra*, par. 2.

⁷¹ Nella sent. [n. 93 del 1981](#), par. 6, 3° cpv, peraltro, la Corte costituzionale appare alquanto categorica nell'escludere che situazioni diverse possano essere assimilate a danno della situazione più problematica. Si tratterebbe, infatti, in una «ingiustificata» assimilazione del soggetto svantaggiato a quello avvantaggiato con la conseguenza che «sarebbe violato il principio di uguaglianza» (così la sent. [n. 42 del 1980](#), par. 3 cpvv. 1-2).

⁷² Di tutta evidenza, oltre a stravolgere il processo logico che caratterizza l'applicazione del principio di eguaglianza in funzione antidiscriminatoria (finalizzata, in tal senso, alla definizione delle discriminazioni legittime), l'a.d. viene così ad incidere anche sulla funzione che l'eguaglianza svolge in veste di criterio regolatore del nostro sistema delle fonti sovvertendo, nella specie, il regime di rapporti fra il diritto generale (o ordinario o paritario o comune) e il diritto speciale (o eccezionale o derogatorio o singolare).

⁷³ Su questa linea D. MONE, *La promozione dell'autonomia nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dell'uguaglianza e dell'unità*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano*, cit., spec. 155-157. *Contra* v. L.A. MAZZAROLLI, *Una voce fuori dal coro*, cit., 58.

speciale) e quindi della sottovalutazione della sua importanza⁷⁴, quanto (più in generale) in un'applicazione del diritto vigente caratterizzata da logiche disarmoniche e viziate – soggette ad anacronismi, automatismi, stereotipi, pregiudizi, credenze, illazioni, presunzioni, tabù, ecc. – che rendono difficile esprimere scelte e soluzioni capaci di soddisfare gli interessi e le esigenze attuali⁷⁵. Le Regioni, in quest'ottica deformata, anziché parti integranti dell'ordinamento dello Stato (il cui carattere decentrato dovrebbe essere espressione del grado di democrazia, pluralismo e coesione della sua organizzazione sovrana⁷⁶) sono tuttora considerate un ordinamento distinto e separato⁷⁷, in competizione con quello statale. La loro subordinazione agli organi del potere centrale⁷⁸ – gli unici ad essere automaticamente identificati con lo Stato – ha dato vita ad un sistema di governo deficitario, malsano e malfunzionante in cui le competenze regionali sono considerate alla stregua di competenze derivate anche quando risultano inequivocabilmente attribuite a titolo originario dalla Costituzione⁷⁹. Questa visione distorta dei rapporti fra le diverse istituzioni dello Stato si è espressa in toni anche più accesi e deleteri in relazione all'organizzazione dei poteri di sovranità esterna del nostro Stato. Qui la tesi dell'origine internazionale o sopranazionale di quei poteri – che, come si è detto⁸⁰, non ha alcun fondamento nella teoria così come pure nella prassi giuridica vigente – ha infatti lasciato spazio libero all'idea di una titolarità “esclusiva” degli stessi da parte dello Stato centrale con conseguente divieto per le Regioni di agire nei rapporti con l'estero anche qualora questi fossero riferiti ad un ambito, quello UE, con una spiccata vocazione all'“integrazione”. I temperamenti introdotti a tale divieto⁸¹ si sono concretati, invero, in piccole forme di apertura all'iniziativa regionale che, non solo non ne hanno intaccato l'assolutezza, ma ne hanno altresì messo in evidenza la sua natura eminentemente artificiosa e arbitraria; talché la novella costituzionale del 2001, nel confermare l'esclusiva riserva statale della funzione estera, ha sottoposto al saldo e pervasivo controllo dell'Esecutivo centrale la gestione (tutt'altro che autonoma quindi) del potere estero regionale. Il caso della Regione Sardegna va evidentemente inquadrato alla luce di questo generale contesto di aberrazione giuridica e, in questo senso, le vicende legate all'art. 52 del suo Statuto costituiscono una chiara e significativa testimonianza della tendenza da un lato, a confinare su un piano di mera formalità i livelli, anche più avanzati, del nostro diritto positivo e, dall'altro, a gestire in modo tanto sovversivo quanto disinvolto gli aspetti più cruciali, sensibili e qualificanti del nostro ordinamento.

⁷⁴ Circostanza, quella ora segnalata nel testo, che anziché indurre a rimuovere gli ostacoli all'attuazione del diritto vigente (specie allorché di rango costituzionale), porta invece a modificarne in modo anche radicale e rilevante le sue parti, finendo così per snaturarne il senso e il contenuto. Sull'esistenza, in altri Paesi europei come la Spagna, di una tendenza alla “centralizzazione” analoga a quella, qui esaminata, dell'Italia e sull'obiettivo «di superare i fallimenti e le risposte carenti» tramite «un nuovo patto costituente», v. F. MARCELLI, *Catalogna una questione di democrazia*, in ID., *Il problema catalano tra diritto a decidere e autodeterminazione*, Napoli, 2020, 99.

⁷⁵ Per un approfondimento di queste logiche si rinvia al nostro [Il modus operandi nella sent. n. 131 del 2022 della Corte costituzionale sul cognome dei figli a confronto con i sistemi della UE e della CEDU](#), in questa [Rivista](#), 2023, 332. Circa il ruolo che potrebbero svolgere le Regioni per intercettare e dare risposta ai bisogni attuali cfr. A. Morelli, L. Trucco (curr.), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014.

⁷⁶ Sull'esistenza di una prassi culturale che interpreta l'autonomia regionale «non tanto come sottrazione di competenze al centro, quanto, soprattutto, come potenziamento degli istituti di democrazia e di partecipazione locale (in nome della più genuina sussidiarietà)», v. P. COSTANZO, *Il regionalismo visto da Pasquale Costanzo*, intervista curata dalla Redazione di [Diritti Regionali](#), 11 maggio 2011; G. SILVESTRI, *Rileggendo, sessant'anni dopo, il saggio di Temistocle Martines sulla autonomia politica delle regioni in Italia*, [ivi](#), 2016/3, 470.

⁷⁷ V. *supra*, par. 3.

⁷⁸ Secondo M. BERTOLISSI ([Testi normativi e contesti istituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata](#), in questa [Rivista](#), 2023/II,) si tratta di una situazione del tutto contrastante con il principio costituzionale di leale collaborazione che, perciò, risulta declassata a «leale subordinazione» ([ivi](#), 499).

⁷⁹ Sulla distinzione fra questi due differenti tipi di competenza, originario e delegato, v. A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra modelli ed esperienze costituzionali*, in *Lo studio delle fonti del diritto e dei diritti fondamentali in alcune ricerche dottorali*, Roma, 20 settembre 2013, nel [sito](#) del Gruppo di Pisa spec. 2-4.

⁸⁰ *Supra*, par. 3

⁸¹ V. *ibidem*.

Ora, l'a.d. prevede di esasperare questo clima di confusione e di tensione generale, alimentando le incertezze e creando nuove contrapposizioni⁸² che aprono la strada a numerose, sofisticate forme di discriminazione contrarie al principio di eguaglianza e agli *ulteriori* principi costituzionali ad esso *strettamente* collegati⁸³: è vero, infatti, che senza eguaglianza non può esserci alcuna unità, solidarietà e collaborazione (fra le istituzioni così come fra gli individui) secondo quanto efficacemente ribadito da una recente giurisprudenza costituzionale⁸⁴. Alla luce di questa giurisprudenza, in particolare, emerge che qualsiasi misura discriminatoria che non abbia come fine «il rispetto del principio di eguaglianza»⁸⁵ risulta inevitabilmente affetta da un «vizio di legittimità costituzionale»⁸⁶ dato che è «proprio l'eguaglianza che garantisce [l']unità e, viceversa, è la diseguaglianza a metterla in pericolo»; l'unità, a sua volta, «si rafforza nella misura in cui i reciproci rapporti [...] sono governati dalla solidarietà e dalla parità»⁸⁷ nonché dalla «condivisione delle scelte»⁸⁸.

La giurisprudenza ora menzionata rappresenta un punto fermo e di non ritorno a beneficio di tutte le categorie di rapporti (istituzionali e non) rientranti nella sfera dei poteri sovrani del nostro ordinamento nazionale. Nella specie, si tratterà di farne valere l'applicazione al settore dei rapporti fra lo Stato e le Regioni per smantellare l'insieme di tutti quegli ostacoli (preconcetti, automatismi, contraddizioni, strumentalizzazioni, ecc.) che sono alla base di quella non più tollerabile tendenza alla supremazia degli organi centrali e trovano, si badi, un *humus* alquanto fertile nelle varie manifestazioni di competizione, divisione ed elitismo che mostrano di prevalere, in modo sempre più crescente e marcato, a livello interregionale. Un fenomeno, questo, del tutto antitetico a quel modello di cooperazione istituzionale conciliante, solidale e responsabile espresso da principi cardine del nostro ordinamento⁸⁹.

Una volta restituito credito e funzionalità al regionalismo italiano nella cornice dialettica e operativa per esso delineato dalla Costituzione, sarà indubbiamente più facile ricostruire il significato più autentico, costituzionalmente e internazionalmente orientato, da attribuire al riformato art. 116 Cost. e quindi alle «ulteriori» forme e condizioni di autonomia da esso previste. A questo proposito, occorre richiamare l'attenzione sulla distinzione fra misure di deroga e misure di attuazione dell'eguaglianza⁹⁰. La diversità, infatti, non sempre richiede una deroga del diritto

⁸² V. in tal senso, B. CARAVITA DI TORITTO, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO, *Regionalismo differenziato e specialità*, cit., 882; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid*, 2017, 15; A. D'ATENA, *Regionalismo e federalismo*, in in *Treccani enciclopedia - diritto online*, 2012, par. 3 e dottrina ivi citata; A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti Regionali*, 2019/3, 7.

⁸³ In sintonia con questa affermazione, v. AA.VV., *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *Astrid Paper* 93, aprile 2023, spec. 13; M. Fierro, R. Nevola, D. Diaco (curr.), *I diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario e negli ordinamenti nazionali*, *Quaderno incontro quadrilaterale* di Siviglia 27 ottobre 2017, nel [sito](#) della Corte costituzionale, spec. 11-14, 14-19.

⁸⁴ Si tratta della sent. [n. 131 del 2022](#).

⁸⁵ Così la sent. [n. 131 del 2022](#), par. 11.1, cpv. 4.

⁸⁶ *Ibidem*. Già in passato, la Corte costituzionale aveva affermato che il principio di *eguaglianza formale* «è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obbiettiva struttura» (sent. [n. 25 del 1966](#)) nonché «canone di coerenza nel campo delle norme di diritto» (sent. [n. 204 del 1982](#)).

⁸⁷ Ivi, par. 10.1, cpv. 5 con richiamo alle sentt. [n. 133 del 1970](#) e [n. 286 del 2016](#).

⁸⁸ Ivi, par. 10.1, cpv. 6.

⁸⁹ Secondo O. CHESSA (*Il regionalismo differenziato*, cit., 19) si è «puntato tutto sull'autonomia negativa e la differenziazione, trascurando l'integrazione delle autonomie nei processi decisionali che contano» mentre invece «è l'autonomia positiva, il regionalismo cooperativo, ossia è la *partecipazione* ai processi decisionali che si svolgono *al di sopra del soggetto autonomo* e che si riverberano sulla sua condizione, il fattore che può garantire rapporti più equilibrati tra centro e periferia e *contrastare* le tendenze espansive del centro».

⁹⁰ La problematica attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., a ben guardare, si spiega alla luce della più generale difficoltà e resistenza, nel nostro ordinamento, a dare concreta attuazione all'eguaglianza con misure di diritto positivo, di carattere sostanziale ai sensi dell'art. 3, comma 2, Cost. (fenomeno, questo, sul quale ci siamo soffermati di recente in: *Il modus operandi nella sent. n. 131 del 2022 della Corte costituzionale* cit., 332). In particolare, sulla distinzione fra

paritario e comune che disciplina i rapporti fra i soggetti (nella specie le Regioni) dell'ordinamento, dato che a volte le sue caratteristiche concrete impongono di passare dalla mera enunciazione formale di quel diritto alla sua effettiva e sostanziale attuazione. In un territorio, particolarmente esposto ai terremoti, eruzioni vulcaniche, alluvioni, altri tipi di calamità naturali e fenomeni accidentali, tale articolo potrebbe ben regolare il riconoscimento di forme e condizioni di eguaglianza regionale di tipo "sostanziale", basate sulla necessità di risolvere situazioni critiche ed emergenziali (di carattere oggettivo e inequivocabile e, tuttavia, non stabile e strutturale bensì temporaneo e sopravvenuto) con l'attribuzione di "quote" di "ulteriore" e "straordinaria" autonomia che, di tutta evidenza, potranno riguardare qualsiasi Regione (anche di diritto speciale). Tali "quote" aggiuntive di competenza regionale dovrebbero essere individuate, calibrate e via via revisionate sotto il profilo della loro qualità, portata e durata, in base alle esigenze del caso concreto con l'obiettivo di eliminare gli effetti prodotti dall'evento dannoso che impediscono la ripresa, oltre che lo svolgimento, delle attività di normale e ordinaria amministrazione e che rischiano, in caso di mancato intervento, di diventare cronici, irreversibili, strutturali. L'effettiva attuazione di questo regionalismo di carattere "straordinario", da gestire con "misure positive" ispirate alle logiche di unità, solidarietà e collaborazione imposte dalla nostra Costituzione, non potrà che coinvolgere la responsabilità di tutti i diversi livelli decisionali interessati: nella specie delle Regioni, dello Stato e della UE⁹¹. Ciò detto, al momento l'unica, fra le tre Regioni che hanno avanzato formale richiesta di a.d., a presentare i requisiti per ottenere – in ragione dei tragici eventi alluvionali del maggio scorso – l'applicazione del comma 3 dell'art. 116 Cost. it. secondo l'interpretazione ora illustrata, sarebbe proprio quella Regione, l'Emilia-Romagna, che ha tolto il suo appoggio alla nascita di un regionalismo differenziato, egoistico e dannoso, privo di una base giuridica certa e di una qualsiasi forma di aderenza al diritto che attualmente regola le relazioni sia interne che esterne del nostro Stato.

Il processo di a.d. in corso offre ancora l'occasione di promuovere un tale modello di responsabilità regionale che – nell'ottica di dare effettiva, coerente ed integrale applicazione all'art. 116 Cost. nel quadro dell'interesse nazionale e di quello europeo-internazionale⁹² – non sarebbe davvero ammissibile perdere.

misure di attuazione e misure di deroga (con riferimento specifico alle norme di deroga e di attuazione dei principi di eguaglianza e di diversità/discriminazione) si rinvia a quanto detto, *supra*, nota 69).

⁹¹ Si tratterebbe di attuare, come sostenuto in dottrina (così A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale*, cit., 602, nota 9) non la «conversione di un interesse da regionale (e locale in genere) in nazionale (o sovranazionale)» bensì la convergenza e il contemperamento di questi interessi su vari piani.

⁹² Ciò consentirebbe di dare vita, in modo ragionevole e giuridicamente conforme, alla «prima attuazione di un articolo della Costituzione», l'art. 116, comma 3, finora purtroppo «mai utilizzato» (così L.A. MAZZAROLLI, *Una voce fuori dal coro* cit., 58).