

LUISS



Dipartimento di Giurisprudenza
Cattedra di Diritto Costituzionale 1

Il procedimento di differenziazione delle autonomie attraverso l'art. 116
Co. 3 Cost. e la sua attuazione attraverso la legge n. 86/2024

RELATORE

Chiar. Mo Prof. Raffaele Bifulco

CORRELATORE

Chiar. Mo Prof. Giovanni Piccirilli

CANDIDATO

Alberto Atelli

Matricola: 161403

Anno accademico 2023/2024

Abstract

L'elaborato si concentra sull'analisi del procedimento di differenziazione delle autonomie delle Regioni a statuto ordinario, come previsto dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, e attuato con la legge n. 86/2024. Il lavoro esamina i meccanismi procedurali e sostanziali che regolano la concessione di maggiore autonomia a tali regioni, analizzando il quadro normativo e le implicazioni costituzionali, istituzionali ed economiche. La ricerca adotta un approccio critico e interdisciplinare, che combina l'analisi normativa con l'approfondimento della letteratura accademica in materia di federalismo e diritto regionale, con un focus specifico sulle novità introdotte dalla recente normativa. La tesi è strutturata in tre capitoli. Il primo capitolo fornisce un inquadramento storico e teorico del federalismo, con particolare attenzione alle dinamiche del processo federale in Italia e alle sue asimmetrie. Il secondo capitolo esplora nel dettaglio i profili procedurali e sostanziali della legge n. 86/2024, analizzando il ruolo delle Regioni, del Parlamento e del governo, nonché questioni legate alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), alla perequazione e alla distribuzione delle competenze. Il terzo capitolo valuta la compatibilità della legge con i principi costituzionali e affronta i contenziosi legati alla sua applicazione, specificamente il referendum abrogativo e il contenzioso costituzionale intentato da alcune Regioni. Le conclusioni evidenziano i principali risultati della ricerca, tra cui l'impatto potenziale della legge sull'assetto costituzionale italiano e la necessità di un bilanciamento tra l'attuazione dell'autonomia differenziata e il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. L'opera si propone come uno strumento di approfondimento per giuristi e studiosi della materia federale, offrendo una visione completa e critica dell'autonomia differenziata e delle sue implicazioni per l'ordinamento costituzionale italiano.

Abstract	1
Introduzione	3
1. Il processo federale in Italia	6
1.1. Il <i>federalising process</i> : il federalismo come processo storico e politico	6
1.2. Le asimmetrie nella teoria federale	13
1.3. Cenni storici: dall'Unità d'Italia all'autonomia differenziata.....	20
1.4. Le Regioni a statuto speciale	29
2. Il procedimento di differenziazione delle autonomie attraverso l'art. 116 Co. 3 Cost.....	36
2.1. Profili procedurali	37
2.1.1. L'iniziativa delle Regioni e i referenda consultivi.....	37
2.1.2. L'intesa tra Regione e governo	43
2.1.3. Il ruolo del Parlamento: ratifica dell'intesa o contributo attivo al drafting legislativo?.....	50
2.1.4. Durata delle intese e successione di leggi nel tempo	55
2.2. Profili sostanziali	59
2.2.1. I LEP	59
2.2.2. Monitoraggio	65
2.2.3. I principi di cui all'art. 119 Cost.	67
2.2.4. Le materie oggetto di devoluzione	71
2.2.5. Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale	74
2.2.6. Il ruolo delle Conferenze e della Commissione paritetica nell'autonomia differenziata	78
3. Quale futuro per la legge n. 86/2024?	81
3.1. La legge n. 86/2004 e i principi costituzionali.....	81
3.2. Il referendum abrogativo sull'autonomia differenziata e il contenzioso costituzionale sulla legge n. 86/2024	87
Conclusione	91
Normativa.....	99
Giurisprudenza.....	100
Bibliografia	101

Introduzione

Il 28 giugno 2024 è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la legge 86/2024. Tale norma detta le “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione”. L'oggetto di questa ricerca sarà proprio questo testo di legge. Una legge che, a distanza di ben ventitré anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, fornisce un quadro normativo per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'art. 116 co. 3 Cost. Questa riforma modifica nettamente l'ordinamento regionalistico in senso asimmetrico e cambia sensibilmente il sistema di distribuzione delle competenze e di *governance* multilivello. In questo capitolo introduttivo verrà esposta la struttura di quest'opera e si darà conto delle scelte metodologiche e dello stato dell'arte in questo campo di ricerca.

Per quanto riguarda la struttura della tesi, ho ritenuto di suddividerla in tre capitoli. Nel primo capitolo si cercherà di fornire una serie di coordinate di ordine concettuale e storico. Saranno considerate, in primo luogo, le forme e le categorie dei processi federali per poi concentrarsi sulla storia del federalismo italiano per comprendere il perché e il come si sia arrivati all'autonomia differenziata, ultima tappa di questo processo federale. Successivamente, nel secondo capitolo, sarà effettuata una disamina completa ed approfondita della legge 86/2024 nei suoi aspetti procedurali e sostanziali. Saranno presi in considerazione i soggetti dell'autonomia differenziata, valutandone il ruolo e l'equilibrio interistituzionale complessivo, come anche le procedure della differenziazione. Infine, bisognerà soffermarsi sul contenuto dell'autonomia differenziata, con riferimento alle materie e alle possibili conseguenze sotto il profilo finanziario e dell'esercizio dei diritti sociali di cittadinanza. Nel terzo e ultimo capitolo sarà valutata la compatibilità della legge di attuazione dell'autonomia differenziata con alcuni principi capitali dell'ordinamento costituzionale e si cercherà di effettuare delle considerazioni rispetto al referendum abrogativo che è stato promosso rispetto a questa legge e ai ricorsi per la declaratoria di incostituzionalità promossi da alcune Regioni. Nella

conclusione si darà conto dei risultati di questa attività di ricerca, mettendo in luce gli elementi di maggiore interesse ed originalità.

Chiariamo a questo punto alcuni aspetti di ordine metodologico. In questa opera di ricerca un approccio analitico e descrittivo viene combinato con una metodologia di valutazione qualitativa del sistema normativo ed istituzionale di attuazione dell'autonomia differenziata. Infatti, le previsioni normative che saranno esaminate nel corso di questa ricerca saranno presentate e commentate in modo critico. A livello di fonti si farà uso, in primo luogo, della Costituzione e in particolare del Titolo V, della legislazione ordinaria e della giurisprudenza della Corte costituzionale. Sarà fatto ricorso, poi, alla letteratura scientifica in materia costituzionale e di diritto regionale, selezionando le pubblicazioni più recenti ed autorevoli. A tal proposito bisogna fare una specificazione rispetto alla legge 86/2024. Questa norma, infatti, nel momento in cui si scrive, è di recentissima introduzione nell'ordinamento e pertanto le pubblicazioni su questo tema sono assai limitate. Per questo motivo si è dovuto fare affidamento su letteratura anteriore alla promulgazione della legge in esame e che, pertanto, consiste principalmente in riflessioni teoriche ed ipotetiche rispetto all'attuazione dell'art. 116 co. 3 Cost. Inoltre, nel primo capitolo, vengono citate fonti non solo di natura giuridica ma anche afferenti alle materie della storia e della scienza politica. Attraverso questa scelta si è voluto valorizzare la natura intrinsecamente interdisciplinare della materia federale e questo approccio risulta congruo rispetto ad una concezione dinamica dei processi federali.

Ritengo necessarie, in questa introduzione, due precisazioni ulteriori: una legata alla rilevanza di questa ricerca e un'altra, invece, rispetto alla neutralità dell'approccio e di quest'opera stessa. Partendo dal primo punto, vorrei evidenziare ancora una volta che l'oggetto di questa ricerca è molto recente e la letteratura sul punto ancora limitata per ovvie ragioni. Già questo sarebbe sufficiente a giustificare la necessità e la rilevanza di un'opera organica e completa sull'attuazione dell'autonomia differenziata quale può essere una tesi di laurea. Ma questa tesi aspira anche, e qui passiamo al secondo punto, ad essere quanto più neutrale ed oggettiva possibile. Come autore, devo

confessare che non è stata sempre un'impresa facile. Per un verso ciò è dovuto alla pubblicazione così recente della legge 86/2024 che rende quasi impossibile metterla in prospettiva e riuscire a prevedere gli sviluppi futuri. Inoltre, questa riforma ha acceso un ampio dibattito che ha visto coinvolti i partiti politici, le formazioni intermedie (in particolare di natura associativa e sindacale) e la società civile. Mi sembra di poter affermare che le tematiche giuridiche legate a questa riforma sono passate quasi in secondo piano rispetto alle considerazioni politiche. Attraverso questa ricerca, pertanto, spero di raggiungere almeno due obiettivi. Da un lato, spero di fornire un'opera completa, neutrale ed accessibile che possa essere di ausilio non solo ai giuristi ma a tutti coloro i quali si trovino a trattare il tema dell'autonomia differenziata da altre prospettive o vogliano semplicemente informarsi. Dall'altro lato spero che questa presente opera possa essere un punto di partenza o uno spunto per altri che vogliano studiare ed indagare in maniera più approfondita le tante tematiche presenti in questa tesi e che, per ragioni di tempo e spazio oltre che dovute alla natura generale di quest'opera, non sono forse riuscito a cogliere in tutte le loro sfumature. Concludo, quindi, ribadendo l'auspicio che l'opera risulti piacevole ed utile per il lettore.

1. Il processo federale in Italia

1.1. Il *federalising process*: il federalismo come processo storico e politico

Cosa sia il federalismo in termini generali è una domanda a cui risulta difficile rispondere in maniera univoca e tante possibili definizioni sono state proposte nel corso del tempo. Una prima ragione di ciò deriva dal fatto che il federalismo si è manifestato in tempi e luoghi diversi con forme spesso molto diverse tra di loro e risulta arduo, se non impossibile, trovare esempi di federalismo pienamente sovrapponibili. Altro fattore che contribuisce a complicare il quadro è la natura intrinsecamente interdisciplinare del federalismo¹ con cui ci si trova a fare i conti se lo si elegge ad oggetto di studio. Se ci si limita alle sole scienze sociali, il federalismo ci racconta qualcosa di diverso a seconda che lo si guardi con le lenti della scienza politica, dell'economia o del diritto. Da ultimo, è stato chiarito da autorevole dottrina² che il federalismo è "sia struttura che processo" e proprio su questo punto si concentrerà la nostra attenzione in questo capitolo d'apertura.

Questa affermazione, però, va precisata sin da subito sottolineando come non sia affatto scontato che, ove vi sia un processo federale in atto, sia necessariamente presente una struttura formale politico-costituzionale di tipo federale ed è anche possibile che tale processo non culmini nella formazione di uno Stato federale³, allo stesso modo, può darsi che uno Stato formalmente federale sia tale, appunto, solamente sulla Carta, anche se fosse quella costituzionale. Ciò significa che, come la storia insegna, se la scelta di adottare

¹ R. BIFULCO, *Postfazione. Riflessioni sui metodi di studio dei processi e degli Stati federali*, in *Ordinamenti federali comparati. II. America Latina, India, Europa, Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 544-546.

² D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, traduzione e presentazione di L.M. Bassani, I Mondadori, Milano, 1998, pp. 55-56.

³ R. BIFULCO, *Postfazione. Riflessioni sui metodi di studio dei processi e degli Stati federali*, in *Ordinamenti federali comparati. II. America Latina, India, Europa, Unione Europea*, cit., p. 558.

un'organizzazione federale è poi lasciata senza una vera attuazione, o peggio, imposta in un contesto socio-culturale non maturo o propenso di sua natura al federalismo, l'esito più probabile sarà il fallimento. A tal riguardo è sufficiente citare tre esempi di federazioni che, per ragioni diverse ma con un ruolo decisivo della tensione tra diversi gruppi etnico-linguistici, presto o tardi sono naufragate: Unione Sovietica, Cecoslovacchia e Pakistan⁴.

Esaurite le dovute premesse, è il caso di soffermarsi sinteticamente su quelle che sono le "ragioni" per cui si mette in moto un processo federale⁵. Ciascuna di esse ha influito in maniera determinante sullo sviluppo e consolidamento di ogni ordinamento di tipo federale. Un primo fattore di aggregazione, in termini di federazione, è dato dalla necessità di proteggersi da minacce esterne, soprattutto di tipo militare. In secondo luogo, troviamo un'aspirazione democratica e la volontà di distribuire il potere in un sistema a matrice⁶ e renderlo diffuso piuttosto che accentrato. Ragioni di efficienza economica ed istituzionale possono spingere ad optare per un sistema federale e perseguendo gli stessi scopi, seppur in maniera indiretta, la soluzione federale può trovare la propria ragione d'essere nella prevenzione o soluzione di conflitti. Tentando di tracciare uno schema generale si può osservare che le genesi federali basate sulla necessità, almeno di norma, appartengono ad una fase più risalente in cui il processo federale è in primo luogo strumento di gestione del conflitto. D'altro canto, nell'epoca contemporanea il federalismo diventa motore di democratizzazione ed efficientamento economico e politico.

Si può ritenere, quindi, pacifico che un processo federale, per avere successo, debba essere caratterizzato da alcuni elementi imprescindibili. Tra tutti, è la volontà concorde dei popoli e delle comunità politiche, che compongono una certa federazione, di utilizzare il federalismo come mezzo

⁴ R.L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, 3^a ed., McGill-Queen's University Press, Montreal, 2008, pp. 196-198.

⁵ R. BIFULCO, *Postfazione. Riflessioni sui metodi di studio dei processi e degli Stati federali, in Ordinamenti federali comparati. II. America Latina, India, Europa, Unione Europea*, cit., pp. 549-554.

⁶ D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, cit., pp. 28-33.

per perseguire degli obiettivi condivisi, restando separati e tutelando la diversità come valore⁷. Questa volontà concorde dei popoli e delle comunità culmina in un patto (o *compact*) che si fonda sulla solidarietà sociale⁸ (Habermas parla di solidarietà civica in riferimento al processo federale europeo⁹) tra le unità costitutive di una federazione. Se è fondamentale preservare l'autonomia delle singole unità federate è altrettanto importante garantire che lo sviluppo economico della federazione non crei squilibri interni e sia assicurato un *minimum* di stabilità sociale¹⁰ nel senso che lo Stato sia in grado di garantire in modo uniforme prestazioni e servizi ai cittadini delle diverse unità costitutive. In questo senso sono di capitale importanza la perequazione e i livelli essenziali delle prestazioni che costituiscono, al netto della lacunosa disciplina d'attuazione, due architravi del Titolo V della Costituzione.

Nella sua dimensione processuale però, il federalismo non è solo un mezzo ma inevitabilmente anche un fine verso cui tendere attraverso una combinazione di autogoverno e partecipazione al governo¹¹. Tra i diversi fini che una federazione può perseguire uno su tutti sembra accomunare ogni sistema federale che sia pienamente tale nella forma e nella sostanza: la libertà¹². La libertà federale è fondata sul libero accordo ed è stato correttamente osservato¹³ che questa compete con la libertà naturale, svincolata dalle convenzioni della civiltà. Questa dicotomia si riscontra già agli albori dell'età moderna quando al puritanesimo, che si evolverà poi nella sua forma laica di federalismo statunitense, si contrappone la figura ideale, tratteggiata da Rousseau del 'buon selvaggio'¹⁴. La libertà federale è canalizzata oggi più che mai, almeno nell'Occidente, attraverso le forme della

⁷ D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, *Ibid.*, p. 66.

⁸ T.O. HUEGLIN, A. FENNA, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, 2ª ed., University of Toronto Press, Toronto, 2015, pp. 39-41.

⁹ J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union: A Response*, Polity Press, Cambridge, 2013, p. 53.

¹⁰ T.O. HUEGLIN, A. FENNA, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, cit., p. 135.

¹¹ D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, cit., p. 70.

¹² D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, *Ibid.*, p. 76-82.

¹³ D. ELAZAR, *Confederation and Federal Liberty*, in *Publius*, XII, n. 4, 1982, p. 4.

¹⁴ D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, cit., p. 82.

democrazia liberale in società spesso caratterizzate da un marcato pluralismo di tipo linguistico, culturale o economico. Per consentire al pluralismo di esistere e resistere in una federazione, in cui le unità costitutive si autogovernano e governano insieme, è necessaria la presenza di una struttura costituzionale adeguata e in grado di canalizzare la non facile dialettica tra federazione e *foederati*.

Per lungo tempo si è intesa la dialettica federale nei termini di un confronto tra centro e periferia. Come è stato osservato da D. Elazar¹⁵, è più corretto descrivere la struttura in cui si attua un processo federale come un modello a matrice, rimanendo invece il modello “a piramide” il più efficace per descrivere la distribuzione interna di poteri in uno stato unitario o al massimo regionalistico. L'autore, infatti, distingue tra non centralizzazione, tipica dei sistemi federali, e il decentramento, proprio di uno Stato organizzato secondo il modello regionalistico. Si può dunque affermare che il potere in uno Stato federale (e forse anche la sovranità) è diffuso e distribuito tra vari centri di potere, le cui competenze e poteri sono previsti e garantiti dalla Costituzione. Tali garanzie si articolano nella partecipazione degli enti federati al processo di revisione costituzionale da cui non possono essere esclusi, nella previsione di una Camera alta “delle regioni” o di conferenze intergovernative e nell'attribuzione ad una Corte suprema o costituzionale del potere di dirimere i conflitti tra la federazione e le entità costitutive di questa. Di contro, in un ordinamento di tipo regionalistico il potere delle entità subnazionali è in qualche modo derivato dal potere centrale dello Stato che, a determinate condizioni, conserva la facoltà di esercitare un potere sostitutivo rispetto agli enti territoriali e questi ultimi sono esclusi dal processo di revisione costituzionale. Queste categorie, per come sono state elaborate da Elazar, possono essere applicate in modo efficace all'esperienza autonomistica italiana anche se con particolarità degne di nota. Al comma 2 dell'art. 120 della Costituzione è previsto espressamente il potere sostitutivo del governo rispetto alle prerogative di Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni al ricorrere

¹⁵ D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, *Ibid.*, p. 28-33.

di specifiche condizioni, e qui il legislatore costituzionale utilizza clausole generali ampie e un riferimento espresso ai livelli essenziali di prestazione, la previsione è però temperata dal richiamo espresso ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione. Anche la Consulta ha avuto modo di specificare la natura straordinaria della procedura che, per essere attivata, necessita il previo esperimento di idonee procedure collaborative tra i vari livelli di governo¹⁶. Per quanto riguarda la revisione costituzionale, questa rimane prerogativa del Parlamento o, eventualmente, del corpo elettorale nella sua interezza in caso di referendum ai sensi dell'art. 138 Cost. e pertanto il coinvolgimento delle Regioni è limitato alla fase dell'iniziativa o della promozione del referendum costituzionale. Non mancano, però, nel nostro ordinamento istituti dalle caratteristiche più marcatamente federali quali un articolato sistema di Conferenze tra governo centrale e governi locali, anche se non previsto in Costituzione, e, secondo la lettera dell'art. 134 Cost., la Corte costituzionale giudica sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni.

“Il federalismo come processo deve essere inteso come una realtà che lega diversi sistemi di relazioni posti nella sezione centrale del continuum”, così un maestro come Carl Friedrich descrisse il processo federale ricorrendo ad una formula tanto sintetica quanto efficace¹⁷. Friedrich rigetta un'impostazione eccessivamente rigida e formalistica che tenga solo conto della distribuzione del potere tra i vari livelli di governo e ritiene, invece, che il processo di federalizzazione riguardi innanzitutto una comunità politica. Questa comunità politica di cui si va discorrendo, altro non è che un insieme di comunità politiche che coesistono e si relazionano tra di loro in un ordinamento comune mantenendo la propria autonomia¹⁸. In altre parole, il processo federale implica un'interazione collaborativa tra entità politiche autonome al fine di affrontare problemi e questioni che richiedono un approccio comune. Questo processo può coinvolgere la negoziazione di accordi, la definizione di politiche condivise e la ricerca di soluzioni per le sfide comuni. Allo stesso modo, il processo

¹⁶ Corte cost., sent. 165/2011.

¹⁷ C.J. FRIEDRICH, *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 273.

¹⁸ C.J. FRIEDRICH, *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, *Ibid.*, p. 269.

federale può anche descrivere il processo di trasformazione di una comunità politica unitaria in un sistema organizzato secondo il principio federale, in cui vengono stabiliti livelli di governo autonomi e si promuove la cooperazione tra di essi. In entrambi i casi, il processo federale rappresenta un modo per affrontare le complessità politiche e amministrative, consentendo sia una maggiore partecipazione delle comunità politiche locali che la creazione di un quadro istituzionale comune che promuova la cooperazione e l'efficacia nella gestione degli affari pubblici a livello federale.

Dopo aver chiarito cosa si intende per processo federale, distinguendolo dalla struttura, è opportuno procedere a chiarire la bipartizione fondamentale dei processi federali per com'è stata elaborata da illustri studiosi: *coming-together federalism* e *holding-together federalism*¹⁹. Entrambi i termini si riferiscono alla fase genetica di una federazione ma delineano anche lo sviluppo e la maturazione di ogni sistema federale. Tra gli esempi più noti del primo tipo abbiamo le c.d. federazioni classiche come gli Stati Uniti d'America o la Svizzera che sono sorte dall'accordo di Stati (o Cantoni) sovrani ed indipendenti che per libera scelta si sono associati, almeno nella fase iniziale, in una Confederazione. A tal riguardo, due aspetti sono particolarmente interessanti: da un lato una tendenziale simmetria tra le varie unità costitutive della federazione in quanto ad attribuzioni e grado di autonomia e, d'altro canto, la conseguenza non casuale della presenza nell'assetto costituzionale di una seconda Camera 'degli Stati' in cui ognuno di essi ha lo stesso peso a prescindere dall'estensione territoriale e dalla popolazione. Ampiamente dibattuta, poi, è stata la natura giuridica degli atti di (con)federazione tra le varie unità costituenti: diverse voci ne hanno sostenuto la natura pattizia, per alcuni come trattati di diritto internazionale mentre altri ancora si sono spinti a definirli come veri e propri contratti di diritto pubblico²⁰. Venendo ora al *holding-together federalism*, si tratta di quei processi che vengono spesso definiti di 'disgregazione' di uno Stato unitario. Per limitarsi agli esempi più recenti,

¹⁹ A. STEPAN, *Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model*, in *Journal of Democracy*, vol. 10, n. 4, 1999, pp. 21-22.

²⁰ A. LA PERGOLA, *Residui contrattualistici e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 4-5.

Spagna (1978) e Belgio (1993) rientrano in questo genere e, come si avrà modo di vedere in seguito, anche il regionalismo italiano rispetta i canoni di questo schema. In maniera speculare rispetto agli Stati federali formatisi sulla base di processi centripeti, i processi federali per disgregazione sono spesso caratterizzati da asimmetrie tra le unità costitutive e dall'assenza di una camera 'delle regioni'. La stessa Italia rientra pienamente in questo modello che abbiamo disegnato: in primo luogo, cinque regioni c.d. a statuto speciale godono di forme di autonomia maggiore rispetto alle altre e diverse regioni a statuto ordinario si sono attivate per accedere a nuove ed ulteriori forme di autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116 co. 3 della Costituzione; inoltre manca nel ramo legislativo una Camera 'delle regioni' e i rapporti si sviluppano su un piano intergovernamentale nell'ambito del sistema delle Conferenze.

In conclusione, il federalismo rappresenta un processo storico e politico di grande rilevanza nella governance delle comunità politiche. Attraverso l'accordo e la cooperazione tra entità separate, il federalismo offre una soluzione per risolvere problemi comuni, adottare politiche condivise e negoziare decisioni collettive. Questo processo si basa sull'idea di autonomia dei governi locali, coordinamento tra i diversi livelli di governo e controllo reciproco, creando un equilibrio tra l'autorità centrale e quella locale. Il federalismo promuove una governance efficace, responsabile e democratica²¹, in cui le diverse comunità politiche possono preservare la propria identità e affrontare le sfide condivise in modo collaborativo. Un ultimo aspetto che vale la pena evidenziare è la natura fluida e in continua evoluzione di ogni assetto federale. Per quanto spesso le strutture federali siano in grado di evolvere e adattarsi ai mutamenti sociali e culturali in maniera che potremmo definire fisiologica, basti pensare alla longevità e al successo dei federalismi classici come Stati Uniti o Svizzera, non sempre la sola resilienza risulta sufficiente e sono necessari degli strumenti flessibili di revisione formale, seppur di una Costituzione rigida, che siano in grado di assicurare un coinvolgimento attivo delle entità federate. Si può ritenere che, ai sensi dell'art. 116 co. 3 della

²¹ D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, cit., pp. 89-91.

Costituzione, il ruolo paritario di Stato e Regioni nei negoziati sull'intesa, all'interno del procedimento di differenziazione del grado di autonomia, rappresentati, per quanto in maniera limitata, la presenza di una clausola di flessibilità volta a rendere più fluido il processo federale in Italia.

1.2. Le asimmetrie nella teoria federale

Dopo aver chiarito alcuni elementi generali di teoria federale, analizzando e confrontando diverse tesi sulla dimensione processuale del federalismo, possiamo ora circoscrivere l'ambito di ricerca agli assetti federali a geometria variabile. Una prima linea che è bene tracciare è quella che separa le asimmetrie politiche, economiche, sociali e culturali da quelle aventi natura giuridica di rango costituzionale. Infatti, è fisiologico che l'asimmetria in una federazione si manifesti in una dimensione politica ancor prima che giuridica²². Vogliamo intendere con ciò il peso che uno o più enti federati rivestono, per popolazione, estensione territoriale e fattori economici e culturali, all'interno della federazione nel suo insieme. L'asimmetria federale, intesa in termini costituzionali, trova sicuramente il proprio fondamento e ragion d'essere in questa asimmetria *de facto*, ma da questa si astraie per venire a coincidere poi con la norma che l'ha positivizzata. Così come non esiste un modello unico di federalismo valido universalmente, così le asimmetrie in ambito federale si sono sviluppate adattandosi alle peculiarità proprie di ogni contesto federale. Si cercherà, nei paragrafi che seguono, non tanto di sviluppare un'analisi comparatistica tra le varie forme di federalismo asimmetrico, a cui per altro si sono già dedicati con successo molti studiosi, quanto piuttosto ci concentreremo su elementi generali e ricorrenti in diverse esperienze di federalismo asimmetrico, operando una selezione mirata a cogliere gli aspetti più utili e suggestivi rispetto ai possibili sviluppi futuri del processo federale in Italia.

²² R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, cit., pp. 131-133.

Ci sembra utile partire nella nostra esposizione riprendendo la tripartizione generale operata da Watts in riferimento alle forme che può assumere l'asimmetria in una federazione²³: i primi due tipi, speculari tra loro, consistono nella decisione, non di rado unilaterale, del legislatore federale di aumentare o ridurre il grado di autonomia di una o più unità costitutive rispetto alle altre che rimangono simmetriche tra di loro; il terzo modello, che risulta di particolare interesse per la nostra ricerca, può essere definito come federalismo a più velocità²⁴. Questa espressione richiama alla mente il processo di integrazione europea e, in particolar modo, la facoltà per gli Stati membri di avvalersi, in determinate situazioni, delle clausole *opt-in* o *opt-out* e di differenziare il loro processo di integrazione federale. Apparentemente siamo di fronte, in tutti e tre i modelli individuati da Watts, ad un orizzonte volontaristico in cui o la federazione o l'unità costitutiva decidono unilateralmente se concedere o accedere a regimi di autonomia differenziata. Appare chiaro che, anche ove si possa realmente discorrere di unilaterali, questa rimane relegata su un piano meramente formale. Infatti, le asimmetrie federali hanno quasi sempre come presupposto dell'accordo, una tensione o un conflitto che si possono manifestare con diversi gradi di intensità. Infatti, come già si accennava in precedenza, sono i federalismi più recenti, cioè quelli che hanno come scopo di 'tenere insieme'²⁵ le unità costitutive, a presentare una struttura più marcatamente asimmetrica al proprio interno. L'asimmetria federale o, meglio, l'accordo da cui discende la differenziazione, è volto a prevenire o a risolvere una situazione di conflittualità tra le stesse unità costitutive, tra unità costitutive e federazione o una combinazione di entrambi i casi²⁶. Non è casuale che la scelta di soluzioni asimmetriche come cura per patologie asimmetriche sia sempre più popolare²⁷, considerando che i conflitti

²³ R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, *Ibid.*, pp. 134-137.

²⁴ R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, *Ibid.*, p. 136.

²⁵ A. STEPAN, *Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model*, in *Journal of Democracy*, *cit.*, pp. 21-22.

²⁶ S. WOLFF, *Cases of Asymmetrical Territorial Autonomy*, in M. WELLER, K. NOBBS (a cura di), *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*, 2010, pp. 17-21.

²⁷ R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, *cit.*, pp. 133-137.

in un contesto federale possono portare a conseguenze radicali come la secessione o, addirittura, la dissoluzione della federazione stessa²⁸.

A questo punto, essendo riusciti a superare la classificazione - forse un po' rigida - che Watts fa delle *species* di federalismo asimmetrico, possiamo provare a dare una lettura sistematica del regionalismo differenziato in Italia sulla base di quanto è emerso nel paragrafo precedente. Ciò che risulta originale e meritevole di approfondimento, ai sensi dell'art. 116 co. 3 della Costituzione, è il peso che riveste l'accordo negoziale tra governo e Regione nel processo di differenziazione dell'autonomia. Sul piano fattuale sicuramente lo Stato ha una posizione di vantaggio dal momento che, se l'esito della negoziazione è fallimentare si conserverà lo *status quo*, ma è pur vero che sotto il profilo giuridico in sede negoziazione dell'intesa, le parti sono in piena parità, al netto dell'influenza che può avere la consultazione degli enti locali da parte della Regione. Una scelta, quella del legislatore costituzionale del 2001, che ha deciso di procedimentalizzare la differenziazione dell'autonomia direttamente nel dettato costituzionale, affatto scontata. In diversi ordinamenti federali stranieri le negoziazioni tra federazione ed enti federati, al fine di rendere la geometria federale asimmetrica, si esauriscono su un piano esclusivamente politico e solo dopo la conclusione degli accordi si apre una fase legislativa. Al fine di rendere omogeneo il procedimento di negoziazione delle varie intese, la legge n. 86/2024 detta una disciplina dettagliata, nel secondo articolo, del procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione.

Fin qui si sono utilizzati i termini differenziazione e asimmetria in maniera disinvolta e intercambiabile, è necessario a questo punto specificare meglio questi due concetti e evidenziare le differenze che li caratterizzano. Come ha osservato Bifulco²⁹, la differenziazione è un elemento immanente

²⁸ T.O. HUEGLIN, A. FENNA, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, cit., pp. 301-307.

²⁹ R. BIFULCO, *Parlamenti e democrazia in Europa. Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in G. DI COSIMO, G. F. FERRARI (a cura di), *Federalismi asimmetrici e integrazione differenziata*, Il Mulino, 2020, p. 156.

rispetto ad ogni Stato, anche gli Stati unitari presentano delle diversità di ordine economico, sociale e politico al proprio interno; l'asimmetria, propria di un ordinamento federale, è il riconoscimento formale della diversità (politica, economica, fiscale, etc.) di un'unità costitutiva rispetto alle altre e rispetto al governo federale. Le ragioni alla base di un'asimmetria in un ordinamento federale, oltre al fine implicito di prevenire o risolvere situazioni conflittuali, possono essere di vario tipo³⁰: spesso e volentieri il sentimento identitario di gruppi etnici minoritari, ragioni geografiche, si possono avere asimmetrie come conseguenza di accordi internazionali e anche l'avvio di processi federali in una fase recente può favorire il ricorso a soluzioni asimmetriche³¹, solo per citare qualche esempio Italia, Belgio e Spagna sono caratterizzati sia dall'avvio abbastanza recente di un processo di federalizzazione che da una notevole varietà culturale ed etnolinguistica.

Può risultare utile approfondire e comparare tra di loro i percorsi, notevolmente diversi, che sono stati compiuti in Spagna e in Belgio in sede di applicazione del federalismo e che in entrambi i casi hanno portato ad un sistema asimmetrico. Speriamo che questa sintetica esposizione possa fornire un quadro ancor più completo della questione delle asimmetrie e segnaliamo l'importanza dell'esempio fornito dagli ordinamenti stranieri anche alla luce di un recente studio effettuato dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie³² che ha influenzato in maniera decisiva la stesura del disegno di legge 615 del 23 marzo 2023 che è poi diventato, al netto delle modifiche intervenute nel corso del procedimento legislativo, la legge 86/2024.

Per quanto riguarda la prospettiva comparata, appare evidente che è l'ordinamento spagnolo a risultare come modello più idoneo a cui guardare. L'ordinamento spagnolo è stato efficacemente descritto come un "de facto

³⁰ R. BIFULCO, *Parlamenti e democrazia in Europa. Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, *Ibid.*, pp. 143-151.

³¹ R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, cit., pp. 133-135.

³² MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE, *Autonomia asimmetrica e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni – elementi di natura comparata (Australia, Austria, Belgio, Canada, Finlandia, Germania, Regno Unito, Spagna, Svizzera)*, 2023.

*federal state in all but name*³³ intendendo con ciò che il processo federale in Spagna ha trasformato il Paese in uno Stato federale non in maniera esplicita e radicale ma attraverso una trama sottile di previsioni normative. In tal senso è sufficiente citare il rango di fonte costituzionale degli statuti regionali e il ruolo imprescindibile del Senato, tra i cui membri alcuni sono nominati dalle assemblee legislative delle Comunità autonome, nel procedimento di revisione costituzionale³⁴. Se ci focalizziamo ora sugli elementi di asimmetria³⁵, presenti nell'ordinamento spagnolo si nota subito che dette asimmetrie si basano su una solida base negoziale e le comunità autonome sono invitate loro stesse a prendere l'iniziativa, i percorsi verso l'autonomia sono stati resi più agevoli per le regioni storiche e rimane tuttora in vigore il regime foralístico che, affondando le proprie radici nel periodo medievale, garantisce un regime particolare di autonomia fiscale. Un sistema caratterizzato da flessibilità procedurale ed istituzionale che ha contribuito alla fioritura democratica che è avvenuta in Spagna al termine della dittatura franchista³⁶. Ma come giustamente è stato notato un sistema così articolato e diversificato corre il rischio di sfociare in un federalismo competitivo piuttosto che cooperativo³⁷, ridurre le diseguaglianze regionali ed evitare le spinte centrifughe, che rimangono forti in particolare in Catalogna e nei Paesi Baschi, sono le grandi sfide che il federalismo spagnolo deve affrontare.

Conviene, prima di concentrarsi sull'ordinamento italiano, soffermarsi brevemente anche sull'esperienza delle asimmetrie federali in Belgio. Il processo federale belga è iniziato negli anni '70 e ha trovato il suo compimento nella Costituzione federale del 1993. Il Belgio, sin dalla sua nascita come Stato indipendente nel 1830, è stato caratterizzato da una forte diversità tra i suoi territori in termini economici e ancora prima in termini etno-linguistici³⁸. Il federalismo belga si articola in Regioni (Vallonia, Fiandre e Bruxelles-Capitale)

³³ L. MORENO, C. COLINO, *Kingdom of Spain*, in L. MORENO, C. COLINO (a cura di), *Diversity and Unity in Federal Countries*, McGill-Queen's University Press, 2010, p. 292.

³⁴ T.O. HUEGLIN, A. FENNA, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, cit., pp. 300-301.

³⁵ T.O. HUEGLIN, A. FENNA, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, *Ibid.*, pp. 164-165.

³⁶ T.O. HUEGLIN, A. FENNA, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, *Ibid.*, pp. 164-165.

³⁷ T.O. HUEGLIN, A. FENNA, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, *Ibid.*, pp. 164-165.

³⁸ D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, cit., pp. 64-66.

e Comunità linguistiche (Francese, Fiamminga e Tedesca). Il federalismo belga, quindi, oltre che su di una dimensione politico-amministrativa, si sviluppa in maniera rilevante sul piano culturale e linguistico con assemblee legislative distinte tra Regioni e Comunità (l'organo legislativo è lo stesso solo per Regione e Comunità Fiamminga). Questo sistema, che sicuramente ha il vantaggio di tutelare le minoranze e proteggere il patrimonio culturale di ciascuna entità costitutiva, ha dovuto però pagare il prezzo di aver costruito da un lato una società che sembra strutturata sempre di più in compartimenti stagni culturali e linguistici e dall'altro un sistema politico molto complesso e intricato in cui la governabilità diventa difficile e l'*accountability* dei pubblici ufficiali sfuma essendo poco chiari attribuzioni e responsabilità³⁹.

Dopo aver gettato rapidamente lo sguardo su due sistemi federali, la Spagna e il Belgio, in cui le manifeste asimmetrie di fatto sono canalizzate in altrettanto palesi asimmetrie di diritto, può essere utile chiedersi perché i federalismi 'classici' siano, almeno di norma, simmetrici. Per rispondere a questa domanda ci limiteremo a prendere in considerazione il modello statunitense. Sin dalla Dichiarazione d'indipendenza firmata a Philadelphia nel 1776 fino al giorno d'oggi ogni singolo Stato che abbia aderito all'Unione, lo ha fatto alle stesse condizioni, con gli stessi diritti ed attribuzioni di tutti gli altri Stati e con lo stesso grado di autonomia rispetto alla Federazione, oltre a poter esprimere due rappresentanti al Senato⁴⁰. A onor del vero alcune asimmetrie 'palesi' sono presenti negli Stati Uniti ma si limitano alle *federacies* come, ad esempio, Porto Rico e Guam per citarne due e il peculiare caso del Distretto di Columbia che non elegge rappresentanti con diritto di voto al Congresso (emblematica la frase presente sulle targhe automobilistiche del distretto federale: "*End taxation without representation*"). Tolle queste significative eccezioni, siamo di fronte ad una Federazione simmetrica di Stati con macroscopiche asimmetrie di fatto sul piano territoriale e demografico oltre ad un marcato pluralismo etnico, linguistico e religioso. La prima domanda da

³⁹ T.O. HUEGLIN, A. FENNA, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, cit., pp. 132-133.

⁴⁰ R. BIFULCO, *Federalism*, in R. MASTERMAN, R. SCHÜTZE (a cura di), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge University Press, 2019, pp. 326-327.

porsi in questo caso è da cosa derivi la simmetria. La risposta risiede nel residuo confederale (o contrattualistico⁴¹) che i federalismi 'classici' hanno come eredità della loro fase genetica. Le parti contraenti di un patto confederale, logicamente, aderiscono alla condizione di essere su di un piano di uguaglianza rispetto agli altri anche dopo la stipula dello stesso. Per garantire ciò sotto profilo giuridico e formale due furono le previsioni più importanti⁴²: da un lato l'istituzione di un Senato in cui ciascuno Stato avesse il medesimo peso come bilanciamento di una Camera dei Rappresentanti il cui numero varia a seconda della popolazione di ogni Stato, è stato notato che una 'Camera degli Stati' fa del potere di veto, più che del suo potere di rappresentanza, il suo strumento più potente⁴³; dall'altro lato gli Stati stessi assurgono al ruolo di custodi della Costituzione in quanto la procedura di *amendment* richiede una proposta di due terzi di ciascuna Camera e una ratifica da parte di tre quarti degli Stati⁴⁴. In merito a quest'ultimo punto si può notare che, data la rigidità di una procedura di revisione costituzionale in cui è necessario il coinvolgimento degli enti federati, la revisione stessa può avvenire con forme extra-costituzionali⁴⁵.

Dopo aver chiarito il perché della simmetria sorge spontaneo un altro quesito: è possibile che l'esigenza di asimmetria e differenziazione esista ma sia risolta in maniera diversa in ordinamenti di questo tipo? Sono numerose le soluzioni possibili ma quella su cui vale la pena concentrarsi è uno dei 'residui contrattualistici'⁴⁶ che ha conservato, più di altri, la sua rilevanza e attualità nell'ordinamento federale statunitense: gli *interstate compacts*. Per *interstate compact* si intende un accordo (o patto) formale tra gli stessi stati dell'Unione o tra stati e governi stranieri. Per poter entrare in vigore, ai sensi della *Compact Clause* di cui all'art. 1 della Costituzione americana, tali accordi necessitano la

⁴¹ A. La Pergola, *Residui contrattualistici e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, cit., pp. 18-21.

⁴² R. BIFULCO, *Federalism*, cit., pp. 325-327.

⁴³ R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, cit., pp. 164-166.

⁴⁴ T.O. HUEGLIN, A. FENNA, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, cit., pp. 282-283.

⁴⁵ R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, cit., pp. 172-176.

⁴⁶ A. La Pergola, *Residui contrattualistici e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, cit., pp. 18-21.

successiva ratifica del Congresso federale. La Corte Suprema degli Stati Uniti ha avuto modo di chiarire che tale ratifica è necessaria se i *compacts* sono “*directed to the formation of any combination tending to the increase of political power in the States, which may encroach upon or interfere with the just supremacy of the United States*”⁴⁷ e in un’altra pronuncia la medesima Corte ha chiarito che il voto del Congresso risulta imprescindibile anche quando il *compact* va ad alterare il bilanciamento di poteri e attribuzioni tra i governi degli stati⁴⁸. La giurisprudenza appena citata, quindi, qualifica in modo inequivocabile gli *interstate compacts* come strumenti di diritto pattizio in grado di alterare la rigida simmetria dell’ordinamento federale statunitense a favore di soluzioni di differenziazione. Una differenziazione che può svilupparsi tanto su una direttrice verticale, nei rapporti tra Federazione e stati, quanto su di un piano orizzontale, nei rapporti *inter pares* tra stati. Non poche sono le analogie che è possibile individuare tra gli *interstate compacts* e il procedimento di differenziazione dell’autonomia disciplinato dalla legge 86/2024: in particolare l’iniziativa del procedimento che spetta agli stati o alle regioni, la natura negoziale del *compact* tra stati e dell’intesa tra governo e regione e, infine, il necessario passaggio in Parlamento affinché l’accordo possa entrare in vigore.

1.3. Cenni storici: dall’Unità d’Italia all’autonomia differenziata

Ad un’Italia federale, o più correttamente confederale, già si pensava ancor prima che questa venisse unificata. Nel 1848 infatti un gruppo di intellettuali e patrioti di orientamento democratico e liberale, tra i quali spicca Carlo Cattaneo e guidati dal teorico del Neoguelfismo Vincenzo Gioberti, fondarono la Società nazionale per la confederazione italiana con l’obiettivo di creare una confederazione, a guida Sabauda, comprendente i numerosi Stati che affollavano la Penisola. L’idea fu però presto accantonata e l’Italia unita fu caratterizzata sin da subito da un forte accentramento dei poteri e dalla

⁴⁷ *United States Steel Corp. v. Multistate Tax Commission*, 434 U.S. 452 (1978), Corte Suprema degli Stati Uniti.

⁴⁸ *Texas v. New Mexico and Colorado*, 583 U.S. ____ (2018), Corte Suprema degli Stati Uniti.

'piemontesizzazione', ossia la progressiva estensione del *corpus* normativo del Regno di Sardegna agli altri territori della giovane Nazione. Nonostante ciò, c'era stato un tentativo, nell'aprile del 1861, del Ministro degli Interni Minghetti⁴⁹ di introdurre il decentramento amministrativo e favorire il regionalismo ma la proposta fu bocciata in Parlamento dopo un acceso dibattito. Fu solo nel primo dopoguerra che la questione delle autonomie tornò in auge grazie al Partito Popolare di don Luigi Sturzo che propugnava l'istituzione degli enti locali territoriali "*in relazione alle tradizioni della nazione e alle necessità di sviluppo della vita locale*" nell'Appello ai liberi e forti, redatto nel 1919 in occasione della fondazione del partito. Durante la parentesi fascista ad un accentramento ancora più accentuato si accompagnò l'italianizzazione forzata delle minoranze linguistiche e gli enti locali vennero degradati a meri "organi ausiliari dello Stato"⁵⁰. L'esito fallimentare dell'esperienza italiana nel secondo conflitto mondiale portò alla ribalta le tematiche dell'autonomia e finanche del secessionismo, in particolar modo in Sicilia dove la Regione Siciliana fu istituita ancora prima del passaggio al regime repubblicano. Anche all'interno della compagine antifascista emersero due orientamenti dominanti⁵¹: da un lato la Democrazia Cristiana, che aveva recuperato il regionalismo di Sturzo, e con essa il Partito Repubblicano e il Partito d'Azione a favore di un impianto regionalista e fortemente autonomista⁵²; dall'altro i comunisti e i socialisti, timorosi di una possibile compromissione dell'unità nazionale, sostenevano un regionalismo più tiepido che fosse limitato al decentramento amministrativo⁵³.

Dopo il referendum che vide gli italiani optare per la forma di Stato repubblicana si aprì la fase costituente e il destino delle autonomie locali fu un punto centrale del dibattito in Assemblea costituente. In particolare, fu la seconda Sottocommissione, quella sull'organizzazione dello Stato e presieduta dal comunista Umberto Terracini, ad occuparsi dell'ordinamento delle Regioni

⁴⁹ R. GHERARDI, *MINGHETTI* Marco, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 74, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2010.

⁵⁰ E. DE MARCO, *Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, 17 aprile 2015, p. 6.

⁵¹ C. PAVONE, *Autonomie locali e decentramento nella Resistenza*, in M. LEGNANI (a cura di), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Il Mulino, 1975, pp. 49 e ss.

⁵² *Il federalismo alla Costituente*, in *MinervaWeb - Rivista online della Biblioteca "Giovanni Spadolini"*, 2011.

⁵³ *Il federalismo alla Costituente*, *Ibid.*

e delle autonomie locali. Già nello schema di progetto elaborato dal Comitato di redazione per l'autonomia regionale contenuto nella relazione⁵⁴ presentata alla seconda Sottocommissione dal costituzionalista e deputato democristiano Gaspare Ambrosini era evidente la scelta a favore di un'ampia autonomia delle Regioni e si affermava con decisione l'esigenza di operare una differenziazione del grado di autonomia, situazione che già si era verificata in relazione agli ordinamenti di Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta. Peculiare fu, invece, il caso del Trentino-Alto Adige le cui sorti furono decise nel testo dell'Accordo De Gasperi-Gruber, siglato a margine della Conferenza di pace di Parigi il 5 settembre 1946 da Italia e Austria, in cui si prevedeva per le due Province autonome della Regione un «potere legislativo ed esecutivo regionale autonomo». Nel corso dei lavori e del dibattito emersero diverse voci che peroravano la causa regionalista⁵⁵ e tra le più autorevoli troviamo i repubblicani Oliviero Zuccarini e Giovanni Conti, il sardista Emilio Lussu, l'autonomista valdostano Giulio Bordon. Essi sottolinearono⁵⁶ a più riprese, come d'altronde anche Costantino Mortati⁵⁷, l'importanza del fattore democratico che, secondo loro, è insito in un autentico processo di decentramento istituzionale, vedevano infatti l'introduzione di un ordinamento policentrico come il mezzo più efficace per sbarazzarsi del centralismo statalista, scomoda eredità del fascismo. Nonostante i federalisti fossero in minoranza nell'Assemblea, questa ristretta compagine di costituenti perseguì con successo l'obiettivo di affermare il principio secondo cui l'autonomia delle entità locali e il riconoscimento delle Regioni nella Costituzione erano elementi fondamentali per la nuova democrazia italiana. L'autorevolezza della loro tesi si fondava in buona parte sul fatto di non aver mai legato la richiesta di autonomia a motivazioni egoistiche o campanilistiche, ma di averla sempre considerata come un elemento di rafforzamento, piuttosto che di frammentazione, dell'unità nazionale, della coesione economica, sociale e culturale, nonché dell'identità del Paese.

⁵⁴ G. AMBROSINI, *Relazione sulle autonomie regionali*, in *Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione, Relazioni e proposte*, vol. II.

⁵⁵ *Il federalismo alla Costituente*, cit.

⁵⁶ *Il federalismo alla Costituente*, cit.

⁵⁷ *Il federalismo alla Costituente*, cit.

Il principio autonomistico trovò infine la sua consacrazione nel testo costituzionale assurgendo al rango dei principi fondamentali nella lettera dell'art. 5. La disciplina più dettagliata dell'ordinamento delle Regioni e degli enti locali venne inserita nel Titolo V della Parte II della Costituzione. L'impianto originario del Titolo V differiva notevolmente dal dettato attuale: già nell'unico comma dell'articolo d'apertura del Titolo, il 114, troviamo una sintassi antitetica alla formulazione attuale dell'articolo. Se prima la Repubblica era "ripartita" in Regioni ed enti locali, a partire dalla riforma operata con la legge costituzionale n. 3/2001 questa è invece "costituita" da queste. E ancora, con grande valenza simbolica, il breve elenco dell'articolo originario partiva dalle Regioni passando per le Province e giungendo infine ai Comuni; l'ordine attuale di elencazione, invece, in ossequio al principio di sussidiarietà, inizia dall'unità elementare prevista dal nostro ordinamento, cioè il Comune, per ascendere poi fino allo Stato che, al pari di Regioni ed enti locali, costituisce la Repubblica. L'art. 116 della Costituzione era, in origine, costituito da un unico comma che si limitava a riconoscere come unica forma di asimmetria dell'ordinamento regionale l'autonomia speciale di Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta. Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, quindi, costituivano due insiemi nettamente distinti e per le Regioni ordinarie era prevista una rigida omogeneità e, come ovvia conseguenza, la possibilità di differenziare il grado di autonomia delle stesse non era contemplata.

Tra le molteplici differenze tra la disciplina vigente e quella originaria del Titolo V, quelle relative agli artt. 117 e 124 della Costituzione risultano di particolare interesse. Con riferimento al 117, la potestà legislativa delle Regioni era limitata alle materie espressamente elencate al primo comma e incontrava il forte limite del rispetto dei principi posti dalle leggi dello Stato, a tal riguardo non sembra di poter considerare 'piena' la potestà legislativa regionale in questa fase più risalente⁵⁸. Nel testo attuale, frutto anch'esso della novella del 2001, il paradigma si ribalta: come in molte costituzioni di Stati federali, come ad esempio è il caso degli Stati Uniti d'America, l'art. 117 della Costituzione attuale, al secondo comma, individua le materie di potestà esclusiva dello

⁵⁸ M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in *Corte costituzionale e Regioni due anni dopo la riforma - Atti del Convegno di Firenze, 30 gennaio 2004*, in *Le Regioni*, 2004, p. 365.

Stato, tra cui anche la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. L’articolo prosegue al comma successivo con l’elencazione delle materie oggetto di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni e precisa al comma quarto che tutte le materie non nominate ricadono nell’ambito della potestà legislativa residuale ed esclusiva delle Regioni. In una posizione d’apertura che ha una valenza tutt’altro che simbolica, l’art. 117 co. 1, nella sua formulazione corrente, fissa esplicitamente come limite a qualsivoglia esercizio di potestà legislativo il “rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”. Non serve che un piccolo sforzo ermeneutico per scorgere un’equiparazione, a livello di gerarchia delle fonti, delle leggi statali e di quelle regionali. Per quanto concerne l’abrogato art. 124 Cost., questo prevedeva la presenza di “un commissario del governo, residente nel capoluogo della Regione, che soprintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione”. Emerge chiaro nel disegno originario del Titolo V l’approccio cauto dei costituenti nella realizzazione di un sistema regionalistico, data la previsione di una ‘signoria’ amministrativa del governo sulle Regioni per il tramite della figura del commissario.

Dopo aver completato questa disamina essenziale dell’originario Titolo V della Costituzione e aver operato un’analisi diacronica del testo in esame, è possibile ripercorrere rapidamente i passaggi salienti della storia del regionalismo nella fase repubblicana della storia italiana. Con riferimento alle Regioni a statuto speciale, furono prontamente approvate quattro leggi costituzionali il 26 febbraio del 1948 contenenti gli statuti di Sicilia, Sardegna, Valle d’Aosta e Trentino-Alto Adige. Più complessa si presentava la situazione in Friuli-Venezia Giulia⁵⁹, la questione della determinazione dei confini con la Jugoslavia e il delicato contesto geopolitico, infatti, ritardarono l’entrata in vigore dello statuto alla legge costituzionale n°1 del 31 gennaio 1963. Venendo ora all’attuazione delle Regioni a statuto ordinario la disciplina dettata dalla VIII e IX disposizioni transitorie e finali appare chiara anche e soprattutto sotto il

⁵⁹ D. ROSSI, *L’invenzione di una Regione. Le radici storiche dell’autonomia in Friuli, Venezia Giulia, Istria, Fiume e Dalmazia nel lungo Novecento*, in *federalismi.it*, 2020, pp. 264-271.

profilo temporale. L' VIII disposizione transitoria e finale stabilisce al primo comma che entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione fossero indette le elezioni dei Consigli regionali e nei due commi successivi si prevede il passaggio di funzioni amministrative e funzionari dallo Stato alle Regioni. La IX disposizione transitoria finale, invece, fissa il limite di tre anni dall'entrata in vigore della Carta fondamentale per l'adeguamento delle leggi dello Stato "alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni". I termini ordinatori previsti in queste norme non furono rispettati a causa del c.d. "ostruzionismo di maggioranza"⁶⁰ e solo vent'anni dopo sarà promulgata la legge n. 108/1968 recante le "Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale", quanto al decentramento amministrativo, questo non sarà realizzato che con la legge n. 281/1970 e, successivamente, la legge n. 1084/1970.

In seguito alla loro istituzione, però, le Regioni a statuto ordinario si vennero a trovare in una situazione di evidente subalternità di poteri rispetto agli organi dello Stato e di frequente quest'ultimo si ingeriva nelle competenze proprie delle Regioni e in tal senso fu intensa l'attività della Consulta nel dirimere i conflitti che spesso sorgevano. Il cambio di paradigma avvenne solo nel 1997 nell'ambito della riforma che prende il nome dall'allora Ministro per la funzione pubblica Bassanini, fu infatti promulgata la legge n. 59/1997 che attribuiva alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative relative agli interessi locali o comunque localizzabili nel territorio degli enti territoriali. Il sistema istituito da questa riforma è stato efficacemente descritto come "federalismo amministrativo a Costituzione invariata"⁶¹. In base al principio di sussidiarietà, per la prima volta nella storia dell'ordinamento amministrativo italiano, le funzioni statali vengono circoscritte all'interno di un elenco definito, mentre tutte le altre funzioni sono delegate o trasferite alle regioni e agli enti locali⁶².

⁶⁰ G. VASSALLI, *Stralcio dell'intervento in occasione del Convegno in onore di P. Calamandrei*, Salice Terme, 13 aprile 1997, organizzato dalla Federazione Italiana Associazioni partigiane per le celebrazioni del 50° Anniversario della Costituzione, p. 628.

⁶¹ G. SCIULLO, *Federalismo amministrativo*, in *federalismi.it*, 2004, pp. 2-3.

⁶² M. CLARICH, *Federalismo fiscale e federalismo amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2012, pp. 106-108.

Nel giro di pochi anni lo slancio innovatore si spinse ancora più in là di quanto già era stato fatto con la riforma Bassanini andando a modificare direttamente la trama dell'impianto normativo del Titolo V. In particolare, furono la legge costituzionale 2/1999, la legge costituzionale 1/2001 e la già citata legge costituzionale 3/2001 le tappe di questa 'federalizzazione' della forma di stato italiana⁶³. La *ratio* di fondo di questo massiccio intervento di novellazione del testo costituzionale corre lungo due direttrici essenziali⁶⁴: un primo obiettivo era favorire una maggiore partecipazione dei cittadini nella definizione delle politiche delle istituzioni rappresentative, al fine di accrescere il loro potere decisionale e, in maniera coerente col primo scopo, promuovere l'avvicinamento del potere pubblico, nelle sue diverse manifestazioni, alle situazioni e ai bisogni concreti dei cittadini come piena attuazione del principio di sussidiarietà. Pur non potendo operare in questa sede una disamina esaustiva dei testi legislativi già menzionati, sarà comunque necessario soffermarsi brevemente su alcuni aspetti di capitale importanza. Per quanto riguarda la legge costituzionale n. 2/1999 è sufficiente l'esame di alcuni specifici commi del secondo e terzo articolo. Una prima novità degna di nota si può individuare all'art. 2 co. 1 in quanto la disciplina del procedimento elettorale dei Consigli regionali viene affidata, pur nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con leggi della Repubblica, alla legislazione regionale. L'art. 2 ultimo comma va a novellare il testo dell'art. 122 della Costituzione attribuendo la determinazione della forma di governo regionale allo statuto e prevedendo, come forma standard ma derogabile, l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale che avvicina tale sistema al modello presidenziale. Al fine di evitare disparità di trattamento a scapito delle Regioni a statuto speciale, fu promulgata la legge costituzionale n. 2/2001 con il fine di ampliare l'autonomia statutaria delle stesse e permettere loro di normare in maniera autonoma il sistema elettorale e la forma di governo. Fortemente innovativo è anche il testo dell'art. 3 co. 3 della legge costituzionale n. 2/1999 che va a modificare la posizione degli statuti 'ordinari' nella sistematica delle fonti primarie,

⁶³ M. CECCHETTI, *Le riforme costituzionali del 1999-2001 sulla forma di Stato dieci anni dopo*, in *federalismi.it*, 2010, pp. 1-3.

⁶⁴ M. CECCHETTI, *Le riforme costituzionali del 1999-2001 sulla forma di Stato dieci anni dopo*, *Ibid.*, pp. 1-3.

assumendo questi la veste formale di leggi regionali quando fino ad allora erano state leggi dello Stato.

Ancor più massiccio è stato l'intervento di revisione costituzionale derivante dalla legge costituzionale n. 3/2001 tanto da segnare un vero e proprio spartiacque nella storia del costituzionalismo italiano. Mai prima di allora si era osato modificare una parte così consistente della Costituzione, ma il mutato contesto politico, in cui i grandi partiti di massa si erano dissolti e l'autonomismo era tornato alla ribalta con la Lega Nord, fu terreno fertile per operare una rivisitazione radicale del Titolo V. Alcuni aspetti fondamentali del testo normativo sono già stati presi in considerazione come il superamento dell'identificazione del solo Stato con la Repubblica, il primo infatti diventa una parte costituente della seconda al pari di Regioni ed enti locali, o il ribaltamento del sistema di riparto delle competenze in ambito legislativo che, attribuendo una competenza residuale ed esclusiva alle regioni sulle materie innominate, avvicina l'ordinamento italiano a quello proprio degli stati federali e un'altra ancora, naturalmente, è la previsione di un procedimento di differenziazione dell'autonomia regionale ai sensi dell'art. 116 co. 3 della Costituzione. Ai fini della presente ricerca appare utile fare alcune considerazioni anche sugli artt. 4 e 5 della legge costituzionale in parola. L'articolo 4, in maniera coerente con la novella dell'articolo 117 della Costituzione operata dall'art. 3 della legge costituzionale n. 3/2001, modifica l'art. 118 della Costituzione in maniera armonica rispetto al principio di sussidiarietà ed elevando al rango costituzionale il federalismo amministrativo già introdotto con leggi ordinarie nel contesto della riforma Bassanini.

L'art. 5, invece, ha modificato il testo dell'art. 119 Cost. che detta la disciplina del nuovo sistema di finanza pubblica improntato sul c.d. 'federalismo fiscale', che costituisce un tema centrale di questa ricerca. Scendendo nel dettaglio, il co. 1, nella sua nuova formulazione, sancisce l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali, pur assoggettando tale autonomia al rispetto dell'equilibrio di bilancio e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento europeo. Solo al comma successivo, però, il federalismo fiscale trova piena consacrazione: il testo vigente, infatti,

stabilisce che alle Regioni ed enti locali non sono più *attribuiti*, per citare la lettera originaria della norma (che peraltro menzionava solo le Regioni), i tributi propri bensì sono proprio le Regioni e gli altri enti locali a definirli e ad applicarli all'interno del perimetro della Costituzione stessa e dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, pur potendo creare dei problemi in quanto la legge ignora le differenti fonti normative di cui dispongono Regioni ed enti locali⁶⁵. Rimane invariata la previsione di una compartecipazione al gettito di tributi erariali a condizione che questo sia riferibile al territorio che beneficia della compartecipazione. La novella del 2001, inoltre, elegge il principio solidaristico a vero e proprio architrave del federalismo fiscale. In particolare, ai co. 3, 5 e 6 il legislatore in sede di revisione costituzionale, ha dimostrato di essere ben conscio dei rischi insiti nell'introduzione del federalismo fiscale in un Paese caratterizzato da notevoli differenze, in termini economici, produttivi ed occupazionali, tra le varie Regioni e macroregioni. Proprio questa consapevolezza ha portato ad inserire nel testo delle previsioni volte a riequilibrare le disuguaglianze tra i territori e a prevenire l'acuirsi delle stesse⁶⁶. Al co. 3 si prevede la creazione di un fondo perequativo, privo di vincoli di destinazione, per sostenere i territori con minore capacità fiscale *pro capite*. Il comma 5 invece attribuisce allo Stato la facoltà di destinare risorse aggiuntive o effettuare interventi speciali a favore di determinate Regioni o enti locali per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per "rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni". Il co. 6 invece, di recente introduzione attraverso la legge costituzionale n. 2/2022, si lega a quello che era l'art. 119 co. 3 della Costituzione nel testo del 1948. Se questo, infatti, prevedeva contributi speciali da parte dello Stato per la valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole, nell'art. 119 co. 6 della Costituzione in vigore sopravvive il solo riconoscimento della responsabilità dello Stato a rimuovere gli svantaggi dell'insularità mentre la

⁶⁵ F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, 2002, p. 586.

⁶⁶ F. GALLO, *La funzione del tributo ovvero l'etica delle tasse*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2009, p. 408.

questione meridionale rimane implicita nello schema di valorizzazione della coesione territoriale e della solidarietà interregionale.

Gli sviluppi successivi del regionalismo italiano si intrecciano così strettamente con l'attualità da renderne difficile l'inquadramento in una prospettiva storica. Un'osservazione che ci si può permettere di fare, in negativo, riguarda la mancata (o se si preferisce, lenta) attuazione⁶⁷ della legge n. 42/2009 che detta la disciplina del federalismo fiscale e l'attesa di una legge che disciplini la procedura di differenziazione dell'autonomia ex art. 116 co. 3 Cost. Per quanto concerne la prima questione, i grandi assenti sono i LEP, che sono allo stesso tempo necessari per attuare in maniera ragionevole l'autonomia differenziata. Venendo all'autonomia differenziata è innegabile che il tema debba essere considerato di notevole attualità e interesse politico e giuridico a partire dalla firma degli Accordi preliminari in merito all'Intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, tra il governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto⁶⁸ fino alla promulgazione della legge n. 86/2024.

1.4. Le Regioni a statuto speciale

Prima di potersi addentrare nella disamina dei profili procedurali e sostanziali del regionalismo differenziato, per come disciplinato dalla legge n. 86/2024 Calderoli, è il caso di approfondire per quanto possibile il tema della speciale autonomia statutaria di alcune Regioni italiane. Sarebbe fuorviante affermare che questa rappresenta l'unico caso di asimmetria federale nel nostro ordinamento (si pensi a titolo di esempio al particolare status di Roma Capitale previsto all'art. 114 co. 3 della Costituzione e attuato con l'art. 24 co. 2 della legge n. 42/2009 oppure al diverso grado di riconoscimento e tutela riconosciuto ai vari idiomi minoritari pur nel rispetto dei principi fissati dall'art. 6

⁶⁷ G. M. GALLERANO, *Federalismo fiscale in Italia e Spagna. Elementi costitutivi, inattuazione e questioni aperte*, in *federalismi.it*, 2018, pp. 12-13.

⁶⁸ G. MAZZOLA, *Autonomia differenziata. Realtà e prospettive: le bozze di pre-intese*, LUISS School of Government, 2019.

della Costituzione e dalla legge n. 482/1999) ma è quello più rilevante e di maggior interesse per la presente ricerca. In primo luogo, sarà necessario inquadrare il fenomeno dell'autonomia speciale attraverso le categorie della teoria federale e cercare di comprendere in che modo si atteggia l'asimmetria nell'ordinamento attuale; dopo aver fatto ciò sarà possibile concentrarsi su profili più formali e in particolare sulla fase genetica e la natura giuridica dello Statuto speciale, ma anche sul procedimento di revisione dello stesso.

L'art. 116 co. 1 della Costituzione ci fornisce l'elenco delle Regioni ad autonomia speciale che sono Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta. Il medesimo comma specifica che sono "particolari" le forme e le condizioni di autonomia che si trovano disciplinate negli statuti di queste regioni, aventi rango di leggi costituzionali. Occorre chiarire meglio cosa stia a significare forme e condizioni particolari di autonomia. Anche in questo caso, in maniera identica alle Regioni a statuto ordinario, sono gli elenchi di materie a dare forma all'ordinamento autonomistico delle Regioni a statuto speciale. Ma due sono le differenze fondamentali: la prima è che, se nel caso delle Regioni a statuto ordinario vale per tutte la ripartizione di competenze operata all'art. 117 della Costituzione, nell'altro caso, invece, è direttamente il testo degli statuti speciali a definire questi elenchi di materie che possono variare tra le varie Regioni; la seconda differenza, oggi attenuata dalla scelta del legislatore nazionale a favore di un sistema di federalismo fiscale, è data dal particolare grado di autonomia finanziaria reso necessario dall'elevato numero di materie in cui gli enti regionali a statuto speciale esercitano la propria potestà legislativa e, inoltre, costi rilevanti derivano anche dall'autonomia amministrativa derivante dalla sopravvivenza del parallelismo delle funzioni, per le sole Regioni a statuto speciale, in seguito alla riforma del 2001.

Sono stati così riassunti gli elementi essenziali di specialità che caratterizzano queste Regioni e in particolar modo i loro statuti, ma numerose altre previsioni normative contribuiscono a rendere asimmetrico l'ordinamento delle Regioni a statuto speciale rispetto a quelle a statuto ordinario. Fu proprio nell'ambito della riforma del 2001, che aveva ampliato l'autonomia delle Regioni a statuto ordinario, prevedendo ad esempio un aumento delle materie rientranti

nel catalogo della potestà legislativa concorrente, che si ritenne opportuno introdurre con la legge costituzionale n. 2/2001 le leggi statutarie approvate con una singola votazione a maggioranza assoluta del Consiglio, sottoponibili a referendum entro tre mesi dalla pubblicazione a richiesta di $\frac{1}{5}$ dei consiglieri regionali o 50000 elettori nonché sottoponibili, su iniziativa governativa, al sindacato preventivo di costituzionalità entro 30 giorni dalla pubblicazione. Le leggi statutarie permettono alle Regioni a statuto speciale di dettare in maniera autonoma la disciplina dell'impalcatura para-costituzionale dell'ordinamento regionale, avendo ad oggetto il sistema elettorale, la forma di governo (la Valle d'Aosta e la Provincia Autonoma di Bolzano si differenziano da tutte le altre Regioni in quanto il Presidente della Giunta regionale è eletto direttamente dal Consiglio regionale ai sensi della legge regionale della Valle d'Aosta n. 21/2007 e della legge provinciale dell'Alto Adige n. 14/2017), l'iniziativa legislativa popolare e il referendum.

Non è possibile, invece, legiferare 'per principi' tramite lo strumento delle leggi statutarie in maniera affine alle norme di programma presenti negli statuti ordinari, la cui giuridicità è stata negata a più riprese dalla Consulta che gli ha invece riconosciuto "una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa"⁶⁹. Ciò non vuol dire però che sono assenti nell'ordinamento delle Regioni a statuto speciale delle norme di indirizzo per il legislatore regionale, ma anzi esse trovano disciplina in uno strumento normativo assai peculiare nel panorama delle fonti qual è il decreto di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale⁷⁰. A livello formale, i decreti di attuazione sono decreti legislativi nel senso di decreti del governo, aventi valore di legge in senso materiale, ma senza la necessità di una ratifica parlamentare⁷¹ e il solo e duplice limite cui soggiacciono è il rispetto della Costituzione e dello Statuto. Ciò che risulta di maggior interesse è che il testo dei decreti attuativi è frutto dell'accordo tra il governo e la singola Regione raggiunto nel contesto della Commissione paritetica per l'attuazione dello

⁶⁹ Corte cost., sent. 379/2004.

⁷⁰ M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 111 ss.

⁷¹ M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, *Ibid.*, pp. 115-116.

statuto, tale organo, infatti, è regolato e disciplinato in ogni statuto speciale ed è composto da un numero uguale di membri nominati dallo Stato e dalla Regione. L'aspetto negoziale e cooperativo risulta pertanto cruciale nell'attuazione dell'asimmetria delle Regioni a statuto speciale⁷² e la Commissione paritetica trascende la sua funzione consultiva e diventa, come ha giustamente affermato la Corte costituzionale, "uno strumento di collaborazione e raccordo tra Stato e Regioni ad autonomia speciale finalizzato alla ricerca di una sintesi positiva tra posizioni ed interessi diversi"⁷³. Strumento che opera su un terreno tanto delicato, qual è l'attuazione dell'autonomia speciale che equivale a rendere equilibrata un'applicazione asimmetrica del federalismo, da estromettere il Parlamento da tale procedura e da rendere 'intangibile' la proposta di norma della Commissione per cui il potere del governo è al massimo di veto ma non si può estendere alla modifica del testo⁷⁴.

Il carattere asimmetrico delle Regioni a statuto speciale, rispetto alle Regioni a statuto ordinario ma anche tra le stesse Regioni ad autonomia speciale, emerge in maniera chiara se si concentra l'attenzione sugli aspetti finanziari e fiscali. Se finora ci si è soffermati sul tessuto normativo in sé stesso, ora è il caso di adottare un approccio maggiormente empirico rispetto alla questione in esame. Tra quello che le Regioni a statuto speciale possono fare e quello che, invece, riescono a fare c'è spesso un divario importante: le norme statutarie conferiscono alle Regioni un certo grado di autonomia, ma questa autonomia diventa effettiva solo quando le Regioni emanano leggi in accordo con lo Stato centrale per attivare funzioni specifiche previste dallo statuto. Queste leggi di attuazione definiscono i confini delle competenze tra Stato e Regione per le funzioni delegate, inclusi i relativi meccanismi di finanziamento⁷⁵. È importante sottolineare che, nonostante una parità di autonomia formale garantita dallo statuto, la situazione pratica può variare

⁷² Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi*, 2015, pp. 17-18.

⁷³ Corte cost., sent. 109/1995.

⁷⁴ M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, cit., pp. 101-108.

⁷⁵ M. BORDIGNON, F. NERI, L. RIZZO, R. SECOMANDI, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 2023.

considerevolmente. Il divario più netto, in tal senso, vede le tre Regioni del Nord (Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta) da un lato e le Regioni insulari dall'altro. La premessa, abbastanza ovvia, di queste considerazioni è il divario notevole tra il PIL *pro capite* delle ricche Regioni del nord e quello delle Regioni insulari che si situa molto al di sotto della media nazionale. Tali dati determinano, come naturale conseguenza, un gettito tributario minore in Sicilia e Sardegna e per far fronte a questa situazione da un lato lo Stato ha erogato finanziamenti speciali come il Fondo nazionale per la solidarietà in Sicilia e il Piano di rinascita in Sardegna⁷⁶ e, d'altro canto, le Isole sono maggiormente dipendenti dai trasferimenti e dalla legislazione nazionale⁷⁷.

Una questione meritevole di essere approfondita riguarda il rapporto che intercorre tra le Regioni ad autonomia speciale e lo Stato, sotto il profilo della finanza e fiscalità pubblica, a livello di accordi (o conflitti) per la contribuzione delle prime agli obiettivi nazionali di perequazione e solidarietà. La norma che detta la disciplina generale, per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, è l'art. 27 co. 1 della legge delega 42/2009 che fissa l'obbligo di concorso "agli obiettivi di perequazione e di solidarietà [...] nonché al patto di stabilità interno" seppur "secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire con le procedure previste dagli statuti medesimi". Tale previsione è però temperata dal comma seguente che, ragionevolmente, stabilisce che la partecipazione delle RSS dovrà tenere in considerazione la dimensione della finanza regionale, con riguardo alle funzioni effettivamente esercitate e relativi oneri, ma anche la condizione di sviluppo di ciascuna autonomia speciale, intendendo con ciò l'eventuale presenza di deficit strutturali permanenti, costi legati alla insularità e livelli di reddito *pro capite* inferiori alla media nazionale; se fosse questo il caso sarà infatti lo Stato ad assicurare il conseguimento della perequazione e della solidarietà nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale più svantaggiate, e questo svantaggio potrà essere tenuto presente anche nell'applicazione del patto di stabilità

⁷⁶ B. BALDI, *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, Maggioli Editore, 2012, p. 274.

⁷⁷ M. BORDIGNON, F. NERI, L. RIZZO, R. SECOMANDI, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?*, cit.

interno. In maniera coerente con l'art. 27 co. 2, l'art. 22 della medesima legge delega, che disciplina gli interventi perequativi volti a sanare il deficit infrastrutturale fra le Regioni, trova applicazione anche per le Regioni a statuto speciale (ai sensi dell'art. 1 della legge delega, infatti, la riforma si applica alle Regioni a statuto speciale limitatamente agli artt. 15, 22 e 27). Analizzando le norme appena citate traspare la consapevolezza del legislatore di non poter trattare situazioni diseguali, il divario economico e finanziario delle Regioni del Nord rispetto alle Isole, come se fossero uguali. La lettera della legge delega 42/2009 fa del principio pattizio⁷⁸ il cardine su cui attuare il federalismo fiscale e mentre per le Regioni del Nord hanno partecipato sin da subito a negoziazioni con lo Stato che hanno poi avuto esito positivo, le Isole sono giunte ad un accordo non prima del 2014 e non sono mancati momenti di conflittualità se non di vero e proprio contenzioso come la "vertenza entrate" tra la Sardegna e lo Stato concernente la quantificazione di entrate tributarie dovute alla Regione sulla base delle norme statutarie. I temi del federalismo fiscale, della perequazione e della solidarietà saranno trattati in maniera più approfondita, e con riferimento all'ordinamento regionale nella sua interezza, nei capitoli successivi, ma si vuole sottolineare, ancora una volta, la centralità dell'elemento pattizio nella definizione di assetti federali asimmetrici e ritenendo pacifico che se l'asimmetria politica e normativa è legittima, l'asimmetria economica e finanziaria rischia di svuotare di significato i principi di unità dello Stato e soprattutto di solidarietà.

Gli statuti regionali contengono la disciplina dell'organizzazione delle Regioni e le forme di esercizio delle loro funzioni, nei limiti dettati dalla Costituzione. Gli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria sono, ai sensi del vigente art. 123 co. 1 e 2 della Costituzione, atti regionali frutto di un procedimento di formazione che presenta caratteristiche *para-costituzionali*⁷⁹. Ben diversa è la situazione per le Regioni ad autonomia speciale, il cui statuto ha rango di legge costituzionale ma proprio per questo è sottratto alla disponibilità degli organi regionali⁸⁰. Come già osservato in sede di analisi

⁷⁸ B. BALDI, *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, cit., pp. 269-276.

⁷⁹ R. BIFULCO, *Diritto costituzionale* (seconda edizione), Giappichelli, 2022, p. 304.

⁸⁰ R. BIFULCO, *Diritto costituzionale* (seconda edizione), *Ibid.*, p. 304.

storica del regionalismo italiano, l'istituzione delle Regioni a statuto speciale fu motivata da ragioni storiche, culturali, geografiche e linguistiche, sarebbe infatti fallace considerare gli statuti 'speciali' come dei testi normativi 'ottratti' ma arrivarono a conclusione di un percorso di dialogo tra governo e rappresentanti delle istanze autonomistiche e, parallelamente, di un intenso dibattito parlamentare. E, come si osservava prima, l'attuazione degli Statuti speciali è affidata a Commissioni dalla composizione *paritetica* in maniera tale da favorire un approccio collaborativo di entrambe le parti. L'indisponibilità dello statuto speciale per le Regioni, però, allontana il modello dell'autonomia speciale italiana dalle Costituzioni statali e cantonali (statunitensi e svizzere) che sono invece nella piena disponibilità dei rispettivi enti federati, disciplinando tra l'altro un ventaglio notevolmente maggiore di materie, pur nel rispetto della Costituzione federale. Particolare, invece, sarebbe la posizione delle Regioni a statuto ordinario che accedessero a forme e condizioni ulteriori di autonomia ai sensi dell'art. 116 co. 3 della Costituzione. In quanto, a statuto invariato e Costituzione invariata, la 'costituzione materiale' sarebbe inequivocabilmente modificata attraverso un procedimento di modifica tacita dell'art. 117 della Costituzione. Per quanto riguarda la revisione degli statuti speciali, questa deve avvenire tramite una legge di revisione costituzionale ed è necessario il coinvolgimento della Regione interessata nell'iter. Vero e proprio carattere pattizio hanno le disposizioni in materia di finanza regionale che, ai sensi di determinate previsioni statutarie, possono essere modificate da leggi ordinarie dello Stato d'intesa con la Regione. In un regime di autonomia differenziata ex art. 116 co. 3 della Costituzione, il tema della revisione delle intese (o meglio, delle leggi che recepiscono le intese) in quanto la norma tace sul punto. In modo saggio, l'art. 7 co. 1 della legge n. 86/2024 prevede che il processo di revisione sia identico a quello di accesso al regime di regionalismo differenziato e fissa la durata massima dell'intesa a dieci anni.

2. Il procedimento di differenziazione delle autonomie attraverso l'art. 116 Co. 3 Cost.

Nel capitolo precedente si è dato conto degli aspetti statici e dinamici della teoria federale e dei profili storici ed empirici dell'esperienza federale in Italia. Ritengo che la trattazione di tali temi sia una tappa preliminare e necessaria per poter comprendere a pieno la portata di un'eventuale trasformazione dell'ordinamento attuale in un sistema regionale asimmetrico. Se in un primo momento, infatti, è stato necessario esulare dall'attualità del dibattito sull'attuazione dell'art. 116 co. 3 Cost., per individuare le categorie e gli strumenti utili alla nostra ricerca tra i molti che la teoria federale "pura" ci offre; mi è sembrato anche coerente ricostruire in maniera sintetica il percorso storico degli ideali federali e del regionalismo in Italia di cui l'attuazione del regionalismo differenziato costituisce il segmento più recente, elaborando anche delle riflessioni sull'autonomia speciale come esempio di asimmetria già presente nel nostro ordinamento.

Nel presente capitolo l'argomento di ricerca sarà proprio il procedimento di differenziazione delle autonomie attraverso il procedimento di cui all'art. 116 co. 3 Cost. e facendo riferimento alla legge 86/24, rubricata *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. Non è agevole svolgere una ricerca su un tema fortemente politicizzato, sul quale la letteratura limitata e la giurisprudenza, per ovvie ragioni temporali, assente. Ma è proprio l'estrema attualità della questione, le sue luci e le sue ombre e, non da ultime, le notevoli ripercussioni che può avere sull'ordinamento nella sua interezza il superamento del binomio composto da Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale, che fanno sorgere la necessità di una dettagliata analisi critica dell'impianto normativo in parola. Già un maestro come Leopoldo Elia metteva in guardia dai rischi⁸¹ insiti in un procedimento che sfugge alla garanzia fornita

⁸¹ L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 18-19.

dalla revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost. e comporta una modifica degli equilibri tra Stato e Regioni non determinabili aprioristicamente. A mio avviso può risultare più ordinato, e di conseguenza agevole per chi legge, soffermarsi in una prima parte di questo capitolo sugli aspetti procedurali, in senso stretto, dell'autonomia differenziata e indagare successivamente gli elementi di natura sostanziale di maggior rilievo.

2.1. Profili procedurali

2.1.1. L'iniziativa delle Regioni e i referendum consultivi

La lettera dell'art. 116 co. 3 della Costituzione è inequivocabile nell'attribuire l'iniziativa d'intesa⁸² alle Regioni e con questa norma costituzionale si raccorda l'art. 2 co. 1 della legge in esame quando specifica che l'atto di iniziativa "è deliberato dalla Regione, sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria". Il legislatore nazionale rimette, quindi, all'autonomia statutaria delle Regioni la determinazione del procedimento di formazione della volontà di avviare il procedimento di differenziazione dell'autonomia. Nel 2017 tre Regioni italiane hanno avviato un procedimento complesso volto a formare un atto d'iniziativa per poter iniziare con il governo la negoziazione di un'intesa. Se in tutti e tre i casi il procedimento è iniziato in seno al Consiglio regionale tramite una delibera dello stesso, l'iter successivo è stato nettamente diverso. Se da un lato Lombardia e Veneto hanno indetto una consultazione referendaria di valore consultivo⁸³, in Emilia-Romagna, invece, il Consiglio ha dato direttamente mandato al Presidente della

⁸² Da distinguersi rispetto all'iniziativa legislativa come evidenziato da R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 2019, p. 272. Altra dottrina, invece, come A. ANZON DEMMIG, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, p. 57. intende l'iniziativa come iniziativa legislativa facendo riferimento al principio dispositivo di cui all'art. 121 co. 2 Cost., trattandosi quindi di iniziativa legislativa riservata. Mi sembra più ragionevole accogliere la prima posizione dal momento che un potere "incondizionato" di iniziativa legislativa delle Regioni renderebbe superflua l'intesa, come ha giustamente argomentato Bifulco. Intende l'iniziativa in senso "atecnico" anche V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in www.forumdiquadernicostituzionali.it, 2018, pp. 5 e ss. dal momento che le Regioni hanno comunicato al governo l'intenzione di avviare i negoziati tramite una semplice notifica.

⁸³ Il referendum regionale trova riconoscimento all'art. 123 co. 1 Cost., che rimette inoltre la disciplina dello stesso agli Statuti regionali.

Giunta di avviare le trattative con il governo. Da notare come alcuni quesiti del referendum veneto siano stati censurati dalla Consulta in seguito all'impugnazione da parte del governo delle leggi regionali 15 e 16 del 2014. Nella sentenza numero 118 del 25 giugno 2015, la Corte costituzionale ha stabilito la non conformità costituzionale del referendum consultivo riguardante l'eventuale separazione della "Repubblica veneta" dall'Italia. Ciò è stato motivato dal fatto che le scelte fondamentali di rango costituzionale non possono essere oggetto di referendum regionale, e poiché il quesito presentato entrava in diretto conflitto con i principi di unità e indivisibilità dello Stato. Inoltre, la Corte ha dichiarato la nullità dei quattro dei cinque quesiti riguardanti l'autonomia regionale, in quanto in violazione del divieto (ribadito anche nello Statuto veneto⁸⁴) di sottoporre a referendum questioni di natura fiscale (quesiti 2, 3 e 4) e infrangevano la competenza esclusiva del parlamento nazionale per quanto concerne l'identificazione delle regioni con uno statuto speciale (quesito 5). Il giudice delle leggi ha invece ammesso il primo quesito dal seguente tenore: "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?". La Corte ha ritenuto infatti che "non vi è alcuna sovrapposizione tra la consultazione popolare regionale e il procedimento di cui all'art. 116, commi terzo e quarto, Cost., che pertanto potrà svolgersi inalterato, nel caso in cui fosse effettivamente attivato. Il referendum consultivo previsto dalla disposizione regionale impugnata si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all'art. 116 Cost."⁸⁵ chiarendo anche che "lo stesso atto regionale di iniziativa di cui al citato art. 116, comma terzo, Cost., come la procedura per la sua adozione da parte degli organi regionali competenti, rimane giuridicamente autonomo e distinto dal referendum, pur potendo essere politicamente condizionato dal suo esito. Né d'altra parte la consultazione popolare, qualora avvenisse, consentirebbe di derogare ad alcuno degli adempimenti costituzionalmente necessari, ivi compresa la consultazione degli enti locali..."⁸⁶. Le argomentazioni della Corte Costituzionale risultano sufficientemente chiare in sé stesse e in sintesi possiamo affermare che i referenda consultivi, a condizione di non contenere

⁸⁴ Statuto del Veneto, Art. 26 co. 4(a).

⁸⁵ Corte cost., sent. 118/2015.

⁸⁶ Corte cost., sent. 118/2015.

quesiti *contra legem*, sono ammissibili e spiegano i loro effetti su un piano esclusivamente politico rimanendo limitati ad una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento di cui all'art. 116 co. 3 della Costituzione⁸⁷.

Per completezza bisogna ricordare che entrambi i referenda consultivi ebbero un esito favorevole plebiscitario con il 95,29% dei votanti nel caso della Lombardia e il 98,1% in Veneto con un tasso di affluenza rispettivamente del 38,25% e del 57,2%. Essendo i referenda di tipo consultivo, in entrambi i casi non era necessario il raggiungimento di un *quorum* per la validità dello stesso, ma ai sensi dell'art. 27 co. 2 dello Statuto della Regione Veneto essendo stato raggiunto il quorum della maggioranza degli aventi diritto al voto "il Consiglio è tenuto ad esaminare l'argomento entro novanta giorni dalla proclamazione dei risultati e a motivare le decisioni eventualmente adottate in difformità". In tal senso si è mosso il Presidente della giunta nel sottoporre al Consiglio regionale un programma di negoziati da condurre con l'esecutivo statale, unitamente a un disegno di legge di recepimento del percorso e dei contenuti per il conseguimento dell'autonomia differenziata. In Lombardia, in seguito ai risultati della consultazione referendaria, il Consiglio regionale ha approvato la risoluzione sull'autonomia, con la quale conferisce al Presidente della Giunta il mandato a trattare con lo Stato l'attribuzione alla Lombardia delle competenze di cui all'art. 116, co. 3 della Costituzione. e delle relative risorse finanziarie. Il percorso dell'Emilia-Romagna è stato diverso e come già ricordato non è stato tenuto alcun referendum consultivo. Al termine di questi percorsi diversi ma paralleli è iniziata la negoziazione con il governo, durata tre mesi e culminata con la firma, il 28 febbraio 2018, degli Accordi preliminari in merito all'Intesa con le tre Regioni interessate. Nel maggio 2019 sono state rese pubbliche le bozze d'intesa frutto dei negoziati ma la situazione è da considerarsi in *stand-by* tenuto conto che l'approvazione della legge n. 86/2024 renderebbe senz'altro necessaria la modifica o integrazione di queste bozze alla luce della più stringente procedimentalizzazione del percorso di differenziazione dell'autonomia regionale.

⁸⁷ A. BONOMI, R. G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in www.Dirittifondamentali.it, 2017, pp. 6 e ss.

Prima di discutere dell'intesa è opportuno approfondire almeno due questioni ulteriori riguardo il potere di iniziativa. La prima riguarda quale organo (o quali organi) della Regione sia deputato a far emergere e ad esprimere all'esterno la volontà di accedere "a ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", ritenendo pacifico che in ogni momento del procedimento la controparte "statale" sia il governo⁸⁸; l'altro tema meritevole di attenzione è il ruolo svolto dalla consultazione degli enti locali, anche alla luce del testo della legge n. 86/2024. Sul primo punto è subito evidente il rumoroso silenzio degli statuti regionali che, opportunamente, dovrebbero disciplinare il procedimento endoregionale di iniziativa. Anche l'art. 2 co. 1 della legge 86/2024 rimette la disciplina di tale procedimento all'autonomia statutaria. Tra tutti, il solo Statuto lombardo, all'art. 14, co. 3, lett. g), si preoccupa di chiarire che spetta al Consiglio di "deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione". La dottrina maggioritaria⁸⁹, però, ha individuato nella Giunta l'organo in capo al quale sorge il diritto d'iniziativa pur ritenendo un ruolo attivo del Consiglio anche se non formalmente necessario, quanto meno desiderabile. Un orientamento di segno opposto⁹⁰, invece, ritiene di attribuire il potere di iniziativa al Consiglio regionale argomentando che "trattandosi di un procedimento parlamentare finalizzato all'approvazione di una legge (benché a maggioranza assoluta), non si vede come potrebbe derogare all'art. 121, secondo comma, ultimo periodo, Cost., che appunto attribuisce tale potere all'organo legislativo". L'argomentazione appena esposta risulta convincente qualora si voglia intendere l'iniziativa di cui all'art. 116 co. 3 Cost. come iniziativa legislativa, tale non è il caso come evidenziato dalla dottrina maggioritaria e come avvalorato dalla prassi. Per tali ragioni mi sembra più corretto affermare che, intendendo l'iniziativa in un senso politico e atecnico, sia la Giunta in quanto organo di governo regionale (pur,

⁸⁸ M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 2002, p. 8.

⁸⁹ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 272; S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in *federalismi.it*, 2003, p. 11.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 2019, p. 18.

⁹⁰ G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali – Rivista dei diritti delle autonomie territoriali*, n. 2/2018, p. 20.

auspicabilmente, dialogando con il Consiglio) a manifestare verso l'esterno, e più precisamente nei confronti del governo centrale, l'intenzione di avviare l'iter di differenziazione dell'autonomia, esercitando in tal modo il diritto/potere d'iniziativa. Suggestiva è, infine, la possibilità che l'impulso verso l'iniziativa possa essere dato dal Consiglio delle autonomie locali (CAL) di cui all'art. 123 u.c. Cost. e che la consultazione degli enti locali, di cui si parlerà nel prossimo paragrafo, sia anticipata a questa fase⁹¹.

Da ultimo, è bene indagare le modalità e gli effetti propri della consultazione degli enti locali da parte della Regione⁹² nel procedimento di differenziazione. La prima domanda da porsi, affatto scontata, è quali siano gli enti locali di cui parla la norma. La dottrina è concorde nel ritenere che il contenuto minimo (e costituzionalmente imposto) di questa previsione è la consultazione degli enti territoriali, è invece dibattuto se sia opportuno consultare direttamente il Consiglio delle autonomie locali⁹³ o se sia preferibile sentire individualmente gli enti locali⁹⁴. Si è provato a dare una lettura (forse fin troppo) estensiva del *genus* degli enti locali includendovi anche enti quali Università e Camere di commercio⁹⁵, tale soluzione però non appare condivisibile per ragioni sistematiche; infatti, ogni volta che il testo della Costituzione parla di enti locali, allude agli enti territoriali di cui all'art. 114 co. 1 della Costituzione⁹⁶. Un'altra questione da chiarire è in quale momento del procedimento di differenziazione debba intervenire la consultazione degli enti locali. L'art. 2 co. 1 della legge n. 86/2024 stabilisce in maniera chiara che la consultazione deve essere effettuata prima della delibera dell'atto di iniziativa da parte della Regione⁹⁷, introducendo una consultazione preventiva e ulteriore

⁹¹ S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, cit., p. 11.

⁹² Sul punto ha correttamente osservato M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 19 che, se la consultazione degli enti locali spetta alla Regione, specularmente, è onere dello Stato verificare l'effettivo svolgimento della stessa.

⁹³ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 273; M. MANCINI, *Percorsi di regionalismo "differenziato". Problemi e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, p. 6.

⁹⁴ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 19.

⁹⁵ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, *Ibid.*, p. 20.

⁹⁶ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, p. 169.

⁹⁷ La formulazione di questa norma rende inequivocabile l'intento del legislatore di intendere l'iniziativa come "iniziativa d'intesa".

rispetto a quella prevista dal dettato costituzionale. Mi sembra auspicabile un coinvolgimento precoce degli enti locali al fine di rendere più snelli e agevoli i passaggi successivi del procedimento. La consultazione di cui all'art. 116 co. 3 della Costituzione, invece, è richiamata all'art. 2 co. 5 della legge n. 86/2024 con una formulazione forse non felicissima. Il secondo periodo del comma recita così: "Lo schema di intesa definitivo è trasmesso alla Regione interessata, che lo approva secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria, assicurando la consultazione degli enti locali". Il riferimento allo schema d'intesa definitivo e al momento dell'approvazione dello stesso sembra collocare la consultazione degli enti locali in una fase troppo avanzata del procedimento e, se lo schema d'intesa è ormai realmente definitivo, viene naturale chiedersi quale può essere il peso del parere degli enti locali 'a giochi fatti'⁹⁸. Con riguardo agli effetti della consultazione, questa è costituzionalmente obbligatoria ma non vincolante. Si può affermare pertanto che, nonostante la grande di libertà di forme attribuite alle Regioni, una consultazione incompleta, carente o del tutto assente sia in grado di viziare il procedimento e rendere incostituzionale la legge di recepimento dell'intesa. Il parere degli enti locali risulta dunque avere una valenza prettamente politica⁹⁹ ma nel caso in cui la consultazione abbia esito negativo ci si augura che le Regioni siano in grado di decidere in maniera ponderata tra le tre alternative possibili: modificare l'atto di iniziativa (o rinegoziare la bozza d'intesa, se si è in una fase più avanzata del procedimento), procedere nonostante il parere contrario degli enti locali¹⁰⁰ o arrestare il procedimento. Da ultimo, si deve sottolineare che - coerentemente ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza - le Regioni ad autonomia differenziata potranno devolvere le funzioni amministrative loro trasferite ("contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie") agli enti locali ai sensi dell'art. 6 co. 1 della legge in esame.

⁹⁸ M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie* (Seconda ed.), Giappichelli, 2018, p. 122.

⁹⁹ M. MANCINI, *Percorsi di regionalismo "differenziato". Problemi e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, p. 6.

¹⁰⁰ Ha messo in guardia rispetto a questa ipotesi R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 273.

2.1.2.L'intesa tra Regione e governo

L'intesa costituisce il punto nodale di tutto il procedimento di differenziazione dell'autonomia regionale. L'intesa è frutto della negoziazione tra Stato e Regione interessata, in essa si trova il contenuto della 'differenziazione' a cui la Regione potrà accedere nel caso in cui il Parlamento approvi la legge di recepimento dell'intesa stessa. La legge n. 86/2024 fornisce una disciplina dettagliata del subprocedimento di negoziazione e approvazione dell'intesa individuando in maniera chiara gli attori e i termini che operano in questa fase. Ma prima di dedicarsi ad un'analisi critica del testo normativo in parola, è opportuno fare alcune considerazioni generali. Innanzitutto, può essere utile chiarire cosa il legislatore costituzionale abbia voluto intendere per intesa nella lettera dell'art. 116 co. 3 della Costituzione, considerando che il termine appare in altre occasioni nella Costituzione e che, al di fuori della cornice costituzionale, l'intesa rappresenta lo strumento principale di realizzazione del regionalismo cooperativo nel sistema delle Conferenze¹⁰¹. Difficile trovare analogie con quest'ultima specie di intese dal momento che queste trovano il loro fondamento e disciplina a livello di fonti legislative e non costituzionali, si tratta di intese multilaterali e non bilaterali¹⁰² e sono contingenti in quanto necessarie solo se previste dalla legge stessa. Le analogie non sussistono nemmeno se si prendono in considerazione i trattati e gli accordi di diritto internazionale da un lato e le intese con le confessioni religiose dall'altro. Con riguardo al primo caso l'analogia va esclusa dal momento che l'intesa di cui all'art. 116 co. 3 della Costituzione è un accordo interno di diritto costituzionale¹⁰³. Il procedimento di intesa con le confessioni religiose, invece, è stato invece inizialmente preso a modello negli accordi preliminari del 2018¹⁰⁴ prevedendo che l'intesa fosse sottoposta al Parlamento "in conformità al

¹⁰¹ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., pp. 157 e ss.

¹⁰² A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, *Ibid.*, p. 167.

¹⁰³ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, *Ibid.*, p. 160.

¹⁰⁴ F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *federalismi.it*, 2019, p. 6.

procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione". Tale previsione è stata espunta già nelle bozze d'intesa¹⁰⁵ e a ragion veduta: l'intesa tra Stato e confessioni religiose serve, infatti, in primo luogo a rendere giuridicamente rilevante per lo Stato l'ordinamento confessionale¹⁰⁶. Lo stesso non si può dire per l'intesa ex art. 116 co. 3 della Costituzione dal momento che l'accordo intercorre tra due soggetti, Stato e Regione interessata, che coesistono nel medesimo ordinamento e anzi concorrono a costituire l'ordinamento repubblicano ai sensi dell'art. 114 co. 1 della Costituzione. Un'ultima similitudine da sfatare riguarda quella con le intese tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale. Mi sembra opportuno, infatti, rigettare la tentazione di vedere l'intesa per la differenziazione in termini di pariteticità o, addirittura, di *neo-federalismo*¹⁰⁷, per cui ci si spinge a ritenere che l'art. 116 co. 3 della Costituzione introduca nel nostro ordinamento la regola, tipica dei sistemi federali, per cui è necessaria la partecipazione degli enti federati alla revisione costituzionale. La questione, a mio avviso, va posta in termini diversi. La dimensione pattizia è comune alle situazioni di autonomia sia speciale che differenziata ma nei due casi questa si atteggia in modo diverso¹⁰⁸: i rapporti tra Stato e Regioni a statuto speciale si fondano sul principio paritetico che li rende equiordinati e pone in capo ad entrambi un potere di veto sulle decisioni comuni in sede di Commissione paritetica. Allo stesso modo mi sembra impossibile intendere il rapporto di differenziazione nello stesso modo. Infatti, pur dovendo essere le trattative all'insegna del principio di leale collaborazione non si può ragionare in termini di pariteticità dal momento che il governo può interrompere in ogni momento la negoziazione e poiché l'art. 116 co. 3 della Costituzione non è sottratto alla revisione costituzionale. Inoltre, è da considerare la norma di cui all'art. 11 co. 2 della legge n. 86/2024 che prevede la possibilità di estendere l'ambito d'applicazione

¹⁰⁵ F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, *Ibid.*, p. 6.

¹⁰⁶ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 160.

¹⁰⁷ S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, cit., p. 6.

¹⁰⁸ F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, cit., pp. 7-8.

soggettivo dell'art. 116 co. 3 della Costituzione alle Regioni a statuto speciale, attraverso un rinvio all'art. 10 legge costituzionale n. 3/2001. Queste considerazioni preliminari permettono di qualificare nella maniera più precisa possibile l'intesa come un accordo *sui generis* di diritto costituzionale che difficilmente trova analogie con le altre intese presenti nel nostro ordinamento giuspubblicistico. Con riguardo agli effetti dell'intesa, questa vincola esclusivamente le parti contraenti ed è solo una parte di un procedimento a formazione progressiva qual è il procedimento di differenziazione dell'autonomia differenziata. Per quanto riguarda il piano quantitativo, parte della dottrina¹⁰⁹ si è espressa a favore di una pluralità di intese, ciascuna vertente su una singola materia per cui la Regione interessata chiede una differenziazione dell'autonomia. Mi sento di dissentire con questo orientamento e mi sembra preferibile dare un'interpretazione letterale al numero singolare dell'intesa di cui all'art. 116 co. 3 della Costituzione. Sulla vincolatività del contenuto dell'intesa per il legislatore in sede di recepimento dell'intesa si avrà modo di discutere nel dettaglio nel sottocapitolo successivo.

Dopo aver quindi ricostruito la natura giuridica dell'intesa, è possibile ora approfondire alcuni aspetti procedurali in senso stretto. Una disciplina, tutt'altro che esauriente, esiste già nel diritto positivo. La legge n. 147/13 (Legge di stabilità per il 2014) all'art. 1 co. 571, infatti, stabilisce che "anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge". Il dato interessante è la volontà del legislatore di non lasciare le Regioni in balia dell'inerzia o della

¹⁰⁹ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., pp. 38-39; S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, cit., p. 16; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. CARETTI, Torino, 2003, p. 151.

lentezza del governo. Rimandando le considerazioni sulla finanza pubblica ad un momento successivo di questa ricerca, rimangono almeno due punti che richiedono uno sforzo ermeneutico¹¹⁰. Si tratta di chiarire se il termine di sessanta giorni abbia natura ordinatoria o perentoria e di capire cosa abbia voluto intendere il legislatore stabilendo che il governo “si attiva”. Sul primo punto, considerando la manifesta assenza di una qualsivoglia sanzione, mi sento di concordare con chi attribuisce al termine una valenza meramente ordinatoria¹¹¹. La questione risulta più sottile¹¹² se ci concentriamo sulla seconda questione. Da un lato¹¹³ si è sostenuto che, in virtù del principio di leale collaborazione, il governo abbia l’obbligo (ma che valore può avere tale obbligo se sprovvisto, anche in questo caso, di sanzione?) di avviare la negoziazione, pur senza doverla portare a termine; un orientamento dottrinale di segno opposto¹¹⁴, invece, ritiene, optando per una soluzione che mi sembra preferibile, che la facoltà di avviare o meno le trattative sia una scelta puramente politica e, pertanto, rimessa alla piena discrezionalità del governo. Un elemento ulteriore di interesse di questa norma si trova nell’indicazione specifica, da parte del legislatore, del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali come interlocutori sicuramente nella fase dell’iniziativa, ma è lecito pensare anche per le fasi di negoziazione e stipula dell’intesa. Sembra inoltre possibile, e la prassi relativa alle pre-intese lo conferma, che il governo possa delegare le trattative a un sottosegretario¹¹⁵(e, specularmente, la Giunta ad un assessore).

Può essere utile a questo punto compiere una serie di considerazioni riguardo il testo della legge n. 86/2024 che detta una disciplina dettagliata e completa delle fasi intermedie tra l’iniziativa regionale e la firma dell’intesa. Il secondo periodo dell’art. 2 co.1 recita come segue: “L’atto è trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le

¹¹⁰ M. MANCINI, *Percorsi di regionalismo “differenziato”. Problemi e prospettive*, cit., p. 8.

¹¹¹ S. NERI, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, in www.forumcostituzionale.it, n. 1/2019, p. 6.

¹¹² M. MANCINI, *Percorsi di regionalismo “differenziato”. Problemi e prospettive*, cit., p. 8.

¹¹³ G. BOGGERO, *Il referendum come “motore” della differenziazione*, in *Diritti regionali – Rivista dei diritti delle autonomie territoriali*, n. 2/2019, p. 8.

¹¹⁴ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, cit., p. 9.

¹¹⁵ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, cit., p. 23.

autonomie che, acquisita entro trenta giorni la valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia e delle finanze, anche ai fini dell'individuazione delle necessarie risorse finanziarie da assegnare ai sensi dell'articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42, avvia il negoziato con la Regione richiedente ai fini dell'approvazione dell'intesa di cui al presente articolo. Decorso il già menzionato termine, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie avvia comunque il negoziato che, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia". Dal testo della norma emergono subito alcune analogie e differenze rispetto all'art. 1 co. 571 della l. 147/2013. In entrambi i casi, come è ragionevole che sia, i destinatari dell'atto (o degli atti) di iniziativa della Regione sono il Presidente del Consiglio e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Una prima differenza di rilievo è la riduzione del termine per l'inizio del negoziato da sessanta a trenta giorni. Inoltre, è prescritta in maniera esplicita l'acquisizione del parere da parte dei Ministri competenti per le materie sulle quali la Regione interessata fa richiesta di differenziazione e da parte del Ministro dell'economia e delle finanze ai fini dell'individuazione delle necessarie risorse finanziarie da assegnare. In tal senso è operato un rinvio all'art. 14 della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale. Inoltre, qualora l'atto verta su materie o ambiti di materie in cui è necessaria la definizione di livelli essenziali delle prestazioni, il negoziato non può trattare queste ultime come un unico fascio ma saranno trattate singolarmente rispetto alle altre. La soluzione offerta da questa norma appare ragionevole ed è positivo che già prima dell'inizio della negoziazione il governo sia in grado di quantificare, seppur in maniera provvisoria, le risorse finanziarie necessarie per dare attuazione alla differenziazione. Significativa è poi la previsione finale del suddetto comma per cui il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie devono in ogni caso avviare le trattative decorso il termine di trenta giorni ma pur dovendo garantire un approccio attento e specifico qualora ci si trovi in un ambito in cui sia necessaria la definizione dei LEP. Dal tenore letterale della norma è facile scorgere un *favor* del legislatore per la parte più debole, la Regione. Infatti, non solo il termine di trenta giorni è indubbiamente perentorio e la trattativa può essere avviata indistintamente dal Presidente del Consiglio

quanto dal Ministro per gli affari regionali in caso di inerzia dell'uno o dell'altro, ma anche risulta evidente, da una lettura attenta della norma, che il governo non può esimersi dal sedersi al tavolo delle trattative. Un eventuale ritardo o inerzia del governo lo esporrebbe perciò a una seria responsabilità politica di fronte al Parlamento e all'opinione pubblica. Mi sembra che tale previsione, per quanto possa sembrare molto rigida ad un primo sguardo, contribuisce a ridurre il divario tra le posizioni di forza di Stato e Regione nell'ambito di un procedimento che, come è stato dimostrato in precedenza, non pone le parti su un piano di equiordinazione. Sul merito delle trattative, la norma, opportunamente, tace. Ritengo, infatti, preferibile che le stesse avvengano nella piena libertà delle forme¹¹⁶ propria del confronto negoziale, ma comunque nel rispetto del principio di leale collaborazione¹¹⁷. Tutto ciò resta bilanciato dalla previsione relativa alla trattazione individuale di ciascuna materia o ambito di materia in cui sorga il bisogno di definire dei LEP.

Il co. 3 dell'art. 2 della legge n. 86/2024 prevede che una volta che le parti abbiano concordato uno schema di intesa preliminare corredato di scheda tecnica ai sensi dell'art. 17 della legge n. 196/2009, questa sia approvata, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie in Consiglio dei ministri (alla cui riunione partecipa anche il Presidente della Giunta regionale interessata). Il comma successivo disciplina la fase successiva del procedimento che prevede il coinvolgimento della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 281/1997 prima e delle Camere in un secondo momento. La Conferenza unificata viene chiamata ad esprimersi tramite un parere sullo schema d'intesa. Tale soluzione mi sembra corretta sia sotto il profilo cronologico che rispetto alla scelta dell'organo a cui viene richiesto il parere. Infatti, il parere reso dalla Conferenza unificata, nel termine di trenta giorni, garantisce un confronto inclusivo e rappresentativo del sistema delle autonomie nel suo complesso, in una fase in cui l'intesa inizia a prendere forma ma è lungi dall'essere definitiva. Reso il parere, o decorso inutilmente il termine, lo schema di intesa preliminare è trasmesso alle Camere affinché i competenti

¹¹⁶ M. MANCINI, *Percorsi di regionalismo "differenziato". Problemi e prospettive*, cit., p. 9.

¹¹⁷ F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, cit., p. 14.

organi parlamentari possano esprimersi con degli atti di indirizzo entro sessanta giorni, seguendo i rispettivi regolamenti e dopo aver udito il Presidente della Regione interessata. Tra i vari atti d'indirizzo a disposizione delle Camere ritengo che lo strumento preferibile, visto il riferimento agli organi parlamentari competenti, debba essere la risoluzione ma le Camere, ovviamente, rimangono libere di interloquire con il governo attraverso gli strumenti che ritengono più adeguati come mozioni o ordini del giorno¹¹⁸. Ritengo che per "organi parlamentari competenti" il legislatore abbia voluto alludere alla Commissione parlamentare per le questioni regionali prevista dall'art. 126 co. 1 della Costituzione che, essendo una bicamerale, ha il vantaggio di riunire in un'unica sede membri di entrambi i rami del Parlamento ed è auspicabile un coordinamento di questa con la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale¹¹⁹. Nel pieno rispetto dell'autonomia regolamentare delle Camere, queste possono ritenere opportuno che a occuparsi della questione sia un'altra commissione, l'assemblea nella sua composizione plenaria o finanche un organo istituito *ad hoc*. Sono dell'opinione che la previsione di atti di indirizzo delle Camere in questa fase del procedimento possa favorire un approccio collaborativo tra le parti, e rendere meno problematico il successivo recepimento dell'intesa da parte del Parlamento tramite legge dello Stato¹²⁰. Una volta acquisiti il parere della Conferenza unificata e gli atti di indirizzo delle Camere (o, in ogni caso, decorso il suddetto termine di sessanta giorni), il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli affari regionali, apre, se necessario, un nuovo negoziato con la Regione interessata. Al termine di questo, spetterà al governo, tenuto conto del parere e degli atti di indirizzo, redigere uno schema di intesa definitivo. Lo schema di intesa definitivo, poi, sarà trasmesso alla Regione interessata che lo approverà nei modi e nelle forme della propria autonomia statutaria, dopo aver consultato gli enti locali. Entro trenta giorni dalla comunicazione dell'approvazione dello schema d'intesa definitivo da parte della Regione interessata, tale schema, corredato di scheda tecnica, sarà deliberato dal Consiglio dei ministri (alla cui riunione partecipa il Presidente

¹¹⁸ F. Palermo, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, *Ibid.*, p. 12.

¹¹⁹ F. Palermo, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, *Ibid.*, p. 13.

¹²⁰ M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 29.

della Giunta regionale interessata) su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie.

Successivamente, ai sensi del co. 6 e sempre su proposta del medesimo Ministro, il Consiglio dei ministri (alla cui seduta partecipa, anche in questo caso, il Presidente della Regione interessata) delibera una proposta di legge di approvazione dell'intesa, cui l'intesa stessa è allegata. Il co. 7 stabilisce che, subito dopo, l'intesa definitiva è sottoscritta dal Presidente del Consiglio e dal Presidente della Giunta. A norma dell'ultimo comma, infine, la proposta di legge, e l'intesa ad essa allegata, viene trasmessa alle Camere affinché queste possano deliberare ai sensi dell'art. 116 co. 3 della Costituzione. L'iter procedimentale di formazione progressiva dell'intesa definitiva può sembrare particolarmente lungo e macchinoso ma sono dell'idea che ciò sia necessario se si considera le macroscopiche conseguenze, di ordine giuridico, economico e finanziario oltre che politico, che derivano dall'introduzione di una differenziazione (o asimmetria) nell'ordinamento regionale. Ritengo che le varie articolazioni di questo procedimento permettano un confronto soddisfacente tra gli attori istituzionali coinvolti e, che i silenzi del legislatore in questo tessuto normativo evitino di rendere il procedimento, già di per sé estremamente complesso, eccessivamente imbrigliato.

2.1.3. Il ruolo del Parlamento: ratifica dell'intesa o contributo attivo al drafting legislativo?

L'ultimo periodo dell'art. 116 co. 3 della Costituzione stabilisce che "la legge (di differenziazione) è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata". Il legislatore costituzionale del 2001 ha affidato al Parlamento la fase terminale e perficiente del procedimento di differenziazione dell'autonomia. Non deve sorprendere che la norma preveda inizialmente un confronto tra esecutivi (governo e Giunta) e che l'ultima parola sia attribuita alle Camere, unici organi dello Stato "portatori dell'interesse nazionale nelle sue diverse articolazioni,

politiche e territoriali”¹²¹. La previsione, però, così sintetica e ambigua, lascia aperti una serie di interrogativi di importanza capitale. In primo luogo, è necessaria una riflessione sul fatto che il procedimento di cui all’art. 116 co. 3 Cost. comporta una revisione della Costituzione tramite legge dello Stato (seppur rinforzata) in deroga al procedimento ex art. 138 della Costituzione. Risulta necessario, poi, individuare i soggetti titolari dell’iniziativa legislativa e i poteri di emendabilità degli stessi. Una volta chiariti questi punti, si deve indagare il rapporto che intercorre tra l’intesa e la legge di approvazione e, sulla base di questo, se il Parlamento si debba limitare a ratificare (o meno) l’intesa o possa avere un ruolo attivo nella determinazione del contenuto della differenziazione.

Appare evidente che l’art. 116 co. 3 della Costituzione è una fonte sulla produzione normativa¹²² e impone che la veste formale della legge di attuazione della differenziazione sia quella della legge dello Stato, approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti delle Camere. Siamo di fronte a un esempio di decostituzionalizzazione¹²³, di per sé non sconosciuto al nostro ordinamento costituzionale. Basti citare l’art. 122 u.c. della Costituzione che stabilisce che la Costituzione stessa possa essere derogata da una fonte primaria qual è uno statuto regionale “ordinario” o l’art. 73 u.c. della Costituzione quando prevede che il termine di quindici giorni dalla data della promulgazione di una legge, per la sua entrata in vigore, possa essere derogato dalla legge stessa. Siamo nella casistica della ‘decostituzionalizzazione formale’¹²⁴ che si ha nel caso in cui una fonte di rango costituzionale autorizzi espressamente una fonte subordinata a derogare alla prima. La *ratio* di tali previsioni è di dare pieno compimento al principio autonomistico regionale¹²⁵ e

¹²¹ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, cit., p. 24.

¹²² A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 152.

¹²³ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, cit., p. 35; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., p. 139.

¹²⁴ M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, *Ibid.*, p. 139.

¹²⁵ M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, *Ibid.*, p. 139.

non mi sembra di rilevare profili problematici rispetto al ricorso alla legittimità della tecnica di decostituzionalizzazione in questo contesto.

Con riguardo alla titolarità del potere d'iniziativa legislativa l'art. 2 co. 6 è chiaro nell'attribuire al Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il potere di deliberare la proposta di legge da presentare alle Camere, non prima comunque che l'intesa definitiva sia stata sottoscritta. Nel silenzio della Costituzione (e quindi ritenendo che l'iniziativa della Regione di cui all'art. 116 co. 3 della Costituzione sia iniziativa d'intesa e non legislativa) però, non mi sembra ammissibile che una legge ordinaria introduca un regime derogatorio rispetto al potere di iniziativa legislativa attribuito anche a soggetti diversi dal governo da fonti di rango costituzionale. Piuttosto, ritengo convincente la tesi sostenuta da parte della dottrina¹²⁶ che ritiene applicabile al caso di specie il regime generale di cui all'art. 71 della Costituzione¹²⁷. Per questo motivo, pur rimanendo le ipotesi più plausibili che il potere di iniziativa sia esercitato dal governo o dalla Regione, è lecito affermare che tale potere di iniziativa è nella titolarità di ciascun membro del Parlamento, di cinquantamila elettori e di ogni altro organo o ente a cui sia attribuita per mezzo di legge costituzionale. Credo sia ragionevole escludere la possibilità per il governo di proporre emendamenti, visto e considerato il ruolo di codeterminazione dell'intesa su cui si basa la legge in questione.

Come già ricordato in precedenza si tratta di una legge atipica e rinforzata¹²⁸ e da queste peculiarità discendono una serie di corollari. Della forza attiva rinforzata si è già detto poc'anzi e della forza passiva rinforzata della legge di differenziazione si avrà modo di trattare compiutamente nel sottocapitolo successivo. Temi dei quali è opportuno trattare adesso sono se sia opportuno o meno che la legge sia approvata da una commissione in sede deliberante, se su questa sia apponibile la questione di fiducia e se sia

¹²⁶ Sul punto V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 6; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 169, danno un'interpretazione restrittiva attribuendo il potere di iniziativa solo al Governo e alla Regione interessata.

¹²⁷ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 28.

¹²⁸ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 149.

ammissibile il ricorso ad atti aventi forza di legge¹²⁹. Sul primo punto, la dottrina è unanime nel ritenere che siano da escludere i procedimenti in sede deliberante e in sede redigente ma arriva alla stessa conclusione seguendo percorsi differenti. Da un lato¹³⁰ si pone l'accento sulla previsione di una maggioranza speciale richiesta dall'art. 116 co. 3 della Costituzione mentre dall'altro¹³¹ si è voluto qualificare in maniera impropria, a mio avviso, la legge di differenziazione come legge in materia costituzionale. E proprio se si valorizza l'elemento della maggioranza speciale si sarà portati ad escludere la possibilità di apporre la questione di fiducia sulla legge di differenziazione. La questione di fiducia, infatti, nel silenzio dell'art. 94 della Costituzione, soggiace alla regola generale della maggioranza semplice¹³² e appare pertanto evidente l'incompatibilità di tale procedura con la votazione della legge di differenziazione. Un'interpretazione letterale dell'art. 116 co. 3 della Costituzione, inoltre, ci permette di individuare una riserva d'assemblea che porta ad escludere una 'fungibilità'¹³³ tra la legge di differenziazione e gli atti aventi forza di legge¹³⁴, non sono comunque mancate le opinioni contrarie¹³⁵. È chiaro, a questo punto, che la legge di differenziazione è legge in senso formale¹³⁶ e che il Parlamento non può abdicare il suo obbligo di controllo sull'intesa e sul procedimento di differenziazione dell'autonomia in senso lato. In conclusione, la "legge di autonomia negoziata"¹³⁷ è formale, atipica e rafforzata e dimostra l'intenzione del legislatore costituzionale di corredare di una serie di cautele questa previsione di decostituzionalizzazione conosciuta dal nostro ordinamento.

¹²⁹ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., pp. 32 e ss.

¹³⁰ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, *Ibid.*, p. 32.

¹³¹ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 174.

¹³² M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 181.

¹³³ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 34.

¹³⁴ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 173; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it*, 2018, p. 23.

¹³⁵ M. BORDIGNON, *Autonomia differenziata: tre i punti da riscrivere*, in *lavoce.info*, 2023.

¹³⁶ P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2018, p. 173.

¹³⁷ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 174.

L'ultima questione da trattare in relazione al ruolo del Parlamento nel processo di differenziazione dell'autonomia regionale è il rapporto che intercorre tra intesa e legge di differenziazione. Se il Parlamento possa modificare la proposta di legge di differenziazione (ed eventualmente in che misura) o se invece si debba limitare ad accogliere o rigettare *in toto* la proposta di legge, è un punto di diritto tuttora controverso e ha animato un vivace dibattito dottrinale. Una premessa doverosa è che, ovviamente, il Parlamento non incontra alcun limite, se non quello dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, quando veste i panni di legislatore costituzionale¹³⁸. Infatti, potrebbe attuare misure di realizzazione di regionalismo asimmetrico al di fuori dello schema di cui all'art. 116 co. 3 della Costituzione o anche modificare o abrogare del tutto il comma in questione per tramite di una legge costituzionale. Chiarito questo punto, sarà preso in ipotesi, da qui in avanti, il solo caso in cui il legislatore si attenga al procedimento di differenziazione dell'autonomia regionale previsto dal Titolo V. La dottrina minoritaria¹³⁹ ha sostenuto la tesi che la legge di differenziazione sia legge formale nel senso di norma di sola approvazione, sulla falsariga delle leggi di approvazione delle intese con le confessioni acattoliche di cui all'art. 8 co. 3 della Costituzione.¹⁴⁰ Ben più convincente mi sembra l'orientamento maggioritario quando afferma che "il Parlamento è libero nell'*an*, nel *quomodo* e nel *quantum* della differenziazione"¹⁴¹. Risulta impensabile configurare in capo al legislatore un obbligo giuridico di accettare (o rigettare) passivamente il testo della proposta di legge¹⁴² ritenendo quest'ultimo intangibile o inemendabile, a maggior ragione se si considera che la legge di differenziazione non può essere sottoposta a referendum abrogativo¹⁴³. Per questi motivi ritengo infondati i timori di quanti

¹³⁸ F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, cit., p. 12.

¹³⁹ N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA. VV. (a cura di), *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 56-57.; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 668.

¹⁴⁰ L'influenza di questi strumenti normativi sulla dottrina minoritaria è stata evidenziato da R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 269.

¹⁴¹ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 9.

¹⁴² M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., p. 156.

¹⁴³ Sul punto F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, cit., p. 10, richiama la Corte cost., sent. 16/1978 per la quale, tra gli altri, sono sottratti a referendum abrogativo "gli atti

sostengono che in base alla legge 86/2024 “il ruolo delle Camere sia mortificato, ridotto alla formulazione di pareri consultivi e a un’eventuale approvazione a scatola chiusa”¹⁴⁴. Sulla scorta di queste considerazioni, ci si trova costretti a degradare l’intesa a mera condizione di procedibilità dell’intervento del legislatore¹⁴⁵ che in alcun modo vincola il Parlamento rispetto al contenuto della legge di differenziazione¹⁴⁶. La Regione si trova soggetta, quindi, a una “doppia autorizzazione centrale”¹⁴⁷ prima da parte del governo e in seconda battuta da parte delle Camere. Queste ultime valutano l’intesa sotto un duplice profilo¹⁴⁸: quello dell’opportunità politica¹⁴⁹ e anche e soprattutto esprimono un giudizio in ordine alla compatibilità dell’intesa con l’ordinamento costituzionale e i suoi principi fondamentali. La legge n. 86/2024 sembra tener conto della posizione debole della Regione nel corso del procedimento, debolezza che risulta evidente soprattutto durante la fase di approvazione della legge di differenziazione, e favorisce, come antidoto, un precoce approccio collaborativo tra le parti. All’art. 2 co. 4, infatti, si prevede che il Parlamento abbia modo di esprimersi con atti di indirizzo in una fase intermedia del procedimento. Mi sembra ovvio che una interlocuzione anticipata con le Camere, rispetto al momento della presentazione della proposta di legge, renda più probabile una coincidenza di contenuto tra l’intesa e la legge di differenziazione.

2.1.4. Durata delle intese e successione di leggi nel tempo

Sotto il profilo procedurale vale la pena di soffermarsi anche sui temi della durata delle intese e della successione di leggi nel tempo. Per quanto riguarda la durata delle intese, è bene ricordare sin da subito che gli Accordi preliminari

legislativi dotati di una forza passiva peculiare (e dunque insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive)”.

¹⁴⁴ G. VIESTI, *L’autonomia differenziata non è una questione regionale*, in *lavoce.info*, 2023.

¹⁴⁵ R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, in *federalismi.it*, 2019, p. 7; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., pp. 269-270.

¹⁴⁶ G. M. FLICK, *Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità e interrogativi*, in *federalismi.it*, 2024, pp. 5-6.

¹⁴⁷ M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., p. 156.

¹⁴⁸ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 270.

¹⁴⁹ N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, cit., pp. 57-58.

d'intesa del 2018 all'art. 2 di ciascun documento prevedevano che ogni intesa avesse durata decennale, previsione poi eliminata nelle bozze d'intesa del 2019¹⁵⁰. Ma se la valenza di queste pre-intese si esaurisce sul piano politico sembra comunque aver influenzato il testo della legge n. 86/2024 che all'art. 7 co. 1 individua il termine di durata *massima* delle intese in dieci anni¹⁵¹. Non penso però che tale norma possa vincolare in alcun modo il legislatore in sede di approvazione della legge di differenziazione. La legge di differenziazione, infatti, in quanto *lex posterior* e dello stesso rango della legge n. 86/2024, ben potrebbe prevedere un termine diverso o non prevederlo affatto. Si può, invece, ritenere che, se l'intesa prevedesse un termine superiore a dieci anni, l'intesa è da considerare viziata e pertanto non avvenuta la condizione di procedibilità necessaria all'approvazione della legge di differenziazione derogando liberamente al contenuto dell'intesa. Sull'opportunità di una clausola di durata, la dottrina¹⁵² si è espressa in modo pressoché unanime a favore di tale soluzione. Nonostante le comprensibili riserve¹⁵³ sul comprimere un procedimento così gravoso e complesso come l'attuazione della differenziazione dell'autonomia regionale in un termine preciso di tempo, ritengo che la previsione di un termine di durata possa risultare utile per almeno due ragioni di rilievo. Se da un lato la Regione può essere rasserenata dal sapere che nel termine di durata dell'intesa lo Stato dovrà aver adempiuto ai suoi oneri di trasferimento delle funzioni e delle risorse senza poter procrastinare all'infinito, è anche vero che il termine rappresenta una garanzia per il governo e per l'equilibrio dell'ordinamento nel suo complesso. Infatti, in tal modo si evita di rendere irreversibile una situazione, rispetto alla quale ciascuna parte in causa (Regione o governo) può avere ripensamenti o esprimere una valutazione negativa *a posteriori*, senza dover ricorrere al

¹⁵⁰ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 37.

¹⁵¹ Il comma successivo specifica, inoltre, che le intese si intendono rinnovate per un periodo uguale di tempo se non interviene, nei dodici mesi antecedenti alla scadenza dell'intesa stessa, una diversa manifestazione di volontà da parte del governo o della Regione interessata.

¹⁵² M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 37; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., p. 152; *contra* A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, p. 40.

¹⁵³ G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., p. 23.

procedimento di cui all'art. 116 co. 3 della Costituzione o alla revisione costituzionale.

Un tema intimamente legato alla durata delle intese riguarda l'ammissibilità di una revoca unilaterale, integrale o parziale, dall'intesa e gli effetti da questa. La dottrina si è espressa nel senso di riconoscere ipotesi di revoca unilaterale¹⁵⁴ ma è il caso di individuare i modi e gli effetti della revoca a seconda che questa sia esercitata dallo Stato o dalla Regione. Nel primo caso rimane nella disponibilità del Parlamento l'opzione di abrogare l'art. 116 co. 3 della Costituzione¹⁵⁵ o abrogare (con legge costituzionale) la singola legge di differenziazione¹⁵⁶. Inoltre, l'art. 7 co. 1 della legge n. 86/2024 offre una soluzione meno drastica che consista nel procedere ad una revoca, deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere, "qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP". Sul punto è da notare che, se da un lato il legislatore ha voluto, ancora una volta e coerentemente con l'intero testo di legge, valorizzare il rispetto dei LEP, è pur vero che quest'ultima può sembrare a primo sguardo l'unica ipotesi che può giustificare la revoca dell'intesa. Tale strada non mi sembra percorribile né tantomeno ritengo accettabile una lettura così restrittiva che precluderebbe altre ipotesi di revoca. Ritengo pertanto che lo Stato possa revocare l'intesa adducendo altri motivi ma in tal caso è immaginabile che la Regione possa impugnare la legge che dispone la revoca lamentando un conflitto di attribuzione di cui all'art. 134 della Costituzione. Non credo, invece, che residui in capo alla Regione interessata un potere di revoca unilaterale. In caso di inerzia o ostruzionismo di questa spetterebbe al governo esercitare il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 co. 2 della Costituzione, pur rimanendo

¹⁵⁴ M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., p. 151.

¹⁵⁵ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 36; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, cit., p. 15.

¹⁵⁶ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 36; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 152, invece, ritiene che una revisione costituzionale dell'art. 116 co. 3 Cost. produrrebbe non l'abrogazione ma l'illegittimità costituzionale sopravvenuta della legge di differenziazione.

formalmente invariato il regime di differenziazione della Regione in questione¹⁵⁷. Nel caso di una risoluzione consensuale dell'intesa non mi sembra di scorgere particolari criticità. Bisognerebbe seguire 'a ritroso' il procedimento di cui all'art. 116 co. 3 della Costituzione¹⁵⁸ e raggiungere un'intesa di ritorno alla situazione originale di simmetria sulla base della quale il Parlamento possa emanare una legge di abrogazione della precedente norma di differenziazione.

Sulla successione di leggi nel tempo, si è già avuto modo di dire in maniera diffusa e più o meno diretta in riferimento ad altri argomenti affrontati in questa fase della presente ricerca, ma è il caso di integrare il punto con delle considerazioni ulteriori. In primo luogo, è da segnalare l'art. 7 co. 3 della legge n. 86/2024 che dispone che "Ciascuna intesa individua, in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa". In tal modo è possibile modulare il regime normativo transitorio sulla base delle specificità proprie di ciascun caso di differenziazione. Credo che questa soluzione sia da preferire rispetto ad una disciplina generale che, per ovvie ragioni, non potrebbe tener conto dei differenti contesti (normativi e non) in cui avviene la transizione verso il regime di regionalismo asimmetrico. Inoltre, mi sembra il caso di evidenziare un orientamento dottrinale¹⁵⁹ che, pur nella sua semplicità, potrebbe avere grande rilevanza in una futura possibile casistica della giurisprudenza costituzionale. È stato sostenuto, infatti, che la legge di differenziazione, oltre ad essere soggetta a scrutinio di costituzionalità rispetto a tutte quelle norme che l'art. 116 co. 3 della Costituzione non gli permette di derogare, è essa stessa parametro di legittimità costituzionale. La legge di differenziazione, pertanto, sarebbe "norma interposta fra l'art. 116 co. 3 e le leggi statali e regionali adottate nelle materie cui essa si riferisce e che risultassero contrastanti con (la legge di differenziazione basata sul)'intesa". Ciò, soprattutto, ma non solo, nei giudizi in via di azione"¹⁶⁰. La legge 86/24,

¹⁵⁷ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 37.

¹⁵⁸ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, *Ibid.*, p. 36; M. MANCINI, *Percorsi di regionalismo "differenziato". Problemi e prospettive*, cit., pp. 20-21.

¹⁵⁹ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 35.

¹⁶⁰ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, *Ibid.*, p. 36

poi, si è preoccupata di dettare una disciplina generale della successione di leggi nel tempo, all'art. 7 u.c., prevedendo che "le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese". Ritenendo incontrovertibile la natura di norma interposta della legge di differenziazione, risulta forse non necessaria quest'ultima previsione. Inoltre, a voler intendere l'intesa come mera condizione di procedibilità affinché si possa legiferare in materia di differenziazione, sembra errato e fuorviante il rinvio al contenuto delle intese.

Sembra opportuno ora introdurre le Commissioni paritetiche di cui all'art. 5 della legge n. 86/2024, le quali saranno disciplinate nel dettaglio dalle varie intese per la differenziazione dell'autonomia. Soffermandosi sul primo comma, due elementi appaiono di particolare interesse: la composizione e la funzione principale delle Commissioni in esame. Per quanto riguarda la composizione è da notare il coinvolgimento, oltre ai rappresentanti del governo e della Regione interessata, degli enti locali sub-regionali tramite un rappresentante dell'ANCI e uno dell'UPI. Per quanto riguarda la funzione principale, è quella di proporre "i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" che saranno poi adottati con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su ulteriore proposta "del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia". Oltre a questo ruolo di valutazione e determinazione qualitativa e quantitativa del trasferimento di beni e risorse strumentali all'esecuzione dell'autonomia differenziata, le Commissioni svolgono un ruolo di monitoraggio ai sensi dell'art. 8 della legge in esame e su questo punto vale la pena di soffermarsi.

2.2. Profili sostanziali

2.2.1.1 LEP

In questo sottocapitolo ci si occuperà dei LEP (o più correttamente della loro determinazione) concentrando l'attenzione sulle fonti normative. Il ruolo dei

LEP nel processo di attuazione del federalismo fiscale e il legame intenso tra quest'ultimo e un regionalismo asimmetrico sostenibile per la finanza pubblica saranno oggetto di attenzione nel sottocapitolo successivo.

La "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" rientra tra le materie sulle quali lo Stato ha potestà legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117 co. 2 lett. m) della Costituzione. La giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di definire i LEP in una pronuncia del 2021¹⁶¹ come "la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti". C'è anche chi ha definito i LEP, in maniera indubbiamente suggestiva, degli "obiettivi di servizio che devono essere offerti ai cittadini"¹⁶². Al momento la norma costituzionale in parola è rimasta pressoché inattuata, solo a partire dalla legge di bilancio per il 2021 sono stati determinati dei LEP in materia di asili nido e con la legge di bilancio del 2022 *anche* in riferimento ai servizi sociali e al trasporto degli studenti con disabilità. Un discorso a sé stante va fatto sui Livelli essenziali di assistenza (LEA), cioè le prestazioni e i servizi che il Servizio sanitario nazionale (SSN) è tenuto a fornire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione (ticket), con le risorse pubbliche raccolte attraverso la fiscalità generale. Questi ultimi, infatti, furono determinati a partire dal decreto legislativo n. 502/1992 (ben prima della riforma del 2001 che introdusse il concetto di LEP in Costituzione) e, in base a quanto stabilito dal DPCM del 12 gennaio 2017, devono essere aggiornati con cadenza annuale a cura della Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale. In altri casi ancora la determinazione dei LEP è implicita in altre previsioni normative, si pensi ad esempio ai servizi anagrafici garantiti in ciascun comune della Repubblica e ai diritti connessi alla fruizione di tali servizi.

¹⁶¹ Corte cost., sent. 220/2021.

¹⁶² M. BORDIGNON, *Autonomia differenziata: tre i punti da riscrivere*, cit.

Senza dilungarsi eccessivamente sulle ragioni della mancata determinazione dei LEP, è sufficiente dire che una volta che siano stati determinati sarà compito dello Stato garantire alle Regioni e agli altri enti locali le risorse sufficienti per erogare servizi in linea con i LEP. Penso sia ragionevole ritenere che l'inerzia del legislatore nella determinazione dei LEP sia volta a prevenire grossolane e macroscopiche violazioni del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione. Quindi perché il legislatore ha deciso di avventurarsi sul pericoloso terreno della determinazione dei LEP tramite l'art. 1 co. 791 e seguenti della legge n. 197/2022 (Legge di bilancio per il 2023)? La spiegazione è che la determinazione dei LEP è necessaria per l'individuazione dei fabbisogni standard, metodo di calcolo che dovrebbe superare l'inefficiente spesa storica¹⁶³ e su cui si basa l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione attraverso la legge n. 42/2009 (Delega al governo in materia di federalismo fiscale). In tal senso è il dato positivo normativo a darci un'indicazione preziosa. L'art. 1 co. 791 legge n. 197/2022, infatti, specifica che "l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili [...] ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)". Un elemento di notevole interesse è il riferimento operato dal co. 791 al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), rispetto al quale i LEP assumono un valore strumentale ai fini di "un'equa ed efficiente allocazione delle risorse (ad esso) collegate". Le finalità della norma in questione, poi, trascendono la sola attuazione dell'autonomia differenziata, e viene specificato che i LEP hanno il compito più ampio di "assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali".

L'art. 1 commi da 791 a 801-*bis* della legge n. 197/2022 detta una disciplina dettagliata del procedimento di determinazione dei LEP che è stata

¹⁶³ L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, p. 10;
D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, p. 11.

poi integrata e parzialmente superata dall'art. 3 della legge n. 86/2024. Si cercherà di fornire una panoramica del procedimento e ci si soffermerà su alcuni aspetti di maggior interesse evidenziando il legame e l'evoluzione tra le due norme.

Al co. 792 è prevista l'istituzione di una Cabina di regia per la determinazione dei LEP, a supporto della Cabina di regia è istituita una segreteria tecnica ai sensi del co. 799. La composizione della Cabina di regia è eterogenea e rappresentativa dei vari interessi in gioco: è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e sono membri "il Ministro per gli affari regionali e le autonomie (cui può essere delegata la presidenza della Cabina di regia), il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, il Ministro dell'economia e delle finanze, i Ministri competenti per le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, il presidente dell'Unione delle province d'Italia e il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, o loro delegati". È bene specificare che la Cabina di regia, come suggerisce il nome stesso, svolge una funzione di coordinamento e supervisione. Ai sensi dell'art. 1 co. 793 lett. d) sarà compito della Commissione tecnica per i fabbisogni standard formulare le ipotesi tecniche di partenza sulla base delle quali procedere ad una determinazione puntuale dei LEP. La Cabina di regia ha delegato la determinazione dei LEP ad un altro organo tecnico: il Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), istituito con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2023. Il CLEP dovrà individuare in concreto i costi e i fabbisogni standard relativi ai servizi pubblici presi in considerazione. Per fornire un quadro completo dei soggetti coinvolti in questo procedimento, va segnalato il ruolo ausiliario svolto da organi tecnici altamente qualificati come la SOSE, l'ISTAT e il CISNEDO¹⁶⁴. Da notare è il rinvio all'art. 1 co. 793 lett. d) operato dall'art. 4 co. 1 della legge 86/24 nel senso in cui si può procedere al trasferimento delle funzioni solo dopo la determinazione dei LEP e osservando gli stessi. Poi, il co.

¹⁶⁴ 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*, 2023, p. 3.

793 prevede un termine di sei mesi dall'entrata in vigore per l'espletamento dei passaggi procedurali necessari all'individuazione dei LEP e, conclusa questa fase, un termine di ulteriori sei mesi è stabilito dal co. 795 in cui "la Cabina di regia predispone uno o piu' schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione". Qualora i due termini già menzionati non fossero rispettati, ai sensi del co. 797, è prevista la nomina di un Commissario, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro trenta giorni dallo scadere del termine complessivo di dodici mesi al fine di portare a compimento le attività non perfezionate.

Se si può ritenere di aver dato una panoramica esaustiva della dimensione soggettiva del procedimento, è necessario ora, fare un passo indietro e analizzare la disciplina relativa ai passaggi preliminari rispetto all'individuazione dei LEP in base alla disciplina di cui al co. 793. Questo sub-procedimento è strutturato in diverse fasi e la Cabina di regia è responsabile dell'espletamento delle stesse. In primo luogo, ai sensi della lett. a) dev'essere "effettuata con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione". A questa ricognizione sulle fonti normative, ne segue una sulla spesa storica a carattere permanente sostenuta nell'ultimo triennio relativa alle materie oggetto di differenziazione e con le medesime modalità della ricognizione precedente. Nel momento in cui la Cabina di regia sia riuscita a ricostruire un quadro normativo e finanziario completo, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard formula delle ipotesi tecniche sulla base delle quali sono individuate le materie o gli ambiti di materie riferibili ai LEP. Solo a questo punto la Cabina di regia (più correttamente il CLEP in sue vece) determinerà i LEP sotto il profilo quantitativo, avvalendosi, ancora una volta, delle ipotesi tecniche della Commissione tecnica per i fabbisogni standard e del supporto degli organi tecnici ausiliari menzionati in precedenza. Successivamente alla

determinazione definitiva dei LEP si apre la fase di decretazione. Dopo che, ai sensi dell'art. 795, sono stati predisposti dalla Cabina di regia degli schemi di DPCM in cui è contenuta la determinazione dei LEP, il co. 796 prevede che su ciascuno schema di DPCM viene acquisita l'intesa della Conferenza unificata ai sensi dell'art. 3 decreto legislativo n. 281/1997.

Sembra opportuno a questo punto considerare le novità introdotte dall'art. 3 della legge n. 86/2024. Questo articolo supera la disciplina di cui alla legge di bilancio del 2023 e introduce una delega al governo per la determinazione dei LEP con riferimento all'attuazione dell'autonomia differenziata. Il comma primo prevede che il governo debba adottare uno o più decreti legislativi nel termine di ventiquattro mesi dall'adozione della legge n. 86/2024, sulla base dei principi e criteri direttivi contenuti nei commi già citati della legge di bilancio del 2023. Al comma 2 si prevede l'obbligo del governo di trasmettere gli schemi di decreto legislativo alla Conferenza Unificata e al Parlamento, che si esprimono rispettivamente con un parere ed atti d'indirizzo, anche se in ultima battuta il governo può in ogni caso adottare il decreto legislativo pur dovendo motivare il suo dissenso rispetto alle Camere. Al comma terzo troviamo una lista delle materie e degli ambiti di materie rispetto ai quali il legislatore ha ritenuto necessario determinare i LEP e sul punto mi sembra opportuno segnalare il rischio che paventa la Commissione europea rispetto al sottrarre determinate materie alla definizione dei LEP¹⁶⁵. Conseguenza ovvia e contraria di ciò è che ogni altra materia o ambito di materia è sottratto all'individuazione dei LEP. Sulle materie e gli ambiti di materie devolvibili torneremo più avanti ed è il momento di concentrarsi per un momento sull'aggiornamento periodico dei LEP. La procedura di aggiornamento periodico dei LEP è disciplinata all'art. 3 co. 7 della legge n. 86/2024 ricalca la stessa procedura di determinazione iniziale dei LEP, prevedendo dopo l'iniziativa del governo un coinvolgimento della Conferenza Unificata e delle Camere. Un dato interessante è che il legislatore ha specificato che l'aggiornamento può essere effettuato "anche al fine di tenere conto della

¹⁶⁵ Commissione Europea, *2024 Country Report - Italy: Accompanying the Document Recommendation for a Council Recommendation on the Economic, Social, Employment, Structural and Budgetary Policies of Italy*, SWD(2024) 612 final, 19 giugno 2024, pp. 16-17.

necessità di adeguamenti tecnici prodotta dal mutamento del contesto socioeconomico o dall'evoluzione della tecnologia”.

2.2.2. Monitoraggio

Mi sembrato opportuno trattare in questa sede anche il tema del monitoraggio. La questione del monitoraggio è di capitale importanza. Infatti, solo attraverso un monitoraggio efficace sarà possibile ‘aggiustare il tiro’ in corso d’opera e di conseguenza migliorare e correggere gli aspetti critici che possono derivare dall’attuazione del regionalismo differenziato. La legge n. 197/2022 si è limitata a definire, in maniera soddisfacente, il procedimento di determinazione dei LEP ma non contiene alcuna disposizione in tema di monitoraggio. La legge n. 86/2024, invece, detta una disciplina piuttosto dettagliata relativa al monitoraggio sia dei LEP che di natura strettamente finanziaria.

Sembra opportuno ora introdurre l’organo deputato ad entrambi i tipi di monitoraggio: la Commissione paritetica di cui all’art. 5 della legge n. 86/2024, le quali sarà disciplinate nel dettaglio dalle varie intese per la differenziazione dell’autonomia. Soffermandosi sul primo comma, due elementi appaiono di particolare interesse: la composizione e la funzione principale della Commissione in esame. Per quanto riguarda la composizione è da notare il coinvolgimento, oltre ai rappresentanti del governo e della Regione interessata, degli enti locali sub-regionali tramite un rappresentante dell’ANCI e uno dell’UPI. Per quanto riguarda la funzione principale, è quella di proporre “i criteri per l’individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l’esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” che saranno poi adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su ulteriore proposta “del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia”. Oltre a questo ruolo di valutazione e determinazione qualitativa e quantitativa del trasferimento di beni e risorse strumentali all’esecuzione dell’autonomia differenziata, le Commissioni

svolgono un ruolo di monitoraggio e su questo punto vale la pena di soffermarsi. Come si accennava poc'anzi la Commissione paritetica svolge un monitoraggio sui LEP ai sensi dell'art. 3 e un monitoraggio sugli oneri finanziari di cui all'art. 8. Saranno ora considerati singolarmente.

Partendo dal procedimento sui LEP, questo introduce un meccanismo fortemente innovativo e che potremmo definire di *peer-review*. All'art. 3 co. 4 si prevede infatti che una relazione dell'attività di monitoraggio effettuata dalla Commissione paritetica sia inviata annualmente alla Conferenza Unificata. Ai sensi del comma successivo, la Conferenza Unificata, dopo aver sentito il Presidente della Regione, si esprime con delle raccomandazioni "al fine di superare le criticità riscontrate". Il comma conclude poi ribadendo, in maniera forse superflua, che questa norma non limita in alcun modo l'esercizio del potere sostitutivo del governo ai sensi dell'art. 120 co. 2 della Costituzione. Infine, si prevede al comma 6 che "Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie trasmette una relazione annuale alle Camere sull'esito delle procedure di monitoraggio di cui al presente articolo". Questi commi appena esaminati mi sembrano interessanti per il ruolo di rilievo e di responsabilità assegnato alla Conferenza Unificata nel promuovere soluzioni alle criticità che si presenteranno nel corso dell'attuazione dell'autonomia differenziata, scegliendo un approccio di confronto e dialogo tra le Regioni. Un altro punto che ritengo virtuoso (e che inizialmente era assente nel disegno di legge 615/2023) è l'informativa alle Camere di cui al comma 6: in tal modo credo che l'equilibrio interistituzionale sia rispettato.

Passiamo ora all'art. 8 della legge n. 86/2024 che ancora una volta vede la Commissione paritetica come protagonista. A questa infatti spetta, ai sensi del primo comma, valutare annualmente gli oneri finanziari derivanti dall'autonomia differenziata in una Regione e informare su ciò Conferenza Unificata e Parlamento. Ai sensi del comma seguente la Commissione paritetica procede anche "alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni" ma in questo caso può anche proporre "le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle

intese ai sensi dell'articolo 5, comma 2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili". L'ultimo comma poi prevede che la Corte dei conti nelle sue relazioni al Parlamento faccia menzione "alla verifica della congruità degli oneri finanziari conseguenti all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e al principio dell'equilibrio di bilancio di cui all' articolo 81 della Costituzione". Su quest'ultimo punto, anche se una specificazione può risultare utile, ritengo che logicamente la Corte dei conti non si sarebbe potuta sottrarre allo scrutinio della congruità degli oneri finanziari derivanti dall'autonomia differenziata.

2.2.3. I principi di cui all'art. 119 Cost.

Il rispetto dei principi di cui all'art. 119 è l'unico limite esplicitato nella lettera dell'art. 116 co. 3 della Costituzione¹⁶⁶ e tale limite è stato posto con l'obiettivo di prevenire una deriva competitiva del regionalismo asimmetrico¹⁶⁷. Un primo elemento da mettere in evidenza è la scelta del legislatore costituzionale di fare riferimento ai "principi". Appare ovvio che questi principi, non essendo regole o prescrizioni precise¹⁶⁸, devono essere enucleati di volta in volta dall'interprete sulla base delle norme di attuazione del federalismo fiscale. Seguendo questo orientamento, sono state criticate le bozze d'intesa del 2019 che prescindevano dalla disciplina attuativa¹⁶⁹, in particolare il riferimento è alla legge n. 42/2009 e al decreto legislativo 68/2011. Per quanto l'attuazione delle previsioni contenute nella normativa appena citata sia stata sistematicamente rinviata, non ritengo che l'attuazione dell'autonomia differenziata possa essere realizzata prescindendo da tale *corpus* normativo. Tale vincolo è reso esplicito dall'art. 14 della legge n. 42/2009 nel prescrivere che la legge di attuazione dell'autonomia differenziata sia conforme, oltre ai principi di cui all'art. 119 Cost., ai principi contenuti nella legge n. 42/2009. Oltre ai principi di autonomia finanziaria di entrata e di spesa e di equilibrio di bilancio, è soprattutto la

¹⁶⁶ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 273; G. PETRILLO, *Il regionalismo differenziato: note sul piano finanziario*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2018, p. 471.

¹⁶⁷ N. COLAIANNI, *Autonomia differenziata: ovvero privilegiata* (20 marzo 2024), in *Questione Giustizia*.

¹⁶⁸ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 273.

¹⁶⁹ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, *Ibid.*, p. 274; M. C. GUERRA, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 3 luglio 2019, p. 15.; A. ZANARDI, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 10 luglio 2019, p. 3.

dimensione solidaristica, di coesione e perequativa ad assumere particolare rilevanza nell'ambito del procedimento di differenziazione dell'autonomia regionale¹⁷⁰. Nello svolgimento di questo sottocapitolo sarà effettuata un'analisi critica del sistema finanziario imperniato sul federalismo attraverso categorie giuridiche e finanziarie. In particolare, ci si soffermerà sui differenti orientamenti scientifici sul punto e sulle soluzioni normative contenute nella legge n. 86/2024.

L'art. 5 prevede, al co. 1, come già visto, che la determinazione dei "i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" sia affidata ad una Commissione paritetica composta di rappresentanti del governo, della Regione e degli enti locali. Accogliendo il cauto orientamento di una parte della dottrina¹⁷¹, non è forse felice la scelta semantica del legislatore di ragionare in termini di pariteticità tra Stato e Regioni in questo ambito, per quanto, a chi scrive sembra coerente con il principio di leale collaborazione il coinvolgimento di tutti gli attori coinvolti nel processo di differenziazione, nella determinazione quantitativa del 'costo' della differenziazione stessa. Al comma seguente, invece, viene rimessa al testo dell'intesa l'individuazione della quota di compartecipazione della Regione ad uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, con la prescrizione di rimanere nel perimetro tracciato dalla norma sulla copertura finanziaria delle leggi ex art. 17 della legge n. 196/2009 e dal principio finanziamento integrale delle funzioni di cui all'art. 119 co. 4 della Costituzione. Proprio in riferimento ai limiti cui soggiace questa norma, è stato giustamente osservato¹⁷² che il trasferimento delle funzioni accompagnato dalla compartecipazione della Regione ai tributi non è necessariamente un'operazione "finanziariamente neutrale". La norma in esame mi sembra presentare almeno due profili critici: in primo luogo non si comprende perché il finanziamento delle funzioni debba svolgersi per il tramite di compartecipazioni

¹⁷⁰ A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *Diritti regionali – Rivista dei diritti delle autonomie territoriali*, n. 2/2019, p. 6.

¹⁷¹ F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, cit., pp. 6 ss.

¹⁷² G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Diritti regionali – Rivista dei diritti delle autonomie territoriali*, n. 3/2021, pp. 820-821.

ai tributi erariali e non anche attraverso l'istituzione di tributi propri "derivati" o ancora le "riserve di aliquota"¹⁷³ che autorevole dottrina ha ricondotto al *genus* dei tributi propri¹⁷⁴. Poi, sulla scorta di quanto già detto in precedenza sulla natura giuridica dell'intesa, questa non può essere sufficiente *in se ipsa* a determinare il sistema di finanziamento delle funzioni, ma è al più condizione necessaria affinché le Camere possano emanare la legge di differenziazione che contenga le modalità di finanziamento delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Al fine di garantire un sistema efficiente e resiliente mi sembrano quanto mai opportune delle clausole di durata e di flessibilità che permettano di migliorare il sistema di finanziamento sulla base dell'esperienza e adattarlo al mutamento di fabbisogni nel corso del tempo. Sarebbe stato probabilmente più corretto inserire nella legge in esame uno schema generale sul punto, per quanto suscettibile di specificazioni caso per caso, piuttosto che rimettere totalmente la determinazione di tali elementi fondamentali alle singole leggi di differenziazione o, in maniera piuttosto rischiosa, alla pura libertà negoziale di Stato e Regioni¹⁷⁵.

Mi sembra il caso, giunti a questo punto, di introdurre alcuni elementi più specifici riguardo il finanziamento delle funzioni decentrate aggiuntive che verrebbero attribuite alle Regioni che accedono ad un regime di autonomia differenziata. Sulla base dell'art. 119 della Costituzione e del combinato disposto della legge n. 42/2009 e del decreto legislativo n. 68/2011 si può offrire un quadro sintetico del modello di finanziamento in un regime di regionalismo asimmetrico¹⁷⁶. Mi sembra dovuto premettere che tale sistema deve tener conto del fatto che l'attuazione del federalismo fiscale costituisce una delle *milestones* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. L'art. 141 della Legge di bilancio del 2023 ha fissato come termine per l'implementazione di tale riforma della finanza regionale il 2027. Nel caso di funzioni delegate che danno origine a nuovi costi LEP, verrà applicata una specifica maggiorazione rispetto

¹⁷³ G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, cit., pp. 823-824.

¹⁷⁴ F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, 2003, p. 176.

¹⁷⁵ A. ZANARDI, *Se l'autonomia contraddice i principi del federalismo*, in *lavoce.info*, 2023.

¹⁷⁶ A. PETRETTO, *Autonomia differenziata e finanziamento delle Regioni a statuto ordinario: l'idea si ripropone insieme ai problemi*, in *Società italiana di economia pubblica*, 2023, pp. 6-7.

all'aliquota per la partecipazione dell'IVA e/o una partecipazione all'IRPEF, entrambe legate al gettito maturato all'interno del territorio regionale interessato. Per i nuovi costi non LEP, e quindi slegati dai fabbisogni standard, la Regione dovrebbe individuare il finanziamento attraverso l'uso della sua autonomia impositiva, in modo da regolare la propria capacità fiscale, o anche tramite gli eventuali risparmi derivanti dall'autonomia differenziata. Tali sono, quindi, i requisiti per finanziare l'autonomia rafforzata di una Regione che ne fa richiesta.

Attraverso l'art. 9 della legge n. 86/2024, poi, il legislatore si è preoccupato di inserire una serie di clausole finanziarie, come recita la stessa rubrica dell'articolo. I primi due commi dell'articolo sono ancorati ai principi costituzionali di cui all'art. 81 della Costituzione. Al primo comma si stabilisce che l'attuazione della legge e/o dell'intesa non deve generare "nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica". Il testo del secondo capoverso rinvia espressamente all'art. 17 della legge n. 196/2009. Nello specifico, infatti, si stabilisce che il finanziamento dei LEP, da effettuare sulla base dei costi e fabbisogni standard che siano stati determinati, deve rispettare non solo gli equilibri di bilancio ma anche il principio della copertura finanziaria delle leggi in attuazione del principio ex art. 81 co. 3 della Costituzione. Ma è il terzo comma dell'articolo in parola a presentare un profilo di complessità. La previsione in questione è rivolta infatti alle Regioni non differenziate e mira a tutelare le stesse da possibili squilibri di sistema derivanti dall'accesso di altre Regioni al regime di differenziazione. Oltre ad essere garantita l'invarianza finanziaria delle Regioni non differenziate, il testo della norma fa riferimento alle previsioni dal contenuto solidaristico contenute nell'art. 119 Cost. e, in particolare, cita i commi terzo, quinto e sesto. Nell'ultimo periodo, invece, ribadisce ancora una volta che il procedimento di differenziazione non può penalizzare le Regioni ordinarie e simmetriche nell'allocazione delle risorse. Il testo del disegno di legge n. 615/23 è stato modificato per includere la specificazione che quest'ultima previsione resta applicabile anche qualora fosse in gioco la garanzia del rispetto dei LEP. Un'ulteriore aggiunta è quella inserita nell'ultimo periodo di questo comma per cui si garantisce "la

perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante”. Il legislatore ha poi ritenuto di inserire un comma ulteriore rispetto all’art. 8 del disegno di legge e ha previsto che “Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'articolo 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della governance economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea”. Sul punto bisogna notare che, se da un lato lo Stato “si assicura” impedendo alle Regioni differenziate di sottrarsi al concorso agli obiettivi di finanza pubblica, dall’altro rimane abbastanza oscuro secondo quali modalità lo Stato possa “prevedere” un concorso senza una modifica della legge di differenziazione tenendo conto della novità di questa disciplina e dello speciale status delle Regioni differenziate. Sarebbe probabilmente opportuno, in questo senso, che il legislatore intervenga nel definire procedure chiare che possibilmente prevedano un coinvolgimento della Regione, lasciando l’intervento unilaterale dello Stato come ipotesi sussidiaria. Per quanto la norma in esame dimostri una cura lodevole nel voler prevenire squilibri di sistema e penalizzazioni, anche accidentali, a sfavore delle Regioni non differenziate, rimangono aperte una serie di questioni. In particolare, la sfida più grande sarà riuscire a conciliare tre aspetti che possono facilmente risultare in tensione: il rispetto dei LEP (sia nelle Regioni ordinarie che in quelle differenziate), l’osservanza dei vincoli finanziari e di bilancio e la responsabilizzazione delle Regioni ad autonomia differenziata.

2.2.4. Le materie oggetto di devoluzione

Occorre, a questo punto, soffermarsi sull’elemento oggettivo della differenziazione. Un dato da chiarire in prima battuta è che la legge 86/2024 non specifica ulteriormente il dettato costituzionale di cui all’art. 116 co. 3 su

quali materie siano devolvibili o meno. In questo caso, la scelta di lasciare come unico filtro tra la norma costituzionale e la legge di differenziazione il frutto della negoziazione, qual è l'intesa, mi sembra condivisibile nonostante qualcuno¹⁷⁷ abbia auspicato una legge quadro per la riorganizzazione della distribuzione delle competenze. A mio avviso, però, la determinazione delle materie o di determinate funzioni di queste materie¹⁷⁸ (il legislatore utilizza l'espressione "ambiti di materie") da devolvere dipende dalle contingenze del momento oltre che, a maggior ragione, dalle peculiarità proprie di ogni Regione che aspira ad ottenere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Proprio avendo riguardo per la scelta di queste parole da parte del legislatore costituzionale vale la pena iniziare questa analisi del contenuto oggettivo dell'art. 116 co. 3. Infatti, anche il co. 1 dello stesso art. 116 della Costituzione utilizza l'espressione "forme e condizioni particolari di autonomia" per descrivere il regime di autonomia delle Regioni a statuto speciale. Ciò che distingue la specialità dalla differenziazione è che la prima "dispone" di tale forma di autonomia. Alle altre Regioni, invece, "possono essere attribuite forme ulteriori e condizioni particolari di autonomia"¹⁷⁹. Chiarito questo punto, possiamo osservare che l'art. 116 co. 3 detta un elenco puntuale delle materie che possono essere oggetto di devoluzione attraverso un rinvio ai co. 2 e 3 dell'articolo successivo della Costituzione. In merito al co. 2, che detta l'elenco delle materie oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato, sono citate la lettera l) (ma solo limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace), la lettera n) e la lettera s). Per quanto riguarda, invece, il comma seguente, che elenca le materie oggetto di potestà legislativa concorrente, l'art. 116 co. 3 della Costituzione rinvia alla sua interezza. Quest'ultimo punto, come si vedrà in seguito, pone non poche problematiche sul piano sistematico in quanto determinate materie risultano di difficile devoluzione a favore della Regione.

¹⁷⁷ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p.168.

¹⁷⁸ Nicola COLAIANNI, *Autonomia differenziata: ovvero privilegiata*, cit.

¹⁷⁹ F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie e nuove forme di specialità*, in A. FERRARA, G. M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 310 e 312.

Per quanto riguarda il profilo quantitativo si è dibattuto in dottrina tra quanti erano fermamente contrari alla possibilità di una devoluzione integrale di tutte le funzioni menzionate dall'art. 116 co. 3 della Costituzione¹⁸⁰ e quanti invece la ritengono un'opzione ammissibile¹⁸¹ seppur con delle dovute precisazioni. Ritengo che sia preferibile il secondo orientamento in quanto più aderente alla lettera della Costituzione e l'art. 3 co. 3 della legge n. 86/2024 sembra dare un'ulteriore indicazione in tale senso. A mio avviso, infatti, spetta *in primis* al governo e alla Regione interessata definire l'ampiezza del contenuto sostanziale dell'intesa, auspicabilmente sulla base di un'istruttoria che tenga conto delle spese quanto delle conseguenze per le Regioni non differenziate¹⁸², e in seconda battuta sarà il Parlamento a confermare o ridefinire i confini dell'intesa in via discrezionale. A questo punto può essere introdotta una riflessione su quelle che sono state definite dalla dottrina come materie "strutturalmente non devolvibili"¹⁸³. Un primo elemento da tenere in considerazione a tal riguardo attiene all'aspetto temporale. Infatti, sono passati oltre vent'anni dalla riforma del Titolo V senza che il procedimento di cui all'art. 116 co. 3 abbia superato le fasi iniziali ed è da segnalare l'assenza di una disciplina di attuazione di questa norma costituzionale. In questo lasso di tempo la tecnica, la società e l'ordinamento stesso sono profondamente cambiati mentre il testo della norma in esame è rimasto invariato. A ciò si aggiunge che l'eventuale devoluzione di determinate materie, quali, solo per citarne due, il commercio con l'estero o produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, potrebbero provocare una tensione notevole rispetto ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale e soprattutto con il principio unitario¹⁸⁴. Non credo che una legge di differenziazione, che preveda

¹⁸⁰ G. MACCIOTTA, *Art. 116, terzo comma, una logica di sistema: perché sia efficace e non un privilegio di pochi*, in www.astrid-online.it, 25 marzo 2019, p. 4., sostiene, in maniera a mio parere eccessiva, che tramite una devoluzione totalitaria delle materie di cui all'art 117 co. 3 Cost. si opererebbe un'abrogazione implicita della competenza legislativa concorrente.

¹⁸¹ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., pp. 265 e ss.

¹⁸² Nicola COLAIANNI, *Autonomia differenziata: ovvero privilegiata*, cit.

¹⁸³ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 13.

¹⁸⁴ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 267.

l'attribuzione di funzioni "strutturalmente non devolvibili", possa essere considerata scevra di sospetti di incostituzionalità.

2.2.5. Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale

Un ultimo profilo di natura sostanziale che vale la pena esaminare è quello relativo alle misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale. La perequazione rappresenta la chiave di volta del processo federalista¹⁸⁵ e non è forse eccessivo affermare che dalla corretta implementazione di queste misure dipende il bilanciamento del conferimento di forme particolari ed ulteriori di autonomia a determinate Regioni con il principio solidaristico e con la piena fruizione dei diritti sociali di cittadinanza su tutto il territorio nazionale. Prima di procedere nell'esposizione della normativa rilevante in tal senso contenuta nella legge n. 86/2024 è opportuno prima inquadrare il tema sotto il profilo delle fonti costituzionali e delle norme legislative principali di riferimento. Con riguardo alla Costituzione, bisogna far riferimento ai commi terzo, quinto e sesto dell'art. 119. Questi tre commi prevedono, nell'ordine: l'istituzione di un fondo perequativo, ricollocamenti di risorse ed interventi speciali dello Stato a favore degli enti locali (Regioni incluse) per "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni" e, infine, l'ultimo comma "promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità". Dopo aver messo a fuoco le previsioni costituzionali rilevanti passiamo alla legge n. 42/2009 che già abbiamo avuto modo di considerare nel corso di questa ricerca. Questa norma infatti prevede una distribuzione delle risorse sulla base di fabbisogni standard al fine di "garantire sull'intero territorio nazionale il

¹⁸⁵ R. GALLIA, *Perequazione infrastrutturale*, (2011) 3 *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, p. 719.

finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali”. Ed è proprio per garantire tutto ciò che la perequazione entra in gioco. Infatti, bisogna tener conto del “del contesto istituzionale e socioeconomico italiano; in particolare si registrano notevoli differenze tra le aree territoriali e squilibri tra le diverse zone del paese che non mancano di pesare anche sull'assetto finanziario delle amministrazioni locali”¹⁸⁶. Infatti, gli strumenti della perequazione hanno “lo scopo di correggere una disomogenea distribuzione delle basi imponibili e anche dei bisogni di spesa e tendono ad ottenere un omogeneo livello dei servizi offerti alla cittadinanza a parità di sforzo fiscale sostenuto”¹⁸⁷. La perequazione può essere di due tipi¹⁸⁸: orizzontale o verticale, a seconda che gli interventi siano tra enti di pari rango o invece sia lo Stato a intervenire a favore di un ente locale. Allo stato attuale il principale strumento di perequazione è il Fondo di solidarietà comunale¹⁸⁹ ma a partire dal 2025 le risorse di perequazione verticale saranno trasferite, in ottemperanza alla sentenza 71/2023 della Corte costituzionale, al Fondo di equità livello servizi¹⁹⁰, la cui componente perequativa sarà aumentata nel tempo ai sensi dell’art. 57 del decreto-legge n. 124 del 2019 convertito con modificazioni dalla legge n. 157/2019¹⁹¹.

Procederemo ora nella disamina dell’art. 10 della legge n. 86/2024, analizzando e commentando ciascun comma. Partendo dal primo comma, questo si prefigge di preservare l'unità nazionale e favorire lo sviluppo economico, la coesione sociale e la riduzione degli squilibri economici e sociali

¹⁸⁶ Corte dei conti, *Audizione della Corte dei conti: Tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale* (Commissione Parlamentare per l'Attuazione del Federalismo Fiscale, 22 maggio 2024), p. 25.

¹⁸⁷ Corte dei conti, *Audizione della Corte dei conti: Tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale*, *Ibid.*

¹⁸⁸ Corte dei conti, *Audizione della Corte dei conti: Tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale*, *Ibid.*, p. 26.

¹⁸⁹ Corte dei conti, *Audizione della Corte dei conti: Tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale*, *Ibid.*

¹⁹⁰ Corte dei conti, *Audizione della Corte dei conti: Tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale*, *Ibid.*

¹⁹¹ Corte dei conti, *Audizione della Corte dei conti: Tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale*, *Ibid.*, p.27.

garantendo, in conformità con l'articolo 119 della Costituzione, l'effettivo esercizio dei diritti civili e sociali in tutte le Regioni, comprese quelle che non stipulano intese e il legislatore individua quattro differenti modalità attraverso le quali raggiungere questi obiettivi. Alla lettera a) prevede l'unificazione delle fonti di finanziamento per semplificare e ottimizzare l'uso delle risorse, mantenendo specifici vincoli di destinazione e la programmazione in corso; alla lettera b) invece la semplificazione delle procedure amministrative per le risorse di parte corrente; alla lettera seguente promuove misure di perequazione infrastrutturale e di supporto alle isole; infine, alla lettera d) prevede di misure per promuovere la mobilità, la continuità territoriale, la fiscalità di sviluppo e la tutela degli ecosistemi nelle isole. Come si può osservare, oltre a misure di ordine generale legate all'uso delle risorse di cui alle prime due lettere, emergono come direttrici principali le misure legate alla perequazione infrastrutturale e all'insularità. Il tema della perequazione rimane centrale anche nel comma successivo che, oltre a rinviare all'art. 119 co. 3 relativo alla perequazione, rinvia anche alla sua normativa di esecuzione e in particolare al fondo perequativo (da finanziare con compartecipazioni al gettito dell'IVA) che sarà istituito al più tardi nel 2027 di cui all'art. 15 co. 5 del decreto legislativo n. 68/2011. Il legislatore pone poi anche due limiti alle misure perequative ovvero i principi generali del diritto tributario nazionale di cui all'art. 2 della legge n. 111/2023 e "l'attuazione della *milestone* del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14)". Infine, il terzo e ultimo comma pone in capo al governo un obbligo di informativa alle Camere e alla Conferenza Unificata rispetto alle misure intraprese in conformità con il primo comma dell'art. 10 della legge n. 86/2024.

Passiamo ora a commentare quest'articolo e a compiere alcune considerazioni di sistema. Bisogna innanzitutto segnalare positivamente l'inserimento di un riferimento espresso alla perequazione infrastrutturale che era inizialmente assente nel ddl n. 615/23 e che denota il riconoscimento della necessità di garantire una dotazione di infrastrutture omogenea sul territorio nazionale al fine di permettere ai cittadini di "accedere a servizi

quantitativamente e qualitativamente adeguati ed offrire un ambiente favorevole allo sviluppo di impresa”¹⁹². Inoltre, mi sembra che l’art. 10 della legge n. 86/2024 sia, nel suo complesso, coerente rispetto alla normativa costituzionale di riferimento. Infatti, prevede la promozione “dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, dell’insularità, della rimozione degli squilibri economici e sociali e del perseguimento delle ulteriori finalità” attraverso una serie di quattro modalità esemplificative che sono da ritenersi, ai sensi della lettera del primo comma, non esclusive. Ma se da un lato va riconosciuto il pregio di una normativa così ampia e omnicomprensiva non si può neppure nascondere che questa stessa normativa necessita di essere specificata, definita e, in ultima istanza, applicata. Mi sento di concordare con quanti affermano che il legislatore abbia voluto “rimandare le scelte cruciali al futuro”¹⁹³ ma penso che sia opportuno cautelarsi sin da subito e soprattutto ascoltare il monito della Corte dei Conti che mette in guardia rispetto alla possibilità che “i fabbisogni determinati dal completamento della riforma potrebbero richiedere risorse superiori a quelle necessarie per coprire la spesa storica; pertanto, potrebbe rendersi necessario un apporto ulteriore di risorse e un maggiore coordinamento fra gli aspetti fiscali e quelli connessi alle esigenze autonomistiche”¹⁹⁴. Inoltre, un punto rischio più che concreto al quale bisognerà saper rispondere con la perequazione è quello dell’extra-finanziamento derivante dalla compartecipazione erariale che andrà a beneficio delle Regioni differenziate più ricche¹⁹⁵.

¹⁹² Roberto GALLIA, *Perequazione infrastrutturale*, cit., p. 719.

¹⁹³ R. ARCANO, A. CAPACCI, G. GALLI, *Cosa prevede davvero la legge sull’autonomia differenziata e perché è tanto controversa* (Osservatorio CPI, 13 luglio 2024).

¹⁹⁴ Corte dei conti, *Audizione della Corte dei conti: Tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale*, cit., p. 32.

¹⁹⁵ Nicola COLAIANNI, *Autonomia differenziata: ovvero privilegiata*, cit.

2.2.6. Il ruolo delle Conferenze e della Commissione paritetica nell'autonomia differenziata

In questo sottocapitolo andremo ad esaminare il ruolo delle Conferenze nel procedimento di differenziazione dell'autonomia per poi compiere alcune considerazioni. In particolare, bisognerà considerare se e in che modo la cooperazione verrà influenzata dalla implementazione dell'autonomia differenziata. Inoltre, si proverà a valutare le scelte del legislatore chiedendosi come si sarebbe potuto rendere ancor più centrale il ruolo delle Conferenze in questo contesto. Mi sembra opportuno ricordare, prima di entrare nel dettaglio, che l'art. 116 co. 3 della Costituzione non prevede espressamente il coinvolgimento delle Conferenze (ed esse stesse non sono disciplinate in Costituzione). Inoltre, cercheremo di esaminare il ruolo della Commissione paritetica ex legge n. 86/2024 per valutare se tale Commissione sia una sede di cooperazione o sia, eventualmente, idonea a diventarlo.

A questo punto, sulla base di quanto previsto dalla legge n. 86/2024, procediamo nell'analisi di quello che è il ruolo assegnato dal legislatore alle Conferenze. Una distinzione preliminare risulta necessaria: infatti, alle Conferenze spetterà a seconda dei casi di essere titolari di diritti di informativa, di stipulare intese con riguardo a specifici aspetti ma anche di monitorare e offrire raccomandazioni alle Regioni che accedono ad un regime di autonomia differenziata. Tutti questi ruoli e funzioni risultano coerenti con quanto disposto dal decreto legislativo n. 281/97 che detta la disciplina delle Conferenze. Partendo dall'art. 2 della legge n. 86/2024 è possibile notare che è in capo al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie l'obbligo di informare la Conferenza Stato-Regioni, contestualmente alle Camere, prima dell'avvio dei negoziati. Al comma quarto del medesimo articolo si prevede poi che la Conferenza unificata si esprima con parere sullo schema di intesa preliminare, subito prima che le Camere si esprimano con atti d'indirizzo sul medesimo testo. Al comma seguente si prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri debba presentare una relazione motivata solo qualora lo schema d'intesa definitivo si discosti dagli atti di indirizzo delle Camere ma

non anche quando questo devi rispetto al parere della Conferenza unificata. Credo che un obbligo di informazione nei confronti della Conferenza unificata, in quest'ultimo caso, sarebbe stata opportuna.

All'art. 3, il legislatore ha ritenuto di assegnare un ruolo alle Conferenza unificata anche all'interno del procedimento di determinazione dei LEP. Adesso lo osserveremo nel dettaglio e punto per punto. Al secondo comma si presenta la medesima situazione rispetto a quella esposta poc'anzi con riferimento agli schemi d'intesa definitivi: sia il Parlamento che la Conferenza unificata sono consultati ma solo alla prima deve render conto il governo nel caso in cui si discosti dalle sue indicazioni. Al comma quarto, invece, si prevede che la Commissione paritetica riferisca con cadenza annuale alla Conferenza Unificata sulle attività di monitoraggio realizzate. Al comma successivo, come già è stato esaminato nel capitolo precedente, la Conferenza unificata presenta delle raccomandazioni alle Regioni rispetto alle criticità che si sono manifestate rispetto ai LEP e sentendo i Presidenti delle Regioni interessate. Al comma settimo, poi, si stabilisce che anche sugli schemi di decreto di aggiornamento dei LEP la Conferenza unificata si esprima con parere. Passando ora all'art. 8 relativo al monitoraggio è possibile constatare che al primo comma è conferito alla Conferenza unificata un diritto di informativa da parte della Commissione paritetica in ordine agli esiti della valutazione degli oneri finanziari derivanti dall'attuazione dell'autonomia differenziata. Al comma successivo si prevede lo strumento dell'intesa al fine di effettuare "le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese ai sensi dell'articolo 5, comma 2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili". Infine, all'art. 10 co. 3 è presente un obbligo generale di informativa da parte del governo alla Conferenza unificata rispetto alle iniziative di cui all'art. 1 della legge n. 86/2024.

A questo punto è possibile fare alcune considerazioni rispetto al ruolo delle Conferenze nel procedimento di autonomia differenziata. In primo luogo, mi sembra opportuno accogliere con favore la scelta del legislatore di assegnare un ruolo alle Conferenze in pressoché ogni fase della procedura di negoziazione e devoluzione dell'autonomia differenziata, anche con riferimento

a passaggi particolarmente delicati quali la determinazione dei LEP. Allo stesso tempo appare necessario sottolineare il ruolo delle Conferenze è sostanzialmente limitato ad assumere informazioni e a formulare pareri dai quali il governo può liberamente discostarsi e senza dover motivare la sua scelta (a differenza di quanto avviene con le raccomandazioni del Parlamento). Non ritengo che si sarebbero potute prevedere funzioni ulteriori per le Conferenze, in particolar modo in ambito di determinazione dei LEP che sono una materia di competenza esclusiva dello stato ai sensi dell'art. 117 co. 2 lett. m) della Costituzione. Due questioni però mi sembrano meritevoli di essere esaminate più approfonditamente: innanzitutto, il procedimento di *peer review* di cui all'art. 3 co. 5 della legge n. 86/2024 e poi il ruolo della Commissione paritetica, disciplinata all'art. 5 co. 1 della medesima legge, rispetto agli organi e alle procedure di regionalismo cooperativo.

Con riferimento al primo punto, ritengo che questo meccanismo di *peer review* e di dialogo tra Regioni possa avere più di un vantaggio. Da un lato, può contribuire a responsabilizzare le Regioni che ottengono forme e condizioni di autonomia poiché queste sapranno di essere sottoposte a scrutinio da parte delle altre Regioni e questo, pur potendo la Conferenza unificata esprimersi solo con delle raccomandazioni, può avere delle conseguenze importanti sul piano politico e sulla percezione da parte dell'opinione pubblica della qualità dell'amministrazione in una data Regione. Con riferimento al ruolo della Commissione paritetica di cui all'art. 5 co. 1, mi sembra opportuno sottolineare in maniera positiva che affidare a questo organismo un ruolo delicato come la proposta dei "criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" promuove una collaborazione tra Stato ed enti locali, coinvolgendo quest'ultimi anche su aspetti tecnici. e nella fase iniziale del procedimento di determinazione di questi criteri.

3. Quale futuro per la legge n. 86/2024?

3.1. La legge n. 86/2004 e i principi costituzionali

In questa sezione andremo ad esaminare in che modo la legge n. 86/2024 si concilia con determinati principi costituzionali. Ritengo infatti, ai fini della completezza di quest'opera, dopo aver proceduto ad una elaborazione teorica nel primo capitolo e ad una disamina della legge in esame nel capitolo precedente, analizzandone gli aspetti procedurali e sostanziali, che sia ora il momento di cambiare prospettiva e di osservare come questa legge si pone rispetto all'ordinamento costituzionale e, nello specifico, rispetto a determinati principi. In primo luogo, andremo a considerare la tensione tra il principio autonomistico di cui all'art. 5 da un lato e i principi di unità ed indivisibilità dello Stato di cui allo stesso art. 5 e quello solidaristico dall'altro. Inoltre, ci soffermeremo sui principi di bilancio enunciati all'art. 81 e infine sarà considerato il rispetto dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" per come previsto al primo comma dell'art. 117.

L'art. 5 della Costituzione a prima vista può sembrare contraddittorio nel sancire prima il principio di unità ed indivisibilità dello Stato e poi nell'affermare il ruolo dell'autonomia e del decentramento. In realtà, il dettato costituzionale pone un limite ben preciso all'autonomia e al decentramento, ovvero sia che l'attuazione di questi due principi deve essere effettuata in conformità con il principio unitario. Sulle ragioni storiche e politiche che hanno portato l'Assemblea costituente a formulare la norma in questi termini ci si è già soffermati nel primo capitolo e concentriamoci ora sul contenuto di questo principio. La Corte costituzionale può esserci d'aiuto e ritorniamo sulla già esaminata sentenza 118/2015 nel passaggio in cui la Consulta chiarisce che "l'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988)". La Corte, come si evince da questo passaggio, definisce l'unità della Repubblica come un elemento essenziale

dello Stato ancora prima che come principio. Pertanto, si può ritenere che sia un elemento talmente fondante che, se fosse scalfito non si tratterebbe solamente di una grave violazione della Costituzione ma ancor di più di un pericolo più che concreto all'esistenza stessa dello Stato. Sulla base di ciò si può facilmente concludere che l'attuazione del principio autonomistico non può in nessuna circostanza intaccare il principio unitario. Sulla base di questa premessa occorre cercare di determinare, adesso, se la legge n. 86/2024 rappresenta un'attuazione del principio autonomistico che sia conforme al principio unitario o piuttosto sia neutra rispetto a questa tensione tra principi. Mi trovo propenso ad abbracciare questa seconda ipotesi: se la legge può essere criticata da un punto di vista politico e per le sue conseguenze politiche, non mi sembra, invece, di rilevare particolari criticità per quanto concerne la legittimità costituzionale della norma in esame. Mi sembra, infatti, che la legge 86/2024, pur lasciando il pallino in mano al governo e in particolare al Presidente del Consiglio dei ministri, sia corredata di garanzie procedurali e sostanziali tali da modulare gli effetti della differenziazione sulle Regioni non differenziate per il tramite, soprattutto, di una procedura dettagliata di definizione dei LEP e di un coinvolgimento nel procedimento generale di differenziazione, seppur non sul piano decisionale, delle Camere e delle autonomie locali attraverso le Conferenze. Con riguardo al Parlamento, poi, non mi sembra di rilevare problemi qualora il suo ruolo in sede di approvazione della legge di differenziazione non sia di mera ratifica. E ovviamente ogni legge di differenziazione, come attuazione dell'art. 116 co. 3 della Costituzione, non solo dovrà essere conforme a quanto prescritto da questa norma ma potrà anche essere sottoposta allo scrutinio della Consulta con riferimento alla sua compatibilità con il principio unitario¹⁹⁶. In particolare, una legge di differenziazione potrebbe presentare profili patologici in tal senso in caso di trasferimento di materie "strutturalmente non devolvibili"¹⁹⁷ e, soprattutto, qualora la differenziazione non sia bilanciata da interventi normativi volti a garantire la perequazione e la solidarietà tra territori¹⁹⁸. Sulla base di quanto esaminato, non mi sembra di rilevare profili critici rispetto al parametro del

¹⁹⁶ Nicola COLAIANNI, *Autonomia differenziata: ovvero privilegiata*, cit.

¹⁹⁷ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 13.

¹⁹⁸ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 277.

principio unitario nella legge n. 86/2024. Ritengo infatti che questa legge si ponga in maniera neutrale rispetto a questo principio e che anzi il procedimento di negoziazione, determinazione e concessione dell'autonomia differenziata è corredato da una serie di garanzie, tra tutte la determinazione dei LEP e il coinvolgimento delle Camere e del sistema delle Conferenze. Restano inoltre a disposizione i poteri sostitutivi del governo di cui all'art. 120 co. 2 della Costituzione. Seppur un ruolo centrale in ambito di autonomia differenziata per il governo può alleviare i timori di una violazione del principio unitario, c'è chi mette in guardia rispetto alla possibilità che l'autonomia differenziata, soprattutto in concomitanza con la riforma costituzionale che dovrebbe introdurre il 'premierato', possa trasformarsi in "centralismo diffuso"¹⁹⁹. In particolar modo, alcuni autori²⁰⁰ temono per l'equilibrio tra poteri dello Stato e a come il combinato disposto tra la legge n. 86/2024 e la riforma costituzionale, ancora in cantiere, sul 'premierato' possa ridurre il ruolo e le prerogative delle Camere a favore del governo.

Passiamo ora a considerare la congruità della legge n. 86/2024 rispetto ai principi di cui all'art. 81 della Costituzione e in particolare con i principi di equilibrio di bilancio e di copertura finanziaria delle leggi di cui, rispettivamente ai commi primo e terzo. Anche in questo caso, ritengo che la legge sia sostanzialmente neutrale rispetto a questi principi dal momento che le funzioni LEP non possono essere devolute senza la previa determinazione dei LEP come previsto all'art. 2 co. 2 della legge n. 86/2024 e poiché, all'art. 9 sono previste delle clausole finanziarie. Inoltre, l'art. 4 prevede che i trasferimenti di funzioni, sia per materie LEP che non LEP, possono essere effettuati solo qualora esistano le coperture finanziarie. Una legge di differenziazione che non rispetti queste norme sarebbe in manifesta violazione dei principi costituzionali di finanza pubblica. Tuttavia, rimangono una serie di perplessità di ordine generale rispetto alla determinazione dei LEP e rispetto al costo complessivo di questa riforma. Con riferimento al primo punto è da segnalare che nella lettera²⁰¹ rivolta al Ministro degli affari regionali e le autonomie da Giuliano

¹⁹⁹ G.M. FLICK, *Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità e interrogativi*, cit., p. 4.

²⁰⁰ G.M. FLICK, *Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità e interrogativi*, *Ibid.*; N. COLAIANNI, *Autonomia differenziata: ovvero privilegiata*, cit.

²⁰¹ *LEP, quattro saggi lasciano il comitato: ecco la lettera di dimissioni*, in *Il Mattino*, 4 luglio 2023.

Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo e Alessandro Pajno, con cui questi hanno rassegnato le proprie dimissioni dal Comitato per la determinazione dei LEP, emerge una critica rispetto al fatto che la procedura di determinazione dei LEP non fosse sufficientemente vincolata al rispetto dei principi enunciati all'art. 81 della Costituzione. Non mancano, poi, delle critiche e perplessità rispetto ai costi di questa riforma e ad una attuazione dell'autonomia differenziata che sia rispettosa dei principi di finanza pubblica, tanto da parte della dottrina²⁰² quanto anche delle istituzioni²⁰³ alle quali si è unita, da ultima, anche la Commissione europea che nel *Country report* per l'Italia del 2024²⁰⁴ afferma che il regionalismo asimmetrico e l'aumento di complessità nel sistema di *governance* che ad esso si accompagna, può avere come conseguenza un aumento della spesa pubblica ma può essere onerosa anche per i privati. In conclusione, nonostante le riserve sulla possibilità di reperire risorse sufficienti all'implementazione dell'autonomia differenziata, ritengo che il testo della legge n. 86/2024, attraverso le garanzie in esso contenute, sia rispettoso dei principi enunciati all'art. 81 della Costituzione.

Adesso è giunto il momento di considerare la legge n. 86/2024 in relazione al primo comma dell'art. 117 della Costituzione e al rispetto dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali", anche in relazione all'attuazione del PNRR. L'attenzione sarà concentrata su tre punti: il rinvio al PNRR presente all'art. 10 co. 2, la posizione della Commissione europea nel *Country report* del 2024 per l'Italia e, infine, l'impatto dell'autonomia differenziata sull'implementazione del diritto europeo. Cominciando dal primo punto è possibile osservare che l'art. 10 co. 2 lega la perequazione anche alla realizzazione del federalismo fiscale per le Regioni

²⁰² G.M. FLICK, *Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità e interrogativi*, cit., p. 5.

²⁰³ Corte dei conti, *Audizione della Corte dei conti: Tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale*, cit., 20-21; *Disegno di legge AS 615, "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"*, Memoria della Banca d'Italia, Senato della Repubblica, 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali), 19 giugno 2023, pp. 15-16; G. ARACHI, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, Commissione 1^a del Senato della Repubblica, Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione, 6 giugno 2023.

²⁰⁴ Commissione Europea, *2024 Country Report - Italy: Accompanying the Document Recommendation for a Council Recommendation on the Economic, Social, Employment, Structural and Budgetary Policies of Italy*, cit.

ordinarie come una *milestone* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Per quanto tale previsione abbia semplice natura dichiarativa, rimane comunque lodevole aver inserito un riferimento al PNRR in tema di perequazione e federalismo fiscale. Si sarebbe potuto fare anche di più, inserendo una clausola di salvaguardia generale per cui l'attuazione dell'autonomia differenziata non può in alcun modo ostacolare o rendere più difficile o onerosa il raggiungimento degli obiettivi e la realizzazione delle riforme di cui al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. A questo punto ci possiamo soffermare brevemente sul *Country report* del 2024 per l'Italia, redatto dalla Commissione europea e che si è già citato in relazione al rischio di un aumento di oneri finanziari per il settore pubblico e quello privato derivante dall'autonomia differenziata. A questa critica mossa dalla Commissione se ne aggiungono altre due: da un lato, la mancata definizione di criteri oggettivi *a priori* per regolamentare la possibilità d'accesso alle Regioni ordinarie all'autonomia differenziata²⁰⁵ e, dall'altro, la definizione dei LEP solo per alcune delle materie che possono essere trasferite alle Regioni differenziate. Si potrebbe rispondere alla Commissione europea sottolineando che l'art. 116 co. 3 non richieda la definizione di criteri oggettivi per l'accesso all'autonomia differenziata che può, pertanto, essere lasciata come scelta ad una determinazione politica effettuata in prima battuta in sede negoziale tra governo e Regione e successivamente in sede di legislazione dalle Camere. Inoltre, è pacifico che la determinazione dei LEP sia applicabile solo a determinate materie tra quelle elencate all'art. 117 della Costituzione. Mi sembra improbabile che la Commissione possa spingersi oltre dei semplici moniti con riferimento alla legge n. 86/2024, essendo peraltro quest'ultima una legge che detta solo la disciplina generale e procedurale di differenziazione dell'autonomia. Invece, è ben prevedibile che la Commissione vigilerà sul contenuto delle singole leggi di differenziazione e sulla loro esecuzione potendo, qualora l'attuazione del regionalismo asimmetrico si ponesse in contrasto con il diritto europeo, iniziare una procedura d'infrazione ai sensi degli artt. 258 e 259 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Un'ultima considerazione va effettuata con riguardo

²⁰⁵ Commissione Europea, *2024 Country Report - Italy: Accompanying the Document Recommendation for a Council Recommendation on the Economic, Social, Employment, Structural and Budgetary Policies of Italy*, *Ibid.*, p. 16.

all'implementazione delle direttive europee da parte delle Regioni 'differenziate'. Come la giurisprudenza²⁰⁶ della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha chiarito, l'Unione Europea non si interessa alla distribuzione dei poteri e delle competenze tra i vari livelli di *governance* negli Stati membri ma ciascuno Stato membro può essere dichiarato in violazione dell'obbligo di trasposizione delle direttive europee in virtù dell'art. 288 co. 3 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea anche nel caso in cui, secondo il diritto domestico di quello Stato membro, la responsabilità di trasporre la direttiva spettasse ad un'entità sub statale. Per quanto riguarda il sistema di governance multilivello in Italia, la Corte costituzionale ha ritenuto che Stato e Regioni debbano trasporre le direttive nelle rispettive materie di propria competenza²⁰⁷. Sulla base di queste premesse è risultato necessario approntare un quadro normativo ed istituzionale in grado di garantire un recepimento celere delle direttive europee²⁰⁸ e il punto d'arrivo non può che essere la legge n. 234/2012 che detta le "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", tra cui anche le norme sulla fase discendente. In tal senso, viene previsto agli artt. 29 e 40 che Regioni e Province Autonome debbano recepire le direttive nelle materie di loro competenza, pur facendo salvo l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'art. 41 della medesima legge. Mi sembra consigliabile una novellazione della legge n. 234/2012 in seguito all'approvazione della legge n. 86/2024, è nell'interesse dello Stato, infatti, responsabilizzare le Regioni differenziate rispetto agli obblighi di derivazione europea e internazionale. Allo stesso tempo, il regionalismo asimmetrico potrebbe generare un ordinamento frammentato caratterizzato da un quadro particolarmente complesso di distribuzione delle competenze. Una serie di regole uniformi, che tengano conto dell'evoluzione dell'ordinamento non solo limitatamente all'autonomia differenziata, che siano in grado di dettare una disciplina completa ed organica della fase discendente di adattamento al diritto europeo.

²⁰⁶ CGUE, 15 dicembre 2005, C-67/05.

²⁰⁷ Corte cost., sent. n. 63/2008.

²⁰⁸ P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento* (17 aprile 2013), in *federalismi.it*, n. 8/2013, pp. 33-34.

3.2. Il referendum abrogativo sull'autonomia differenziata e il contenzioso costituzionale sulla legge n. 86/2024

La legge n. 86/2024 ha animato un vivace dibattito non solamente in ambito scientifico e rimane, nel momento in cui si scrive, uno dei temi più discussi nell'agone politico. Se nel sottocapitolo precedente si è cercato di mettere in evidenza che la legge n. 86/2024 non presenta profili di manifesta illegittimità costituzionale, non sono dello stesso avviso le Regioni Campania²⁰⁹, Toscana²¹⁰, Puglia²¹¹ e Sardegna²¹² in quanto hanno sollevato questione di legittimità costituzionale presso la Corte costituzionale²¹³. In aggiunta a questo vanno segnalate diverse iniziative referendarie che mirano all'abrogazione parziale o totale della legge e che hanno visto una partecipazione anche di alcuni Consigli regionali²¹⁴.

Partiamo dalle richieste di referendum abrogativo ai sensi dell'art. 75 della Costituzione. Come richiesto da questo articolo è necessario che almeno cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali promuovano il referendum. Da segnalare è l'annuncio pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 6 luglio 2024, n. 157 che ha raggiunto le cinquecentomila firme e mira all'abrogazione totale della legge in questione. Il quesito referendario, ai sensi dell'art. 32 co. 2 della legge n. 352/1970, sarà sottoposto prima ad uno scrutinio di legittimità (da intendersi come conformità alle norme di legge) da parte dell'Ufficio centrale per il referendum. Qualora il controllo dovesse avere esito positivo è previsto, ai sensi dell'art. 33 della stessa legge, un ulteriore controllo da parte del giudice delle leggi che si esprimerà sul referendum adoperando come parametro di ammissibilità l'art 75 co. 2 della Costituzione. All'art. 33 co. 4 si prevede poi che la Corte costituzionale deve decidere con sentenza da pubblicarsi entro il 10 febbraio. Ai sensi dell'art. 34 co. 1 è stabilito che il referendum sia indetto dal Capo dello Stato in una data tra il 15 aprile e il 15 giugno. Pertanto, se il

²⁰⁹ Regione Campania, *Deliberazione della Giunta regionale*, 25 luglio 2024, n. 403.

²¹⁰ Regione Toscana, *Deliberazione della Giunta regionale*, 29 luglio 2024, n. 923.

²¹¹ Regione Puglia, *Deliberazione della Giunta regionale*, 5 agosto 2024, n. 1121.

²¹² Regione Sardegna, *Deliberazione della Giunta regionale*, 21 agosto 2024, n. 30/1.

²¹³ Camera dei Deputati, Servizio Studi, *Le Regioni e l'autonomia differenziata* (29 agosto 2024), p. 5.

²¹⁴ Camera dei Deputati, Servizio Studi, *Le Regioni e l'autonomia differenziata*, *Ibid.*, p. 5.

referendum abrogativo della legge n. 86/2024 dovesse passare indenne il doppio scrutinio della Cassazione e della Corte costituzionale, come peraltro mi sembra di ritenere plausibile, la consultazione referendaria dovrebbe tenersi tra il 15 aprile e il 15 giugno 2025. A quel punto, purché la maggioranza assoluta degli aventi diritto partecipi alla votazione, l'elettorato sarà chiamato a decidere attraverso questo strumento di esercizio di sovranità popolare, se abrogare o meno la legge n. 86/2024.

Passiamo ora ad esaminare i ricorsi presso la Corte costituzionale presentati dalle Regioni che lamentano l'illegittimità costituzionale della legge di attuazione dell'autonomia differenziata. Saranno considerati solo i ricorsi di Campania, Toscana e Sardegna in quanto il ricorso della Puglia non risulta reperibile. Procederemo con l'analizzare e comparare i ricorsi di queste tre Regioni mettendo in evidenza le loro argomentazioni principali. Ognuno di questi ricorsi si basa su presunte violazioni della Costituzione italiana e, nel caso della Sardegna, anche del proprio Statuto speciale. Tuttavia, ciascuna Regione offre una prospettiva unica, pur ponendo al centro temi comuni come la perequazione finanziaria, il ruolo del Parlamento, e la distribuzione delle competenze. Tutte e tre le Regioni contestano la legge n. 86 del 2024 per la sua mancata conformità a vari articoli della Costituzione, in particolare l'art. 116, terzo comma, che regola l'attribuzione di forme particolari di autonomia alle Regioni. La Campania, la Toscana e la Sardegna sostengono che la legge non garantisce condizioni oggettive per l'autonomia differenziata e che non rispetta pienamente i requisiti costituzionali necessari per procedere con la concessione di ulteriori competenze regionali. In particolare, la legge è criticata per non chiarire in modo adeguato le funzioni trasferibili alle Regioni e per non fornire una giustificazione sufficiente per queste attribuzioni. La Regione Campania sottolinea che la mancanza di criteri oggettivi rischia di creare disparità tra le Regioni, favorendo quelle più ricche, mentre la Regione Toscana aggiunge che l'assenza di chiarezza potrebbe minare il sistema della potestà legislativa concorrente. Anche la Sardegna si unisce a questa critica, ma con un'enfasi particolare sulla sua natura di Regione a statuto speciale, evidenziando che la legge potrebbe compromettere le garanzie costituzionali previste per le Regioni con uno statuto differente. Un altro tema centrale nei

ricorsi riguarda la perequazione finanziaria, disciplinata dall'art. 119 della Costituzione. Le tre Regioni temono che la legge n. 86/2024 porti a una distribuzione iniqua delle risorse tra le Regioni, favorendo quelle più ricche e creando ulteriori disparità. La Campania denuncia che la legge potrebbe ridurre le risorse per le Regioni meno sviluppate, violando il principio di perequazione sancito dalla Costituzione, mentre la Toscana critica la possibilità che vengano trasferite intere funzioni alle Regioni senza una corretta valutazione delle risorse necessarie per garantire i LEP su tutto il territorio nazionale. Anche la Sardegna esprime preoccupazione sul tema delle risorse finanziarie, sottolineando che la legge potrebbe imporre limiti inaccettabili alla sua autonomia statutaria, con un sistema di finanziamento che non rispetta il principio di solidarietà. Inoltre, Campania e Toscana contestano il ruolo limitato del Parlamento nel processo di approvazione delle intese tra Stato e Regioni. Entrambe le Regioni ritengono che il Parlamento venga ridotto a una semplice funzione di ratifica delle intese, violando il principio della rappresentanza e limitando il controllo democratico sul trasferimento delle competenze. Questo ruolo limitato del Parlamento viene considerato una violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, previsto dagli artt. 5 e 120 della Costituzione, tema su cui anche la Sardegna esprime forti riserve. Infine, sia la Toscana che la Sardegna contestano la durata decennale delle intese prevista dalla legge. Esse ritengono che questa disposizione limiti la flessibilità e il potere delle Regioni di rivedere o rinegoziare le competenze trasferite, in contrasto con il principio di collaborazione leale tra Stato e Regioni.

Oltre ai punti comuni, ciascun ricorso presenta caratteristiche e argomentazioni specifiche. La Regione Campania concentra gran parte delle sue critiche sulla questione della perequazione finanziaria e sulla mancanza di giustificazioni oggettive per le richieste di autonomia da parte delle Regioni. La Campania teme che la legge n. 86/2024 porti a una frammentazione delle politiche nazionali e alla creazione di Regioni di 'serie A' e 'serie B', con gravi conseguenze per la coesione territoriale e sociale. Inoltre, la Regione critica il fatto che la legge non rispetti pienamente i vincoli costituzionali legati alla ripartizione delle risorse e alla salvaguardia dell'unità della Repubblica. La Regione Toscana, invece, approfondisce il tema della potestà legislativa

concorrente. Essa sostiene che la legge rischia di cancellare il delicato equilibrio tra competenze legislative statali e regionali, attribuendo alle Regioni intere materie senza una distinzione precisa delle funzioni trasferibili. La Toscana denuncia anche la mancanza di chiarezza sui LEP e le risorse necessarie per garantirli. Un altro punto di rilievo del ricorso toscano riguarda la durata delle intese: la previsione di un rinnovo automatico ogni dieci anni viene considerata una violazione dell'autonomia delle Regioni e del principio di controllo sulle proprie competenze. Il ricorso della Regione Autonoma della Sardegna si distingue per la sua attenzione alla condizione di Regione a statuto speciale. La Sardegna denuncia che la legge n. 86/2024 tenta di applicare l'autonomia differenziata anche alle Regioni a statuto speciale, violando le garanzie previste dal proprio Statuto speciale e la Costituzione. In particolare, la Sardegna critica il fatto che la legge impone modalità di adozione delle intese che non rispettano le sue specifiche disposizioni statutarie. Essa sottolinea che l'art. 116, terzo comma, non necessita di una legge generale di attuazione, poiché è una disposizione di immediata applicazione. Inoltre, il ricorso contesta la riserva al governo del potere di iniziativa legislativa, che dovrebbe spettare al Consiglio regionale in base all'art. 121 della Costituzione e all'art. 51 del suo Statuto.

In conclusione, i tre ricorsi condividono molte preoccupazioni comuni, in particolare riguardo alla violazione dei principi costituzionali di uguaglianza, perequazione finanziaria, e collaborazione tra Stato e Regioni. Tuttavia, il ricorso della Sardegna si distingue per la sua particolare attenzione alla protezione dell'autonomia garantita dallo Statuto speciale, e solleva questioni legate alla gerarchia delle fonti e all'applicazione indebita della legge ordinaria su materie che dovrebbero essere regolate da leggi rinforzate o costituzionali. Le Regioni Campania e Toscana condividono una forte critica alla distribuzione delle risorse e alla gestione delle competenze legislative, evidenziando il rischio che la legge n. 86/2024 possa frammentare ulteriormente il quadro istituzionale italiano, creando Regioni con livelli di autonomia molto differenti e con gravi ripercussioni sull'unità della Repubblica. La Consulta avrà dunque modo di esprimersi sulla legittimità costituzionale delle norme impugnate e ritengo particolarmente positivo che la Corte si pronunci così presto potendo così,

laddove non ritenga necessario censurare una norma, chiarire i principi intimamente legati all'autonomia differenziata fornendo così agli attori della differenziazione le coordinate necessarie per un'attuazione dell'autonomia differenziata che sia rispettosa dei principi costituzionali.

Conclusione

In questa opera si è affrontato la complessità del processo federale in Italia nel primo capitolo, si sono analizzate le procedure e la sostanza della differenziazione nel secondo capitolo e, infine, è stata svolta una riflessione circa il rapporto tra la legge n. 86/2024 e alcuni principi costituzionali e sul futuro stesso di questa norma. Ora, nella conclusione di quest'opera, mi sembra opportuno ripercorrere i punti salienti della ricerca cercando di mettere in evidenza gli elementi di maggiore originalità ed interesse.

Il primo capitolo della tesi affronta il federalismo come un processo storico e politico complesso, che ha conosciuto numerose interpretazioni nel corso del tempo e si è manifestato in forme diverse a seconda dei contesti storici e geografici. Uno degli aspetti centrali del capitolo è l'idea che il federalismo non sia solo una struttura politico-costituzionale, ma anche un processo dinamico e fluido, in grado di adattarsi alle specifiche esigenze e caratteristiche di ciascuna comunità politica. Il federalismo, infatti, può esistere e svilupparsi anche in assenza di una formalizzazione costituzionale esplicita, e in molti casi non porta necessariamente alla creazione di uno Stato federale pienamente formalizzato. Questo concetto di "federalismo come processo" è uno degli elementi di maggiore importanza del capitolo, poiché supera le visioni tradizionali che tendono a identificare il federalismo solo con sistemi costituzionali rigidi. L'idea di federalismo processuale è qui sviluppata attraverso una serie di esempi storici, come quelli dell'Unione Sovietica, della Cecoslovacchia e del Pakistan, dove l'assenza di una maturità socioculturale o l'imposizione forzata di strutture federali ha portato al fallimento di tali sistemi.

Il capitolo mette in luce come il federalismo sia un processo che richiede una profonda sintonia tra le comunità politiche coinvolte, le quali devono condividere una visione comune di cooperazione, autonomia e rispetto per le diversità.

Un altro aspetto chiave trattato nel capitolo riguarda le ragioni che portano all'avvio di un processo federale. Si sottolinea come questi motivi possano essere di natura varia: dalla necessità di difendersi da minacce esterne, al desiderio di distribuire il potere in modo più equo, fino alla ricerca di maggiore efficienza economica e istituzionale. In epoche storiche più antiche, il federalismo è spesso stato visto come uno strumento per gestire conflitti interni o esterni, mentre, nella contemporaneità, esso si configura sempre più come un motore di democratizzazione e di sviluppo economico. L'attenzione è posta sull'importanza di una visione condivisa e solidale tra le comunità federate, che utilizzano il federalismo come strumento per mantenere la propria autonomia e tutelare la diversità, senza compromettere la coesione interna del sistema. Il capitolo si concentra anche su un elemento centrale del federalismo: la libertà. Viene evidenziato come la 'libertà federale' sia un concetto che si fonda sul libero accordo tra le parti e si contrappone alla 'libertà naturale' che ignora le convenzioni sociali. Il federalismo è quindi un sistema in cui la libertà è regolata da accordi e convenzioni tra comunità politiche autonome, le quali si autogovernano ma cooperano in un quadro comune. Questa libertà, per essere sostenibile, richiede strutture istituzionali adeguate che permettano il dialogo tra il centro e le entità federate, e che garantiscano la stabilità economica e sociale, evitando squilibri tra le diverse regioni o unità costitutive.

Un altro tema di rilievo del capitolo è la distinzione tra il federalismo che si sviluppa "dal basso verso l'alto" (*coming-together federalism*) e quello che nasce come "disgregazione" di uno Stato unitario (*holding-together federalism*). Nei casi di *coming-together*, come gli Stati Uniti o la Svizzera, il federalismo si sviluppa attraverso l'accordo tra entità politiche precedentemente sovrane che scelgono di unirsi in una confederazione, mantenendo una forte simmetria tra le unità federate e una rappresentanza equilibrata nei loro organi decisionali. Al contrario, nei casi di *holding-together*, come Spagna, Belgio e Italia, il

federalismo nasce spesso come una risposta a tensioni interne, con una maggiore asimmetria tra le regioni e una minore partecipazione di queste al processo legislativo centrale. L'Italia, in particolare, è citata come esempio di questo modello, con un sistema caratterizzato dalla presenza di regioni a statuto speciale e ordinario e da una forte componente di governance intergovernativa.

Il capitolo si sofferma inoltre sulla distinzione tra federalismo e regionalismo, sottolineando come il potere nelle federazioni sia diffuso e distribuito tra diversi livelli di governo, i quali partecipano attivamente al processo di revisione costituzionale e alla gestione del conflitto tra centro e periferia. Al contrario, nei sistemi regionali il potere degli enti subnazionali è derivato dallo Stato centrale, che può intervenire in modo sostitutivo quando necessario. Questo confronto viene utilizzato per riflettere sulla specificità del caso italiano, dove le regioni hanno un ruolo più limitato rispetto a un vero e proprio sistema federale, ma allo stesso tempo godono di una certa autonomia che permette loro di partecipare, seppur in modo indiretto, al processo decisionale nazionale.

Il capitolo conclude riflettendo sulla fluidità di ogni sistema federale. Nonostante la capacità di adattarsi ai cambiamenti sociali e culturali, le strutture federali richiedono strumenti flessibili di revisione costituzionale per garantire la loro evoluzione nel tempo. L'Italia è un sistema che, pur non essendo formalmente federale, ha introdotto elementi di flessibilità nel suo ordinamento, come la possibilità di differenziare il grado di autonomia delle regioni attraverso l'art. 116 della Costituzione. Questo aspetto rappresenta un ulteriore elemento di interesse per lo sviluppo futuro del federalismo in Italia, poiché potrebbe consentire una maggiore adattabilità alle esigenze locali, pur mantenendo un quadro unitario. La sfida principale, però, rimane quella di trovare un equilibrio tra l'autonomia locale e la coesione nazionale, garantendo che il federalismo differenziato non si traduca in un sistema di disparità crescente tra le regioni. In sintesi, il capitolo introduce una visione dinamica e multidimensionale del federalismo, sottolineando come esso rappresenti non solo una forma di organizzazione politica, ma anche un processo in continua evoluzione, capace

di adattarsi a contesti differenti e di promuovere la cooperazione tra entità politiche autonome. Il federalismo, dunque, non è visto come una soluzione unica e universale, ma come un processo flessibile e articolato, in grado di rispondere alle sfide della *governance* contemporanea.

Nel secondo capitolo si analizzano in dettaglio sia gli aspetti procedurali che quelli sostanziali del procedimento di differenziazione delle autonomie previsto dall'art. 116, comma 3, della Costituzione italiana. L'obiettivo è quello di esplorare come il sistema possa permettere a specifiche Regioni a statuto ordinario di ottenere maggiori forme di autonomia, differenziandosi dal modello unitario attuale e avvicinandosi a un regionalismo asimmetrico. Dal punto di vista procedurale, il capitolo evidenzia come l'iniziativa per richiedere una maggiore autonomia sia attribuita alle Regioni, le quali devono deliberare in merito attraverso i loro Consigli regionali, coinvolgendo gli enti locali nel processo decisionale. Questa fase iniziale è cruciale per avviare il dialogo con il governo centrale. Il procedimento prevede poi che le Regioni possano, in alcuni casi, ricorrere a un referendum consultivo per consolidare la volontà politica di ottenere maggiore autonomia, come è stato fatto in Lombardia e Veneto. Questi referenda, pur non avendo valore giuridicamente vincolante, hanno una forte rilevanza politica, poiché esprimono il consenso popolare e rafforzano la legittimazione delle richieste regionali.

Una volta che l'iniziativa è stata avviata e, in alcuni casi, confermata dal referendum consultivo, si procede alla fase di negoziazione tra la Regione e il governo centrale. Questa fase è il cuore del processo di differenziazione, poiché qui vengono negoziati i contenuti dell'intesa che stabilirà le competenze che la Regione otterrà, nonché le risorse finanziarie e organizzative necessarie per l'esercizio di tali competenze. Si sottolinea che il negoziato culmina con la firma di un'intesa tra le due parti, ma il procedimento non termina qui: l'intesa deve essere ratificata dal Parlamento attraverso una legge approvata a maggioranza assoluta. In merito al ruolo del Parlamento, viene sostenuto che non si limiti semplicemente a ratificare o respingere in blocco l'intesa. A differenza di quanto suggerito da alcune interpretazioni che vedono il Parlamento vincolato alla scelta di approvazione o rigetto senza possibilità di

modifica, si ritiene che il Parlamento possa intervenire anche modificando il contenuto dell'intesa stessa. Questo perché il Parlamento rappresenta l'organo depositario dell'interesse nazionale e, come tale, ha il potere di emendare l'intesa per assicurarsi che le disposizioni negoziate tra Regione e governo siano in linea con i principi costituzionali e con la necessità di garantire coesione territoriale e solidarietà. Il ruolo attivo del Parlamento è quindi fondamentale per equilibrare gli interessi locali con quelli nazionali.

Dal punto di vista sostanziale, il capitolo affronta il tema delle competenze che le Regioni possono richiedere nel quadro del regionalismo differenziato. Tra queste competenze vi sono settori chiave come la sanità, l'istruzione, l'ambiente e le infrastrutture. L'analisi evidenzia come, attraverso l'autonomia differenziata, le Regioni possano adattare le politiche pubbliche alle specifiche esigenze territoriali, migliorando così l'efficienza amministrativa e rispondendo in modo più mirato alle richieste dei cittadini. Questo modello, in effetti, introduce una notevole flessibilità nel sistema regionale italiano, permettendo a ciascuna Regione di ottenere livelli di autonomia diversi in base alle proprie capacità amministrative ed economiche. Tale flessibilità crea un sistema di regionalismo asimmetrico, in cui le Regioni possono raggiungere diversi gradi di autogoverno pur rimanendo all'interno di un quadro costituzionale unitario. Tuttavia, si sottolinea anche l'importanza di riflettere sulle criticità e sui rischi associati a questo modello. Uno dei principali pericoli individuati è che l'autonomia differenziata possa accentuare le disuguaglianze tra le Regioni. Regioni economicamente più forti, come Lombardia e Veneto, potrebbero sfruttare il regionalismo differenziato per aumentare ulteriormente il loro vantaggio competitivo, consolidando le proprie risorse e infrastrutture a discapito delle Regioni meno sviluppate, in particolare quelle del Mezzogiorno. Questa disparità si riflette nella possibilità che le Regioni più ricche siano in grado di gestire meglio le competenze trasferite, mentre le Regioni più povere potrebbero trovarsi in difficoltà a causa della mancanza di risorse finanziarie e organizzative adeguate.

Viene analizzato in dettaglio, poi, come il processo di differenziazione delle autonomie previsto dall'art. 116, comma 3, della Costituzione richieda una

chiara definizione delle risorse finanziarie necessarie per supportare le competenze trasferite alle Regioni. L'autonomia differenziata implica non solo la concessione di nuove competenze, ma anche la capacità delle Regioni di finanziare adeguatamente i servizi che saranno loro affidati. Questo punto è particolarmente critico, poiché senza adeguate risorse finanziarie le Regioni potrebbero non essere in grado di esercitare efficacemente le competenze trasferite, generando squilibri e diseguaglianze tra i territori. In questo contesto, l'art. 119 della Costituzione, che disciplina l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, riveste un ruolo centrale. Esso stabilisce che Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni devono godere di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, potendo istituire tributi propri e gestire le proprie entrate in conformità con la legge statale. Tuttavia, questo principio deve essere bilanciato con quello di solidarietà territoriale: l'art. 119 prevede anche la creazione di fondi perequativi, destinati a compensare le diseguaglianze economiche tra le diverse Regioni. Tali fondi devono essere utilizzati per ridurre le differenze nelle capacità finanziarie tra Regioni più ricche e quelle meno sviluppate.

Uno degli aspetti chiave affrontati nel capitolo è la necessità di un sistema di perequazione finanziaria efficace. L'autonomia differenziata potrebbe infatti accentuare le disparità già esistenti tra Regioni con economie forti, come Lombardia e Veneto, e quelle con economie più deboli, come le Regioni del Mezzogiorno. Se queste ultime non ricevessero adeguati trasferimenti di risorse finanziarie, potrebbero non essere in grado di gestire adeguatamente le nuove competenze, rischiando di fornire servizi di qualità inferiore ai propri cittadini rispetto alle Regioni più ricche. Questo squilibrio finanziario non solo minerebbe l'uguaglianza sostanziale tra i cittadini, ma potrebbe anche compromettere la coesione nazionale. A questo proposito, si sottolinea come la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), prevista dall'art. 117 della Costituzione, sia un passaggio fondamentale. I LEP rappresentano gli standard minimi di servizi pubblici che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dal livello di autonomia delle singole Regioni. Senza un'efficace implementazione dei LEP, il rischio è che i cittadini di Regioni meno sviluppate possano ricevere servizi essenziali di qualità inferiore rispetto a quelli di Regioni più forti

economicamente. Il rispetto dei LEP è, dunque, una garanzia costituzionale che deve accompagnare il processo di differenziazione delle autonomie, assicurando che i diritti fondamentali siano tutelati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Un altro elemento importante riguarda la definizione delle risorse finanziarie trasferite insieme alle competenze. Il capitolo mette in evidenza come, durante il processo di negoziazione tra Regione e governo, sia cruciale determinare chiaramente quali risorse finanziarie verranno attribuite alle Regioni per esercitare le nuove competenze. La mancanza di chiarezza su questo punto potrebbe generare conflitti tra lo Stato centrale e le Regioni, soprattutto se queste ultime non ricevono fondi sufficienti per gestire le nuove responsabilità. Inoltre, si pone l'accento sul rischio che un'insufficiente definizione dei fondi porti a una gestione inefficace dei servizi, compromettendo la qualità delle prestazioni fornite ai cittadini.

Infine, vengono discusse le garanzie costituzionali che devono essere implementate per assicurare che l'autonomia differenziata non comprometta l'unità e la coesione nazionale. In particolare, si evidenzia la necessità di un controllo adeguato sia sulle risorse finanziarie attribuite alle Regioni sia sull'effettivo rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni. Si ritiene che questi meccanismi di controllo siano essenziali per evitare che le Regioni più ricche acquisiscano un vantaggio sproporzionato rispetto a quelle più deboli, con il rischio di fratturare l'equilibrio del sistema regionale e minare i principi di solidarietà su cui si fonda la Costituzione italiana. In conclusione, il secondo capitolo sottolinea come la concessione di maggiore autonomia alle Regioni non possa prescindere dalla corretta attribuzione di risorse finanziarie e dall'implementazione di meccanismi di perequazione e controllo. Senza queste garanzie, il processo di differenziazione delle autonomie potrebbe creare disuguaglianze territoriali e mettere a rischio l'unità nazionale. Il rispetto dei LEP, l'autonomia finanziaria bilanciata dalla perequazione e il ruolo attivo del Parlamento nel garantire il rispetto dei principi costituzionali sono tutti elementi chiave per assicurare che il regionalismo differenziato possa operare efficacemente, senza compromettere la solidarietà e la coesione del Paese.

Infine, nell'ultimo capitolo si sono trattati i temi della compatibilità della legge n. 86/2024 con determinati principi costituzionali. In primo luogo si è giunti alla conclusione che essa sembra mantenere un equilibrio tra autonomia e unità dello Stato, senza intaccare il principio unitario sancito dall'art. 5 della Costituzione. La legge prevede garanzie procedurali come la definizione dei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) e il coinvolgimento delle Camere e delle autonomie locali, riducendo così il rischio di conflitti con il principio dell'unità della Repubblica. Tuttavia, alcuni critici temono che, in combinazione con la riforma costituzionale del 'premierato', la legge possa favorire un "centralismo diffuso", accentrando poteri nel governo e riducendo il ruolo del Parlamento. Sul piano economico, la legge rispetta i principi di equilibrio di bilancio e copertura finanziaria delle leggi (art. 81 Cost.), vincolando il trasferimento di competenze alle Regioni alla previa determinazione dei LEP e alla presenza di adeguate coperture finanziarie. Nonostante questo, permangono preoccupazioni sui costi complessivi della riforma, con la Commissione Europea che ha evidenziato il rischio di un aumento della spesa pubblica e un sistema di governance più complesso. La legge n. 86/2024 è stata anche criticata per la mancanza di criteri oggettivi per l'accesso all'autonomia differenziata, e per una definizione dei LEP limitata a determinate materie, come segnalato nel *Country report 2024* della Commissione Europea. Parallelamente, le Regioni Campania, Toscana e Sardegna hanno presentato ricorsi presso la Corte costituzionale, sostenendo che la legge viola i principi di perequazione finanziaria e uguaglianza tra le Regioni, favorendo quelle più ricche a discapito delle meno sviluppate. Viene criticato anche il ruolo marginale del Parlamento nel processo di approvazione delle intese tra Stato e Regioni, ritenuto una violazione del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo. Oltre ai ricorsi delle Regioni, è stata avviata una richiesta di referendum abrogativo che, qualora superi i controlli di legittimità, potrebbe tenersi tra aprile e giugno 2025. In conclusione, pur rispettando i principi costituzionali, la legge n. 86/2024 solleva una serie di considerazioni sulla sua applicazione che può avere un impatto importante sull'ordinamento. Se l'impatto sarà positivo dipenderà in larga parte dalla capacità di Stato e Regioni di instaurare un confronto e un dialogo costruttivo e non ideologico ma fondato sul buon senso e sulla lungimiranza.

Normativa

- Costituzione belga
- Costituzione della Repubblica Italiana
- Costituzione degli Stati Uniti d'America
- Decreto legislativo 281/1997
- Decreto legislativo 502/1992
- Decreto legislativo 68/2011
- Decreto legislativo del capo provvisorio dello Stato 28 novembre 1947, n. 1430
- Dichiarazione d'indipendenza degli Stati Uniti d'America
- D.P.C.m. del 12 gennaio 2017
- D.P.C.m. del 23 marzo 2023
- Legge costituzionale n. 1/1963
- Legge costituzionale n. 1/2001
- Legge costituzionale n. 2/1948
- Legge costituzionale n. 2/1999
- Legge costituzionale n. 2/2001
- Legge costituzionale n. 2/2022
- Legge costituzionale n. 3/1948
- Legge costituzionale n. 3/2001
- Legge costituzionale n. 4/1948
- Legge costituzionale n. 5/1948
- Legge n. 108/1968
- Legge n. 111/2023
- Legge n. 147/13
- Legge n. 196/2009
- Legge n. 196/2009 (compare due volte)
- Legge n. 197/2022
- Legge n. 234/2012
- Legge n. 281/1970
- Legge n. 352/1970
- Legge n. 42/2009

- Legge n. 482/1999
- Legge n. 59/1997
- Legge n. 86/2024
- Legge n. 1084/1970
- Regione Campania, Deliberazione della Giunta regionale, 25 luglio 2024, n. 403
- Regione Puglia, Deliberazione della Giunta regionale, 5 agosto 2024, n. 1121
- Regione Sardegna, Deliberazione della Giunta regionale, 21 agosto 2024, n. 30/1
- Regione Toscana, Deliberazione della Giunta regionale, 29 luglio 2024, n. 923
- Legge regionale della Valle d'Aosta n. 21/2007
- Legge provinciale dell'Alto Adige n. 14/2017
- Statuto della Lombardia
- Statuto del Veneto
- Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

Giurisprudenza

- CGUE, 15 dicembre 2005, C-67/05
- Corte cost., sent. 109/1995
- Corte cost., sent. 1146/1988
- Corte cost., sent. 118/2015
- Corte cost., sent. 16/1978
- Corte cost., sent. 165/2011
- Corte cost., sent. 220/2021
- Corte cost., sent. 379/2004
- Corte cost., sent. 63/2008
- Corte cost., sent. 71/2023
- Texas v. New Mexico and Colorado, 583 U.S. ____ (2018), Corte Suprema degli Stati Uniti
- United States Steel Corp. v. Multistate Tax Commission, 434 U.S. 452 (1978), Corte Suprema degli Stati Uniti

Bibliografia

- AGOSTA S., *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost.*, in *federalismi.it*, 2003
- AMBROSINI G., *Relazione sulle autonomie regionali*, in *Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione, Relazioni e proposte*, vol. II
- ANZON DEMMIG A., *Quale regionalismo differenziato?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008
- ARACHI G., *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, 2023
- ARCANO R., CAPACCI A., GALLI G., *Cosa prevede davvero la legge sull'autonomia differenziata*, Osservatorio CPI, 2024
- BALDI B., *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, Maggioli Editore, 2012
- BIFULCO R., *Diritto costituzionale* (seconda edizione), Giappichelli, 2022
- BIFULCO R., *Federalism*, in R. MASTERMAN, R. SCHÜTZE (a cura di), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, 2019
- BIFULCO R., *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 2019
- BIFULCO R., *Parlamenti e democrazia in Europa*, in G. DI COSIMO, G. F. FERRARI (a cura di), *Federalismi asimmetrici*, Il Mulino, 2020
- BIFULCO R., *Postfazione. Riflessioni sui metodi di studio dei processi e degli Stati federali*, in *Ordinamenti federali comparati*, Giappichelli, 2012
- BOGGERO G., *Il referendum come "motore" della differenziazione*, in *Diritti regionali – Rivista dei diritti delle autonomie territoriali*, n. 2/2019
- BONOMI A., RODIO R. G., *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in www.Dirittifondamentali.it, 2017
- BORDIGNON M., *Autonomia differenziata: tre i punti da riscrivere*, in *lavoce.info*, 2023
- BORDIGNON M., NERI F., RIZZO L., SECOMANDI R., *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 2023

- CARLI M., *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie* (Seconda ed.), Giappichelli, 2018
- CECCHETTI M., *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 2002
- CECCHETTI M., *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003
- CECCHETTI M., *Le riforme costituzionali del 1999-2001 sulla forma di Stato dieci anni dopo*, in *federalismi.it*, 2010
- CLARICH M., *Federalismo fiscale e federalismo amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2012
- COLAIANNI N., *Autonomia differenziata: ovvero privilegiata* (20 marzo 2024), in *Questione Giustizia*.
- Commissione Europea, *2024 Country Report - Italy: Accompanying the Document Recommendation for a Council Recommendation on the Economic, Social, Employment, Structural and Budgetary Policies of Italy*, SWD(2024) 612 final, 19 giugno 2024.
- Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi*, 2015
- COSULICH M., *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Editoriale Scientifica, 2017
- Corte dei conti, *Audizione della Corte dei conti: Tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale*, Commissione Parlamentare per l'Attuazione del Federalismo Fiscale, 22 maggio 2024.
- DE MARCO E., *Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015
- DICKMANN R., *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"*, in *federalismi.it*, 2019
- Disegno di legge AS 615, *"Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"*, Memoria della Banca d'Italia, Senato della

Repubblica, 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali), 19 giugno 2023.

- ELAZAR D., *Confederation and Federal Liberty*, in *Publius*, XII, n. 4, 1982
- ELAZAR D., *Idee e forme del federalismo*, traduzione e presentazione di L.M. BASSANI, I Mondadori, Milano, 1998
- FENNA A., HUEGLIN T.O., *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry* (2^a ed.), University of Toronto Press, Toronto, 2015.
- FLICK G. M., *Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità e interrogativi*, in *federalismi.it*, 2024
- FRIEDRICH C. J., *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Il Mulino, Bologna, 2002
- GALLO F., *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, 2003
- GALLO F., *La funzione del tributo ovvero l'etica delle tasse*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2009
- GALLO F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, 2002
- GALLERANO G. M., *Federalismo fiscale in Italia e Spagna. Elementi costitutivi, inattuazione e questioni aperte*, in *federalismi.it*, 2018
- GALLIA R., *Perequazione infrastrutturale*, (2011) 3 *Rivista giuridica del Mezzogiorno*.
- GHERARDI R., MINGHETTI Marco, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 74, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2010.
- GIANGASPERO P., *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria*, in *Le Regioni*, 2018
- HABERMAS J., *The Crisis of the European Union: A Response*, Polity Press, Cambridge, 2013.
- *Il federalismo alla Costituente*, in *MinervaWeb - Rivista online della Biblioteca "Giovanni Spadolini"*, 2011.
- LA PERGOLA A., *Residui contrattualistici e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1969

- *LEP, Quattro saggi lasciano il comitato: ecco la lettera di dimissioni*, in *Il Mattino*, 4 luglio 2023
- LUCIANI M., *L'autonomia legislativa, in Corte costituzionale e Regioni due anni dopo la riforma*, in *Le Regioni*, 2004
- MANCINI M., *Percorsi di regionalismo "differenziato". Problemi e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019
- MANGIAMELI S., *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017
- MAZZOLA G., *Autonomia differenziata. Realtà e prospettive: le bozze di pre-intese*, LUISS School of Government, 2019
- Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, *Autonomia asimmetrica e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, 2023
- MONE D., *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019
- MORENO L., COLINO C., *Kingdom of Spain*, in L. MORENO, C. COLINO (a cura di), *Diversity and Unity in Federal Countries*, McGill-Queen's University Press, 2010.
- MORRONE A., *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007
- NAPOLITANO A., *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it*, 2018
- NASTASI V., *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici*, in *www.forumdiquadernicostituzionali.it*, 2018
- NERI S., *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2019
- OLIVETTI M., *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 2019, p. 18.
- OLIVETTI M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996.
- PALERMO F., *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *federalismi.it*, 2019

- PAVONE C., *Autonomie locali e decentramento nella Resistenza*, in M. LEGNANI (a cura di), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Il Mulino, 1975
- PETRETTO A., *Autonomia differenziata e finanziamento delle Regioni a statuto ordinario: l'idea si ripropone insieme ai problemi*, in *Società italiana di economia pubblica*, 2023
- PETRILLO G., *Il regionalismo differenziato: note sul piano finanziario*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2018G
- PICCIRILLI G., *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali – Rivista dei diritti delle autonomie territoriali*, n. 2/2018
- ROSSI D., *L'invenzione di una Regione. Le radici storiche dell'autonomia in Friuli, Venezia Giulia, Istria, Fiume e Dalmazia nel lungo Novecento*, in *federalismi.it*, 2020.
- RUGGERI A., *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008.
- SALERNO G.M., *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*, 2023.
- SALMONI F., *Forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie e nuove forme di specialità*, in A. FERRARA, G. M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003.
- SCARLATTI P., *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento (17 aprile 2013)*, in *federalismi.it*, n. 8/2013.
- SCIULLO G., *Federalismo amministrativo*, in *federalismi.it*, 2004, pp. 2-3.
- STEPAN A., *Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model*, in *Journal of Democracy*, vol. 10, n. 4, 1999.
- VASSALLI G., *Stralcio dell'intervento in occasione del Convegno in onore di P. Calamandrei, Salice Terme, 13 aprile 1997, organizzato dalla Federazione Italiana Associazioni partigiane per le celebrazioni del 50° Anniversario della Costituzione.*

- VIESTI G., *L'autonomia differenziata non è una questione regionale*, in *lavoce.info*, 2023.
- WATTS R.L., *Comparing Federal Systems* (3^a ed.), McGill-Queen's University Press, Montreal, 2008.
- WOLFF S., *Cases of Asymmetrical Territorial Autonomy*, in M. Weller, K. Nobbs (a cura di), *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*, 2010.
- ZANARDI A., *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 10 luglio 2019.
- ZANARDI A., *Se l'autonomia contraddice i principi del federalismo*, in *lavoce.info*, 2023.
- ZANON N., *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA. VV. (a cura di), *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001.