

LUISS



Corso di Laurea in Giurisprudenza
Cattedra di Diritto Costituzionale 1

IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO: DINAMICHE COSTITUZIONALI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE

Prof. Giovanni Piccirilli

Relatore

Prof. Bernardo Giorgio Mattarella

Correlatore

Camilla Perri
Matricola 167443

Candidata

Anno Accademico 2024/2025

INDICE

INTRODUZIONE.....	1
--------------------------	----------

CAPITOLO I

LE RADICI DEL REGIONALISMO ITALIANO: PROFILI STORICI E COSTITUZIONALI

1. Il percorso verso il regionalismo: dalla Costituzione alla preparazione per la riforma regionale (1948-1970)	5
2. Legge 281/1970: nascita delle Regioni.....	12
2.1. Il confine tra autonomia ordinaria e autonomie speciali.....	19
2.2. La legge statutaria.....	22
3. La Riforma del Titolo V del 2001.....	24
3.1 Art. 116, comma 3, Cost.....	28
3.2 Art. 117.2 lett. l), n), s).....	30
3.3. Art. 118 Cost: allocazione delle funzioni amministrative.....	42

CAPITOLO II

IL PROCEDIMENTO DI ATTUAZIONE: DALLA COSTITUZIONE ALLA PRATICA

1. Premesse all'attuazione della procedura prevista dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione.....	48
2. Il procedimento di attuazione: l' <i>iter</i> prescritto dalla Costituzione.....	51
2.1. Gli Accordi preliminari.....	58
2.2. Il procedimento parlamentare di approvazione dell'intesa.....	64
3. Posizioni dottrinali sul ruolo della legge di attuazione.....	72
4. Dal DDL S. n. 615 della XIX Legislatura alla Legge n. 86 del 2024.....	75

CAPITOLO III
DALLA LEGGE COSTITUZIONALE N. 3 DEL 2001 AD OGGI:
I TENTATIVI DI ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA
DIFFERENZIATA.

1. Primi tentativi di differenziazione negli anni 2000: analisi delle esperienze della Toscana, Lombardia, Veneto e Piemonte..... 88
2. La riforma costituzionale Renzi-Boschi..... 97
3. La proposta di autonomia dell'Emilia-Romagna nel 2017 e i *referendum* consultivi in Lombardia e Veneto..... 99
4. Regionalismo differenziato e paradigmi di governo dello sviluppo regionale: differenze tra le idee di autonomia e federalismo..... 115

CAPITOLO IV
LA SENTENZA N. 192 DEL 2024 E I NUOVI SCENARI DEL
REGIONALISMO DIFFERENZIATO.

1. Dai dibattiti sulla legge n. 86 del 2024 alle sentenze della Corte costituzionale.....120
 - 1.1. La sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale..... 122
 - 1.2. La sentenza n. 10 del 2025 della Corte costituzionale e il nuovo perimetro applicativo della legge n. 86 del 2024..... 128
2. Analisi delle questioni esaminate dalla Corte nella sentenza n. 192..... 130
 - 2.1. a) Questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, comma 3, Cost. 131
 - 2.1.1. La necessità di un'istruttoria tecnica a fondamento della richiesta di maggiore autonomia..... 134
 - 2.2. b) Questioni in materia di fonti del diritto..... 138
 - 2.3. c) Questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP)..... 139

2.4. d) Questioni in tema di leale collaborazione.....	141
2.5. e) Questioni in materia finanziaria.....	143
3. La disciplina dell'autonomia differenziata dopo la sentenza n. 192/2024: quadro residuo e prospettive per le Regioni richiedenti.....	146
3.1 Le pre-intese del 2025 e le recenti evoluzioni del 2026	148
4. Visioni e approcci regionali al regionalismo differenziato.....	153
 CONCLUSIONI	 157
BIBLIOGRAFIA	160

INTRODUZIONE

Il regionalismo italiano costituisce uno dei temi più rilevanti, controversi e, al tempo stesso, incompiuti dell'intera storia costituzionale repubblicana. Esso rappresenta un terreno nel quale si intrecciano istanze opposte: da un lato, il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, sancito dall'art. 5 della Costituzione; dall'altro, il riconoscimento delle autonomie territoriali come valore strutturale del nostro ordinamento. Sin dal 1948, la Costituzione ha assegnato alle Regioni un ruolo non marginale, immaginandole come enti dotati di potestà legislativa, di funzioni amministrative proprie e di una forma di autogoverno funzionale alla promozione delle rispettive comunità. Tuttavia, per lungo tempo, tale struttura è rimasta ancorata più al piano delle previsioni normative che a quello effettivamente istituzionale.

La stagione costituente, durante il secondo dopoguerra, riflette un equilibrio delicato tra spinte autonomistiche, timori di disgregazione territoriale, esigenze di tutela delle minoranze e volontà di preservare l'assetto unitario dello Stato. La scelta di introdurre il livello regionale nella Carta del 1948 si colloca, dunque, in un quadro storico complesso: da un lato, l'intenzione di rompere con l'accentramento amministrativo del periodo liberale e del ventennio fascista; dall'altro, la volontà di scongiurare il rischio di frammentazione derivante da un decentramento troppo marcato in una Repubblica appena nata e fortemente segnata dagli eventi bellici e dalla frattura istituzionale tra monarchia e repubblica.

Le implicazioni di questo bilanciamento emergono con chiarezza sia nel ritardo ventennale nell'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, sia nella scelta di attribuire, già in epoca costituente, uno statuto speciale a determinati territori, sulla base di peculiarità linguistiche e storiche (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia) o forti tensioni autonomistiche e secessioniste (Sicilia e Sardegna). Da qui nasce la dicotomia tra Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, che per decenni rappresenterà il tratto distintivo e al contempo problematico del regionalismo italiano.

L'effettiva attuazione delle Regioni ordinarie avviene soltanto nel 1970 con la legge n. 281, che costituisce il punto di avvio effettivo dell'esperienza regionalistica. Tale passaggio segna l'ingresso nel sistema repubblicano di enti

dotati di assemblee elettive, di potestà legislative concorrente e di funzioni amministrative rilevanti, ma inserite in un quadro ancora fortemente vincolato alla preminenza dello Stato. Il regionalismo delineato dalla Costituente del 1948 – e attuato, seppur tardivamente, negli anni Settanta – è infatti caratterizzato da una netta centralità statale: il legislatore nazionale determina i principi fondamentali in materie di competenza concorrente, conserva i poteri di intervento diffusi e mantiene un ruolo forte nel coordinamento della finanza pubblica.

A partire dagli anni Novanta, parallelamente alla crisi dei tradizionali equilibri partitici e all'emergere di nuove forme di domanda politica territoriale, si assiste ad una vera e propria stagione di riforme dirette a coinvolgere l'impianto del Titolo V della Costituzione. Le leggi cd. "Bassanini" introducono un ripensamento radicale dell'allocazione delle funzioni amministrative secondo il principio di sussidiarietà, mentre la legge costituzionale n. 1 del 1999 rafforza l'autonomia statutaria regionale e introduce l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, conferendo maggior responsabilità politica agli organi di vertice delle Regioni.

Questo processo riformatore culmina nella legge costituzionale n. 3 del 2001, che incide in modo profondo sull'assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali. In particolare, la riforma ha comportato un cambiamento significativo nella distribuzione delle competenze legislative: alle Regioni è attribuita la competenza legislativa residuale, invertendo così il criterio di riparto rispetto al modello previsto dalla Costituzione del 1948. Allo stesso tempo, è stata ampliata la disciplina della competenza concorrente, coinvolgendo un numero elevato di materie e richiedendo un complesso equilibrio nella definizione dei principi fondamentali. Infine, l'introduzione del nuovo art. 116, comma 3, ha previsto che le Regioni a statuto ordinario possano ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia attraverso una legge statale approvata a maggioranza assoluta, sulla base di un'intesa con lo Stato.

Quest'ultima innovazione segna una vera discontinuità rispetto al passato: il regionalismo italiano non è più configurato come rigidamente uniforme, ma come un sistema aperto alla differenziazione, potenzialmente modulabile in funzione delle esigenze e delle capacità amministrative dei singoli territori.

Tuttavia, l'istituto dell'autonomia differenziata resta privo di concreta attuazione per oltre vent'anni, complice l'assenza di una legge attuativa, il timore di una frammentazione eccessiva del sistema e le forti tensioni politiche tra Regioni del Nord e Regioni del Centro-sud.

La mancata implementazione dell'art. 116, comma 3, Cost., non impedisce ad alcune Regioni - in particolare Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – di avviare percorsi preliminari di richiesta di autonomia differenziata, culminati, nel caso di Lombardia e Veneto, anche nella celebrazione di *referendum* consultivi nel 2017. Questi tentativi riportano il tema al centro del dibattito pubblico e istituzionale, imponendo al legislatore statale la necessità di definirne l'assetto attuativo.

A tal proposito, la legge n. 86 del 2024 rappresenta il primo tentativo di disciplinare il procedimento attuativo dell'art. 116, comma 3, Cost. La norma stabilisce il ruolo degli accordi preliminari e definisce la struttura dell'intesa tra Stato e Regioni. Prevede, inoltre, la partecipazione degli enti locali e disciplina il coinvolgimento del Parlamento. In modo particolarmente significativo, la legge stabilisce che qualsiasi trasferimento di funzioni deve essere subordinato alla definizione preventiva dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per tutte le materie che incidono sui diritti civili e sociali. Questa previsione non ha solo un valore tecnico: rappresenta una condizione fondamentale per evitare che l'autonomia differenziata aumenti le disuguaglianze già esistenti proteggendo il nucleo essenziale dei diritti dei cittadini e garantendo la loro uniformità su tutto il territorio nazionale.

Il quadro normativo introdotto dalla legge del 2024 è stato poco dopo oggetto di un rilevante scrutinio della Corte costituzionale, che, con la sentenza n. 192 del 2024, ha confermato la compatibilità dell'autonomia differenziata con il modello costituzionale, ma al tempo stesso ha delineato una serie di condizioni sistemiche imprescindibili. La Corte, infatti, chiarisce che la differenziazione non può mai tradursi in un arretramento delle garanzie di eguaglianza sostanziale, nè può essere attuata senza una rigorosa istruttoria tecnica, che deve precedere e non seguire il trasferimento delle funzioni. La pronuncia ribadisce che la definizione dei LEP costituisce un presupposto inderogabile, che può essere eluso tramite

meccanismi alternativi o surrogati. Inoltre, la Corte richiama il ruolo centrale del Parlamento, unico organo titolare della funzione legislativa, chiamato non a ratificare passivamente l'intesa, ma ad esercitare un controllo pieno e sostanziale sulla conformità dell'autonomia richiesta ai principi di unità e solidarietà.

In questo contesto, il regionalismo differenziato si presenta come uno strumento ambivalente: da un lato, un'opportunità per rendere l'amministrazione più efficiente, di responsabilizzazione territoriale e di adattamento delle politiche pubbliche alle specificità locali; dall'altro, un possibile fattore di accentuazione delle divergenze territoriali, qualora non accompagnato da strumenti idonei a garantire l'equilibrio finanziario e il rispetto dei LEP. La sfida consiste dunque nel bilanciare la valorizzazione delle autonomie regionali con la tutela dell'unità della Repubblica e del principio di eguaglianza sostanziale, evitando che l'asimmetria si traduca in disparità non giustificate o in un'erosione silenziosa del patto solidaristico che costituisce l'ossatura della Costituzione economica.

Il presente lavoro di tesi si colloca all'interno di questo scenario, proponendosi di ricostruire in modo sistematico l'evoluzione storica, normativa e giurisprudenziale del regionalismo italiano, di analizzare nel dettaglio il procedimento di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., di esaminare i tentativi di differenziazione già avviati dalle Regioni e di valutare la portata della recente disciplina attuativa e della sentenza n. 192 del 2024. L'obiettivo è quello di offrire una lettura complessiva e critica dell'autonomia differenziata, evidenziazione i punti di forza, le criticità e le prospettive future, con particolare attenzione al tema dei LEP, al finanziamento delle funzioni e alla capacità dello Stato di assicurare il necessario equilibrio tra autonomia, solidarietà e coesione territoriale.

CAPITOLO I

LE RADICI DEL REGIONALISMO ITALIANO: PROFILI STORICI E COSTITUZIONALI

SOMMARIO: 1. Il percorso verso il regionalismo: dalla Costituzione alla preparazione per la riforma regionale (1948- 1970) - 2. Legge 281/1970: nascita delle regioni – 2.1. Il confine tra autonomia ordinaria e autonomie speciali – 2.2. La legge statutaria - 3. Riforma del titolo V del 2001 – 3.1. Art. 116, comma 3, Cost. – 3.2. Art. 117.2 lett. l), n), s) – 3.3. Art. 118 Cost.: l’allocazione delle funzioni amministrative.

La costituzione non è una macchina che una volta messa in moto, va avanti da sé. La Costituzione è un pezzo di carta, la lascio cadere e non si muove. Perché si muova bisogna ogni giorno rimetterci dentro il combustibile. Bisogna metterci dentro l’impegno, lo spirito, la volontà di mantenere queste promesse, la propria responsabilità.¹

- Piero Calamandrei

1. Il percorso verso il regionalismo: dalla Costituzione alla preparazione per la riforma regionale (1948-1970)

L’idea di “Regione” iniziò a delinearsi già in epoca risorgimentale, seppur con finalità differenti rispetto a quelle che avrebbe assunto in epoca successiva.

Nonostante la bocciatura delle ipotesi di regionalizzazione avanzate a più riprese, la questione regionale non era stata completamente archiviata e formava oggetto di riflessione da parte della dottrina amministrativistica, il cui interesse per il tema si legava alla crescente attenzione per le forme di autarchia locale che si

¹ CALAMANDREI P., “Discorso sulla Costituzione, intervento tenuto agli studenti di Milano”, 26 gennaio 1955.

stava realizzando nel Paese. Essa si occupava dell'argomento in prospettiva *de iure condendo*: o per caldeggiare la regionalizzazione o per scongiurarla.²

La questione del regionalismo fu oggetto di riflessioni da parte di numerosi intellettuali, tra cui Mazzini, Minghetti e Cattaneo; In tale contesto, un ruolo di primo piano fu svolto dal Partito Popolare Italiano (Ppi) che, sotto la guida del suo fondatore, Luigi Sturzo, riconosceva nelle Regioni il fondamento per la ricostruzione di uno Stato improntato ai valori della democrazia.

Di particolare rilevanza, in questo senso, è la relazione pronunciata dal sacerdote di Caltagirone il 23 ottobre del 1921, in occasione del III Congresso nazionale del Ppi tenutosi a Venezia:

“Dopo sessant’anni di unità nazionale, la cui forza morale è penetrata nelle masse ed è base sentita dell’educazione politica del nostro popolo, nessuno può onestamente pensare che una costruzione amministrativa e rappresentativa della regione possa avere caratteri o ripercussioni antinazionali. Né è serio l’altro timore [...] che il movimento regionale disgreghi lo stato; secondo noi lo rafforza nella sua caratteristica statale eliminando la debolezza organica dell’accentramento”³.

Con la fine del ventennio fascista, la questione istituzionale si impose con forza nel dibattito politico e culturale, segnando il tentativo di rompere con un modello fondato sulla continuità dinastica della monarchia sabauda, che per lungo tempo aveva incarnato i valori dello stato unitario.

Al termine della Seconda Guerra Mondiale, l’Italia versava in una profonda condizione di devastazione economica e sociale. La liberazione operata dagli Alleati e la caduta del regime fascista nel 1943 fecero emergere con urgenza la necessità di ricostruire una nuova identità nazionale, fondata sui principi della democrazia e della partecipazione popolare, in netta discontinuità rispetto al passato autoritario.

Il 2 giugno 1946 il popolo italiano fu chiamato per la prima volta a esprimersi, attraverso un *referendum* a suffragio universale – per la prima volta esteso anche alle donne – sulla forma istituzionale dello Stato; questo momento

² D’ATENA A., *Tra Autonomia e Neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2016, p.4.

³ STURZO L., *Opere scelte. Vol. 5. Riforme e indirizzi politici*, ANTONETTI N. (a cura di), Laterza, 1992, p. 46.

storico segnò la nascita della Repubblica e la contestuale elezione di un'Assemblea costituente, incaricata di redigere la nuova Carta costituzionale.

In quel contesto, in virtù di interessi contrapposti e di condizioni sociali differenti, il Paese si mostrava diviso: al Nord prevaleva la maggioranza repubblicana, mentre al Sud si registrava un maggiore sostegno nella monarchica. Tuttavia, al di là di queste differenze territoriali e ideologiche, l'affluenza al voto fu straordinariamente elevata.

La legge elettorale suddivideva l'Italia in 32 collegi elettorali, nei quali eleggere 573 deputati (ma non vennero effettuate le elezioni nella provincia di Bolzano e nella Circoscrizione Trieste-Venezia Giulia-Zara: i costituenti eletti furono dunque 556).

La campagna elettorale fu assai vivace, e l'affluenza alle urne fu altissima. Nel 1946 gli aventi diritto al voto erano 28 milioni (28.005.449), i votanti furono quasi 25 milioni (24.946.878), pari all'89,08%. I voti validi 23.437.143, di questi 12.718.641 (pari al 54,27%) si espressero a favore della Repubblica, 10.718.502 (pari al 45,73%) a favore della Monarchia.⁴

L'unica Regione che si costituì ancor prima dell'intervento dell'Assemblea costituente fu la Sicilia. All'isola fu infatti riconosciuta l'autonomia già con lo Statuto Speciale adottato il 15 maggio del 1946, ben prima della proclamazione della Repubblica e dell'entrata in vigore della Costituzione. La concessione di questa autonomia rispose alla necessità di disinnescare le forti spinte secessioniste presenti nell'isola. Difatti a seguito della caduta del fascismo, era presente sul territorio siculo una corrente separatista che voleva uno Stato indipendente. Lo Statuto siciliano fu successivamente convertito in legge costituzionale (n. 2 del 1948), ai sensi dell'art. 116 della Costituzione.

Il passaggio dalla monarchia alla Repubblica non fu esente da eventi di tensione e polemiche, soprattutto in merito alla regolarità del processo referendario. Tuttavia, alla luce dei risultati e concluso l'esame dei ricorsi, la Corte di cassazione proclamò ufficialmente, il 18 giugno 1946, la nascita della Repubblica Italiana.

⁴ Cfr. Eligendo. Archivio storico delle elezioni.
<https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=02/06/1946&tpa=I&tpc=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>.

Un risultato altrettanto rilevante fu la contestuale elezione dei membri dell'Assemblea costituente cui spettava il delicato compito di dare forma al nuovo assetto istituzionale del Paese. L'assemblea si riunì per la prima volta il 22 giugno ed elesse, il 28 dello stesso mese, Enrico de Nicola come Capo provvisorio dello Stato.

Per poter redigere il nuovo testo costituzionale in seno all'Assemblea fu creata la cosiddetta "Commissione dei 75" - composta da altrettanti membri – presieduta dall'onorevole Ruini. Le decisioni prese all'interno dell'Assemblea furono spesso il frutto di complesse e combattute mediazioni.

In merito alla tematica regionale, in particolare, si istituì la Seconda sottocommissione presieduta da trentanove componenti aventi orientamenti politici diversi. La materia oggetto di discussione in seno alla sottocommissione fu principalmente l'ordinamento degli enti territoriali, in particolare, il ruolo e le competenze delle Regioni.⁵

Dopo un acceso dibattito, la Commissione, durante l'assemblea del 1° agosto 1946⁶, assunse una decisione storica prevedendo l'istituzione di un Comitato per formulare un progetto sull'ordinamento regionale e l'autonomia locale, il quale pose le basi per la discussione successiva sull'ordinamento regionale.

La posizione assunta con l'ordine del giorno proposto dal deputato Piccioni determinò una temporanea tregua nei lunghi dibattiti che caratterizzarono i lavori della costituente. Tuttavia, analoghe divergenze riemersero in seno alla Seconda sottocommissione incaricata di elaborare le linee guida per l'organizzazione costituzionale dello Stato, tematica che si rivelò particolarmente controversa e soggetta a visioni fortemente eterogenee.

Sin dalle prime fasi, la Costituente si dimostrò alquanto restia ad abbracciare una visione autenticamente autonomista, sia in merito alla potestà amministrativa e legislativa, sia riguardo all'autonomia finanziaria. Per queste ragioni, come si evince dall'art 5 della Costituzione, l'Assemblea costituente optò per una soluzione

⁵ *Rif.* Commissione sulla Costituzione, Seconda Sottocommissione. Resoconto sommario della seduta di sabato 27 luglio 1946. Discussione sulle autonomie locali. Inoltre, v. anche Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione. Resoconto sommario della seduta di giovedì 1° agosto 1946. Seguito sulla discussione sulle autonomie locali.

⁶ *Ibidem.*

di compromesso, orientandosi verso un modello di Stato decentrato. Tale articolo sancisce infatti un delicato equilibrio tra il principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica e il riconoscimento delle autonomie locali – incluse quelle regionali.

Pertanto, con l'entrata in vigore della Costituzione, le Regioni furono formalmente incluse nell'ordinamento costituzionale della Repubblica Italiana, pur restando, almeno inizialmente, prive di una concreta operatività.

L'obiettivo principale dei sostenitori del regionalismo era quello di inaugurare una nuova forma di Stato in grado di recidere il consolidato legame tra unità nazionale e accentramento amministrativo, prospettando una rinnovata concezione dell'unità statale fondata sul riconoscimento delle autonomie regionali.

Uno dei nodi più complessi da affrontare fu l'individuazione stessa delle Regioni. Alcuni componenti dell'Assemblea ritenevano opportuno conformarsi alle cosiddette "Regioni storiche", ossia porzioni di territorio accomunate da elementi identitari di natura storica, culturale, geografica, linguistica o sociale. Altri, invece, ritenevano che tale configurazione dovesse emergere "dal basso", ossia sulla base del sentimento di appartenenza espresso dalle popolazioni locali. Prevalse la prima impostazione – quindi della conformazione alle Regioni storiche – con la conseguente previsione di un elenco di Regioni direttamente nel testo costituzionale.

Con l'entrata in vigore della Costituzione nel 1948, la Repubblica Italiana assunse ufficialmente il carattere di Stato unitario, ma al contempo, regionale. Tuttavia, come si approfondirà nel paragrafo successivo, tale previsione non fu sufficiente a garantire un'effettiva autonomia operativa delle Regioni, per la cui concreta attuazione fu necessario attendere l'approvazione della legge n. 281 del 1970.

La scelta originaria del Costituente del 1948 si è basata sull'istituzione di un «regime "duale" dell'autonomia regionale»⁷ - all'interno del quale due sono i tipi di Regione previsti: quelle ad autonomia ordinaria e quelle ad autonomia speciale - pur se inseriti nel quadro di una cornice comune.⁸

⁷ MARTINES T. – RUGGERI A. – SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Lefebvre Giuffrè, Milano, 2025.

⁸ AVERSENTE G., *Il Regionalismo differenziato tra genesi, mancata attuazione e riforme fallite*, in Seminario di studi e ricerche parlamentari, (a cura di) «Silvano Tosi», Sull'art 116.3 della Costituzione, Università degli Studi di Firenze, febbraio 2020, p. 5.

In origine, dai lavori dell'Assemblea costituente emerse la volontà di elencare le Regioni all'art. 22 della Costituzione. La "Seconda Sottocommissione", presieduta da Mauro Gennari, approvò un primo testo il 13 dicembre 1947 il quale fu soggetto a successive modifiche.

Difatti l'elenco presentato all'Assemblea in sede di votazione finale il 20 dicembre 1947 risultava come segue:

«Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli - Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi e Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna».

Rispetto alla versione originaria, le modifiche apportate furono significative: innanzitutto la Lucania divenne "Basilicata"; i territori del Friuli e della Venezia Giulia furono accorpate in un'unica Regione; stessa sorte spettò ai territori dell'Emilia e della Romagna; la Regione del Salento venne soppressa e inglobata nella Puglia. Abruzzo e Molise furono dapprima separati e successivamente nel 1963 – a seguito dell'approvazione di un'apposita legge di modifica costituzionale in deroga all'art. 132 Cost., il Molise acquisì lo *status* di Regione.

Nello stesso anno furono approvati dall'Assemblea costituente anche gli Statuti speciali per la Sardegna (l. cost. n. 3/1948) della Regione Valle d'Aosta (l. cost n. 4/1948) e della Regione Trentino-Alto Adige – costituita dalle province autonome di Trento e Bolzano ai sensi dell'art. 116 Cost. - (l. cost n. 5/1948). L'ultima regione a Statuto speciale ad essere istituita fu il Friuli-Venezia Giulia, con la legge costituzionale n. 1 del 31 gennaio 1963. Il ritardo fu dovuto alla delicata collocazione geopolitica della Regione nell'ambito della Guerra Fredda che rese complessa la definizione dei confini regionali.

Queste cinque regioni a Statuto speciale godono di particolari forme e condizioni di autonomia, come previsto dagli statuti adottati con legge costituzionale. La base normativa di questa specialità si trova all'art. 116, comma 1, Cost., modificato con la legge costituzionale del 18 ottobre 2001.

Le condizioni di speciale autonomia di ciascuna Regione sono dettagliate all'interno degli statuti regionali, proprio perché variano da Regione a Regione. La specialità non va intesa come rappresentante una semplice deroga alla disciplina delle Regioni ordinarie, bensì come il riconoscimento di specificità storiche,

linguistiche, geografiche o sociali che giustificano un diverso assetto di competenze e risorse. È dunque opportuno considerare le Regioni a Statuto speciale come Regioni a ordinamento differenziato, dotate di maggiori poteri e risorse, più che come eccezioni alla regola.

Le ragioni che hanno agevolato il riconoscimento di «forme e condizioni particolari di autonomia» sono differenti. Per Sicilia e Sardegna le forti rivendicazioni autonomistiche resero necessario introdurre forme speciali di amministrazione. Per le altre tre Regioni – Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia – furono invece determinanti la posizione geografica e le vicende storiche che avevano contribuito a sviluppare il bilinguismo della popolazione (francese in Valle d'Aosta, tedesco nel Trentino-Alto Adige e sloveno nel Friuli-Venezia Giulia). Tale caratteristica linguistica alimentava, in queste comunità, il desiderio di ricongiungersi con la propria Nazione madrelingua. Di conseguenza, la necessità di tutelare queste minoranze linguistiche rese opportuno concedere a tali Regioni una più ampia autonomia e maggiori possibilità di autogoverno, anche mediante l'introduzione della doppia denominazione linguistica per Trentino- Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée D'Aoste.

Occorre altresì ricordare che l'originaria previsione dell'autonomia speciale non rispondeva a un disegno coerente di regionalizzazione, ma piuttosto alla necessità di mantenere sotto l'unità nazionale alcuni territori strategici o a rischio di secessione, rappresentando «il tributo pagato per sottrarre consensi e togliere consistenza ad ambizioni ben più eversive»⁹

Inoltre, è importante sottolineare che l'attribuzione della specialità – che avviene con legge costituzionale o con legge ordinaria specifica - è il risultato di un processo legislativo che vede chiaramente coinvolto il Parlamento. La proposta, allegata di motivazioni specifiche, proviene dalla Regione interessata. Il Parlamento valuta la fondatezza della richiesta e ne definisce l'ambito attraverso l'approvazione della Legge. Nel caso di una legge costituzionale, la procedura è naturalmente più rigorosa, richiedendo l'approvazione a maggioranza assoluta nelle due camere.

La Costituzione del 1948, all'art. 132 Cost. – in seguito modificato nel 2001 - ha previsto anche una disposizione specifica per l'istituzione di nuove regioni.

⁹ V. ROTELLI E., *L'avvento della Regione in Italia*, Giuffrè, Milano, 1967.

2. Legge 281/1970: nascita delle regioni

Il sistema delle autonomie territoriali rappresenta una chiave di lettura privilegiata per comprendere i processi di riforma che hanno interessato l'ordinamento repubblicano. Alcuni di questi hanno trovato piena attuazione, mentre altri sono rimasti allo stato di semplice proposta. In questo contesto non sorprende che l'assetto territoriale sia stato definito come una delle «pagine aperte» lasciate dall'Assemblea costituente.¹⁰

Emblematica, in tale senso, è l'affermazione di Oliviero Zuccarini, esponente repubblicano e convinto regionalista, che nel 1960 parlò di «Costituzione tradita».¹¹

Dopo la nascita della Repubblica italiana, le disposizioni costituzionali riguardanti le Regioni a statuto ordinario rimasero lettera morta. A tal proposito, Giuliano Amato osservava come le Regioni, per come concepite nella Costituzione, potessero definirsi “Enti senza volto”.¹²

L'assemblea costituente indicò nelle disposizioni transitorie e finali dei termini in merito all'attuazione dell'istituto regionale: difatti ai sensi dell'VIII disposizione transitoria, le elezioni dei Consigli regionali avrebbero dovuto essere indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione; mentre la IX disposizione transitoria prevede tre anni di tempo affinché la Repubblica adeguasse le leggi statali «alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni»¹³. Ciò che emerse dall'assemblea fu una concezione di Regione dotata anche di autonomia politica, «cioè enti esponenziali di ordinamenti, di comunità politiche, centri di autogoverno democratico capaci di elaborare, adottare ed attuare un indirizzo politico proprio».¹⁴ Bassanini, nell'analizzare il disegno regionalistico delineato dall'Assemblea costituente, notò come esso sia «sufficientemente netto e preciso» nell'indicare le Regioni come enti dotati di autonomia politica.

¹⁰ Così, BARBERA A., *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in *Una e indivisibile*, Milano, 2007, p. 55 s.

¹¹ Cfr. ZUCCARINI O., *La Costituzione tradita*, in *Il Ponte* n.16, Firenze, 1960, p. 335- 347.

¹² AMATO G., *Le Regioni: enti senza volto?* in “*Il Mulino*”, n. 4/1969, p. 575-594.

¹³ PERNICIAIO G., *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*. Collana di studi sull'amministrazione pubblica, Cedam, 2013.

¹⁴ Così BASSANINI F., *L'attuazione dell'ordinamento regionale. Tra centralismo e principi costituzionali*, La nuova Italia, Firenze, 1970, p.26.

Un primo tentativo di attuazione fu rappresentato dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62, la quale fu proposta mediante disegno di legge firmato dall'allora ministro dell'Interno Mario Scelba, con l'intento di dare esecuzione al Titolo V della Costituzione in materia di Regioni ed enti locali. La legge Scelba, tuttavia, non prevede delle tempistiche ben definite per l'indizione delle elezioni regionali e la convocazione dei Consigli regionali. Mentre, dal punto di vista dell'organizzazione interna, la suddetta legge determinò in modo esaustivo la forma di governo delle Regioni.

Il primo passo concreto verso l'istituzione delle Regioni si ebbe con l'approvazione della legge sulle "Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale"¹⁵, la quale disciplinò per la prima volta la materia.

Con un ritardo più che ventennale, vennero finalmente costituite le Regioni ad autonomia ordinaria, conferendosi, così, completezza al disegno istituzionale delineato dai Costituenti.¹⁶

La normativa regolava le modalità di voto e di assegnazione dei seggi nell'ambito delle elezioni dei Consigli regionali, introducendo un sistema elettorale proporzionale e stabilendo la durata quinquennale del mandato dei Consigli regionali.

L'avvio dell'esperienza regionale rappresentò un passaggio di rilevante significato non solo sul piano istituzionale, in quanto dava finalmente attuazione a principi costituzionali rimasti a lungo disattesi, ma anche dal punto di vista scientifico e dottrinale.

Parallelamente, si assistette alla fondazione di riviste specialistiche – tra cui ad esempio *Le Regioni* e *Quaderni regionali* – e alla creazione dei primi istituti di ricerca dedicati alle Regioni. Tra questi ricordiamo l'Istituto di studi regionali (ISR) del Consiglio Nazionale delle ricerche, oggi ISSiRFA (Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie), istituito nel 1971, e l'Istituto di Studi Giuridici sulle Regioni (ISGRe)¹⁷, fondato a Udine nel 1972.

¹⁵ Legge 17 febbraio 1968, n.108.

¹⁶ D'ATENA A., *Tra Autonomia e Neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?* G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, p.10.

¹⁷ L'Istituto di Studi Giuridici Regionali (I.S.G. Re) è un'associazione privata tra giuristi interessati ai problemi dell'autonomia regionale. I soci sono in gran parte docenti provenienti da diverse università italiane.

Il momento decisivo nella storia del regionalismo italiano fu segnato dalla legge 16 maggio 1970, n. 281, intitolata “Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario”. In seguito all’approvazione di tale legge, il 7 e l’8 giugno 1970 si svolsero le elezioni dei primi Consigli regionali, segnando l’ingresso ufficiale delle Regioni a Statuto ordinario nella vita istituzionale della Repubblica. A completamento del processo, tra maggio e luglio del 1971 furono approvati i primi Statuti regionali.

La fase iniziale del regionalismo si concluse con l’attuazione dell’art. 17 della legge n. 281 del 1970, il quale prevedeva il conferimento di una delega legislativa finalizzata alla definizione delle funzioni, degli uffici e del personale da trasferire ai nuovi Enti. Entro due anni dall’entrata in vigore della legge, l’Esecutivo era tenuto ad emanare undici decreti delegati aventi valore di legge ordinaria per dare concreta attuazione all’art. 117 Cost. Mediante tali decreti delegati lo Stato trasferì alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative relative alle materie previste nella versione originaria dell’art 117 Cost.

Dunque, i primi anni Settanta rappresentarono una svolta determinante per il regionalismo italiano, che - nonostante alcuni limiti - inaugurò una nuova distribuzione del potere legislativo tra Parlamento nazionale e Assemblee regionali, nonché una riorganizzazione delle funzioni amministrative, in precedenza esercitate esclusivamente dallo Stato.

Nel continuo avanzare del processo di decentramento amministrativo, uno dei momenti di maggiore rilievo fu rappresentato dalle cosiddette leggi Bassanini, ispirate da Franco Bassanini, all’epoca ministro della Funzione Pubblica durante il Primo Governo Prodi. Tali leggi – n. 59 del 15 marzo 1997; n. 127 del 15 maggio 1997; n. 191 del 16 giugno 1998; n. 50 dell’8 marzo 1999 – costituiscono un *corpus* normativo noto come “Riforma Bassanini”.

La prima di queste riforme, l. n. 59/1997 introdusse un principio fondamentale secondo cui: “Alle Regioni ed agli enti locali dovevano essere attribuite tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura ed alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori [...]” con la sola eccezione di quei

compiti e funzioni amministrative riservate espressamente dalla legge medesima dello Stato. In questo modo si operava un vero e proprio capovolgimento della precedente logica di riparto: prima della legge 59/1997, infatti, la Regione esercitava esclusivamente le funzioni amministrative nelle materie in cui aveva la competenza legislativa.

In tal modo, si avviò una lettura evolutiva dell'art. 118 Cost., riconoscendo alle Regioni e agli enti locali l'esercizio di funzioni amministrative anche in settori nei quali la legislazione rimaneva di competenza statale.

Nel complesso, le leggi Bassanini costituirono un tentativo organico di ridisegnare il riparto delle competenze amministrative tra i diversi livelli di governo, ispirandosi ad un modello incentrato sulla collaborazione tra Stato e istituzioni sub-statali.

A seguito delle leggi n. 81 del 1993, recante «Nuove norme sull'elezione diretta del sindaco e del Presidente di Provincia» e delle nuove leggi elettorali di Camera e Senato – rispettivamente la n. 277 e la n. 276 del 4 agosto 1994 – la XII legislatura, a seguito di un'intesa bipartisan, incaricò un Comitato¹⁸ di nomina governativa al fine di redigere un testo di riforma costituzionale. Il progetto elaborato dal Comitato venne trasmesso al Presidente del Consiglio il 21 dicembre 1994, ma non fu mai presentato come disegno di legge governativo a causa delle dimissioni del Governo Berlusconi. Fu il senatore Speroni che, nella XII Legislatura, lo presentò come disegno di legge ad iniziativa parlamentare.

Di conseguenza fu emanata la legge elettorale del 1995¹⁹. La nuova normativa risentì fortemente della situazione in cui fu emanata, in cui le «ristrettezze dei tempi a disposizione» e della «necessità di raggiungere rapidi compromessi l'hanno fatta da padroni»²⁰. Tra le tante cose, la legge del 1995 tentò di incidere sulla stabilità dell'Esecutivo, prevedendo una «clausola antiribaltone»²¹ la quale, successivamente, fu proprio la causa che riportò il tema nelle agende politiche.

¹⁸ Tale Comitato di studio prese il nome «Speroni» dall'allora ministro per le riforme istituzionali. Venne istituito con decreto del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi nel 1994.

¹⁹ Legge 23 febbraio 1995, n. 43, «Nuove norme per l'elezione dei Consigli a statuto ordinario».

²⁰ DI GIOVINE A., PIZZETTI F., *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in *Le Regioni*, n. 1/1996.

²¹ V. PERNICIARO G., cit. 13, p. 8.

Nonostante i numerosi tentativi mal riusciti, si ritiene che il decennio che va dal 1990 al 1999 fu pieno di cambiamenti nel sistema delle relazioni tra i diversi livelli istituzionali che compongono la nostra Repubblica.

Si giunse così all'entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, rubricata "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni", la quale ha apportato alcune modifiche al Titolo V della Costituzione. Questa legge si caratterizzò per essere «l'unico concreto prodotto di un lungo dibattito sulla revisione della forma Stato, che aveva attraversato tutti gli anni Novanta»²².

Con tale intervento sono stati modificati gli artt. 121, 122, 123 e 126 Cost.

Tra le novità introdotte si segnala - all'art 1 della già menzionata legge costituzionale - la soppressione all'art. 121, comma 2, delle parole "e regolamentari", e la sostituzione del comma 4 con una nuova formulazione che rafforzava la centralità dell'organo esecutivo regionale. L'art. 2 della legge prevede la sostituzione integrale dell'art 122 Cost. prevedendone quindi una nuova formulazione. In particolare, l'art. 122 Cost. stabilisce che la legge regionale disciplina il sistema elettorale e le cause di ineleggibilità e incompatibilità, nei limiti dei principi fissati dalla legge statale. Aggiunge che è vietato il cumulo di incarichi parlamentari e regionali e che ai consiglieri è riconosciuta l'insindacabilità per opinioni e voti espressi nell'esercizio del mandato. Il Presidente della Giunta, salvo disposto diversamente nello statuto regionale, è eletto a suffragio universale e diretto, con il potere di nominare e revocare gli assessori.

Gli artt. 3 e 4, dal loro canto, hanno previsto anche l'integrale sostituzione degli artt. 123 e 126 Cost. Il nuovo art. 123²³ prevede che lo statuto regionale, conforme alla Costituzione, definisce la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione. Inoltre, deve essere approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge a maggioranza assoluta e può essere sottoposto a *referendum* e impugnato dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale.

²² *Ibidem*.

²³ OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 125, evidenzia come l'introduzione della «forma di governo» nell'art. 123 Cost., ha modificato la nozione stessa da «oggetto di un'elaborazione dottrinale» a «categoria del diritto positivo italiano».

D'altra parte, il nuovo art. 126 afferma che il Presidente della Repubblica può sciogliere il Consiglio regionale e rimuovere il Presidente della Giunta per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge o motivi di sicurezza nazionale, previo parere di una Commissione parlamentare. Aggiunge che il Consiglio regionale può esprimere sfiducia al Presidente tramite mozione motivata a maggioranza assoluta. L'approvazione della mozione, la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni del Presidente comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio, così come le dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri.

La legge costituzionale n. 1 del 1999 si rivolge alle Regioni a Statuto ordinario, soffermandosi su una delle più grandi forme di autonomia regionale differenziata previste dalla Costituzione repubblicana del 1948: l'autonomia statutaria regionale. Prima del 1970, il potere legislativo era attribuito esclusivamente al potere statale. Dopo il 1970, oltre lo Stato, vi sono ben venti (ventidue, se si considera che potestà legislative sono attribuite anche alle Province autonome di Trento e Bolzano, provviste di uno *status* speciale di autonomia) altri enti con potestà legislativa.²⁴ Tra le potestà legislative regionale, quella statutaria rappresenta una prima specie.

La legge costituzionale 1/1999 interviene, con una revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, per perseguire altri obiettivi quale ad esempio quello di rafforzare l'autonomia regionale attraverso la valorizzazione dello Statuto quale fonte principale dell'ordinamento decentrato. È bene sottolineare che il riferimento è all'autonomia statutaria, relativa all'organizzazione interna dell'ente, e non all'autonomia costituzionale in tema di riparto delle competenze tra Stato e Regione, ambito che rimane di competenza esclusiva dello Stato. Nel tentativo di raggiungere questi obiettivi, la riforma non si limita a modificare disposizioni esistenti, ma ha introdotto significative innovazioni. Tra queste, si segnala l'eliminazione dell'approvazione statale degli Statuti regionali, sostituita dalla possibilità di un *referendum* confermativo da parte dei cittadini della Regione

²⁴ BATTINI S., FRANCHINI C., PEREZ R., VESPERINI G., CASSESE S., *Manuale di diritto pubblico*, Giuffrè editore, V edizione, Milano, 2014, p. 390.

interessata. Inoltre, è stata introdotta la previsione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, attualmente disciplinata all'art. 122, u.c., Cost.

Anche quest'ultimo intervento si inserisce in un più ampio contesto di trasformazione istituzionale. Negli anni 90', a seguito della crisi della rappresentanza politica e del sistema dei partiti, si avvertì la necessità di rafforzare gli organi esecutivi a tutti i livelli di governo, promuovendo la loro elezione diretta da parte di cittadini, in un'ottica di cd. "democrazia immediata". Già la legge n. 81 del 1993 aveva introdotto l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della provincia, accompagnata dalla contestuale elezione del Consiglio comunale. Per smorzare la rigidità del nuovo assetto, fu introdotta la clausola "*simul stabunt, simul cadent*", secondo la quale l'approvazione di mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco avrebbe comportato anche l'automatico scioglimento del Consiglio comunale. D'altro canto, le Regioni erano rimaste ancorate al sistema previsto dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108.

Successivamente con la legge costituzionale n. 1 del 1999 - la quale entrò in vigore in vista delle successive elezioni che si sarebbero tenute nel 2000 - introdusse una modifica al testo costituzionale mediante la previsione dell'elezione diretta dei presidenti delle Regioni a statuto ordinario. E in più aggiunge la possibilità per ogni Regione di poter decidere di ritornare al precedente modello parlamentare tramite una modifica statutaria. Per quanto concerne le Regioni a statuto speciale, legge costituzionale n. 2 del 2001 ha esteso le disposizioni già delineate dal *Tatarellum* sull'elezione diretta del Presidente della Regione e sul meccanismo elettorale alla Sicilia, alla Sardegna e al Friuli-Venezia Giulia.

Diverso fu, invece, l'esito per il Trentino-Alto Adige, ove la revisione determinò una sostanziale riconfigurazione dell'ente in chiave confederale, attribuendo rilievo preminente alle Province autonome di Trento e Bolzano: il Consiglio regionale venne ridotto alla mera sommatoria dei rispettivi Consigli provinciali, mentre la Presidenza fu affidata, a turno, ai Presidenti delle due Province. Solo la Provincia di Trento deliberò di adottare il modello dell'elezione popolare diretta del Presidente, mentre la Provincia di Bolzano mantenne la facoltà di decidere autonomamente se avvalersene. Quanto alla Valle d'Aosta, infine,

l'opzione per un eventuale assetto presidenziale venne rimessa alla valutazione discrezionale del Consiglio regionale.

In merito allo Statuto regionale, è bene sottolineare che l'art. 123 Cost., come riformulato, attribuisce allo Statuto regionale – nel rispetto del principio di armonia con la Costituzione - il compito di definire la forma di governo della Regione. L'inciso “In armonia con la Costituzione” fa intendere le intenzioni del legislatore che conferisce allo statuto regionale una posizione peculiare elevandolo ad una sorta di “costituzione regionale”. Tuttavia, lo stesso legislatore ne riafferma il carattere di fonte sub-costituzionale, subordinata gerarchicamente alla Costituzione.

La nuova formulazione dell'art 123 Cost. si discosta in modo netto dalla previsione originaria del 1948. *Ab origine*, lo statuto regionale era considerato una sorta di “legge statale atipica”: pur essendo deliberato dal Consiglio regionale, doveva ottenere l'approvazione mediante legge statale. A riguardo, la legge del 1999, invece, attribuisce l'intero procedimento di approvazione allo stesso ambito regionale, con la possibilità per lo Stato di sollevare, *ex art. 127 Cost.*, questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale qualora ritenga che lo statuto ecceda le competenze regionali.

Va infine evidenziato che l'art. 5 della legge costituzionale 1/1999 esordisce con la locuzione: “Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali [...]”, a conferma del carattere transitorio della riforma. Le Regioni erano infatti chiamate a dotarsi di nuovi statuti e di nuove leggi elettorali, in conformità al nuovo assetto normativo.

Oggi tutte le 15 Regioni a statuto ordinario hanno recepito, nei rispettivi statuti, la previsione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale. In questo modo, una disposizione transitoria si è trasformata in una norma statutaria stabile, consolidando la nuova forma di governo regionale.

2.1. Il confine tra autonomia ordinaria e autonomia speciale

Un profilo tra i più significativi e caratterizzanti dell'assetto regionale italiano è rappresentato dalla peculiare compresenza di due modelli autonomistici distinti:

da un lato quello delle Regioni a statuto ordinario, dall'altro quello proprio delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, le quali godono di prerogative ulteriori rispetto al regime comune.

L'autonomia ordinaria si fonda su un'impostazione simmetrica: tutte e 15 le Regioni godono delle medesime competenze, nonostante le profonde differenze territoriali, economiche e sociali che le contraddistinguono. Prediligendo questo assetto, i Costituenti hanno così rivelato la *ratio* sottesa a tale impostazione. Si mirava ad alleggerire l'operato del legislatore statale chiamato a definire i principi fondamentali, demandando poi alle Regioni la specificazione delle norme di dettaglio. Al contrario, se i Costituenti avessero calibrato i poteri sulla base delle peculiarità dei singoli territori avrebbero configurato *ab origine* un'autonomia differenziata.

L'autonomia straordinaria, d'altra parte, si fonda su basi differenti: il principio dell'unità statale convive armoniosamente con la tutela delle specificità locali e le attribuzioni statutarie, lungi dall'essere schemi omologati, emergono come prodotti storicamente sedimentati, plasmatis sulle peculiarità culturali, storiche ed economiche di ciascuna comunità. Tale specificità comporta che, nelle ipotesi di divergenza rispetto alle competenze statali, non si configurino conflitti di attribuzione reciprocamente simmetrici; di conseguenza, la loro incidenza riguarda non già la validità delle norme statali, ma la loro efficacia sul piano applicativo, delineando un rapporto di coesistenza che, pur riconoscendo la centralità dello Stato, valorizza la particolarità delle autonomie.

È opportuno sottolineare come le due declinazioni del regionalismo italiano trovino ispirazione in esperienze europee: da un lato, le autonomie ordinarie presentano affinità con il federalismo dell'area *mitteleuropea*; dall'altro, le autonomie speciali rinviano al modello di regionalismo elaborato nella Spagna della Seconda Repubblica.²⁵

Originariamente, i due regimi di autonomia operavano in modo parallelo, senza interazioni significative, fatta eccezione per il d.P.R. 616/1977, che avviò un primo processo di omologazione. A livello costituzionale, un'eccezione rilevante

²⁵ Sull'argomento D'ATENA A., *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012.

riguardava l'autonomia statutaria ordinaria riconosciuta alle Regioni Valle d'Aosta e Sardegna, che avrebbero potuto modificare la disciplina organizzativa dei rispettivi statuti mediante la procedura prevista per gli statuti regionali ordinari. Tuttavia, tale facoltà non fu mai esercitata, con la conseguenza che le modifiche dovettero attendere le leggi costituzionali nn. 2 e 3 del 2001, che riformarono profondamente il sistema delle autonomie regionali, segnando una fase determinante.

I due circuiti di autonomia non si presentano più come rette parallele prive di punti di contatto, ma come elementi di un sistema organico e dinamico in cui, pur permanendo differenze distintive, i confini tra le due figure tendono a sfumare. In tale contesto, le Regioni ordinarie possono aspirare all'autonomia speciale, superando i limiti delle materie previste dalla Costituzione, mentre le Regioni speciali, che in assenza della clausola di equiparazione sarebbero rimaste vincolate ai propri statuti, hanno acquisito le competenze riconosciute alle prime grazie alla riforma del Titolo V, segnando una progressiva convergenza dei due modelli di autonomia. Questo, infatti, è il risultato delle principali novità che hanno introdotto le leggi costituzionali del 2001.

In primo luogo, hanno rafforzato i connotati distintivi delle Regioni, rendendo le Regioni ordinarie più “tedesche” e le Regioni speciali più “spagnole”: rispettivamente, attraverso l'ampliamento delle competenze delle Regioni²⁶ - facendo sì che diventino titolari della competenza legislativa residuale - e le modifiche al procedimento di revisione degli statuti speciali, che ne hanno attenuato il carattere totalmente eteronomo.

In secondo luogo, la previsione della clausola di equiparazione²⁷ e la clausola di asimmetria hanno agito come fattori propulsivi dell'evoluzione del regionalismo italiano. Dalla prima clausola ne consegue il rovesciamento dell'enumerazione delle competenze legislative esteso alle Regioni speciali; mentre la seconda

²⁶ ... o anche detto “rovesciamento dell'enumerazione delle competenze” da D' ATENA A., *Le trasformazioni della specialità regionale, le leggi statutarie e la forma di governo*, in Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti), 13 luglio 2023, n. 3/2023, p.111.

²⁷ Rif. Art. 10 legge costituzionale n. 3/2001.

clausola ha consentito alle Regioni ordinarie di acquisire autonomia speciale²⁸ – detta anche differenziata - modellata sulle esperienze spagnole.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, è importante anche fare un breve cenno sui sistemi elettorali che hanno preceduto quelli che sono attualmente in vigore in modo da comprenderne l'evoluzione e sottolineare il fatto che, nonostante le specialità, si tratta di un sistema connotato da un'omogeneità di fondo.

La cronologia delle leggi elettorali delle Regioni a statuto speciale è la stessa di quella delle Regioni ordinarie cioè rimasero invariate fino agli anni 90' e la legge n. 43 del 1995 rappresentò un'opportunità per apportare delle modifiche. La legge costituzionale n. 2 del 2001, la quale modificò i cinque statuti speciali, dettò forme di governo e sistemi elettorali transitori. In via transitoria, la legge elettorale prevede l'elezione diretta del Presidente della Regione per il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia e la Provincia autonoma di Trento, rinviando alla legge regionale la disciplina del sistema elettorale. Per le Regioni a statuto speciale – eccezion fatta per la Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano, si tentò di attuare il sistema elettorale previsto dalla legge n. 43 del 1995 con le modifiche apportate nel 1999. La *ratio* fu quella di tentare di uniformare le Regioni ordinarie con quelle speciali, pur sempre rispettando le specifiche peculiarità, sul piano della legislazione elettorale e sulla determinazione della forma di governo.

2.2. La legge statutaria

Nel sistema originario, l'autonomia delle Regioni speciali si limitava all'assetto delle attribuzioni. L'evoluzione costituzionale e la clausola di equiparazione hanno tuttavia ampliato tale prospettiva, determinando la caducazione di alcuni controlli statali e attribuendo alle Regioni speciali il potere di incidere unilateralmente sulla disciplina contenuta negli statuti. Sin dalla formulazione del testo originario del 1948, la Costituzione riconosceva alle Regioni un potere di autorganizzazione e ai Consigli regionali autonomia statutaria.²⁹ Questa innovazione ha segnato una trasformazione profonda della specialità

²⁸ Art. 116, u.c., Cost.

²⁹ Per la ricostruzione del dibattito sull'autonomia statutaria v. DE SIERVO U., *Gli statuti delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 23 s.

regionale in quanto ha introdotto nel nostro ordinamento una fonte di produzione che costituisce una novità assoluta nel nostro diritto positivo: la legge statutaria.³⁰

Il procedimento tipico della legge statutaria presenta dei punti di contatto con lo statuto regionale nella misura in cui è richiesta la maggioranza assoluta del Consiglio. D'altra parte, però, diversamente rispetto allo statuto regionale non è necessaria la doppia deliberazione del Consiglio.

Analogamente agli statuti ordinari, la legge statutaria può essere sottoposta a *referendum* confermativo ed è soggetta al controllo preventivo di costituzionalità, esercitabile dal Governo della Repubblica tramite ricorso alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla pubblicazione ufficiale. In aggiunta sono da specificare i limiti cui è sottoposta tale legge: l'obbligo di conformità alla Costituzione – che ha assimilato dagli statuti ordinari – e il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Le conseguenze che ha portato con sé l'adozione della legge statutaria sono state particolarmente rilevanti. Innanzitutto, determina la rottura dell'unità sistemica dello statuto speciale che passa dal comprendere tanto la disciplina organizzativa quanto quella delle competenze, all'essere unicamente deputato al riparto di quest'ultime.

Nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, la complessiva unità dello statuto speciale viene meno non per interventi legislativi regionali uniformi, ma a seguito di iniziative differenziate delle due Province autonome. La legge costituzionale n. 2 del 2001 attribuisce infatti direttamente alle Province il potere di adottare leggi statutarie derogatorie rispetto allo statuto costituzionale, escludendo la Regione come soggetto unico. Questa prerogativa si è rivelata centrale nel consolidamento della loro autonomia istituzionale e ha inciso in maniera determinante sul sistema di rappresentanza al Senato, trasformando l'unica rappresentanza regionale in due rappresentanze provinciali e prevenendo così gli effetti restrittivi della legge costituzionale sul “taglio delle poltrone”.

³⁰ D' ATENA A., *Le trasformazioni della specialità regionale, le leggi statutarie e la forma di governo*, in Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti), 13 luglio 2023, N. 3/2023, p.112.

Il quadro è stato ulteriormente definito dalla legge costituzionale n. 1 del 2022, che ha modificato l'articolo 57, comma 3, Cost., riducendo da sette a tre il numero minimo di senatori attribuibili a ciascuna Regione (ad eccezione di Molise e Valle d'Aosta) e includendo espressamente le Province autonome. La norma attuale stabilisce quindi che “nessuna Regione o Provincia autonoma può avere un numero di senatori inferiore a tre; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno”, sancendo una chiara parità di trattamento tra enti regionali e provinciali.

All'interno di questo contesto, la competenza legislativa statutaria più rilevante riguarda la forma di governo, che può derogare alla disciplina prevista dallo statuto speciale modificato dalla l. cost. n. 2/2001. In questo ambito emerge una distinzione netta: per Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Bolzano permane la forma parlamentare originaria, mentre Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Provincia di Trento continuano a adottare, fino a eventuale legge derogatoria, il modello di elezione diretta del Presidente regionale, in continuità con le Regioni ordinarie secondo la legge costituzionale n. 1/1999.

Pur senza mutare la struttura essenziale della forma di governo, le leggi statutarie di Valle d'Aosta e Bolzano hanno introdotto significative innovazioni procedurali. Tra queste, l'adozione della sfiducia costruttiva, ispirata al modello tedesco, impone che la mozione indichi il Presidente destinato a sostituire quello sfiduciato. Le due Province divergono nella disciplina della Giunta: in Valle d'Aosta, la mozione deve indicare anche i nominativi dei futuri assessori e il subentro della nuova Giunta avviene contestualmente al nuovo Presidente; a Bolzano, invece, è indicato soltanto il numero degli assessori, la cui nomina effettiva richiede una successiva approvazione del Consiglio secondo le modalità previste dall'art. 68 della legge statutaria provinciale.

3. La Riforma del Titolo V del 2001

Prima ancora di analizzare quella che è stata la svolta decisiva in materia di regionalismo, a parere di chi scrive è opportuno ricordare l'esperienza precedente che ha ispirato la riforma del 2001, Legge oggi spesso oggetto di critiche, ma che

vent'anni fa fu contestata da una parte significativa delle forze politiche – che infatti non la votarono in Parlamento- perché giudicata troppo moderata.

L'assetto precedente alla riforma era caratterizzato da una forte preminenza politica dello Stato sulle Regioni con l'unico vincolo costituito dal principio di non irragionevolezza, più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale.

In questo contesto il principio di leale collaborazione - oggi sancito all'art. 120 comma 2, Cost. e confermato dalla giurisprudenza - trovava un'applicazione piuttosto debole. “La clausola, che – come è noto – incorporava meglio di altre tale logica era quella dell'interesse nazionale, ma tracce consistenti di questo approccio erano percepibili nel concreto atteggiarsi di molti altri «luoghi» delle relazioni territoriali, dal riparto principi-dettaglio del «vecchio» art. 117 Cost., alla funzione di indirizzo e coordinamento, al regime dei poteri sostitutivi statali”³¹.

Sin dalla configurazione originaria emersa dalla costituzione entrata in vigore nel 1948, la formulazione vaga del Titolo V apparve pregna di non pochi dubbi e perplessità. Con l'intento di sciogliere i nodi problematici, già a partire dagli anni Ottanta, sono state elaborate proposte finalizzate al riconoscimento di un ampliamento dell'autonomia politica delle Regioni, nell'ambito di un processo di revisione costituzionale di più ampio respiro. Questi ed altri tentativi sono stati esaminati dalle due Commissioni parlamentari per le riforme istituzionale istituite tra la metà degli anni '80 e la metà degli anni '90, conosciute come Prima (1983-1985) e Seconda (1992-1994) Bicamerale. Alle stesse seguì una Terza Bicamerale con compiti più ampi rispetto alle due commissioni precedenti.

Il programma di revisione costituzionale varato dal Consiglio dei ministri nel 1999, noto come progetto D'Alema – Amato, anticipò alcuni dei fondamenti della successiva legge che sarebbe entrata in vigore due anni dopo.

L'entrata in vigore della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, rubricata «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» - in Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001 - ha rappresentato un punto nevralgico della storia costituzionale italiana.

³¹ DEFFENU A., PAJNO S., *Il regionalismo italiano a vent'anni dalla riforma del Titolo V: prime riflessioni*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, aprile 2021, pp., DOI: 10.1443/101364.

L'ordinamento regionale ha subito una prima significativa revisione con la legge costituzionale n. 1 del 1999, che ha interessato in particolare la potestà statutaria delle Regioni e l'elezione diretta del Presidente, modificando gli articoli 121, 122, 123 e 126 Cost. Successivamente, la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha introdotto una riforma organica del Titolo V della Parte II della Costituzione, intitolato «Le Regioni, le Province, i Comuni».

Approvata in uno degli ultimi giorni della legislatura con una stentata maggioranza assoluta e seguendo i tradizionali quattro passaggi parlamentari senza alcun emendamento, la legge ha previsto, per la prima volta nella storia della Repubblica, un *referendum* costituzionale ai sensi dell'art. 138 Cost. Il risultato positivo del *referendum* confermativo del 7 ottobre 2001 – che ha approvato la riforma con il 64,2 % dei voti favorevoli - ha introdotto modifiche sostanziali, che hanno interessato in primo luogo le Regioni ordinarie, ma non solo.

Fin dall'entrata in vigore della legge costituzionale, uno dei temi più discussi ha riguardato la sua immediata applicabilità, resa problematica dall'assenza di disposizioni transitorie volte a disciplinare il passaggio tra due modelli di regionalismo profondamente differenti. La legge n. 131 del 2003³², emanata per attuare la riforma del 2001, si distingue per la sua brevità e per il carattere residuale di molte disposizioni. Pur prevedendo regole fondamentali, la legge di attuazione ha lasciato numerose questioni aperte rinviandole a futuri interventi normativi o a poteri delegati, assumendo così un approccio di non-scelta su molte questioni di rilievo, in attesa di successive regolazioni legislative.

Nell'analizzare quelle che sono state le innovazioni apportate dalla riforma, sicuramente fra le più rilevanti vi è la riscrittura dell'art. 114, comma 1, Cost.³³.

Tale formulazione riflette l'idea di una “statualità dal basso”, dove il principio di autogoverno parte dagli enti territoriali più prossimi ai cittadini, come i Comuni, e si estende progressivamente verso l'alto fino allo Stato centrale.

³² Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

³³ Secondo cui “la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”.

Questo approccio conferisce alle autonomie territoriali, insieme allo Stato, lo *status* di enti costituzionalmente qualificati e autonomi, dotati di pari rango.³⁴

La riforma del 2001 ha inciso in modo sostanziale anche sulla potestà legislativa delle Regioni, tramite la riscrittura dell'art. 117 Cost., ridefinendo i criteri di ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni. Inoltre, ha stabilito una nuova distribuzione delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali (art. 118 Cost.), ha aggiornato l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali (art. 119 Cost.) e ha disciplinato in maniera innovativa i poteri sostitutivi dello Stato (art. 120 Cost.).

Un ulteriore elemento innovativo riguarda l'art. 116 Cost., che introduce la cosiddetta "clausola di asimmetria". Il comma 1 elenca le Regioni a statuto speciale. Il comma 3 consente alle Regioni ordinarie di ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, riguardanti le materie dell'art. 117, comma 3 e alcune specifiche materie organizzative, attraverso una legge dello Stato approvata a maggioranza assoluta, sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata e previo coinvolgimento degli enti locali, nel rispetto dei principi dell'art. 119 Cost. Questa disposizione ha introdotto un meccanismo flessibile che consente alle Regioni ordinarie di esercitare autonomie differenziate, rafforzando il principio di personalizzazione dei poteri locali e creando un sistema in cui l'autonomia può essere modulata in base alle esigenze specifiche di ciascun territorio.

Un'altra trasformazione significativa riguarda la disciplina del controllo di legittimità costituzionale delle leggi regionali. L'art. 127 Cost., nella nuova formulazione, ha parificato lo Stato e le Regioni, stabilendo che l'impugnazione delle leggi regionali avviene dopo la loro pubblicazione. La legge n. 131 del 2003 ha disciplinato termini e procedure per i ricorsi alla Corte costituzionale: il Governo può promuovere la questione di legittimità costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione di una legge regionale, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, mentre le Regioni possono sollevare la questione relativamente alle leggi statali entro lo stesso termine, previa deliberazione della Giunta regionale.

³⁴ GAMBINO, *L'ordinamento repubblicano*, in GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, 2009, p.5.

La riforma del 2001 ha comportato inoltre la scomparsa dell'“interesse nazionale”, prevista dall'art. 117 Cost., come limite esplicito alla competenza legislativa regionale, lasciando permanere, invece, l'interesse internazionale. Tuttavia, alcuni studiosi hanno osservato che tale principio permane implicitamente in tutti gli ordinamenti federali come esigenza logica di sistema e che il principio di unità sancito dall'art. 5 Cost continua a orientare l'azione normativa. Inoltre, i poteri sostitutivi dello Stato - disciplinati dall'art. 120, comma 2 - presuppongono di fatto la tutela dell'interesse nazionale, poiché ciascun intervento statale implica una declinazione concreta di esso. Per le materie a legislazione concorrente, il Parlamento ha formalmente riconosciuto la necessità che la definizione dei principi fondamentali individui in ciascun ambito l'interesse nazionale unitario da salvaguardare.

3.1 Art. 116, comma 3, della Costituzione

L'art. 116 Cost. è stato oggetto di costante attenzione nel corso dei diversi tentativi di riforma del Titolo V, nonostante parte della dottrina ritenne che la novella sia stata «poco considerata nei commenti»³⁵.

Le prime iniziative di revisione dell'articolo avevano come obiettivo quello di superare la distinzione tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario, estendendo anche a queste ultime, forme e modalità di autonomia analoghe alle prime. Sotto questo profilo, si evidenzia come il comma 3 dell'art. 116 sia stato concepito «proprio per contrastare le richieste di alcune regioni ordinarie di godere anch'esse di uno statuto speciale».³⁶

A seguito della riforma del 2001, l'art. 116 Cost. è stato interamente riscritto prevedendo una versione molto più ampia, composta da tre commi. Al contrario, quella precedente, si limitava ad affermare che alle cinque Regioni a statuto speciale si attribuivano forme e condizioni particolari di autonomia.

³⁵ Così PALERMO F., *Il regionalismo differenziato*, in GROPPI T. – OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 55.

³⁶ CARLI M., BALBONI E., *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*. Giappichelli, 2024, p. 126.

L'attuale formulazione del suddetto articolo si origina da una proposta che perseguiva come obiettivo l'abolizione delle Regioni a statuto speciale prevedendo piuttosto un regime di differenziazione che potesse essere applicato in tutte le Regioni.³⁷ Il risultato fu una integrale sostituzione dell'art. 116 con la nuova formulazione prevista all'art. 2 della legge costituzionale n. 3/2001, la quale, oltre ad aggiungere la denominazione in doppia lingua di due Regioni (Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle D'Aosta/Vallée d'Aoste), determinò l'introduzione di un comma 3. Le novità della riforma rispetto al comma 3 sono prevalentemente due.

In primis, nel testo definitivo viene meno il riferimento al *referendum* previsto dalla legge rinforzata, il quale, richiamando specifiche ulteriori forme e condizioni di autonomia, era destinato a coinvolgere direttamente i cittadini; tale previsione è stata sostituita da una procedura di consultazione degli enti locali. Questa procedura fa ricadere sulla Regione l'onere non solo di esprimere le relative istanze, ma anche di assumere un ruolo centrale nell'articolazione delle modalità e dei contenuti della partecipazione locale.

In questo modo si configura una forma di intermediazione istituzionale tra il livello statale e quello substatale che ridisegna, almeno parzialmente, le dinamiche di esercizio dell'autonomia territoriale.

In secundis, il nuovo comma 3 elenca in maniera puntuale le materie rispetto alle quali può essere riconosciuta l'autonomia, estendendo tale possibilità non solo alle materie ricomprese nella cosiddetta competenza concorrente, ma anche ad alcune di quelle tradizionalmente riservate alla competenza esclusiva dello Stato.

Il dispositivo del comma 3 prevede ulteriori forme e condizioni di autonomia in riferimento alle materie di cui all'art. 117, comma 3, – cui rinvia - e al comma 2 limitatamente alle lett. l) (limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace), n) e s), specificando la necessità che siano previamente sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.

L'attuazione di tale impostazione avrebbe condotto alla creazione di ulteriore terza forma di regionalismo, determinando così un quadro istituzionale fortemente eterogeneo. Si riteneva che si potesse parlare dell'Italia come un Paese

³⁷ Testo dell'emendamento 4.31 presentato dalla I Commissione al testo C.4462-A.

dalla configurazione “arlecchinesca”³⁸ con cinque regioni a statuto speciale, due Province autonome e diverse Regioni con autonomia potenziata, ciascuna con competenze e ambiti peculiari. In questo scenario lo Stato centrale avrebbe conservato su di sé le funzioni generali di indirizzo e gestione delle politiche pubbliche nei territori estranei a tale forma di autonomia.

Uno spunto interessante è portato avanti dalla tesi secondo cui la riforma in oggetto si ispira al modello spagnolo di decentramento asimmetrico: cioè si fonda sull’idea che la Costituzione non attribuisce direttamente le competenze alle entità territoriali, ma provvede a stendere un elenco di materie potenzialmente trasferibili, lasciando poi alla successiva dinamica politica e istituzionale il compito di definirne la concreta ripartizione.³⁹

Inoltre, la revisione costituzionale italiana ha introdotto un sistema aperto e flessibile, nel quale le Regioni possono richiedere “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” rispetto a quelle già previste, in base a un procedimento di negoziazione con lo Stato. In questo senso, la riforma ha segnato il passaggio da un regionalismo rigidamente definito a un regionalismo “a geometria variabile”, dove il livello di autonomia non è più uniforme, ma differenziato in funzione delle esigenze e delle capacità di ciascuna Regione.

In tal modo, l’art. 116, comma 3, Cost. ha introdotto un vero e proprio “diritto all’autonomia differenziata”, seguendo il percorso evolutivo spagnolo, nel quale le comunità autonome hanno potuto plasmare progressivamente la propria sfera di competenze secondo un processo negoziale e non predeterminato.

3.2 Art 117.2 lett. l), n), s): aspetti controversi

Già in seno all’Assemblea costituente si dibatté a lungo circa le competenze da attribuire alle Regioni nel tentativo di ottenere il decentramento delle funzioni statali. Nell’originaria formulazione dell’art. 117 Cost., infatti, si optò per una

³⁸ Cfr. VIESTI G., *Autonomia differenziata: un processo distruttivo*, in *Il Mulino*, 3/2019, p. 414.

³⁹ Così D’ATENA A., *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in MANGIAMELI S., (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizione unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 91 – 92.

competenza concorrente delle Regioni in alcune materie elencate dalla norma “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l’interesse nazionale e con quello di altre Regioni”.⁴⁰

Nel vecchio testo dell’art. 117 mancava una disposizione di ordine generale sulla ripartizione della potestà legislativa. D’altra parte, alle Regioni a Statuto speciale e alle Province di Trento e Bolzano era riconosciuta potestà esclusiva nelle materie indicate dai rispettivi Statuti regionali.

La definizione delle materie rappresenta senza dubbio uno degli aspetti fondamentali dell’art. 117 poiché da essa dipende in larga misura la ripartizione della funzione legislativa tra lo Stato e le Regioni. Sebbene la stessa Costituzione parli di "materie", è opinione diffusa che si tratti spesso di attività, fini pubblici, apparati amministrativi, istituti giuridici o altro.⁴¹ Nell’applicazione pratica, gli elenchi di materie contemplati dall’art. 117 sono stati definiti come disorganici in quanto contengono sovrapposizioni e interferenze, non solo tra le materie stesse elencate, ma anche nei riguardi delle materie residuali⁴².

Sotto il profilo legislativo emergono sin da subito delle considerazioni di rilievo. Prima di tutto in relazione all’individuazione delle forme e delle condizioni ulteriori di autonomia di cui potrebbero disporre le Regioni istanti all’esito del procedimento di “differenziazione”, sul piano legislativo, amministrativo e finanziario.⁴³ Prima della riforma, la disciplina delle competenze legislative era molto più rigida e centralizzata: molte materie erano riservate allo Stato, mentre l’intervento regionale era previsto solo nei casi espressamente previsti dalla legge. La legge n. 3 del 2001 ha profondamente modificato i rapporti tra Stato e Regioni segnando il passaggio da un modello fortemente centralizzato a un modello più federalista, nel quale le Regioni assumono un ruolo più incisivo nell’ordinamento

⁴⁰ V. FEDERICO A., *“Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in base all’articolo 117 Costituzione e i limiti alla potestà legislativa a seguito della riforma costituzionale del Titolo”*, in *Rivista Diritto Consenso*, 11 aprile 2020.

⁴¹ CARANTA R., *“La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione”*, nota a Corte cost, n. 41/2004.

⁴² MUSOLINO S., *I rapporti Stato- Regione nel nuovo Titolo V alla luce dell’interpretazione della Corte costituzionale*, la Legislazione regionale, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

⁴³ Così MANCINI M., *Percorsi di regionalismo “differenziato”. Problemi e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, p. 14.

legislativo nazionale. Questo è stato possibile grazie alla redistribuzione delle competenze legislative tra il livello centrale e quello regionale, permettendo così alle Regioni di intervenire in ambiti precedentemente riservati esclusivamente allo Stato. Si potrebbe pertanto arrivare a considerare che la competenza legislativa regionale si espande dal momento in cui le competenze statali vengono ristrette.

La riforma, quindi, ha ridefinito l'art. 117 sancendo un principio di equiparazione tra legge statale e legge regionale rispetto ai limiti posti dal comma 1. Il comma 2 elenca le materie di competenza esclusiva dello Stato, il 3 quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni, mentre il 4 comma stabilisce la competenza residuale delle Regioni per tutte le materie non espressamente attribuite allo Stato.

Il nuovo testo dell'art 117 si completa con un gruppo di materie definite come innominate, ossia un «catalogo nascosto»⁴⁴ che si può desumere mediante l'applicazione del criterio della residualità. In realtà, se si passa ad un'analisi più attenta e dettagliata dei due cataloghi di materie di cui all'art. 117 Cost., si può notare che la tecnica di individuazione delle competenze non è affatto omogenea.⁴⁵

La disposizione prevede inoltre la possibilità per le Regioni di esercitare funzioni in forma associata o in collaborazione con altri enti, sulla base di intese ratificate da legge regionale, secondo il principio di sussidiarietà verticale⁴⁶, volto a garantire un'azione pubblica efficiente, differenziata e adeguata.

L'impianto dell'art. 117, così come delineato nella riforma, aveva l'ambizione di seguire una disciplina fondata sulla tripartizione fra materie di potestà esclusiva statale, materie di competenza concorrente e materie residuali di competenza regionale. Questo assetto, tuttavia, si è incrinato a seguito dell'intensa opera interpretativa portata avanti dalla Corte costituzionale negli anni successivi. La Corte ha svolto un ruolo decisivo nella rimodulazione dell'impianto originario⁴⁷,

⁴⁴ Questa espressione viene adottata da MARCELLI, GIAMMUSO, *Tra Stato e Regioni: guida all'orientamento. Sintesi di 350 pronunce della Corte Costituzionale*, (a cura di) Servizio studi del Senato della Repubblica, n. 41 ed. luglio 2005, p. 6.

⁴⁵ GRIGLIO E., "La Giurisprudenza costituzionale sulla definizione delle materie nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni", in "Amministrazioni in Cammino". Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione, (a cura di) Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", marzo 2010, p. 3.

⁴⁶ Il concetto verrà approfondito nel par. 3.3 del Cap. 1.

⁴⁷ La prima delle tante sentenze che ha iniziato il lungo processo di «riscrittura» dell'art. 117 è stata la n. 303 del 2003, intervenuta in materia di opere pubbliche.

dando luogo a quello che la dottrina ha definito una vera e propria “ri-costruzione pretoria”⁴⁸ del Titolo V. Hanno infatti determinato una sostanziale “riscrittura” del sistema, introducendo categorie e criteri non espressamente previsti dal testo costituzionale. Tra questi si ricordano, in particolare: la “chiamata in sussidiarietà”⁴⁹, che consente allo Stato di intervenire anche in ambiti formalmente regionali qualora sia necessario un esercizio unitario della funzione; le cosiddette “materie trasversali”, che si intrecciano con diverse competenze e rendono difficile una loro delimitazione netta; e infine il criterio della “prevalenza”, volto a individuare di volta in volta l’interesse dominante per determinare la titolarità della funzione legislativa. Pertanto, si può dire che questi sviluppi giurisprudenziali hanno condotto ad una “smaterializzazione delle materie”⁵⁰ le cui frontiere risultano oggi mobili e fluide, rendendo il riparto delineato dall’art.117 come una trama flessibile e in continua evoluzione.

La tripartizione introdotta dalla nuova formulazione dell’art. 117 ha creato parecchi problemi di natura interpretativa. Gli elenchi di materie che si rinvencono in questa disposizione sono disorganici e contengono sovrapposizioni sia tra le materie elencate che tra quelle residuali. Le terminologie che vengono utilizzate non spesso sono di agevole comprensione, non sempre sono «precise e univoche»⁵¹.

Complessivamente si tratta di un elenco di diciassette materie che vanno dalla lettera a) alla lettera s). Tra le materie di competenza esclusiva dello Stato (comma 2) assumono un rilievo particolare – anche in relazione al tema dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, comma 3 – le lettere l), n) e s) le quali rispettivamente attribuiscono allo Stato la competenza esclusiva in materia di: “ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa”; “norme generali sull’istruzione”; “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”. Pur essendo formalmente riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, sono

⁴⁸ Cfr. RUGGERI A., *“Il regionalismo differenziato tra autonomia e unità: un bilancio problematico”*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2019.

⁴⁹ Istituto elaborato dalla giurisprudenza costituzionale mediante le sentenze n. 303 del 2003, n. 6 del 2004 e n. 383 del 2005.

⁵⁰ Così denominata da BENELLI F., *La “smaterializzazione delle materie” Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006.

⁵¹ MUSOLINO, op. cit., p. 25.

ugualmente menzionate tra le materie potenzialmente oggetto di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” di cui all’articolo 116, comma 3, Cost.

La sfida è dunque quella di coniugare l’ampliamento dell’autonomia regionale con la garanzia di coesione e uniformità nell’applicazione dei diritti fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni. Parte della dottrina ravvisa come - rispetto alla formulazione originale dell’art.117 - alle Regioni sono state attribuite competenze che si riferiscono in maniera evidente ad interessi dotati di una dimensione nazionale, sconfinando alle volte persino in ambiti che necessitano di regolazioni sovranazionali.⁵²

Di seguito l’analisi di alcune delle materie dell’art. 117 che sono rispettivamente elencate alle lettere *l)*, *n)* ed *s)*.

In primis, l’articolo 117, comma 2, lett. *l)*, assegna allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile e penale, giurisdizione civile e penale e giustizia amministrativa, con l’obiettivo di garantire unitarietà normativa e tutela dei diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale. La giurisprudenza costituzionale ha più volte sottolineato la trasversalità di tali materie. In particolare, la materia penale è considerata “trasversale” e “strumentale”, incidendo su settori anche di competenza regionale, ma sempre nei limiti del principio di ragionevolezza e della *extrema ratio*, in conformità con la riserva di legge penale prevista dall’art. 25 Cost. Esempi concreti includono la regolamentazione penale del gioco d’azzardo e del condono edilizio, dove lo Stato mantiene la competenza sulle sanzioni penali, mentre la gestione organizzativa può rimanere in capo alle Regioni.⁵³

Per quanto riguarda l’ordinamento civile, la Corte ha adottato un approccio casistico per definire i confini della competenza statale⁵⁴. Rientrano in tale ambito, tra gli altri, la disciplina delle fondazioni bancarie, la regolamentazione del *mobbing*,

⁵² Sull’argomento: IANNELLO C., “Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza”, in *Economia Politica* (Rivista online di critica della politica economica), 30 gennaio 2019.

⁵³ Sull’argomento del gioco d’azzardo due sentenze della Corte costituzionale nei confronti di iniziative intraprese dalla Regione Friuli-Venezia Giulia: Corte Cost., Sent. 7 novembre 2002, n. 438 e Corte Cost., Sent. 24 giugno 2004, n. 185.

⁵⁴ Si è giunti a questa conclusione perché l’esame della giurisprudenza della Corte non permette di ricavare, dalle pronunce analizzate, una definizione di ciò che rientri o meno nella materia dell’ordinamento civile. Pertanto, viene escluso un approccio organico e sistematico della materia in favore di un approccio casistico.

la responsabilità civile dei dipendenti pubblici e l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per danni da circolazione di veicoli a motore.

D'altra parte, nella sentenza del 14 dicembre 2004, n. 380, la Corte evidenzia le esclusioni dalla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Pertanto, afferma che sono escluse dalla competenza statale le norme sulla disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego. La Corte, inoltre, afferma che la competenza statale esclusiva ricomprende anche la legislazione processuale in materia civile come nel caso della disciplina dell'impignorabilità, insequestrabilità delle somme degli enti locali e la contrattualistica del lavoro.⁵⁵ Sull'ultimo punto, la sentenza n. 234/2005 della Corte costituzionale affronta, per prima, il problema della qualificazione della legge sull'emersione del lavoro irregolare⁵⁶, che può essere ricondotta sia all'"ordinamento civile" (competenza esclusiva statale) sia alla "tutela e sicurezza del lavoro" (competenza concorrente). Invece di riconoscere il conflitto tra competenze, la Corte applica il criterio della prevalenza, sostenendo che il nucleo principale della normativa riguardi i rapporti contrattuali dei lavoratori e dunque appartiene all'ordinamento civile, escludendo così le Regioni. Questa operazione interpretativa appare però approssimativa⁵⁷: il giudice costituzionale guarda soprattutto alle disposizioni che confermano la competenza statale, trascurando quelle che avrebbero potuto giustificare un coinvolgimento regionale. La Corte prosegue così nel solco della sentenza n. 50/2005 sulla cd. Legge Biagi⁵⁸, dove aveva affermato che tutte le norme che incidono sul contratto di lavoro rientrano nell'ordinamento civile, con un conseguente spazio regionale molto limitato. Nel caso dell'emersione del lavoro irregolare, però, la legge contiene anche procedure amministrative e programmi di regolarizzazione che non si esauriscono nella dimensione contrattuale. Ciò avrebbe potuto giustificare un ruolo delle Regioni, soprattutto perché l'emersione del sommerso ha una forte dimensione territoriale e rientra in politiche come

⁵⁵ Corte Cost., Sent. 16 gennaio 2004, n. 18.

⁵⁶ Poi successivamente affrontato nelle Sentt. nn. 209 del 2023 e 43 del 2024.

⁵⁷ Di questa opinione: BENEDETTI A. M., *«ordinamento civile» e «tutela e sicurezza del lavoro»: un (apparente) «scontro» tra materie?* Sentenza n. 234/2005, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2005, p. 3.

⁵⁸ Legge 14 febbraio 2003, n. 30.

l'occupazione o il collocamento, rispetto alle quali la dottrina giuslavoristica riconosce competenze regionali.

In altre decisioni analoghe, inoltre, la Corte aveva fatto ricorso al principio di leale collaborazione quando la compresenza di competenze statali e regionali rendeva impossibile stabilire una prevalenza netta. Qui, invece, la Corte evita tale percorso e si rifugia completamente nell'ampia formula dell'ordinamento civile, con il rischio di trasformarla in una categoria "onnivora" capace di soffocare la *ratio* della riforma del Titolo V, che mirava anche a valorizzare la legislazione regionale.

Infine, la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. l) include anche la giustizia amministrativa. Tale disposizione, pur perseguendo l'obiettivo di garantire uniformità nella tutela dei diritti fondamentali e nel funzionamento dell'apparato giudiziario, genera una significativa frattura sistematica nel settore amministrativo, dove la distinzione tra disciplina sostanziale, processuale e giurisdizionale risulta meno coerente. A differenza dell'ambito penale e civile — nei quali sussiste una piena corrispondenza tra la disciplina sostanziale e quella processuale — nel diritto amministrativo il riparto delle competenze presenta una struttura complessa e frammentata. Da un lato, infatti, l'organizzazione e l'ordinamento amministrativo rientrano in un ambito in cui le autonomie territoriali possono intervenire; dall'altro, la giustizia amministrativa è riservata in modo esclusivo allo Stato. Tale dicotomia è stata chiaramente evidenziata dalla Corte costituzionale, la quale, nella sentenza n. 428 del 2004, ha precisato che la potestà legislativa relativa alle sanzioni amministrative spetta all'ente competente per la materia sostanziale, mentre le fasi contenziose e giurisdizionali appartengono alla sfera statale. La *ratio* di questa riserva va ricondotta all'esigenza di assicurare una tutela uniforme dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost. Tuttavia, tale esigenza non può estendersi sino a giustificare l'assorbimento, da parte dello Stato, di ogni profilo relativo all'organizzazione amministrativa, poiché ciò comporterebbe un indebito sacrificio del principio di autonomia sancito dall'art. 5 Cost. In questa prospettiva, la materia di cui alla lettera l) rappresenta uno degli ambiti più delicati per l'attuazione dell'autonomia

differenziata, in quanto impone di bilanciare la necessaria uniformità della giustizia con il riconoscimento della diversità organizzativa e funzionale delle amministrazioni regionali.

In seguito, ci soffermiamo sulla lettera *n*) che costituisce uno dei principali terreni di conflitto tra lo Stato e le Regioni. L'art. 117, comma 2, lett. *n*) attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la determinazione delle “norme generali sull'istruzione”, mentre l'art. 117, comma 3, riconosce una competenza concorrente in materia di “istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e formazione professionale”. Non si può, peraltro, tralasciare di evidenziare la stretta interconnessione del settore in esame con la materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tra i quali evidentemente rientra anche il diritto all'istruzione.⁵⁹ La combinazione di queste tre disposizioni genera un quadro complesso e multilivello: allo Stato spettano la definizione delle norme generali, dei principi fondamentali e dei LEP; alle Regioni la disciplina di dettaglio e l'attuazione amministrativa, con competenza esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale. Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale non ha ancora chiarito in modo univoco i confini di tali ambiti.

La Corte costituzionale, infatti, si è pronunciata in modo limitato sulla materia di cui alla lett. *n*), mentre ha affrontato più frequentemente questioni relative alla potestà concorrente sull'istruzione.⁶⁰

Permane, tuttavia, una significativa indeterminatezza circa la distinzione tra “norme generali” e “principi fondamentali” in materia di istruzione. La Corte lascia indefinita la definizione organica di tali categorie, limitandosi a indicazioni di carattere casistico. Vi sono però alcune pronunce che possono indurre ad aprire una

⁵⁹ E. GRIGLIO, cit., p. 23.

⁶⁰ Vedi Prima la Sentenza n. 370 del 2003 con cui la Corte riconduce la disciplina degli asili nido alla materia “istruzione” e poi la Sentenza n. 320 del 2004 in cui ha ribadito che, in materia di istruzione, il legislatore statale può limitarsi a fissare dei principi fondamentali, lasciando alle Regioni la competenza sulle regole di dettaglio. Nella suddetta sentenza, infatti, la Corte afferma che “in questi ambiti il legislatore statale può determinare soltanto i principi fondamentali della materia e non dettare una disciplina dettagliata ed esaustiva (...), mediante la quale organi statali provvedono ad agevolare la realizzazione di asili- nido nei luoghi di lavoro”.

riflessione sul tema.⁶¹ Si può comunque desumere, da vari interventi della Corte, che le norme generali attengano a profili essenziali e uniformi del diritto all'istruzione, non collegati alla concreta organizzazione del servizio, mentre i principi fondamentali riguardino la struttura e l'assetto organizzativo del sistema scolastico, lasciando spazi di autonomia legislativa alle Regioni.

Infine, l'art. 117, comma 2, lett. m), come interpretato dalla sentenza n. 88 del 2003, conferisce allo Stato il potere di garantire livelli minimi uniformi di tutela del diritto all'istruzione su tutto il territorio nazionale, anche in un contesto di accentuata autonomia regionale. In tale prospettiva, la materia dell'istruzione assume una rilevanza strategica nell'attuazione dell'autonomia differenziata, poiché impone di conciliare la tutela unitaria del diritto all'istruzione con il riconoscimento della capacità organizzativa e gestionale delle Regioni, nel rispetto dell'autonomia scolastica sancita dall'art. 33 Cost.

Infine, ultima materia oggetto della nostra analisi è quella definita dalla lettera s): "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". La disciplina costituzionale dei beni culturali, così come delineata dall'art. 117 Cost., distingue in modo chiaro tra la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dei beni culturali» e la competenza concorrente statale e regionale in materia di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali» (art. 117, comma 3, Cost.). Di fondamentale importanza, sin dall'entrata in vigore della riforma del 2001, è la definizione dei termini "tutela" e "valorizzazione" dei beni culturali.⁶²

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha precisato che la tutela dei beni culturali implica innanzitutto la definizione della loro natura giuridica, il riconoscimento dei beni come culturali e l'adozione di strumenti volti a garantirne la conservazione, l'integrità e la sicurezza, come affermato nella sentenza n. 9 del 13 gennaio 2004. Tale competenza esclusiva dello Stato si estende anche alla regolamentazione delle modalità di restauro e alla qualificazione dei restauratori, nonché alla gestione dei beni, considerata coesistente alla loro tutela.

⁶¹ Corte Cost., Sent. n. 533 del 20 dicembre 2002.

⁶² A tal proposito la Corte costituzionale affronta questo tema nella sentenza 28 marzo 2003, n. 94 che si ispira alle definizioni e al riparto di competenze che aveva già informato il decentramento amministrativo di cui al d.lgs. n. 112 del 1998.

Sull'argomento si può giungere alla conclusione che la giurisprudenza costituzionale, da come si evince dalla sentenza del 2004 sull'attività di restauro, appare incline a un'interpretazione estensiva della portata della competenza esclusiva statale.

La valorizzazione dei beni culturali – anch'essa affrontata nella sentenza n. 9 del 13 gennaio 2004 - invece è diretta principalmente a promuovere la fruizione e a migliorare la qualità dei beni che lo Stato ha individuato come beni culturali. In tale ambito, le Regioni possono esercitare competenze legislative di dettaglio e gli enti locali possono intervenire, sempre nel rispetto dei limiti posti dalla definizione statale dei beni, come evidenziato dalla sentenza n. 94 del 28 marzo 2003. La Corte ha, ad esempio, riconosciuto la possibilità per le Regioni di disciplinare la salvaguardia di esercizi commerciali o artigianali di valore storico, artistico o ambientale, o di favorire forme locali di gestione dei servizi culturali tramite associazioni o fondazioni, senza compromettere la competenza esclusiva dello Stato sulla qualificazione dei beni.⁶³

Pur ammettendo che le attività di valorizzazione possano includere interventi di manutenzione o restauro, la Corte ha sottolineato che tali operazioni devono perseguire finalità legate alla fruizione del bene, distinguendosi chiaramente dalla tutela, la quale è finalizzata esclusivamente alla conservazione e alla salvaguardia del patrimonio culturale. L'orientamento giurisprudenziale complessivo tende, dunque, a garantire un equilibrio tra l'unitarietà della disciplina e l'autonomia regionale, attribuendo allo Stato un ruolo centrale nella protezione del patrimonio storico-artistico italiano, la cui peculiarità e continuità plurimillenaria rendono necessaria una tutela uniforme e capillare su tutto il territorio nazionale.

L'introduzione della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" tra le materie di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s) Cost., ha rappresentato un punto di svolta nel sistema delle competenze legislative, sollecitando ampio dibattito dottrinale. Da un lato, si è evidenziato il valore positivo dell'esplicito riconoscimento costituzionale dell'ambiente quale bene giuridico primario e valore costituzionalmente protetto; dall'altro, non sono mancate

⁶³ Corte Cost., Sent. n. 26 del 20 gennaio 2004.

perplexità circa la scelta di ricondurre tale materia alla potestà esclusiva dello Stato: ciò ha segnato un apparente arretramento rispetto alla precedente impostazione che valorizzava l'intervento delle autonomie regionali nella disciplina dei molteplici profili ambientali e soprattutto considerava l'ambiente con un valore piuttosto che come una materia.

«La Corte costituzionale⁶⁴ non ha mai escluso le Regioni dalla tutela ambientale, benché essa figuri tra gli oggetti che l'articolo 117, secondo comma, assegna alla competenza esclusiva dello Stato».⁶⁵

La giurisprudenza costituzionale ha progressivamente chiarito che la “tutela dell'ambiente” non si configura come una materia in senso tecnico, ma come un valore trasversale, idoneo a intersecare una pluralità di ambiti materiali. La Corte ha affermato che tale competenza “non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”⁶⁶, introducendo per la prima volta la nozione di “materia trasversale”⁶⁷. In seguito, la Corte ha adottato la più solida categoria della “competenza finalistica”⁶⁸, ritenendo che l'art. 117, comma 2, non riservi allo Stato un oggetto materiale unitario - l'ambiente - , ma una finalità: la sua tutela. Una sentenza successiva a poi disposto quanto segue:

“[...] questa Corte, da un lato, non ha escluso «la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali [...] assume rilievo (sentenza n. 407 del 2002)» (sentenza n. 536 del 2002) la protezione dell'ambiente. Da un altro lato, ha chiarito in che termini la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema opera quale limite all'esercizio delle competenze legislative regionali e in che misura queste ultime possono invece dispiegarsi, andando a lambire la tutela ambientale. In particolare, questa Corte ha affermato che le disposizioni legislative statali «“fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, [nel senso che] ad esse [è] consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello

⁶⁴ V. Corte Cost., Sent. nn. 407/2002, 96/2003, 259/2004, 61/2009, 234/2010.

⁶⁵ Cfr. D'ATENA A., *Tutela dell'ambiente e autonomia differenziata*, in Consulta Online, Fascicolo I, 8 gennaio 2024, p. 59.

⁶⁶ Corte cost., Sent. n. 407 del 2002.

⁶⁷ Successivamente riaffermato in Corte cost., Sent. n. 337 del 2013.

⁶⁸ V. Sulle competenze finalistiche: D'ATENA A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in Forum di Quaderni costituzionali, 6 settembre 2002, p. 3.

Stato (sentenze n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)” (sentenza n. 300 del 2013)» (sentenza n. 197 del 2014)”.⁶⁹

Ne consegue che allo Stato spetta la definizione di *standard* uniformi di tutela sull’intero territorio nazionale, mentre le Regioni possono intervenire per la cura di interessi “funzionalmente collegati” a quelli ambientali, nell’ambito delle proprie competenze concorrenti (tutela della salute, governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali). Tale impostazione è stata ribadita nelle successive sentenze n. 536 del 2002 e n. 222 del 2003, nelle quali la Consulta ha riconosciuto la legittimità di interventi regionali in materie affini, purché finalizzati al perseguimento di obiettivi ambientali e non in contrasto con i livelli di tutela fissati dallo Stato.

La Corte ha inoltre delineato il principio secondo cui gli *standard* di tutela ambientale dettati dal legislatore statale costituiscono livelli minimi derogabili *in melius* dalle Regioni. Tale principio emerge prima nella sentenza n. 407 del 2002 e poi viene riaffermato nella sentenza n. 16 del 2024 e nella n. 75 del 2017.

Tuttavia, si è giunti alla conclusione opposta in alcuni settori caratterizzati da esigenze unitarie e da interessi pubblici concorrenti in cui la Corte ha negato la possibilità di deroghe regionali, anche migliorative. È il caso della sentenza della Corte costituzionale n. 331 del 2003, in tema di elettromagnetismo, ove si è ritenuto che la definizione dei criteri per l’esposizione a campi elettromagnetici spetti allo Stato. Oltretutto, la Corte aggiunge che, in virtù della forte incidenza che hanno gli interventi elettromagnetici su alcune infrastrutture, si nega un possibile intervento regionale in tale ambito, anche qualora dovesse derogare *in melius*. Inderogabilità poi successivamente riaffermata nella sentenza n. 16 del 2024.

In sintesi, si può ritenere che la tutela dell’ambiente, per come definita dalla Corte, è una materia trasversale non racchiusa in modo rigido nella competenza esclusiva statale o regionale. Pertanto, tanto l’intervento statale quanto quello regionale, può esondare dalle proprie competenze quando l’intento è il perseguimento di finalità legate all’ambiente. Nonostante questi principi siano piuttosto chiari, rimangono, però, delle zone grigie ancora da chiarire. Resta tuttavia incerto se tali interventi regionali possano fondarsi su una legittimazione residuale

⁶⁹ Corte cost., Sent. n. 16 del 2024.

autonoma o se debbano, di volta in volta, essere ricondotti a specifiche materie concorrenti. Ed ancora, rimane il dubbio sulla possibilità spettante alle Regioni di derogare alla normativa statale. Quello che è stato ribadito dalla Corte è che sicuramente le Regioni non possono derogare *in peius* al livello di tutela fissato dallo Stato; ciò che manca ancora però è la chiarificazione di quando e come sia possibile un intervento regionale per derogare, invece, *in melius*.

3.3. Art. 118 Cost.: allocazione delle funzioni amministrative

Secondo l'impostazione prevalente che emergeva dal testo costituzionale originario, l'ordinamento italiano si fondava sul principio del "parallelismo delle funzioni", in base al quale, nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, a queste ultime spettava anche l'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative. D'altra parte, invece, in tutti gli ambiti che non si potevano ricondurre alla sfera legislativa regionale, le competenze amministrative restavano concentrate nelle mani dello Stato.

Gli interventi della legge Bassanini e della riforma costituzionale del 2001 avevano ottenuto come conseguenza che l'art. 118 Cost. sostituisse il principio precedentemente delineato con il "principio di sussidiarietà verticale". Tale nuovo criterio permette di superare tale principio mediante la previsione dell'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni, senza operare distinzioni per materia. A tal proposito è importante sottolineare che, al contempo, è previsto che tutte le funzioni amministrative spettino ai Comuni, salvo quelle che, non potendo essere esercitate adeguatamente, devono essere riallocate ai livelli superiori in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

«Siamo oggi di fronte ad un municipalismo (o localismo) d'esecuzione, con la riserva a Regioni (e Stato) soltanto delle funzioni legislative, di programmazione e di coordinamento, oltre a quelle (si presume poche) funzioni amministrative che richiedono un ambito più ampio di esercizio».⁷⁰

⁷⁰ GORLANI M., *Il nuovo criterio di allocazione delle funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, Forum di Quaderni Costituzionali, 14 giugno 2022.

Secondo l'opinione che sembra preferibile, il principio in forza del quale le funzioni amministrative necessitano per essere esercitate del previo "trasferimento", non vale soltanto per le Regioni (espressamente contemplate dall'VIII disposizione trans. e fin. Cost.), ma anche per gli altri enti pubblici.⁷¹

Il maggiore elemento di novità si riscontra nel fatto che la funzione amministrativa viene organizzata in modo autonomo rispetto alla funzione legislativa, o meglio si potrebbe dire che il riparto delle competenze amministrative si sviluppa secondo una dinamica trasversale rispetto alle competenze legislative.⁷²

La riforma del Titolo V introduce nella Carta fondamentale il principio di sussidiarietà, rinvenibile all'art. 118 Cost. È importante sottolineare che non si tratta però dell'unica fonte normativa di tale principio, in quanto era già stato introdotto dall'art. 4 della legge Bassanini (n. 59/1997), dall'art. 3, comma 5, del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (n. 267/2000) e già prima a livello europeo si rinvia all'art. 5 del Trattato di Maastricht (*rectius*: Trattato sull'Unione Europea – TUE). Tuttavia, tale concetto vide la propria costituzionalizzazione con la revisione costituzionale del 2001 e con la sentenza 303/2003, di cui si parlerà più avanti.

Il legislatore del 2001 non aveva previsto né disposizioni di attuazione e né disposizioni transitorie, tanto è vero che era stato evidenziato come il limite più evidente di tale riforma fosse ravvisabile nella «mancanza di norme transitorie, situazione che aveva determinato uno stato di incertezza».⁷³

All'indomani dell'approvazione della riforma costituzionale si sollevarono alcune questioni sia in merito alla chiarificazione dei criteri che attribuivano allo Stato l'esercizio delle funzioni amministrative in presenza di esigenze unitarie e sia in merito a quale dovesse essere l'ente chiamato per legge a disciplinare e

⁷¹ D'ATENA A., *"Il nodo delle funzioni amministrative"*. Associazione italiana dei costituzionalisti. Lo scritto riprende parte dell'intervento del Convegno su "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", organizzato dal Centro "Vittorio Bachelet" (Roma, Luiss, 31.1.2002).

https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dibattiti/riforma/datena.html

⁷² Sul punto, si veda, PASTORI G., *Principio di sussidiarietà e riparto delle funzioni amministrative*, intervento tenuto al Convegno su Le prospettive della legislazione regionale per gli "Incontri di studio Gianfranco Mor sul diritto regionale, Milano, 26 gennaio 2006.

⁷³ Così si esprimeva la Relazione della Commissione affari costituzionali del Senato, a conclusione dell'esame del d.d.l. S-1545, svolto nel corso della XIV Legislatura.

organizzare tali funzioni. Queste questioni avevano suscitato perplessità anche in sede parlamentare dal momento in cui - durante un'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione – il Senatore Villone rivolge i propri dubbi nel corso dell'audizione del prof. Caianello tenutasi in Senato il 24 ottobre 2001.

Il legislatore non aveva neppure chiarito se lo Stato potesse esercitare le funzioni amministrative su materie in relazione alle quali ha la potestà concorrente e non esclusiva. E se da una parte i più ritenevano che lo Stato dovesse limitarsi all'esercizio di tali funzioni in relazione alle materie di competenza esclusiva, dall'altra non si riusciva a chiarire sulla base di quale fonte si potesse giungere a questa conclusione. La questione ottenne le prime chiarificazioni dalla Corte costituzionale con la nota decisione n. 303 del 2003. Il sistema che emerse dalla suddetta decisione della Consulta suscitò numerose critiche in dottrina tanto che i commentatori che si susseguirono nel tempo, ritennero, addirittura, che questa sentenza avesse “riscritto” il Titolo V.⁷⁴ Il sistema ricostruito dalla Corte si consolidò successivamente nelle decisioni n. 6 del 2004 e n. 383 del 2005.

Sin dall'entrata in vigore della riforma si è sempre cercato di dare coerenza al Titolo V della Costituzione provando a colmare alcune contraddizioni. Tali lacune sono state quasi sempre e quasi tutte colmate, interpretate e chiarite dalla Corte costituzionale, la cui giurisprudenza “creativa”, ha spesso fatto da supplente all'inerzia del legislatore, forgiando principi e istituti.⁷⁵ Tra questi istituti va sicuramente annoverata “la chiamata in sussidiarietà”⁷⁶ la quale, a sua volta, trae spunto dai principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione, i quali sono stati essenziali nel sistema delineato dalla riforma del 2001. Oggi, questo istituto, costituisce uno strumento di flessibilità del sistema in quanto permette una certa

⁷⁴ In questo modo si esprimeva MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V?*, in Forum di Quaderni Costituzionali; in senso analogo, DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in www.federalismi.it del 6 novembre 2003. Nella stessa rivista, CARAVITA DI TORITTO, *La Corte e i processi di assestamento della riforma del Titolo V*; CAMERLENGO Q., *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 della Corte costituzionale*; CINTIOLI F., *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*.

⁷⁵ ZUPPETTA M., “*La sentenza n.232/2011: inammissibilità della chiamata in sussidiarietà per mancanza di motivazione della legge*”, in Amministrazione in cammino, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione, (a cura di) Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”.

⁷⁶ Principio che emerse dalla decisione Corte Cost., Sent. n. 303 del 2003 precedentemente trattata.

mobilità dell'ordine costituzionale stabilito prevedendo deroghe al riparto di competenze stabilito dalla riforma. Tutto questo è possibile mediante la modifica dell'allocazione delle competenze sempre nel rispetto dei principi di sussidiarietà verticale, del criterio di leale collaborazione e della tutela di esigenze unitarie.

In dottrina si è ritenuto che la nuova formulazione dell'art. 118 prevedesse due forme di sussidiarietà: verticale ed orizzontale.⁷⁷ Stando alle convenzioni terminologiche correnti, la prima si manifesterebbe nei rapporti tra gli enti territoriali di diverso livello, mentre la seconda verrebbe in considerazione nelle relazioni tra il pubblico e il privato (nonché in virtù di un passaggio di secondo grado: tra gli enti territoriali e le c.d. autonomie funzionali)⁷⁸. Secondo D'Atena, per comprendere appieno la logica della distinzione tra la sussidiarietà verticale e quella orizzontale bisogna concentrarsi su quelle che sono le caratteristiche strutturali dell'entità che il principio di sussidiarietà pone in relazione. Nel caso della sussidiarietà verticale, tali entità sono strutturalmente omogenee.⁷⁹ Nel caso della sussidiarietà orizzontale, invece, le entità che vengono in considerazione sono strutturalmente eterogenee⁸⁰.

Per la comprensione della sussidiarietà orizzontale, sarebbe opportuno porre in relazione l'art. 118, ultimo comma, e l'art. 3, comma 2, Cost., che nell'affermare il principio di uguaglianza sostanziale, dispone quanto segue:

“È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

Quest'ultima impone alla Repubblica di creare le condizioni che consentano a ciascuno di sviluppare pienamente le proprie capacità. Tale disposizione richiede non solo la rimozione degli ostacoli che limitano libertà e uguaglianza, ma anche l'attivazione di strumenti che favoriscano la piena realizzazione della persona. Il principio di sussidiarietà orizzontale, sancito dall'art. 118, ultimo comma, si collega

⁷⁷ Questa distinzione è stata introdotta nel nostro ordinamento da D'ATENA A., in *Forma Stato: dalla piramide all'arcipelago* (Relazione al convegno su «Le autonomie funzionali: le Camere di Commercio, problemi e prospettive», CNEL, 20 marzo 1996) in *Impresa & Stato*, n. 33, 1996.

⁷⁸ Così D'ATENA A., *Lezioni di diritto costituzionale*, G. Giappichelli Editore, Quarta edizione, Torino, 2018, p. 110.

⁷⁹ *Ivi*, p. 112.

⁸⁰ *Ibidem*, pag. 113.

direttamente a questa finalità: esso consente ai cittadini di contribuire autonomamente alla cura dell'interesse generale e attribuisce alla Repubblica il compito di favorire le loro iniziative. Poiché la piena realizzazione della persona costituisce un interesse generale, il sostegno alle iniziative sociali dei cittadini diventa uno strumento attraverso cui la Repubblica può adempiere al mandato dell'art. 3, comma 2.

Il principio di sussidiarietà orizzontale rappresenta, in un certo senso, il complemento del principio di uguaglianza sostanziale. Al momento dell'entrata in vigore della Costituzione era quasi impossibile immaginare un modello diverso da quello fondato sul rapporto "bipolare" tra amministrazioni titolari del perseguimento dell'interesse pubblico e cittadini meri destinatari dell'azione amministrativa. Oggi il contesto è radicalmente mutato. L'evoluzione delle competenze della società civile e la crescente complessità dei problemi che le istituzioni devono affrontare per realizzare il mandato dell'art. 3, comma 2, rendono necessario un ripensamento del rapporto tra istituzioni e cittadini. Attraverso l'art. 118, ultimo comma, la Costituzione consente ora ai cittadini – singoli e associati – di contribuire insieme alla Repubblica alla cura dell'interesse generale, coincidente con la piena realizzazione della persona.

«In questa prospettiva sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale si intersecano l'una con l'altra o, per meglio dire, trascolorano l'una nell'altra»⁸¹: la prima orienta l'allocazione delle funzioni pubbliche al livello istituzionale più idoneo a soddisfare l'interesse generale, non in base a criteri formali di vicinanza ai cittadini, ma alla capacità effettiva di promuoverne la crescita e la dignità. Una volta individuato il livello istituzionale competente, interviene la sussidiarietà orizzontale, che consente alle istituzioni di esercitare tali funzioni non più da sole, ma insieme ai cittadini. «E' come se la sussidiarietà orizzontale aprisse ai soggetti pubblici spazi finora inesplorati per la realizzazione della loro missione costituzionale, consentendo di affiancare alle istituzioni pubbliche i privati non più

⁸¹ Cfr. ARENA G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art 118, u.c. della Costituzione*, Amministrazione in cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli, relazione al Convegno "Cittadini attivi per una nuova amministrazione", tenutosi a Roma il 7-8 febbraio 2003, p. 8.

soltanto come strumenti della loro azione attraverso istituti quali l'appalto o la concessione, bensì quali alleati autonomi, consapevoli e responsabili nella lotta contro un avversario comune, la complessità dei problemi posti dal mondo moderno e per un obiettivo comune, la piena realizzazione di ciascuno»⁸².

In tal modo, entrambe le dimensioni della sussidiarietà si sostengono reciprocamente e concorrono alla realizzazione dell'interesse generale, che si traduce in azioni concrete di soggetti pubblici e privati orientate alla piena realizzazione della persona umana, posta dalla Costituzione al centro dell'intero sistema istituzionale.

⁸² *Ibidem*.

CAPITOLO II

IL PROCEDIMENTO DI ATTUAZIONE: DALLA COSTITUZIONE ALLA PRATICA

SOMMARIO: 1. Premesse all’attuazione della procedura prevista dall’articolo 116, comma 3, della Costituzione – 2. Il Procedimento di attuazione: l’*iter* prescritto dalla Costituzione- 2.1. Gli accordi preliminari – 2.2. Il procedimento parlamentare di approvazione dell’intesa — 3. Posizioni dottrinali sul ruolo della legge di attuazione – 4. Dal DDL S. n. 615 della XIX Legislatura alla Legge n. 86 del 2024.

In questa Costituzione [...] c’è dentro tutta la nostra storia, tutto il nostro passato, tutti i nostri dolori, le nostre sciagure, le nostre glorie: son tutti sfociati qui negli articoli.¹

Piero Calamandrei.

1. Premesse all’attuazione della procedura prevista dall’articolo 116, comma 3, della Costituzione

Come già esposto nel Capitolo precedente, l’art. 116, comma 3 Cost., introdotto con la riforma costituzionale del 2001, consente allo Stato di attribuire alle Regioni ordinarie che ne facciano richiesta, a seguito di un procedimento articolato – che verrà delineato in seguito -, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia rispetto a quelle già previste dal riparto costituzionale. Fin dall’entrata in vigore della riforma del 2001, parte della dottrina ha mostrato un atteggiamento aperto cogliendone le potenzialità innovative². La previsione aspira a rompere il

¹ Vedi CALAMANDREI P., “Discorso sulla Costituzione, intervento tenuto agli studenti di Milano”, 26 gennaio 1955.

² V. RUGGERI A., *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in Consulta Online, Rivista Giuridica Scientifica, ISSN 1971- 9892, 2002; CARIOLA A., LEOTTA F., *Art. 116*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006.

rigido dualismo tra specialità e ordinarietà regionale mediante la previsione di una “clausola generale di differenziazione” in favore delle Regioni a statuto ordinario. Alcuni ritengono che l’autonomia di quest’ultime, in concreto, potrebbe anche essere più ampia di quella conferita alle speciali, aprendo una sorta di “competizione al rialzo” in cui le Regioni speciali sollecitano l’adozione delle medesime forme e condizioni riconosciute alle “specializzate” e viceversa³.

Inoltre, tra i commentatori, si ritiene che questo ulteriore riparto debba avvenire mediante la tecnica della «decostituzionalizzazione formale»⁴. Questa previsione mirerebbe ad introdurre, rifacendosi a soluzioni già affermate in altri ordinamenti, un modello di regionalismo “differenziato” o “asimmetrico”⁵, assistendo quindi ad un *tertium genus* di Regione: alle Regioni ordinarie – cui si continuerebbe ad applicare l’ordinario regime costituzionale di riparto delle competenze – e alle Regioni speciali – che continuerebbero a disporre delle competenze speciali previste dai rispettivi statuti – si affiancherebbero le Regioni “differenziate” «titolari di un regime di competenze misto, risultante dalla combinazione tra quello costituzionale ordinario e quello differenziato disciplinato dalle rispettive leggi di differenziazione e dalle intese che ne sono poste a base»⁶.

Di grande importanza è la premessa secondo cui l’attuazione del procedimento di cui all’art. 116 deve sempre avvenire in modo “conforme a Costituzione”⁷, perseguendo un equilibrato temperamento tra le legittime istanze regionali di maggiore autonomia e le imprescindibili esigenze unitarie sancite dall’art. 5 Cost.

Al fine di ottenere l’equilibrio sperato, si devono rispettare innanzitutto i ruoli istituzionali: bisogna assicurarsi che nel processo di concessione di maggiore autonomia, tanto lo Stato quanto le Regioni e gli Enti locali, svolgano ciascuno il

³ Sul punto RUGGERI A., *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma (lineamenti di una ricostruzione)*, in AA. VV., *Regionalismo in bilico*.

⁴ Così, CECCHETTI M., *La differenziazione delle forme e condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in CARETTI P. (a cura di), Osservatorio sulle fonti, Giappichelli, Torino, 2003.

⁵ In riferimento alle diverse denominazioni attribuite in dottrina all’istituto v. OLIVETTI M., *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in Rivista online Federalismi.it (Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo), n. 6 del 20 marzo 2019.

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

⁷ MONE D., *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell’art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in Rivista AIC (associazione italiana dei costituzionalisti), n. 1/2019.

proprio ruolo nel rispetto delle competenze e delle garanzie costituzionali attribuitegli dalla Carta.

Inoltre, bisogna evitare che, come risultato, si ottenga una disuguaglianza tra i cittadini e soprattutto salvaguardare le diverse comunità che risiedono in varie aree della Penisola. Pertanto, la concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia dovrà avvenire nel rispetto dei principi di eguaglianza, coesione sociale e solidarietà ex art. 2 e 3 Cost.⁸, ma non solo, anche nel rispetto del principio sancito all'art. 119 della Carta costituzionale, il quale afferma la solidarietà tra i territori imponendo allo Stato di finanziare in maniera adeguata le aree del territorio nazionale con minore capacità fiscale mediante l'istituzione di un fondo perequativo. La *ratio* di questa previsione è sicuramente quella di evitare di accentuare un divario tra le Regioni e tra i cittadini italiani.

Infine, è necessario rispettare le finalità stesse del regionalismo differenziato non concedendo la stessa autonomia a tutte le Regioni, ma introducendo un regionalismo asimmetrico e differenziato che, in via preliminare, tenga conto delle peculiarità portate avanti dalla Regione istante e ne valuti la concreta esistenza. Diversamente non avrebbe alcun senso estendere automaticamente a tutte le Regioni lo stesso pacchetto di autonomie speciali poiché si finirebbe per snaturare l'istituto stesso. Pertanto, sarà necessario valutare di volta in volta se la richiesta della Regione sia effettivamente fondata su reali esigenze e motivazioni che giustificano un diverso assetto di competenze.

Nella concreta applicazione del regionalismo differenziato riconosciuto all'art. 116, comma 3, la Costituzione fornisce poche indicazioni operative, in quanto il suddetto articolo presenta solo il principio generale senza dilungarsi in dettagli che possano aiutare a comprendere come debba svolgersi all'atto pratico il procedimento di differenziazione. D'altro canto, il quadro si complica ulteriormente a causa del dibattito in merito alla legge di attuazione⁹ che disciplina le fasi, le modalità, i tempi e i soggetti che devono essere coinvolti nella procedura. Per la

⁸ A riguardo BALDINI V., *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *Federalismi.it*, n. 13/2019; CATELANI E., *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3, Cost. Profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione di diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.

⁹ In merito alla legge di attuazione e alle posizioni dottrinali sul punto si rinvia al par. 2 del presente capitolo.

risoluzione di alcune di queste questioni «utili indicazioni potranno trarsi proprio dallo svolgimento dell'iter intrapreso dalle tre Regioni capostipiti»¹⁰.

2. Il procedimento di attuazione.

Al centro della concessione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» risiede la questione della procedura da attuare. A riguardo, l'art. 116, comma 3, descrive una procedura identificata per fasi: a) la proposta della Regione; b) la consultazione con gli enti locali; c) l'intesa tra lo Stato e la Regione; e, infine, d) l'approvazione di una legge a maggioranza assoluta da parte del Parlamento «sulla base di intesa». Il procedimento peculiare prescritto dalla Costituzione è un modello negoziale-legislativo, caratterizzato da una forte cooperazione tra Stato e Regione e da un controllo parlamentare rafforzato.

Il punto di partenza è quindi, senza dubbio, l'iniziativa¹¹ da parte della Regione interessata. Va rimarcato che già in questa fase sono sorti i primi dibattiti. Da una parte, c'è chi ritiene che il termine “iniziativa” debba intendersi come l'atto di impulso che avvia la trattativa per l'ottenimento di una maggiore autonomia e che tale prerogativa debba spettare alle Regioni interessate¹². Inoltre, gli stessi ritengono che il disegno di legge di recepimento dell'intesa potrebbe finanche essere di iniziativa del Governo. Un'altra parte della dottrina, invece, crede che il termine “iniziativa” indichi la necessità che l'iniziativa legislativa della legge di approvazione dell'intesa debba essere riservata alla Regione¹³. Di diverso avviso, un'altra posizione reputa che tale iniziativa legislativa debba essere riconosciuta in

¹⁰ M. MANCINI, op. cit.

¹¹ Sul punto PICCIRILLI G., *Il procedimento di approvazione delle intese fra Stato e regione*, in Costituzione, Quaderno 4, 2023, p. 3, sostiene che «La presentazione dell'iniziativa attiva un procedimento endogovernativo di valutazione dei suoi contenuti, preordinato all'avvio del negoziato con la Regione. Si prevede il coinvolgimento di tutti i Ministeri competenti per materia».

¹² In questo senso RUGGERI A., *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in Le istituzioni del federalismo, n. 2/2010; MORRONE A. *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in Federalismo Fiscale, 2007.

¹³ ANZON. A., *Quale «regionalismo differenziato»?* in Le istituzioni del federalismo, n. 1/2008; CECCHETTI M., op. cit. Quest'ultimo pone il dubbio se l'iniziativa regionale debba spettare alla Giunta o al Consiglio Regionale.

via esclusiva al Governo¹⁴. Per quanto concerne i contenuti vi è una massima flessibilità: «una o più materie o ambiti di materie»¹⁵.

Le diverse considerazioni sul termine “iniziativa” determinano delle conseguenze sul piano procedurale. Secondo chi persegue un’interpretazione legislativa, il rapporto per la conclusione dell’intesa va inteso come esclusivo tra Stato e Regione: pertanto, è considerato un atto di iniziativa legislativa con cui il Consiglio regionale presenta al Parlamento una proposta di intesa. Chi, invece, segue l’interpretazione esecutiva ritiene che l’intesa non sia altro che un accordo tra gli esecutivi – Giunta regionale e Governo – e, pertanto, è l’atto con cui la Regione chiede al Governo di instaurare un confronto al fine di ottenere maggiore autonomia¹⁶.

Qualora questa fosse la via da seguire, sarebbe opportuno interrogarsi circa i rapporti che intercorrono all’interno della Regione tra il Consiglio regionale e la Giunta regionale. Tale procedimento interregionale è regolato sommariamente solo all’art. 14, comma 3, lett. g) dello Statuto della Regione Lombardia, in cui si attribuisce al Consiglio la competenza a deliberare in materia di iniziativa e intesa di cui all’art. 116 Cost. In virtù di ciò, il Consiglio lombardo, mediante numerosi atti di indirizzo¹⁷ rivolti alla Giunta, ha impegnato quest’ultima nell’avvio del confronto con il Governo per la definizione di un’intesa. Successivamente, tutte le altre Regioni che hanno deciso di intraprendere la procedura per richiedere maggiore autonomia hanno seguito l’*iter* descritto dallo statuto lombardo – mancando nel loro statuto un iter procedurale *ad hoc* – approvando risoluzioni, ordini del giorno e deliberazioni del Consiglio regionale che conferiscono al Presidente di Giunta il mandato per trattare con lo Stato¹⁸. In questa fase, si

¹⁴ Sull’argomento v. AGOSTA A., *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 AA. VV., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, BETTINELLI E. RIGANO F. (a cura di), Torino, 2004.

¹⁵ Art. 2, comma 2, del disegno di legge governativo (A.S. 615, XIX leg.) il quale delinea il «procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione».

¹⁶ Questa è l’interpretazione seguita da CASANOVA D., *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, Convegno gruppo di Pisa “Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni”, 18-19 settembre 2020.

¹⁷ Contendenti le modalità, le condizioni e le materie su cui la Regione richiede maggiore autonomia.

¹⁸ A tal proposito si vedano la mozione approvata dal Consiglio regionale della Campania il 30 gennaio 2018; la Risoluzione del Consiglio regionale della Liguria del 23 gennaio 2018; l’Ordine

considera fondamentale un dialogo continuo tra il Consiglio e la Giunta regionale, il quale sembra «imporsi per ragioni sistematiche, nel momento in cui le intese prevedono un ampliamento della potestà legislativa regionale»¹⁹.

Inoltre, va sottolineato che il ruolo del Consiglio non si limita solo alla fase iniziale dell'intesa, ma già nella fase immediatamente precedente spetta all'organo legislativo l'ultima parola circa la richiesta di nuove competenze, prima che la Giunta abbia il mandato di sottoscrivere l'accordo.

In sostanza, il rapporto tra il Consiglio regionale e la Giunta dovrebbe articolarsi secondo queste modalità: il Consiglio, tramite un atto di indirizzo, conferisce al Presidente della Giunta il mandato per avviare le trattative con lo Stato; successivamente, prima della firma dell'intesa e del suo esame in Parlamento, lo stesso Consiglio deve poter approvare il testo dell'intesa e autorizzare il Presidente della Giunta alla sua sottoscrizione.

Una volta chiarite queste questioni terminologiche è opportuno soffermarsi sulla presentazione dell'iniziativa. Quest'ultima è rivolta al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli Affari regionali e le autonomie. Si attiva quindi un procedimento endogovernativo di valutazione dei contenuti, preordinato all'avvio delle trattative con la Regione istante. In questa fase è previsto il coinvolgimento di tutti i Ministeri competenti per materia e, in ogni caso, del Ministero dell'Economia e delle finanze in virtù di quanto è stato previsto dall'art. 15 della Legge 42 del 2009 in merito al finanziamento delle Regioni che hanno ricevuto forme particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma 3, Cost. Inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 571, della Legge n. 147 del 2013, il Governo è tenuto ad attivarsi in merito alle iniziative delle Regioni (ai fini dell'intesa *ex art* 116, comma 3, Cost.), presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento.

del giorno approvato dal Consiglio Regionale del Lazio il 3 ottobre 2018; la delibera n. 72 del Consiglio regionale delle Marche del 29 maggio 2018; la Delibera del Consiglio regionale del Piemonte n. 343 del 6 novembre 2018; le Risoluzioni n. 217 del 17 luglio 2018 e n. 237 del 27 febbraio 2019 approvate dal Consiglio regionale della Toscana; la Risoluzione n. 249 del Consiglio Regionale dell'Umbria del 19 giugno 2018.

¹⁹ TARLI BARBIERI G., *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2019.

A seguito della conclusione della prima fase precedentemente delineata, l'art. 116, comma 3, Cost. prevede che la procedura debba proseguire mediante la consultazione degli Enti locali, o meglio «sentiti gli enti locali». Tale consultazione è costituzionalmente prevista; pertanto, un'eventuale omissione determinerebbe una diretta lesione del dettato costituzionale da parte della Regione²⁰. Profili problematici di grande rilevanza riguardano la questione della consultazione degli enti locali, soprattutto in merito allo svolgimento e alla collocazione temporale nell'ambito del procedimento di differenziazione. Sul tema sono sorti alcuni dubbi che si cercheranno di chiarire nel prosieguo della trattazione.

Innanzitutto, la dottrina era dovuta intervenire per colmare il vuoto lasciato sia dal legislatore costituzionale sia dalla mancanza di una legge di attuazione, che avrebbero dovuto individuare gli enti locali da consultare durante al procedimento. Vi era ampia concordia in dottrina nel ritenere che l'ente più idoneo in questa fase fosse il Consiglio delle Autonomie locali (Cal)²¹, ossia un organo di rappresentanza, consultazione e coordinamento tra la Regione e gli enti locali previsto all'interno degli statuti regionali.

L'art. 123 Cost., sancendo un principio universale per il sistema delle autonomie locali, dispone che ogni Regione è tenuta a prevedere nel proprio statuto il Consiglio delle Autonomie Locali. Si ritiene opportuno, d'altronde, coinvolgere anche le rappresentanze degli enti non territoriali, considerato che la differenziazione coinvolge la Regione non come ente, bensì come comunità, comprensiva della popolazione regionale ma anche degli enti territoriali infraregionali²². Pertanto, si vuole «acquisire il punto di vista gli *stakeholders* delle diverse forze economico-sociali che compongono la comunità territoriale di riferimento»²³.

²⁰ Cfr. NASTATI V., *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in Forum di Quaderni costituzionali, 31 maggio 2018. In aggiunta, TARLI BARBIERI G., op. cit., aggiunge che nonostante ci sia l'obbligo di consultazione degli enti locali, i pareri degli stessi risultano però non vincolanti.

²¹ Sul punto di si vedano BALBONI E., BRUNETTI L., *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso Lombardia*, in Le Regioni, n. 1/2011; BIFULCO R., *I limiti del regionalismo differenziato*, in Rivista AIC, n. 4/2019; TARLI BARBIERI G., op. cit.

²² MANGIAMELI S., *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in Le Regioni, 2017, p. 661 ss.; RUGGERI A., op. cit.; BALBONI E., BRUNETTI L., *Ibidem*.

²³ MANCINI M., op. cit.

Al fine di favorire una maggiore condivisione, le Regioni restano comunque libere di consultare anche singoli enti locali, quali i Comuni o le Province²⁴. Ad esempio, nell'esperienza dell'Emilia Romagna «la formulazione della proposta della Giunta è stata frutto di progressivi affinamenti, esito di distinte fasi di interlocuzione non unilaterale, ma biunivoca, tra Giunta regionale ed autonomie locali (e non solo quelle: in realtà la platea dei soggetti consultati è stata ben più ampia), che con le loro proposte ed osservazioni hanno dato un contributo determinante alla selezione delle materie su cui articolare la proposta di autonomia differenziata e, ancor prima, all'individuazione ed esplicitazione degli obiettivi di fondo della stessa»²⁵.

In relazione alle tempistiche circa la consultazione, in dottrina sono emerse due posizioni: da una parte, c'è chi reputa che la consultazione debba avvenire prima dell'iniziativa regionale²⁶, come nel primo tentativo di autonomia differenziata avanzato dalla Regione Toscana nel 2003, in cui, a seguito della delibera del Consiglio regionale, seguì il parere del Consiglio delle Autonomie Locali; dall'altra, invece, si ritiene che la consultazione debba avvenire prima della firma dell'intesa con lo Stato²⁷, come avvenne nella deliberazione n. X/1645 (risoluzione n. 97), approvata dal Consiglio regionale della Lombardia, in cui la Giunta regionale si impegnavano «ad assicurare, prima della sottoscrizione dell'intesa, forme e modalità adeguate di coinvolgimento degli enti locali, delle associazioni, dei rappresentanti delle realtà imprenditoriali, delle parti sociali e delle autonomie funzionali». In realtà, una duplice consultazione rappresenterebbe un coinvolgimento maggiore degli enti locali e risulterebbe sicuramente più coerente con i principi di trasparenza e partecipazione.

Non di meno conto è da tenere in considerazione che la proposta avanzata inizialmente dalla Regione, potrebbe essere soggetta a modifiche sostanziali a seguito della negoziazione con lo Stato e della conseguente intesa che ne è

²⁴ Sull'argomento si veda OLIVETTI M., op. cit.

²⁵ TUBERTINI C., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?* in Rivista Online Federalismi.it, n. 7/2018.

²⁶ Si veda NAPOLITANO A., *Il regionalismo differenziato alla luce delle recedenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in Rivista di Online Federalismi.it, n. 21/2018.

²⁷ MORRONE A., op. cit.

derivata²⁸. Altri ritengono che il coinvolgimento non dovrebbe svolgersi solo prima dell'avvio dell'*iter*, quanto piuttosto in tutto il procedimento di differenziazione in modo da consentirgli sia di pronunciarsi in merito al testo originale da proporre come avvio dell'iniziativa, sia su quello risultante dalle trattative, il quale sfocerà nell'intesa²⁹.

In dottrina, si è discusso molto circa la necessità di una legge di attuazione che sia in grado di individuare gli enti locali da consultare e la previsione del loro intervento³⁰. «Del resto, la disposizione costituzionale non contiene rinvii in tal senso (come invece avviene, ad esempio, all'art. 117, commi 5 e 9, Cost.), consentendone anche una interpretazione auto applicativa»³¹. Pertanto, coloro i quali sostenevano una diretta e immediata attivazione di forme e condizioni particolari di autonomia, preferivano non dover sottoporre la questione alla previa approvazione della suddetta legge soprattutto in considerazione del fatto che in merito alla procedura generale sussistono parecchi dubbi.

Un'eventuale legge di attuazione, però, non dovrebbe risultare limitante per le Regioni le quali, essendo caratterizzate da specifiche peculiarità, devono senza dubbio essere prese in considerazione. La questione però risulta alquanto spinosa in virtù del fatto che la Regione, presa singolarmente, avrebbe autonomia decisionale in merito potendo essere quindi libera di decidere a quale ente locale riferirsi e quando prevedere il suo coinvolgimento³².

Un ulteriore spunto di riflessione meriterebbe di essere fatto in riferimento al *referendum* consultivo della popolazione regionale indetto dalle Regioni Veneto e Lombardia nel 2017, pur in assenza di espressa previsione costituzionale, per chiedere ai cittadini regionali se fossero favorevoli ad ottenere maggiori forme di

²⁸ Cfr. FURLAN F., *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?* in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 10/2018.

²⁹ In tal senso MORRONE A., op. cit., NASTASI V., op. cit., OLIVETTI M., op. cit..

³⁰ PIZZETTI F., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esploso»*, in *Le Regioni*, 2001.

³¹ PICCIRILLI G., op. cit., pag. 2.

³² In questo senso si vedano FURLAN F., op. cit.; MANCINI M., *Prove tecniche di regionalismo "differenziato": considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista online Federalismi.it*, n. 22/2020; RUGGERI A., op. cit., il quale riflette sul «perché mai la consultazione degli enti locali debba aver luogo dappertutto allo stesso modo e non possa piuttosto aversi in forme differenziate, frutto di autodeterminazione delle Regioni stesse».

autonomia ai sensi dell'art. 116, comma 3, della Costituzione³³. L'argomento, pur rientrando nel procedimento di attuazione del regionalismo differenziato, verrà approfondito nel capitolo successivo.

La successiva fase "esoregionale" riguarda le trattative tra Regione e Governo finalizzate alla stipulazione dell'intesa ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. In merito occorre segnalare l'unica disposizione attuativa dell'art. 116, ossia l'art. 1, comma 571, l. n. 147/2013³⁴, in cui si prevede che la Regione debba rivolgere l'invito a negoziare al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli Affari Regionali i quali, a loro volta, hanno l'obbligo di avviare le trattative entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta.

La tempistica prevista ha sollevato numerose questioni interpretative in merito alla natura del termine prescritto ritenuta dai più ordinatorio e non perentorio³⁵.

Ulteriore questione è relativa alla sussistenza o meno di un obbligo in capo al Governo di avviare le trattative. Sul punto, parte della dottrina ritiene che abbia un obbligo minimo di avvio delle trattative, in virtù del principio di leale collaborazione, ma non un obbligo di stipulare l'intesa qualora con la Regione istante non si fosse raggiunto alcun accordo³⁶. Altri ³⁷ invece interpretano la scelta di avviare le trattative come un atto politico discrezionale, rimesso alla valutazione del Governo, richiamando la giurisprudenza costituzionale sulle confessioni religiose acattoliche³⁸.

³³ Sul punto v. CONTE F., *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se...*, in Quaderni Costituzionali, 2015.

³⁴ V. MEZZANOTTE M., *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in Forum di Quaderni costituzionali, 14 luglio 2014.

³⁵ Per la natura ordinatoria v. NERI S. *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 1/2019; PIRAINO A., *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali, 2019.

³⁶ Di questa opinione BOGGERO G., *Il referendum come "motore della differenziazione*, in *Diritto Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2019.

³⁷ Di questa opinione DICKMANN R., *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*, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo; OLIVETTI M. op. cit.

³⁸ Corte cost. 10 marzo 2016, n. 52.

In generale, in mancanza di disposizioni di carattere procedurale e temporale, la fase delle trattative, come dimostra la prassi fin ora, si svolge nella libertà delle forme ed è regolata dal confronto politico tra il Governo e le Regioni.

La prassi mostra come tali trattative si svolgono nel segreto e nell'informalità mediante una serie di tavoli bilaterali e incontri politico-istituzionali tra i tecnici del Dipartimento per gli Affari regionali e le delegazioni trattanti regionali culminando il 28 febbraio 2018 negli "Accordi preliminari"³⁹.

Questioni di maggiore spessore si pongono in riferimento alla successiva fase esoregionale: il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione⁴⁰.

2.1. Gli accordi preliminari.

«La possibilità di addivenire ad un regionalismo differenziato, o asimmetrico, a seguito delle iniziative intraprese negli ultimi anni in particolare da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, resta dunque ancora oggi (a distanza di quasi vent'anni dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 che, con il suo art. 2, ha modificato l'art. 116 Cost.) oggetto di un ampio dibattito tecnico e politico»⁴¹. Nel corso degli anni si sono susseguiti diversi tentativi – mai giunti a termine - promossi da alcune Regioni che avevano manifestato interesse nell'avvio di una trattativa in merito con il Governo. Questa prospettiva era già emersa dalle prime proposte immediatamente successive alla riforma del 2001⁴². In seguito, il procedimento di attuazione dell'autonomia differenziata sembrava essersi avviato realmente verso una conclusione grazie ai tentativi delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

³⁹ La trattazione di questo argomento sarà approfondita nel paragrafo successivo.

⁴⁰ La trattazione di questo argomento sarà approfondita nel paragrafo 2.2. del presente capitolo.

⁴¹ V. TIRA E., *L'attuazione del regionalismo differenziato e il ruolo del Parlamento nella stipula delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in Nomos (le attualità del diritto), Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale, n. 3/2020, p. 1.

⁴² Sull'argomento v. le relazioni del gruppo di lavoro attivato nel corso di Diritto regionale del Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi» del 2019, *Sull'art. 116, III comma, della Costituzione*, in Osservatorio sulle fonti, speciale n. 1/2020, 14 ss.

Il 28 febbraio 2018, il Governo allora in carica, rappresentato dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio in materia di affari regionali (nella persona di Gianclaudio Bressa), e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto⁴³, rappresentate dai Presidenti delle rispettive Giunte (Stefano Bonaccini per l'Emilia-Romagna, Roberto Maroni per la Lombardia, Luca Zaia per il Veneto), hanno sottoscritto tre Accordi preliminari relativi all'intesa prevista dall'art. 116, comma 3, Cost.

Tutti e tre i citati accordi richiamano i principi costituzionali rilevanti e definiscono il procedimento per la definizione delle future intese. Essi ne stabiliscono la durata, le modalità di verifica dei risultati, le procedure di modifica e i criteri per determinare le risorse necessarie al loro finanziamento. Quanto alla scansione temporale, gli accordi prevedono che le intese abbiano una validità decennale e che – salvo una revisione anticipata per giustificati motivi – allo scadere di tale periodo si proceda al loro rinnovo, alla loro rinegoziazione o cessazione, previa verifica dei risultati raggiunti.

La firma di questi accordi rappresenta uno degli avvenimenti più significativi nel procedimento di realizzazione del cd. “regionalismo differenziato”.

Inoltre, da una parte, può essere visto come un punto di arrivo cui si è giunti a seguito delle deliberazioni delle rispettive assemblee legislative - ossia le risoluzioni consiliari del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna nn. 5321 del 3 ottobre 2017 e 5600 del 14 novembre 2017 – ed i *referendum* che si svolsero in Lombardia e Veneto. Questi ultimi furono istituiti con legge regionale e si svolsero in data 22 ottobre 2017. L'affluenza alle urne fu rispettivamente del 57,2% in Veneto e del 38,2% in Lombardia; i risultati furono particolarmente rilevanti, quasi plebiscitari, in quanto furono del 98,1% e del 96% di favorevoli ad intraprendere il percorso di regionalismo differenziato.⁴⁴

Da una prospettiva differente, invece, gli accordi rappresentano un punto di partenza in quanto richiedono ulteriori passaggi interni alle Regioni coinvolte e

⁴³ La Regione Veneto aveva creato anche un portale dedicato per offrire ai cittadini una finestra di monitoraggio sugli avanzamenti della procedura di differenziazione.

⁴⁴ Sull'argomento v. MORELLI A., *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 2017, 321 s. Inoltre, BONOMI A., RODIO R.G., *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in *Dirittifondamentali.it*, Rivista online, 2017.

devono essere necessariamente seguiti da successive fasi a livello statale, inclusa la trattativa definitiva e poi l'approvazione parlamentare.

Occorre innanzitutto chiarire meglio la natura di tali accordi preliminari sottolineando che, sebbene siano stipulati dalle medesime parti in causa, sono diverse dalle intese previste all'art. 116, comma 3, Cost. Gli accordi non sono altro che un passo preparatorio al fine di stipulare l'intesa tra il Governo e la Regione istante. Tanto è vero che si qualificano come «Accordi preliminari in merito all'intesa...» aggiungendo che si tratta di un confronto iniziale, informale, formato sul principio di leale collaborazione⁴⁵ allo scopo di predisporre il terreno per la vera intesa costituzionale⁴⁶. Quindi si può arrivare ad affermare che si collocano in una fase antecedente rispetto all'intesa vera e propria e servono più che altro a definire un primo perimetro di lavoro in vista dell'accordo definitivo, ossia l'intesa. Gli accordi di per sé non hanno ancora alcun valore giuridico in quanto poi saranno le intese ad essere trasformate in leggi statali secondo il procedimento descritto dalla Carta fondamentale.

Al termine della firma degli accordi preliminari, è necessario tanto un confronto formale tra Parlamento e Governo quanto tra il Consiglio regionale e la Giunta regionale di ciascuna Regione coinvolta. Questo confronto tra Governo e Parlamento è necessario proprio in virtù del fatto che, qualora la concessione di forme e condizioni particolari di autonomia dovesse andare a buon fine, ne potrebbe conseguentemente derivare il trasferimento della funzione legislativa dallo Stato alla Regione nelle materie individuate dall'art. 116, comma 3, Cost. Si potrebbe infatti sostenere che la vera ragione posta alla base dell'art. 116 sia proprio quella di consentire alla Regione di ottenere non solo funzioni amministrative⁴⁷, ma anche funzioni legislative ulteriori.

Mentre, d'altra parte, il dialogo tra i Consigli regionali risulta indispensabile anche qualora non dovesse essere esplicitamente menzionato il trasferimento delle

⁴⁵ Si evidenzia che il principio di leale collaborazione è stato elaborato dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 231/1975 in cui si è affermato che i rapporti tra poteri dello Stato devono ispirarsi ad "uno spirito di doverosa collaborazione tra organi di poteri distinti e diversi (paragrafo 7, considerato in diritto).

⁴⁶ Cfr. BERTOLINO C., *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2001, p. 89 ss.

⁴⁷ Si ricorda che come già approfondito nel Cap. I di questa trattazione, l'allocazione delle funzioni amministrative è improntata sul principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.

funzioni legislative per più ragioni. Innanzitutto, poiché il Consiglio regionale nel richiedere l'ampliamento del contenuto dell'intesa potrebbe includere anche il trasferimento delle già menzionate funzioni legislative. Inoltre, anche qualora fossero solo trasferite le funzioni amministrative, le stesse da sole sarebbero in grado di incidere sul modo in cui la Regione legifera. Infine, secondo quanto disposto dall'art. 121, comma 2, Cost., il Consiglio regionale è tenuto ad esercitare le potestà legislative attribuite alla Regione; pertanto, potrebbe essere proprio il Consiglio, e non la Giunta regionale, a presentare alle Camere il disegno di legge di approvazione dell'intesa.

Emblematico in merito a quest'ultimo punto è il caso del Veneto. A tal riguardo si sottolinea che il Consiglio regionale del Veneto, come riportato poi nel successivo accordo preliminare, a seguito del *referendum* del 2017, aveva già approvato una proposta di legge statale da presentare al Parlamento⁴⁸. La suddetta proposta però non fu mai effettivamente presentata alle Camere, bensì risulta presentata dalla Giunta regionale al Governo mediante una lettera inviata dal Presidente della Giunta regionale al Presidente del Consiglio dei ministri in data 20 novembre 2017, al fine di concludere poi l'accordo preliminare. Da questo *modus operandi* si desume che la Giunta ha “dirottato” il ruolo del Consiglio preferendo, piuttosto, avere un dialogo diretto con il Governo. Inoltre, se il Consiglio avesse effettivamente presentato la proposta alle Camere, sarebbe stata quasi sicuramente dichiarata inammissibile in virtù dell'assenza del presupposto costituzionale dell'intesa.

Una questione preliminare riguarda l'individuazione del soggetto dello Stato competente a trattare con la Regione istante e a sottoscrivere infine l'intesa con la stessa. La risposta a questo quesito non è rinvenibile in Costituzione; pertanto, in dottrina si sono instaurate due posizioni: da una parte chi ritiene che tale

⁴⁸ Si tratta della Delibera del Consiglio regionale del Veneto del 15 novembre 2017, recante la proposta di legge statale n. 43 che applica l'art. 2, comma 2, della Legge regionale n. 15 del 19 giugno 2014 la quale aveva istituito la consultazione referendaria.

prerogativa spetti all'Esecutivo⁴⁹ e dall'altra chi propende per il potere Legislativo⁵⁰.

Nell'ipotesi in cui la trattativa con la Regione fosse effettuata direttamente dal Parlamento, non sussisterebbero grandi questioni circa il ruolo dello stesso nella definizione delle ulteriori competenze da assegnare alla Regione; qualora si propendesse per questa soluzione, l'Assemblea legislativa, in questo caso, sarebbe tenuta sia a determinare congiuntamente con la Regione interessata il contenuto dell'intesa in ogni suo aspetto e poi, in un momento successivo, ad approvarla mediante votazione a maggioranza assoluta.

Già in passato era riconosciuto nel nostro ordinamento un procedimento legislativo riferito ad intese informali intercorse tra Parlamento e Regioni: il procedimento di approvazione degli statuti regionali delle regioni a Statuto ordinario prevista dall'art. 123 Cost., prima della modifica avvenuta con la legge costituzionale n. 1 del 1999, in cui si prevedeva una deliberazione a maggioranza assoluta da parte dei Consigli regionali e la successiva approvazione da parte del Parlamento. Il Parlamento, a causa di diverse disposizioni legislative e regolamentari interne alle Camere⁵¹, era impossibilitato a modificare il testo dello Statuto e pertanto, al fine di evitare innumerevoli bocciature, si venne a creare la prassi dei c.d. accordi informali⁵². La prassi era fondata su accordi tra il Parlamento – in sede di Commissione bicamerale affari costituzionali – e Regione, atti a modificare il testo approvato dal Consiglio regionale. Di conseguenza, il Parlamento è nelle condizioni di poter approvare il testo dello Statuto senza dover passare da una “sconveniente” bocciatura, quantomeno dal punto di vista politico⁵³.

⁴⁹ Cfr. CECCHETTI M., *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in Osservatorio sulle fonti 2002, CARRETTI P. (a cura di), Torino, 2003, p. 153 s.; inoltre ANZON. A., *I poteri delle regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008, p. 208 s.

⁵⁰ V. CHESSA O., *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, Convegno Astrid-Cranec, 27 giugno 2017.

⁵¹ Si vedano l'art. 6, comma 2, della L. 10 febbraio 1953, n. 62, come modificato dalla L. 23 dicembre 1970, n. 1084, e gli artt. 104, comma 3, e 105, comma 2, del Reg. Cam.

⁵² V. ONIDA V., BASSANINI F., *Problemi di diritto regionale. Vol. II. Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri*, Milano, 1971; nonché LUPO N., *La legge di approvazione degli statuti regionali ordinari tra le norme e la prassi*, in Quaderni regionali, 1995, p. 1018 ss.

⁵³ Cfr. DE SIERVO U., *Art 123*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, BRANCA G. (a cura di), Bologna-Roma, 1990, p. 110 ss.

Pertanto, si ritiene doveroso effettuare una distinzione tra l'approvazione degli statuti delle Regioni a statuto ordinario e la procedura di approvazione *ex art. 116 Cost.* Nonostante nella prassi la Commissione Affari costituzionali si impegnava ad avviare accordi informali con le Regioni, va comunque sottolineato che anche il Governo ha ricoperto un ruolo incisivo in merito alle proposte di modifica informale avanzate dallo Stato nei confronti delle Regioni, dimostrando di avere così un ruolo tutt'altro che cedevole⁵⁴.

Ancora un'altra questione si riferisce al ruolo del Parlamento nell'approvazione parlamentare degli Statuti regionali rispetto a quello che avrebbe nella definizione dell'intesa con la Regione. Le trattative informali tra lo Stato e la Regione avvenivano sulla base di un articolato normativo "completo" presentato dalla Regione, sul quale la Commissione parlamentare aveva la possibilità di indicare informalmente eventuali proposte emendative⁵⁵. Invece, nel caso dell'intesa, il procedimento è caratterizzato da una lunga fase negoziale volta a concordarne ogni aspetto.

La domanda successiva da porsi è se il Parlamento sarebbe effettivamente equipaggiato degli strumenti necessari per essere parte di un rapporto bilaterale di questa portata. Per lo più sarebbe anche difficile individuare quale potrebbe essere il rappresentante del Parlamento idoneo a rapportarsi con la Regione, escludendo certamente che possa essere il *plenum* delle due Assemblee che lo compongono.

Inoltre, se tale fase fosse effettuata dal Governo insieme con la Regione, inevitabilmente, il Parlamento si troverebbe ad essere influenzato non solo dalla volontà regionale espressa nell'intesa, ma anche da quella dell'Esecutivo. Pertanto, si parlerebbe di un vero e proprio procedimento duale⁵⁶ in cui «l'attività legislativa del Parlamento deve confrontarsi con altri soggetti dell'ordinamento, i quali pongono, a vario titolo, limiti e vincoli alla discrezionalità del legislatore»⁵⁷. Per risolvere la questione, basta tenere in considerazione che, come regola generale, nel nostro ordinamento, quando un atto parlamentare apre la strada a un'azione

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ *Ivi*, p.112 s.

⁵⁶ Sui procedimenti legislativi duali si v. MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 339 ss.

⁵⁷ PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, 2008, p. 395 ss.

successiva di tipo negoziale, la gestione di questa fase spetta all'Esecutivo al fine di garantire coerenza e unità dell'indirizzo politico- amministrativo dello Stato, come previsto dalla Carta costituzionale.

«Nell'ottica di quanto riportato, dunque, sembrerebbe necessario attestare che la competenza a instaurare un rapporto negoziale con la Regione debba essere riconosciuta in capo all'Esecutivo»⁵⁸.

2.2. Il procedimento parlamentare di approvazione dell'intesa.

Questo paragrafo concentra la sua analisi sulla fase successiva all'accordo bilaterale tra Governo e Regione istante: l'esame e la deliberazione parlamentare dell'intesa. In particolare, si approfondirà, nell'ambito del diritto parlamentare, quale sia il significato, la possibile attuazione e le implicazioni di quanto disposto dall'art. 116, commi 3 e 4, Cost., nella parte in cui è stabilito che l'autonomia differenziata viene concessa “con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata [... legge dello Stato ...] approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

Si riscontrano alcune caratteristiche comuni tra il procedimento delineato dall'art. 116 Cost. e altri procedimenti parlamentari di approvazione di leggi come le intese con le confessioni religiose diverse da quella *ex art. 8 Cost.* Sull'argomento si ritiene importante mettere in evidenza la chiosa di ciascuno degli Accordi preliminari secondo la quale «l'approvazione da parte delle Camere dell'intesa [...] avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato per via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose⁵⁹, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione»⁶⁰. D'altra parte, bisogna considerare che il carattere di accordo consensuale e negoziale è il fondamento di un'intesa, e richiama la procedura di ratifica dei trattati internazionali *ex art. 80 Cost.*, e il procedimento per modificare i Patti lateranensi di cui all'art. 7 Cost.

⁵⁸ CASANOVA D, op. cit., p. 9.

⁵⁹V. CHESSA O., op. cit.

⁶⁰ Tale punto è presente a p. 5 degli accordi conclusi con Emilia-Romagna e Lombardia ed a p. 6 nell'accordo con il Veneto.

Tale riferimento è sorprendente poiché sarebbe stato più naturale adottare – almeno in astratto – il modello dell'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, che meglio riflette la natura di accordi tra enti territoriali posti su un piano paritario ai sensi dell'art. 114 Cost. In concreto, però, sarebbe opportuno anche tenere in considerazione la natura esterna che avrebbero tali accordi se seguissero la disciplina in questione rispetto a quella *ex art. 8* che invece ha chiaramente una connotazione interna. La scelta del modello dell'art. 8 sembra piuttosto collocare il regionalismo differenziato nel solco delle garanzie per le minoranze, più che in quello dei rapporti negoziali tra livelli di governo. Assumendo comunque per valido tale richiamo, anche in considerazione della dimensione negoziale del regionalismo differenziato, è utile ricordare in cosa consiste la prassi consolidata per l'approvazione delle intese *ex art. 8*.

A differenza del procedimento di ratifica dei trattati internazionali, in cui c'è una «separatezza tra una fase a contenuto parlamentare e una fase a contenuto pattizio»⁶¹, l'intesa con le confessioni religiose costituisce un «presupposto indefettibile e inalterabile delle norme legislative poste all'approvazione del Parlamento»⁶². «Dunque se il procedimento di approvazione delle leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali “segue” la stipula dei trattati, quello di approvazione delle intese con le confessioni religiose costituisce una fase sì distinta, ma comunque inserita nello stesso procedimento, interamente confinato all'interno del quadro costituzionale italiano»⁶³.

La dottrina ha proposto varie ricostruzioni del rapporto tra intesa e legge di approvazione, e ciò influisce sull'ammissibilità degli emendamenti parlamentari. Coloro⁶⁴ che hanno sostenuto che l'intesa aveva una natura preparatoria rispetto alla legge, erano più propensi a prevedere una discrezionalità maggiore del

⁶¹ V. MANZELLA A., op. cit.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ PICCIRILLI G., *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione degli art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 21 aprile 2018, p. 12.

⁶⁴ Prediligono questa posizione COLAIANNI N., *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, p.179; RANDAZZO B., *La legge “sulla base” di intese tra governo, Parlamento e Corte costituzionale*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, COCOZZA V.- STAIANO S. (a cura di), Torino, 2001, p. 897 s.; MARTINES T., *Note sui procedimenti di formazione delle fonti del diritto*, in *AA.VV., Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati. L'organizzazione alle funzioni dello Stato-persona*, Milano, 1977, p. 377.

legislatore; chi invece ha interpretato l'intesa come un presupposto sostanziale dell'atto legislativo gli riconosceva una discrezionalità minore⁶⁵. In relazione all'art. 8 Cost. si potrebbero considerare due interpretazioni: da una parte si potrebbe dedurre che la locuzione "sulla base dell'intesa" stia a significare che il Parlamento ha solo la possibilità di rigettare o recepire in *toto* l'intesa; dall'altra parte, invece, il fatto che la legge si approva "sulla base" di un'intesa potrebbe far intendere che al Parlamento spetti la possibilità di modificarla⁶⁶. Siffatta interpretazione non può, tuttavia, essere accolta, non essendo conforme alla prassi invalsa per l'approvazione delle intese di cui all'art. 8 Cost. tra lo Stato e le confessioni acattoliche. Anche in riferimento alla procedura parlamentare di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e delle modifiche dei patti lateranensi, si è consolidata la prassi secondo cui al Parlamento non spetta la possibilità di modificare il trattato, investendo così le Camere solo della possibilità di autorizzare la ratifica del trattato per come sottoscritto dal Governo, oppure procedere con il rifiuto dell'autorizzazione⁶⁷.

Nella prassi parlamentare si è così affermata non un'assoluta inemendabilità, ma la consapevolezza che l'approvazione di emendamenti che incidano sui contenuti dell'intesa richiederebbe una sua rinegoziazione, con conseguente interruzione dell'*iter* legislativo. In origine venivano considerati ammissibili solo emendamenti di «parti che non siano tali da incidere sui contenuti dell'intesa»; successivamente si è addirittura affermato il principio della "integralità", secondo

⁶⁵ In particolare, si sosteneva che «la legge parlamentare è di sola approvazione, e quindi può solo approvare il provvedimento, sul quale si è formato il consenso dei rappresentanti [...] dei culti acattolici e del Governo, oppure respingerlo, ma non può né emendarlo, né apporre condizioni»: LABRIOLA S., *Il Governo nella produzione delle norme primarie*, in Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni TRAVERSA S. (a cura di), Napoli, 2006, p. 270. Inoltre, V. FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 1999, p. 129; Nonché LONG G., *I disegni di legge attuativi di intese e accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e procedurali*, in Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedura, apparati, a cura della Camera dei deputati, II, Roma, 1987, p. 3 s.

⁶⁶ Si vedano RANDAZZO B., *Art. 8*, in AA. VV., *Commentario alla Costituzione*, I, a cura di BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), Milano, 2006, p. 208. BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, p. 43, i quali sostengono che il Parlamento potrebbe discostarsi dall'intesa «per valutazioni di opportunità» rimanendo però con il vincolo di potersi «muover[e] nel quadro dell'intesa intervenuta fra Stato e Regione».

⁶⁷ In merito alla non emendabilità dei trattati si veda BRUNO F., *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, 1997, p. 274; per una posizione in parte differente si v. GIANNITI L., *Considerazioni sul ruolo del Parlamento e del Capo dello Stato nella stipulazione dei trattati internazionali*, in *Diritto e società*, 1991, p. 680 ss.

cui la modifica o bocciatura anche di un solo articolo renderebbe improcedibile il disegno di legge e imporrebbe una nuova trattativa. In anni più recenti, però, le Presidenze delle Camere hanno adottato un orientamento più flessibile, ritenendo ammissibili emendamenti riguardanti aspetti interni, come la copertura finanziaria o l'entrata in vigore, ma mai il contenuto sostanziale dell'intesa.

In questa analisi, senza dubbio, bisogna partire con la consapevolezza della mancanza di precedenti parlamentari consolidati, trattandosi di un istituto che, pur previsto dal 2001, solo recentemente è entrato con forza nel dibattito politico e istituzionale. Questa combinazione di fattori rende necessario un approccio fondato sui principi costituzionali, in particolare due che devono essere necessariamente bilanciati: la centralità del Parlamento e il principio di leale collaborazione.

Gli studiosi di diritto si sono interrogati sulla possibile riconducibilità al Parlamento di un potere di emendare il contenuto dell'intesa risultante dall'incontro tra Governo e Regione. Se facessimo partire la nostra analisi seguendo l'*iter* di altri procedimenti duali in cui è prevista un'approvazione parlamentare, quali quelli *ex* artt. 7, 8 e 80 Cost., arriveremmo ad escludere il potere emendativo delle Camere⁶⁸. Questa posizione trova conferma anche nell'interpretazioni dei Presidenti delle due Camere⁶⁹. Questo perché il procedimento legislativo volto alla ratifica di un trattato internazionale si sostanzia, di norma, in un disegno di legge avente natura meramente formale, il cui contenuto è limitato all'autorizzazione alla ratifica e al relativo ordine di esecuzione, con il testo dell'accordo allegato integralmente. Sotto il profilo procedurale, vige il principio della non emendabilità del trattato stesso, in quanto frutto di un negoziato tra soggetti di diritto internazionale già concluso. Tuttavia, la prassi parlamentare ammette la possibilità di apportare modifiche al disegno di legge di autorizzazione esclusivamente in presenza di specifiche

⁶⁸ Sull'argomento, LUPO N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, GIANFRANCESCO E.- LUPO N. (a cura di), Roma, 2007.

⁶⁹ Sul punto si veda il discorso del Presidente della Camera nella seduta dell'Assemblea del 29 ottobre 1992, con cui si è affermato che per una prassi parlamentare, da lungo tempo instauratasi, comune alle due Camere, non è possibile emendare né la disposizione contenente l'autorizzazione alla ratifica del trattato né la disposizione recante l'ordine di esecuzione. In sede di ratifica di un trattato internazionale [...] non è ipotizzabile l'emendabilità del trattato stesso, né il condizionamento della relativa ratifica al verificarsi di determinati eventi, essendo compito del Parlamento – in base all'articolo 80 della Costituzione – esclusivamente quello di accogliere o respingere il trattato nel suo complesso».

necessità attuative, pur sempre rispettando l'impegno che lo Stato si assume con il trattato.⁷⁰ Considerato questo percorso logico, in virtù del carattere pattizio dell'intesa, per analogia ne dovrebbe conseguire la non emendabilità in sede parlamentare del suddetto accordo⁷¹. Pertanto, «se fosse possibile una modifica in sede di esame parlamentare dell'intesa, e questa venisse approvata, la conseguenza non potrebbe che essere la conclusione del procedimento legislativo *in itinere*»⁷².

Invece, la parte della dottrina che si è espressa a favore della modificabilità⁷³ dell'intesa in sede di esame parlamentare, ritiene che, qualora dovesse esser approvato un emendamento, il medesimo sarebbe congeniale ad imprimere un indirizzo al Governo per la rinegoziazione dell'accordo cui era pervenuto con la Regione. Si osserva che forse l'emendamento non è lo strumento più adatto ad ottenere lo scopo prefissato. A sostegno di tale considerazione vengono sollevate due argomentazioni.

Innanzitutto, affinché l'emendamento possa effettivamente incidere sull'indirizzo politico del Governo, si rende necessario che il procedimento non si esaurisca con la sua approvazione, bensì prosegua in modo tale che l'Esecutivo

⁷⁰ V. PICCIRILLI G., op. cit., p. 210 s.

⁷¹ Per consultare la dottrina favorevole alla non emendabilità si vedano: OLIVETTI M., op. cit., p. 26 ss.; MANGIAMELI S., *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie (issirfa), novembre 2017; PICCIRILLI G., op. cit., p. 24; CHIARA G., *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 6 luglio 2019, p. 17; ZANON A., *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 57, che ritiene che la legge approvata a maggioranza assoluta delle Camere «non dovrebbe poter modificare il contenuto dell'intesa, ma dovrebbe solo approvarla e costituire l'involucro formale che la contiene e la tramuta da accordo Stato-Regione in fonte normativa dell'intero ordinamento»; GIROTTI D., *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Giappichelli, Torino, 2019, 100 ss.

⁷² Cfr. CASANOVA D., op. cit., p. 12.

⁷³ In questo senso di v. PIRAINO A., *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in federalismi.it, 8/2019, p. 20, il quale sostiene che «a seguito della modifica del testo di uno o più articoli del suo disegno votata univocamente dalle due camere, si suspenderebbe il procedimento legislativo ed, in una sorta di navette istituzionale, si trasferirebbero gli atti al governo che avrebbe l'onere di promuovere, sulla base delle deliberazioni parlamentari, una nuova intesa con la regione»; BALDINI V., op. cit., p. 18; GROSSO E., *Intervento introduttivo*, in AA. VV., *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, BERTOLINO C., MORELLI A., SOBRINO G. (a cura di), Torino, 2020, p. 290 ss.; PATRONI GRIFFI A., *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in Diritto Pubblico Europeo-Rassegna Online, n. 2/2019, p. 40 s; RONCHETTI L., *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in Costituzionalismo.it, n. 1/2020, p. 137 s.

possa acquisire cognizione del parere del Parlamento sull'intero pacchetto dell'intesa, al fine di valutare la sussistenza di un sostegno complessivo⁷⁴.

Inoltre, si potrebbe altresì prevedere che, qualora il Parlamento apporti delle variazioni al testo, il procedimento legislativo di approvazione venga comunque completato, culminando nella deliberazione finale a maggioranza assoluta. L'approvazione del disegno di legge modificherebbe l'onere della decisione, demandando alla Regione coinvolta la facoltà di accettare la nuova formulazione dell'intesa⁷⁵. Questo approccio, tuttavia, presenta criticità significative, come il rischio che le modifiche siano successivamente accolte dalla Regione e la non conformità con il dettato costituzionale, il quale richiede un'intesa preventiva all'approvazione della legge. Per allinearsi ai requisiti costituzionali, si propone una soluzione alternativa: consentire la partecipazione attiva della Regione interessata ai lavori parlamentari e ammettere alla votazione solo gli emendamenti che abbiano ottenuto il suo parere favorevole, garantendo così che ogni modifica avvenga con il consenso attivo della Regione stessa. Anche se, pure questa soluzione presenta delle perplessità.

L'analisi delle procedure che regolano i rapporti tra Stato e Regioni quando si devono approvare delle intese mette in luce un punto delicato: trovare un equilibrio tra l'efficacia delle decisioni politiche e il rispetto delle regole procedurali. Emergono a riguardo diverse criticità.

Innanzitutto, vi è il timore che la Regione, pur di ottenere un'approvazione finale, sia costretta ad accettare compromessi al ribasso. Inoltre, il fatto che il suo parere possa influenzare direttamente l'ammissibilità degli emendamenti sembra minare l'autonomia interna del Parlamento, le cui valutazioni dovrebbero rimanere tecniche e non politiche. Per superare questi ostacoli, è stata proposta un'alternativa interessante che si rifà al modello di riforma del 2005 per gli Statuti delle Regioni a statuto speciale. Questo *iter* prevede una sequenza precisa: «dopo la presentazione della legge di approvazione dell'intesa, le commissioni competenti per materia

⁷⁴ Ipotesi sostenuta da PIRAINO A., op. cit., p. 20.

⁷⁵ In questo senso MENCARELLI A., *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *Federalismi.it*, n. 17/2019, p. 17 ss., che riconosce che l'approvazione degli emendamenti determinerebbe l'entrata in vigore della legge solo dopo che il Governo e la Regione abbiano accettato le modifiche.

potrebbero modificare il testo loro sottoposto, la Regione sarebbe chiamata ad accettare le eventuali modifiche apportate al testo e, in caso positivo, vi sarebbe un'approvazione senza emendamenti a maggioranza assoluta da parte del *plenum* dell'Assemblea»⁷⁶. Tuttavia, anche questa soluzione presenta un problema significativo: limiterebbe il potere di apportare emendamenti alle sole Commissioni parlamentari competenti, escludendo l'intera Assemblea. In un normale *iter* legislativo, precludere al *plenum* la possibilità di intervenire sul testo è problematico e rischia di svuotare la discussione parlamentare della sua funzione centrale.

In conclusione, l'unico *iter* procedurale pienamente coerente con il dettato dell'art. 116 Cost. appare essere quello del recepimento dell'intesa tramite un disegno di legge di ratifica che ne contenga il testo in allegato. Tale soluzione risulta più corretta rispetto alla prassi utilizzata per le intese con le confessioni religiose acattoliche⁷⁷, poiché il Parlamento si limiterebbe ad approvare o respingere l'intesa nel suo complesso, senza poter intervenire sul contenuto pattizio, rispettando così la natura bilaterale e negoziale del procedimento. Questa soluzione è considerata più adeguata rispetto alla prassi utilizzata per le intese con le confessioni religiose acattoliche, dove il Parlamento approva articolo per articolo, con la possibilità di modificarlo. In questo caso, infatti, tale modalità di approvazione espone il procedimento al rischio che il mancato accoglimento di una singola clausola provochi la caduta dell'intero accordo. Di conseguenza per evitare che l'intervento parlamentare finisca per disarticolare l'intesa negoziata, nel caso dell'autonomia differenziata è preferibile un modello che preservi integralmente il testo pattuito.

In definitiva, la preclusione della facoltà di emendamento durante l'esame parlamentare non si pone in contrasto con le prerogative dei membri delle Camere. Tale limite alla funzione emendativa trova una legittima giustificazione nella natura

⁷⁶ Cfr. CASANOVA D., op. cit., p. 15.

⁷⁷ A favore dell'utilizzo della procedura di cui all'art. 8 Cost. v. VIOLINI L., *L'Autonomia delle regioni italiane dopo i referendum*, in Associazione italiana dei Costituzionalisti, n. 4/2018, p. 331, che nonostante ritenga l'intesa non emendabile, sostiene che debba essere articolo per articolo e con votazione finale come parte integrante di una vera e propria legge di "di approvazione" che comporta il recepimento completo dei contenuti dell'intesa all'interno dell'articolato normativo»; analogamente PICCIRILLI G., op. cit., p. 24.

duale e pattizia del procedimento previsto dalla Costituzione, la quale impone che l'atto sottoposto al voto conservi l'integrità di quanto concordato tra le parti.

In ordine alla fase costitutiva del procedimento legislativo di differenziazione, si palesa l'ineludibile necessità di aderire al rito ordinario, quale unico alveo procedurale capace di salvaguardare la riserva di Assemblea e, con essa, il principio della centralità del Parlamento⁷⁸. Siffatto orientamento trova conforto, per analogia, nel dettato dell'art. 103 del Regolamento della Camera, conducendo alla designazione della I Commissione – Affari costituzionali – in sede referente. Questa scelta appare corroborata da una triplice *ratio*: la natura intrinsecamente “costituzionale” della materia, la coerente sistematica con le norme regolamentari vigenti e, non da ultimo, la piena attuazione del principio di leale collaborazione. In tale cornice, l'art. 104 del Regolamento della Camera consentirebbe un coordinamento istruttorio mediante la presenza dell'Esecutivo e “l'audizione di una rappresentanza del consiglio regionale”. Pur nella consapevolezza della natura irrealistica di questa proposta – attesa l'inoperosità che ha sinora contraddistinto l'istituto nonostante il fervido interesse dottrinale⁷⁹ - appare imperativo attivare l'intervento della Commissione parlamentare per le questioni regionali⁸⁰. L'attivazione di questo organo affinché esprima il proprio parere sul disegno di legge troverebbe solido fondamento nell'art. 11 della legge cost. n. 3/2001, qualora si intendesse finalmente dare attuazione a tale norma. Questa opzione porterebbe sicuramente dei benefici: la Commissione, specie se integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali, diverrebbe il luogo di elezione per una sintesi tra le Camere e i rappresentanti delle Regioni, sia quelle direttamente interessate e sia

⁷⁸ *Contra* Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, ddl. S. 518 (Calderoli, “Attribuzione alla regione veneto di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”).

⁷⁹ V. BIFULCO R., *Una piccola grande riforma: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in AA.VV., *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 217 ss.; LUPO N., *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in AA.VV., *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 229 ss.

⁸⁰ Istituita formalmente all'art. 52 della legge 10 febbraio 1953, n.62, sebbene sia prevista dall'art. 126 Cost., con successiva modifica nel 1970 che ne ha ridefinito la composizione soprattutto a seguito della riforma del Titolo V. L'art. 11 della L. cost. 3/2001, prevede la possibilità di disporre l'integrazione della Commissione con rappresentanti delle Regioni, Province autonome e degli enti locali. Si tratta di un organo bicamerale composto da 40 membri, 20 Deputati e 20 Senatori.

quelle che verrebbero incise di riflesso dal processo di differenziazione. Di conseguenza si realizzerebbe il coordinamento intersoggettivo e interorganico imposto dal principio di leale collaborazione, che acquisirebbe un vigore più deciso laddove si riconoscesse al parere della commissione bicamerale il valore “rafforzato” previsto dal legislatore costituzionale.

Inoltre, come si approfondirà in seguito, con l’approvazione della Legge 86/2024, la tesi dell’intangibilità dell’intesa ha prevalso a livello normativo, prevedendo che il Parlamento possa solo approvare o respingere l’accordo senza, però, modificarlo. Tuttavia, la recente sentenza della Corte costituzionale (n. 192/2024) ha messo in discussione questa rigidità sottolineando che il ruolo del Parlamento è essenziale per garantire la solidarietà nazionale e i LEP, suggerendo indirettamente la necessità di un maggiore sindacato parlamentare sui contenuti delle intese.

3. Posizioni dottrinali sul procedimento di differenziazione e sulla legge di attuazione

In merito al procedimento di differenziazione e alla legge di attuazione, di cui al paragrafo successivo, risultano interessanti le varie posizioni sostenute dagli studiosi di diritto Costituzionale.

L’indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali del 12 luglio 2022 riportava la questione della previsione di una legge quadro come un punto dirimente: alcuni ne sottolineavano la centralità, mentre altri la consideravano superflua o non utile, osservando in particolare le esperienze delle tre Regioni c.d. pioniere, le quali avevano avviato l’*iter* per richiedere maggiore autonomia senza una legge quadro di riferimento. L’indagine aveva messo in evidenza posizioni diverse circa la necessità di definire i criteri nazionali di accesso ad una maggiore autonomia attraverso una legge quadro. In particolare, il Presidente Bonaccini – Emilia-Romagna – si era detto favorevole a definire criteri a livello nazionale; di visione contraria, il Presidente Zaia – Veneto – all’inizio riteneva inutile una legge quadro, ritenendo che la posizione consolidata della

giurisprudenza costituzionale sul Titolo V fosse un sostegno efficiente per l'applicazione del comma 3 dell'art. 116 Cost. Successivamente, nell'audizione del 20 gennaio 2020, pur riconoscendo l'orientamento governativo a favore della legge quadro, richiedeva maggiore partecipazione parlamentare e segnalava possibili contrasti con la Costituzione, poiché, essendo la legge quadro di natura ordinaria, non potrebbe avere un potere vincolante sulle leggi di approvazione delle intese aventi rango costituzionale rinforzato.

Per quanto riguarda la diretta applicabilità dell'art. 116 Cost, nonostante le numerose posizioni, alcuni sostengono che la disposizione costituzionale possa essere interpretata come direttamente applicabile senza che vi sia la necessità di un intervento legislativo che ne definisca gli aspetti procedurali⁸¹. *Contra*⁸² la posizione di chi ritiene che una legge di attuazione servirebbe a colmare alcune lacune lasciate dal legislatore del 2001, che la norma costituzionale da sola non risolve compiutamente.

Di seguito le principali posizioni dottrinali che si sono affermate nel tempo. Una parte della dottrina ritiene che una legge di attuazione dell'articolo 116, comma 3, sia opportuna ma non necessaria⁸³. Alcuni affermano che sia la condizione necessaria per poter dare il via al procedimento di differenziazione⁸⁴; altri commentatori hanno invece ritenuto che la legge quadro fosse fortemente opportuna⁸⁵; alcuni invece sono di opinione contraria rispetto a questa posizione⁸⁶; Un'ulteriore corrente sostiene che il problema dell'art. 116, comma 3, non sia di attuazione ma di interpretazione costituzionale tanto che le uniche norme necessarie

⁸¹ Orientamento affermato da CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002, p. 144.

⁸² MORELLI A., *Art 116*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, II. Parte II – Ordinamento della Repubblica (Artt. 55- 139) e Disposizioni transitorie finali*, CLEMENTI F., CUOCOLO L., ROSA F. e VIGEVANI G. E. (a cura di), Bologna, 2018, p. 329, tiene a sottolineare gli «evidenti difetti di formulazione» dell'art. 116, terzo comma, Cost.

⁸³ Sul punto MORRONE A., op. cit.; ANZON DEMMING A., op. cit.

⁸⁴ STAIANO S., *Autonomia. Ecco perché è incostituzionale (ma una soluzione c'è)*, in *Il Sussidiario*, 2 marzo 2019. La sua posizione, in seguito, sembrerebbe essere stata in parte attenuata in ID., *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2019.

⁸⁵ MORRONE A., op. cit.

⁸⁶ CECCHETTI M., op. cit.

per l'attuazione sarebbero dei regolamenti parlamentari⁸⁷; infine c'è chi ritiene che la legge quadro non debba essere emanata perché considerata «manifestamente inutile»⁸⁸. Le argomentazioni a sostegno di quest'ultima ipotesi sono prevalentemente di carattere formale da una parte si sostiene che lo Stato, di per sé, non abbia le competenze adeguate a determinare i principi fondamentali del regionalismo⁸⁹; dall'altra, che la norma costituzionale non consentirebbe l'integrazione della sua disciplina con una legge ordinaria – come appunto la legge quadro – perché ciò costituirebbe una forzatura rispetto al rango costituzionale dell'art. 116. Tuttavia, queste considerazioni, pur giuridicamente valide, non tengono conto di alcuni fattori di estrema rilevanza. Innanzitutto, la legge quadro non vincola giuridicamente l'intesa tra Stato e Regioni - cioè l'atto politico che dà avvio al procedimento di differenziazione – né la legge di differenziazione, che resta avulsa da precedenti leggi regionali. Per queste ragioni secondo alcuni la legge quadro dovrebbe essere considerata come «una convenzione costituzionale atipica»⁹⁰, ossia un atto politico che fornisce linee guida in grado di orientare l'attuazione del regionalismo differenziato nel rispetto dei principi costituzionali. Altra parte ritiene che, più che di un'attuazione, l'art. 116 richieda una revisione; secondo queste opinioni, la scarsità di dettagli introdotta dal legislatore del 2001, avrebbe aiutato la maturazione di “aspettative mitologiche” in merito all'attivazione della differenziazione⁹¹. Tali aspettative avrebbero causato numerose problematiche applicative, fino a prefigurare un sostanziale disallineamento rispetto ai principi costituzionali, specie quelli di solidarietà ed eguaglianza

⁸⁷ V. CHESSA O., op. cit., di nuovo ritorna sulla questione mantenendo la stessa posizione in ID, *Sui profili costituzionali del DDL Calderoli come «legge di attuazione»*, in *Astrid Rassegna*, 6 marzo 2023.

⁸⁸ MAZZAROLLI L., *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge quadro»* consegnata al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co.3 Cost., in *Federalismi.it*, n. 21/2019.

⁸⁹ Sul punto RIVOCCHI G., *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2021; GIOVANARDI A., STEVANATO D., *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo differenziato*, Venezia, 2020.

⁹⁰ VINCENTE P.G., *L'evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell'art. 116, co.3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2023.

⁹¹ A tal proposito, DE MINICO G., *Perché il ddl Calderoli supera il confine di legittimità costituzionale*, *Il Sole 24 Ore*, 6 gennaio 2023; MORELLI A., *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Italian Papers on Federalism*, n.1/2019.

interterritoriale⁹². Riguardo a quest'ultimo principio, una parte della dottrina⁹³ sostiene che il regionalismo differenziato potrebbe contribuire a ridurre le disparità finanziarie tra le Regioni con maggiore capacità fiscale⁹⁴ e le Regioni a Statuto speciale, già dotate di ampia autonomia finanziaria⁹⁵. Altri autorevoli commentatori, invece, ritengono che questa visione trascuri un aspetto fondamentale: un'operazione di questo tipo rischierebbe di compromettere la coesione territoriale, accentuando i divari anziché ridurli⁹⁶. Per di più vi è chi ritiene che un simile processo potrebbe portare alla dissoluzione dello Stato, con un procedimento tendenzialmente irreversibile, sia politicamente che giuridicamente, nella disponibilità degli Esecutivi piuttosto che degli organi deputati alla rappresentanza generale⁹⁷.

4. Dal DDL S. n. 615 della XIX Legislatura alla Legge n. 86 del 2024.

La previsione di cui all'art. 116 Cost. ha sin da subito presentato delle problematiche soprattutto a causa della qualità redazionale della disposizione, in particolare per la modalità approssimativa di definizione del procedimento per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.⁹⁸

⁹² STAIANO S., *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *Federalismi.it*, n. 29/2022, p. 183-185; LUCARELLI A., *Audizione*, in *Resoconto stenografico, Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale*, 12 giugno 2019.

⁹³ D'ATENA, A., *A proposito della clausola di asimmetria (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 314. ID., *Audizione*, in *Resoconto stenografico, Commissione parlamentare per le questioni regionali*, 29 novembre 2017, 3. Si veda dello stesso autore: *The financial autonomy of Italy's regional authorities constitutional model and the history of its implementation*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2018.

⁹⁴ Vedi Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna.

⁹⁵ Con riferimento alla dimensione finanziaria delle Regioni speciali: CEREÀ, G., *La finanza delle autonomie speciali: le evidenze, i problemi e un'auspicabile evoluzione*, in *Italian Papers on Federalism*, nn. 1- 2/2016.

⁹⁶ GIANNOLA A., STORNAIUOLO G., *Un'analisi delle proposte avanzate sul "Federalismo differenziato"*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, nn. 1-2/2018.

⁹⁷ VINCENTE P.G. op. cit.

⁹⁸ In questo senso MORELLI A., *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. speciale 2/2019, p. 20 ss.

Sebbene la normativa costituzionale sull'accesso all'autonomia differenziata presentasse dei limiti che ne hanno suggerito presto l'abrogazione⁹⁹, ciò non ha fermato le Regioni dall'avviare le relative procedure. A partire dai primi anni 2000 si ebbero i primi tentativi – che verranno trattati nel capitolo successivo – ma sono state in seguito le iniziative di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna a riaccendere l'interesse sul tema culminando negli Accordi preliminari sottoscritti col Governo italiano il 28 febbraio 2018. Dall'altro lato anche le Regioni a statuto ordinario hanno presentato iniziative di diversa natura e portata. Ad esempio, la Regione Abruzzo, nel giugno 2019, ha istituito una Commissione speciale di studio «per l'attuazione e le modifiche allo Statuto, per le modifiche alla legge elettorale e per lo studio del regionalismo differenziato»¹⁰⁰.

Pertanto, nell'ottica di approfondire la tematica dell'attuazione del regionalismo differenziato, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, il 21 marzo 2019, ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. in cui sono stati ascoltati rappresentanti del Governo, degli enti territoriali nonché studiosi ed esperti della materia. L'indagine ha condotto all'approvazione all'unanimità nella seduta del 12 luglio 2022 di un documento conclusivo in cui sono stati raccolti elementi che si concentrano prevalentemente su tre punti: la ricostruzione del negoziato con le tre regioni pioniere (Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna); la riflessione generale sul procedimento di adozione delle intese ed il ruolo del Parlamento; le competenze da trasferire e le modalità di finanziamento.

Ed è nel solco di questo nuovo attivismo che si inserisce la legge quadro oggetto di questo paragrafo. Il DDL in questione, ossia il n. 615 XIX Legislatura – cd. d.d.l. Calderoli -, è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 15 marzo 2023 ed è stato presentato al Senato il successivo 23 marzo. Si tratta di un disegno di legge ordinaria che agisce principalmente come una legge di procedura di

⁹⁹ La riforma costituzionale approvata nel corso della XIV Legislatura, respinta dal referendum del 25 e 26 giugno 2006, prevedeva all'art. 50 che l'art. 116, comma 3, sarebbe entrato in vigore solo dopo l'approvazione di una legge ordinaria di attuazione, ma prevedeva anche la sua abrogazione espressa se tale Legge non fosse stata emanata entro un certo periodo.

¹⁰⁰ Rilevante anche l'Ordine del giorno n.102 ((Iniziative urgenti sul regionalismo differenziato e la concessione di maggiori forme di autonomia avanzate dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione), il quale fu approvato dall'Assemblea della Regione Sicilia nella seduta del 20 febbraio 2019.

attuazione dell'art.116, comma 3, Cost; il tutto nel segno di un «più ordinato e coordinato processo di attuazione» e di un «più ampio coinvolgimento delle Camere»¹⁰¹.

La disciplina dell'approvazione delle intese è solo una delle diverse procedure previste dal DDL n. 615 – “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione” – per attuare il regionalismo differenziato ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.

Nello specifico, il DDL subordina l'attribuzione di maggiore autonomia alle Regioni alla previa definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) – i diritti civili e sociali da garantire uniformemente sul territorio nazionale (*ex art 117, comma 2, lett. m, Cost.*) – e dei relativi costi e fabbisogni *standard*. Rinviano a quanto prescritto dalla Legge di bilancio 2023 (L. 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi da 791 a 801- *bis*)¹⁰², il DDL affida il compito di questa indispensabile determinazione al Governo che si avvale di una specifica Cabina di regia¹⁰³.

Inoltre, il DDL rinvia alle intese Stato-Regione per la regolamentazione di alcuni aspetti specifici, tra cui la modalità e la procedura di trasferimento delle funzioni, a prescindere che si tratti di materie connesse ai LEP. Tali aspetti vengono definiti in ciascun accordo attraverso una Commissione paritetica Stato – Regione, incaricata di quantificare le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie¹⁰⁴.

Il disegno di legge in esame, come delineato nelle finalità e confermato dalla relazione introduttiva, è volto a dare attuazione al dettato costituzionale scegliendo lo strumento della legge quadro. L'obiettivo è quello di stabilire regole uniformi per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le Regioni che richiederanno l'autonomia differenziata, o meglio, come prevedere la relazione al d.d.l., quest'ultimo è volto a dare attuazione all'autonomia differenziata «secondo il

¹⁰¹ Relazione al DDL, p. 4.

¹⁰² Sul punto SALERNO G.M., *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, n. 1/2023.

¹⁰³ Art. 3 DDL.

¹⁰⁴ Artt. 4 e 5 DDL.

dettato costituzionale e in attuazione dei principi di sussidiarietà e solidarietà, in un quadro di coesione nazionale»¹⁰⁵.

La legge n. 86 del 2024 è composta da 11 articoli in cui «vengono stabilite le finalità che ci si propone di raggiungere; vengono disciplinate le procedure da seguire per richiedere forme di maggiore autonomia in determinate materie; viene prevista una procedura per la determinazione dei livelli essenziali di prestazione nelle materie concernenti diritti civili e sociali; si definiscono i meccanismi di finanziamento dell'autonomia differenziata»¹⁰⁶.

Pertanto, si ritiene necessaria una elencazione degli articoli che compongono la legge oggetto di questo paragrafo anche alla luce delle modifiche e delle interpretazioni che ne sono derivate dalla dottrina.

La formulazione iniziale dell'art. 1, dedicato alle finalità, alludeva alla “sburocratizzazione”, semplificazione e velocizzazione delle procedure. Solo a seguito di audizioni svolte in Senato e alla Camera, i richiami agli artt. 2 e 5 Cost. e ai principi fondamentali ivi espressi – il principio solidaristico e il principio di unità e coesione economica, sociale e territoriale – sono stati formalmente riportati nella nuova formulazione dell'art. 1 al comma 1. Le conclusioni cui è giunta la I Commissione del Senato hanno ricondotto l'autonomia differenziata al riconoscimento e la valorizzazione delle autonomie locali e all'unità e l'indivisibilità della Repubblica ex art. 5 Cost. A seguito degli emendamenti elaborati dal Senato, le finalità elencate al suddetto art. 1,

Invece, l'art. 2 delinea il procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione. Una parte preponderante della dottrina ritiene che non sia possibile comparare le intese di cui all'art. 116 con quelle ex art. 8 Cost.¹⁰⁷ in quanto queste ultime sono rivolte ad ordinamenti separati ed autonomi (Stato e confessioni religiose al pari della religione cattolica) e pertanto non modificabili dalle leggi che le ratificano. Inoltre, l'art. 8, comma 3, è volto alla tutela delle minoranze religiose,

¹⁰⁵ Queste parole sono le dichiarazioni programmatiche rese dal Presidenti del Consiglio dei ministri in Parlamento il 25 ottobre 2022 e successivamente riportate nella Relazione introduttiva al d.d.l. n. 615, p. 3.

¹⁰⁶ Cfr. AMOROSI M.C., *Per un'analisi critica dell'autonomia differenziata: dai suoi precedenti alle problematiche attuali*, in *Costituzionalismo.it*, Editoriale scientifica, fascicolo 2/2024, p. 56.

¹⁰⁷ In questo senso, cfr. le audizioni di AZZARITI G., LUCIANI M., PALLANTE F. e BUZZACCHI C. rese nella I Commissione – Affari costituzionali del Senato.

mentre l'art. 116 si concentra sulla definizione della forma di Stato considerando che la Regione non è una minoranza ma un soggetto all'interno dello Stato, e quindi giustificando i maggiori spazi relazionali che ha il Parlamento con la legge di intesa. Sarebbe quindi sbagliato considerare le Regioni alla stregua delle minoranze in quanto non farebbe altro che «minare nel profondo l'idea stessa di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.)»¹⁰⁸. In virtù di ciò, nel procedimento di attuazione dell'art. 116, in ragione della sua capacità di incidere in maniera significativa sulla forma di Stato, sarebbe stato opportuno garantire un coinvolgimento pieno e diretto dell'organo che esprime la sovranità popolare.

Da come previsto nel presente articolo, si desume che questo meccanismo fa diventare il Parlamento un mero consulente, senza poteri di co-decisione, ponendolo alla stregua della Conferenza unificata (che esprime semplicemente un parere)¹⁰⁹. In sintesi, appare condivisibile l'osservazione, ampiamente sostenuta in dottrina¹¹⁰, secondo cui il procedimento di cui si discute, incidendo su una decisione politica di primaria rilevanza e potenzialmente idonea a modificare in modo duraturo gli equilibri istituzionali complessivi, non può essere ricondotto allo schema di un procedimento amministrativo. La previsione di termini formalmente perentori che, tuttavia, non impediscono il passaggio alle fasi successive anche in caso di loro inutile decorso - come emerge dall'art. 2, commi 4 e 5 - unitamente al carattere meramente eventuale del coinvolgimento dei Ministri competenti per materia, del Ministro dell'economia e delle finanze, della Conferenza Stato-Regioni e persino del Parlamento, rende la procedura delineata quantomeno inadeguata rispetto alla portata delle decisioni che è chiamata a sorreggere. La principale conseguenza problematica di tale assetto procedurale risiede nel fatto che il Parlamento verrebbe chiamato ad approvare una legge destinata a sottrargli porzioni della potestà legislativa senza disporre di un effettivo potere di incidere sul contenuto della stessa: si tratta, in definitiva, di una criticità di natura eminentemente democratica¹¹¹.

¹⁰⁸ PALLANTE F., Audizione., cit., p.8.

¹⁰⁹ AZZARITI G., Appunto per l'Audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 30 maggio 2023, p. 3.

¹¹⁰ Sul punto concordano nelle rispettive audizioni presso la I Commissione – Affari costituzionali PALLANTE F., AZZARITI G., DE FIORES C., DE SIERVO U., BUZZACCHI C.

¹¹¹ V. PALLANTE F., Audizione, cit., p. 10.

L'art. 3 stabilisce la delega governativa per la determinazione dei LEP: prima delle modifiche apportate dopo la discussione in Senato, erano sorte molte perplessità poiché tale disposizione delegava la determinazione dei LEP ai Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, cd. DPCM, e pertanto, il Senato ha rivisto l'art. 3 che ora recita:

“Ai fini dell’attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost., per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP), il Governo è delegato ad adottare entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi sulla base dei principi e dei criteri direttivi di cui all’art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197”

L’impianto dell’art. 3 della suddetta legge solleva delle perplessità circa l’effettiva centralità del Parlamento nel processo di definizione del LEP. Nonostante la previsione di un passaggio nelle Commissioni parlamentari, l’*iter* per l’approvazione dei decreti legislativi – i quali vengono proposti dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie – prevede che: una volta che vengono trasmessi alle Camere, le Commissioni parlamentari devono esprimere i propri pareri tecnici entro 45 giorni, trascorsi i quali, in virtù del meccanismo del silenzio-assenso, il Governo ha la facoltà di procedere anche in assenza di una pronuncia parlamentare. Per quanto riguarda i commi successivi, al comma 3 vengono elencate le materie per le quali sono determinati i LEP¹¹²; il comma 4 affida ai decreti legislativi il compito di determinare le modalità operative per vigilare sull’effettiva erogazione dei LEP in ogni Regione. Nello specifico, per le Regioni che hanno siglato le intese di autonomia, il monitoraggio è gestito da una Commissione paritetica¹¹³ che ha il dovere di riportare annualmente i risultati alla

¹¹² Tali materie sono: a) norme generali sull’istruzione; b) tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali; c) tutela e sicurezza del lavoro; d) istruzione; e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi; f) tutela della salute; g) alimentazione; h) ordinamento sportivo; i) governo del territorio; l) porti e aeroporti civili; m) grandi reti di trasporto e di navigazione; n) ordinamento della comunicazione; o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

¹¹³ Prevista dall’art. 5 della legge n. 86/2024.

Conferenza unificata; il comma 5 prevede che la Conferenza, valutati gli esiti dei controlli, possa indirizzare raccomandazioni alle Regioni inadempienti. Le verifiche si concludono con il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, il quale è tenuto a presentare al Parlamento una relazione annuale sullo stato e sulle procedure di monitoraggio.

L'art. 4. disciplina il trasferimento delle funzioni attuando una distinzione tra materie riferibili ai LEP e altre materie. Nel primo caso, il trasferimento è subordinato alla previa determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard* “nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio”¹¹⁴. Nel secondo caso, il trasferimento può avvenire immediatamente “secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge”¹¹⁵.

L'art. 5, a sua volta, stabilisce che l'intesa definisca i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse strumentali, umane e finanziarie oggetto di trasferimento, la cui quantificazione è demandata a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Commissione paritetica Stato- Regioni-Autonomia locali. Tale commissione è composta da rappresentanti statali – inclusi quelli del Ministero per gli affari regionali e le autonomie, del Ministero dell'economia e delle finanze e delle amministrazioni competenti – nonché da rappresentanti della Regione interessata, affiancati da un rappresentante dell'ANCI¹¹⁶ e dell'UPI¹¹⁷. Ai sensi del comma 2, l'intesa disciplina la modalità di finanziamento delle ulteriori funzioni attribuite alla Regione, prevedendo forme di compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio regionale.

All'art. 6 si regola l'attribuzione di ulteriori funzioni amministrative agli enti locali. La Regione che ottiene maggiore autonomia ai sensi dell'art. 116 Cost., può a sua volta trasferire ai comuni le funzioni a lei delegare, insieme alle risorse necessarie. Questo trasferimento non si applica quando, per assicurare un esercizio unitario, le funzioni devono restare in capo a Province, Città metropolitane o alla Regione, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

¹¹⁴ Così art. 4 comma 1 della legge n. 86/2024.

¹¹⁵ Così art. 4 comma 2 della legge n.86/2024.

¹¹⁶ Associazione nazionale dei comuni italiani.

¹¹⁷ Unione delle province d'Italia.

L'art. 7 disciplina la durata delle intese e la successione delle leggi nel tempo. Secondo questa disposizione, la durata delle intese è stabilita dalla stessa intesa, ma non può comunque superare i dieci anni. Seguendo l'*iter* previsto dall'art. 2, l'intesa può essere modificata su iniziativa dello Stato o della Regione interessata. Nell'intesa vengono inoltre definiti i casi, i tempi e le modalità con cui lo Stato o la Regione possono richiederne la cessazione, deliberata successivamente con legge approvata a maggioranza assoluta delle Camere. Si prevede inoltre che qualora la Regione non adempia all'obbligo di garantire i LEP, lo Stato, per motivi di tutela della coesione sociale, possa disporre la cessazione totale o parziale dell'intesa. Infine, al comma 2, si stabilisce che, allo scadere del termine previsto dall'intesa, questa si rinnova automaticamente per la stessa durata, salvo conclusione diversa dello Stato o della Regione.

L'art. 8 stabilisce i criteri generali che la Commissione paritetica, prevista dall'art. 5, deve seguire nello svolgimento delle proprie funzioni di monitoraggio. In particolare, la Commissione è tenuta a valutare annualmente gli oneri che gravano sulla Regione in relazione all'esercizio delle funzioni e all'erogazione dei servizi collegati alle maggiori forme di autonomia, secondo quanto stabilito dall'intesa, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e dell'equilibrio di bilancio. Ogni anno, inoltre, deve ricostruire il rapporto tra le spese sostenute e l'andamento dei tributi compartecipati destinati a finanziare queste funzioni. Ai sensi del comma 3, spetta poi alla Corte dei Conti riferire annualmente alle Camere in merito ai controlli effettuati, verificando la congruità degli oneri finanziari sostenuti dalle Regioni in conseguenza delle forme e condizioni particolari di autonomia, tenendo conto del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e del principio di equilibrio di bilancio *ex art. 81 Cost.*

L'art. 9, riferito alle clausole finanziarie, prevede che le intese non possano generare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; inoltre, assicura alle Regioni non coinvolte, il mantenimento della stabilità finanziaria, oltre al finanziamento delle iniziative necessarie per attuare le previsioni di cui all'art. 119, commi 3, 5 e 6, Cost.

L'art. 10, sempre per realizzare le previsioni dell'art. 119 Cost. e garantire unità nazionale, sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale, prevede che lo

Stato si impegna a favorire l'effettivo esercizio dei diritti civili e sociali da parte dello Stato e delle amministrazioni regionali e locali.

L'art. 11, relativo alle disposizioni transitorie e finali, stabilisce al comma 1 che gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo e oggetto di confronto seguono le disposizioni della legge in esame; al comma 2, che tali disposizioni si applicano anche alle Regioni a statuto speciale; infine, al comma 3, fa salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ex art. 120, comma 2, Cost.

Nonostante le revisioni apportate, la legge n. 86/2024 solleva criticità sostanziali riguardanti la sua coerenza con il dettato costituzionale. La *ratio* dell'autonomia differenziata risiede nella valorizzazione delle specificità territoriali attraverso risposte amministrative mirate e giustificate da oggettive analisi sociologiche ed economiche. Mentre l'attuale impianto normativo rischia di virare verso un regionalismo "competitivo", basato su una mera appropriazione di poteri. Questa visione appare incompatibile con il modello di regionalismo solidaristico e cooperativo delineato dagli artt. 2, 3 e 5 Cost, che subordina la differenziazione al rispetto dei principi di adeguatezza¹¹⁸, unità nazionale ed uguaglianza sostanziale tra i cittadini indipendentemente dal territorio di appartenenza.

Ulteriori rilievi critici, emersi anche in sede di audizione, hanno riguardato la scelta di dare attuazione all'art. 116, comma 3, Cost. mediante una legge quadro, ritenuta da più parti strutturalmente inadeguata. Tale inadeguatezza discende, anzitutto, dalla natura delle leggi di differenziazione, che, essendo adottate su iniziativa regionale e approvate a maggioranza assoluta delle Camere, si configurano come fonti atipiche e rinforzate, modificabili solo nel rispetto dei medesimi vincoli procedurali, con effetti potenzialmente stabili sull'ordinamento.

Di contro, la legge quadro di attuazione, priva di copertura costituzionale e qualificabile come legge ordinaria, resta esposta alla possibilità di modifica, deroga o abrogazione da parte di successive fonti di pari rango. Ne consegue che le singole leggi di differenziazione possono legittimamente discostarsene, sia sotto il profilo procedurale sia contenutistico, rendendo la legge quadro inidonea a fungere da parametro vincolante. La fragilità dell'impianto deriva, in definitiva, dalla scelta di

¹¹⁸ Sul punto v. AZZARITI, cit.

disciplinare il procedimento di formazione di una legge mediante un'altra legge di pari forza normativa, in contrasto con il principio secondo cui solo una fonte gerarchicamente superiore può regolare in modo efficace la produzione normativa. Solo in questo modo, infatti, una sua eventuale violazione potrà tradursi in invalidità in base ai criteri di risoluzione delle antinomie¹¹⁹.

Nel caso di specie, le fonti in esame si collocano su un piano di pari ordinazione e sono pertanto dotate di equivalente forza normativa. Ne consegue che un eventuale contrasto tra la legge quadro (c.d. legge Calderoli) e le leggi di recepimento delle singole intese non può essere risolto facendo ricorso al criterio gerarchico, ma deve essere piuttosto ricondotto al rapporto tra norma generale e norma speciale. La legge Calderoli, infatti, è destinata a dettare la disciplina generale di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e del procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regioni; tuttavia, qualora la legge di approvazione di una specifica intesa segua un iter difforme rispetto a quello previsto dalla legge quadro, essa si configurerebbe come norma speciale, idonea a derogare alla disciplina generale.

In tale prospettiva, è stato osservato che la legge quadro è certamente dotata di valore e forza di legge, ma di una forza attenuata rispetto alle singole leggi di differenziazione, potendosi parlare, significativamente, di una *vis carens* rispetto a queste ultime¹²⁰. Trattandosi di una legge ordinaria, approvata secondo il procedimento e le maggioranze previste per le fonti di pari rango, essa risulta esposta alla possibilità di modifiche frequenti da parte del legislatore e rischia di trasformarsi in uno strumento contingente, suscettibile di divenire una «legge ad uso e consumo delle contingenti maggioranze parlamentari»¹²¹.

Ne deriva che il procedimento delineato dall'art. 2 della legge in esame, soprattutto se considerato alla luce del carattere rinforzato delle leggi di recepimento delle intese, è potenzialmente idoneo a produrre effetti problematici sul piano dei rapporti tra le fonti. Se l'obiettivo perseguito fosse stato quello di attribuire effettiva forza prescrittiva e stabilità all'iter di attuazione del regionalismo

¹¹⁹ Cfr. PALLANTE F., cit., p.3.

¹²⁰ Così DE FIORES C., Audizione, cit., p. 6.

¹²¹ *Ivi*, p.7.

differenziato, sarebbe stato probabilmente più coerente ricorrere a una fonte di rango superiore, quale una legge costituzionale¹²².

La dottrina ha fin da subito sollevato critiche riguardo al contenuto e all'ampiezza delle materie suscettibili di richiesta di maggiore autonomia da parte delle Regioni, nonché alle motivazioni alla base di tali richieste. All'inizio della XVIII Legislatura, le tre Regioni pioniere presentarono istanze alle Camere per estendere il numero di materie da trasferire; Lombardia e Veneto, in particolare, chiesero autonomia su tutte le ventitré materie previste dalla Costituzione.

Critiche analoghe erano già emerse nel dibattito sulla legge costituzionale n. 1/2003 in cui si denunciava il rischio di richieste illimitate, potenzialmente equivalenti a una revisione costituzionale "occulta" senza rispettare la procedura di cui all'art. 138 Cost.¹²³

Le richieste regionali riguardano settori fondamentali delle politiche pubbliche, quali istruzione, università, sanità, ambiente, infrastrutture, lavoro e immigrazione. Ciò ha suscitato timori di radicali trasformazioni dell'organizzazione del potere e delle politiche pubbliche.

«Ne deriva il rischio che l'Italia si trasformi in un Arlecchino composto da Staterelli quasi indipendenti e caratterizzato dalla estrema variabilità che renderebbe difficile se non impossibile la determinazione delle politiche nazionali in settori fondamentali per la sua azione e la sua stessa sopravvivenza»¹²⁴.

Inoltre, le istanze possono essere avanzate senza giustificazioni concrete riguardo ai benefici per i territori; pertanto, durante le audizioni¹²⁵ è stato preteso almeno rispetto di alcuni principi costituzionali quali adeguatezza del livello territoriale - ex art. 118, comma 1, Cost. -, del buon andamento della pubblica amministrazione - ex art. 97, comma 2, Cost. - e della sostenibilità finanziaria - ex art. 81 Cost. -. Di conseguenza, l'autonomia differenziata rischia di non rispettare i principi supremi della Costituzione, pertanto si richiede che le pretese regionali siano limitate a esigenze oggettivamente riscontrabili legate a geografia, storia,

¹²² Questa la tesi sostenuta da CALVANO R., *Il Monstrum del regionalismo differenziato e le sue vittime*, in *laCostituzione.info*, 26 aprile 2023, p.2.

¹²³ Sul punto v. ELIA L., Audizione in Senato della Repubblica, indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione, 23 ottobre 2000.

¹²⁴ VOLPI M., Audizione di fronte alla I Commissione Affari costituzionali, 8 aprile 2024, p.1.

¹²⁵ PALLANTE F., Audizione, cit., p.6.

economia e organizzazione. Esperti¹²⁶ hanno inoltre evidenziato il rischio di frammentazione normativa, con conseguenti incertezze amministrative e difficoltà per le imprese, soprattutto nei settori sanitario, energetico, dei trasporti, edilizio e ambientale. Sebbene l'art. 2, comma 2, preveda che il Presidente del Consiglio possa limitare il negoziato a determinate materie, tale disposizione appare insufficiente a prevenire frammentazione normativa e disuguaglianze territoriali, in particolare tra Nord e Sud.

Una parte della dottrina¹²⁷ si discosta dalle letture critiche sopra richiamate, valorizzando il dato testuale dell'art. 116, comma 3, Cost. e, in particolare, l'espressione «concernenti le materie». Secondo tale impostazione, le richieste regionali non avrebbero ad oggetto le materie in quanto tali, ma specifiche funzioni e competenze legislative e amministrative riconducibili ad esse. In questa prospettiva, la legge Calderoli recepirebbe correttamente il dettato costituzionale, poiché disciplina il trasferimento di funzioni – e delle relative risorse – e non delle materie in sé. Da ciò deriverebbe, secondo questa dottrina, l'infondatezza dei timori di una disarticolazione dello Stato unitario, ritenuti basati su scenari estremi e poco realistici. Tuttavia, tale rassicurazione sembra poggiare più su valutazioni politiche che su solide argomentazioni giuridiche, facendo affidamento sulla capacità del Governo di preservare le proprie prerogative nel corso dei negoziati con le Regioni. Una garanzia che appare fragile, soprattutto in presenza di futuri esecutivi politicamente orientati a favorire l'autonomia differenziata e in assenza di un ruolo effettivamente centrale del Parlamento.

Ulteriori criticità in merito allo scarso coinvolgimento del Parlamento, emergono con riferimento alla disciplina dei LEP, affidata dall'art. 3 della legge Calderoli a una delega legislativa al Governo. Il procedimento delineato continua a marginalizzare il Parlamento, limitato a un parere non vincolante e superabile. Tale ruolo accessorio non è propriamente benvisto dai più, in quanto la definizione del LEP «è questione di grande compromesso politico: solo il Parlamento può mediare

¹²⁶ Esperti quali professori di Diritto costituzionale e di Economia, segretari generali dei sindacati CGIL e UIL, nonché gli analisti di Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ).

¹²⁷ GIOVANARDI A., Audizione formale presso la I Commissione Affari costituzionali, Senato della Repubblica, 30 maggio 2023, p. 3 ss.

e deliberare fra le richieste delle aree con meno servizi (volte ad ottenere i più ampi LEP possibili) e gli oggettivi interessi delle aree più dotate di servizi del paese a fissarli al livello più basso possibile»¹²⁸.

L'art. 3 della presente legge stabilisce che ai fini dell'attuazione del regionalismo differenziato è necessario che siano definiti *in primis* i LEP, in modo che si affermi il livello minimo di tutela dei diritti che deve essere garantito uniformemente su tutto il territorio dello Stato¹²⁹.

Ulteriori criticità riguardano la durata delle intese. L'art. 7 prevede che ciascuna intesa abbia una durata determinata, comunque non superiore a dieci anni, e che, alla scadenza, essa si rinnovi automaticamente salvo diversa volontà dello Stato o della Regione. Tuttavia, l'ipotesi di un effettivo ritorno allo *status quo ante* dopo un decennio di gestione regionale di materie fondamentali appare poco realistica. La devoluzione di competenze, soprattutto se ampia, innesca infatti processi amministrativi e organizzativi difficilmente reversibili, anche in considerazione della complessità connessa al riassetto delle risorse umane, finanziarie e strumentali. Ne deriva che il percorso avviato dalle intese è destinato, nella prassi, ad essere «un cammino che invece, una volta intrapreso, sarà irreversibile»¹³⁰.

¹²⁸ Così, VIESTI G., Memoria predisposta per la Prima Commissione “Affari costituzionali” del Senato in occasione della discussione del A.S. 615, d.d.l. “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”), p. 6.

¹²⁹ Cfr. Corte cost., Sent. 23 novembre 2007, n. 387, punto 5.1. del Considerato in Diritto, in cui si afferma «ripetutamente precisato che l’attribuzione allo Stato della competenza trasversale ed esclusiva di cui all’art. 117, comma secondo, lettera m), Cost. si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale, in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali»; lo Stato, deve, in altre parole, determinare le soglie minime di prestazioni per garantire, nell’ambito di materie concernenti i diritti civili e sociali, un’uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale. Dunque la competenza dello Stato è funzionale «ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi ad un regime (di assistenza sanitaria) inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato»

¹³⁰ Cfr. BUZZACCHI C., Audizione I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, 4 marzo 2024, p.6.

CAPITOLO III

DALLA LEGGE COSTITUZIONALE N. 3 DEL 2001 AD OGGI: I TENTATIVI DI ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA.

SOMMARIO: 1. Primi tentativi di differenziazione negli anni 2000: analisi delle esperienze della Toscana, Lombardia, Veneto e Piemonte. – 2. La riforma costituzionale Renzi-Boschi – 3. La proposta di autonomia dell'Emilia-Romagna nel 2017 e i *referendum* consultivi in Lombardia e Veneto. – 4. Regionalismo differenziato e paradigmi di governo dello sviluppo regionale: differenze tra le idee di autonomia e federalismo.

La nostra Costituzione è in parte una realtà,
ma soltanto in parte è una realtà.
In parte è un programma, un ideale,
una speranza, un impegno, un lavoro da compiere¹

- Piero Calamandrei.

1. Primi tentativi di differenziazione negli anni 2000: analisi delle esperienze della Toscana, Lombardia, Veneto e Piemonte

Ancor prima dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V (l. cost. 3/2001) e quindi della nuova formulazione dell'art 116, comma 3, Cost., si è assistito ad uno dei primi tentativi infruttuosi di differenziazione regionale.

Nel periodo a cavallo tra gli anni '90 e i primi anni 2000, la tematica regionale subiva profonde trasformazioni sviluppatesi prevalentemente su due fronti. La legge costituzionale n. 1 del 1999 aveva introdotto l'elezione diretta del Presidente della Regione, determinando un significativo mutamento nella dinamica del potere regionale. Questa innovazione aveva rafforzato la *leadership* dei Presidenti, conferendo loro una nuova centralità istituzionale e una visibilità prima sconosciuta, in grado di incidere profondamente sull'assetto politico interno alle Regioni. Al contempo, sul piano amministrativo si era

¹ Vedi CALAMANDREI P., "Discorso sulla Costituzione, intervento tenuto agli studenti di Milano", 26 gennaio 1955.

sviluppato il cd. “processo Bassanini”²: «un tentativo rilevante di riorganizzare il decentramento amministrativo, sotto il paradigma del federalismo a costituzione invariata».³ Lo sviluppo congiunto di questi due fattori – l’elezione diretta dei Presidenti e il riassetto amministrativo operato dalle riforme Bassanini – aveva contribuito a trasformare le basi del regionalismo italiano. Da un lato, la legge costituzionale n. 3 del 2001 completava la revisione del Titolo V, fornendo copertura costituzionale al decentramento amministrativo già avviato e ridefinendo profondamente la distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Dall’altro lato, i nuovi Presidenti di Regione, forti della legittimazione popolare e del ruolo politico-istituzionale ottenuto, manifestavano l’interesse a espandere ulteriormente gli spazi di autonomia, interpretando le aperture contenute nella riforma costituzionale come l’occasione per rivendicare “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, secondo la formula dell’art. 116, comma 3, Cost.

È bene far presente che la crisi dei partiti tradizionali, insieme allo scandalo di Tangentopoli, avevano determinato la nascita di nuovi partiti come Forza Italia e il parallelo rafforzamento di altri come nel caso della Lega Nord. «Per rispondere alle istanze dei movimenti autonomistici ed in prossimità delle elezioni politiche nazionali, nel 2001 il centro-sinistra, a maggioranza, procedette alla revisione del Titolo V della Costituzione, cercando di esaltare il ruolo delle Regioni, pesantemente ridimensionato negli anni precedenti dalle scelte legislative-burocratiche operate nazionalmente ed anche da una consistente giurisprudenza costituzionale».⁴

In questo contesto, va collocata anche l’ascesa, in quegli anni, della Lega Lombarda – poi denominata Lega Lombarda per l’Indipendenza della Padania – che ha conquistato una presenza sempre più rilevante nel Consiglio regionale lombardo. Il movimento politico promuoveva strategie e strumenti più radicali

² V. Cap. 1.

³ DAINOTTI L., VIOLINI L., *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell’autonomia*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p.1.

⁴ Cfr. MAZZOLA G., *Autonomia differenziata: storie e prospettive*, in *Amministrazione in Cammino* (Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”, ISSN 2038-3711, 29 luglio 2020, p.2.

per accelerare il percorso verso una maggiore autonomia regionale. Tra questi strumenti emergeva in particolare il ricorso al *referendum*, pensato come un mezzo dall'elevato valore simbolico e dal carattere quasi "plebiscitario", capace di intensificare la pressione politica e il sostegno popolare verso l'obiettivo di una maggiore differenziazione regionale. Questo clima politico, caratterizzato da una crescente richiesta di autonomia e da una forte mobilitazione identitaria, contribuiva a creare il terreno favorevole ad un ampliamento delle istanze autonomistiche, destinate poi ad emergere con maggiore intensità negli anni successivi.

La Lombardia, una delle Regioni più attive nell'innovazione amministrativa, nel 2000 aveva già anticipato il nuovo corso riorganizzando le funzioni amministrative secondo il principio di sussidiarietà.⁵ Inoltre, già nel 2001 aveva proposto, seguita dal Piemonte, un *referendum* consultivo per chiedere allo stato il trasferimento di competenze strategiche – tra cui sanità, istruzione e polizia locale –, ponendo altresì la cd. "questione del Nord" in una prospettiva istituzionale. Il Consiglio regionale lombardo, il 15 settembre 2000 approvava la DCR n. VII/0025 recante "Proposta di indizione di *referendum* consultivo⁶ per il trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione anche professionale nonché di polizia locale, alla Regione."

La reazione del Governo, però, si era dimostrata poco favorevole alle iniziative regionali. Il 5 dicembre 2001 il Presidente del Consiglio dei ministri presentava alla Corte costituzionale un ricorso per conflitto di attribuzioni contro la deliberazione del Consiglio lombardo. La risposta della Consulta era nel senso di rigettare la domanda di sospensione del *referendum* indetto dalla Regione Lombardia⁷, inviando così un segnale di apertura nei confronti della strategia perseguita dalla Regione.

⁵ Questo fu possibile tramite la legge regionale 5 gennaio 2000, n. 1: "Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998".

⁶ Il quesito referendario era così formulato: "Volete voi che la Regione Lombardia, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie alla promozione del trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione anche professionale nonché di polizia locale, alla Regione?".

⁷ V. Corte cost., Ord. 5 aprile 2001, n. 102.

Ancor prima di ottenere la risposta della Corte, il 28 febbraio 2001, il Presidente della Giunta regionale, decideva comunque di indire il *referendum* fissandolo «in concomitanza con la tornata elettorale per il rinnovo del parlamento»⁸. La *ratio* di tale scelta era giustificata dall'aspettativa della Giunta lombarda di riuscire a raggiungere un accordo con il Governo affinché il quesito referendario fosse accorpato ad una consultazione nazionale: così la Regione avrebbe potuto avvalersi dell'apparato elettorale statale, supplendo alla mancanza di un proprio sistema organizzativo adeguato. Come si può ben immaginare il Governo era tutt'altro che favorevole al raggiungimento di tale accordo, pertanto il *referendum* veniva rinviato.

Intanto la riforma del Titolo V era entrata definitivamente in vigore e, pertanto, le pretese autonomistiche lombarde avevano trovato nuovo sostegno. In questa nuova cornice costituzionale, la Lombardia e altre Regioni avevano sviluppato numerose iniziative legislative e amministrative come, ad esempio, l'introduzione del "Buono scuola" (oggi Dote scuola- Buono scuola)⁹, sperimentazioni gestionali in sanità e le riforme della formazione professionale e del lavoro.

Inoltre, un ruolo significativo era svolto dal disegno di legge costituzionale n. 1187 della XIV Legislatura, noto come proposta di "*devolution*", presentato dal Governo nel 2002 in un clima politico segnato dalla recente riforma del Titolo V e dall'intensificarsi delle pressioni federaliste, in particolare dalla sopracitata Lega Nord. Nel linguaggio del diritto costituzionale, la devoluzione coincide con il decentramento inteso come trasferimento di funzioni e poteri dallo Stato centrale agli enti territoriali. La Costituzione individuava come livelli di governo locale le Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, tra i quali opera il principio di sussidiarietà.

Il progetto del 2002 mirava a modificare l'art. 117 Cost., attribuendo alle Regioni una potestà esclusiva in tre ambiti strategici – sanità, scuola e polizia locale – con l'obiettivo di rafforzare l'autonomia territoriale e riequilibrare un

⁸ V. DAINOTTI L., VIOLINI L., op. cit., p.2.

⁹ La Dote Scuola – componente Buono Scuola è il contributo di Regione Lombardia per sostenere la spesa delle famiglie degli studenti iscritti a scuole primarie, secondarie di primo e secondo grado, paritarie o statali, che prevedono una retta di iscrizione.

sistema resto complesso dall'ampio contenzioso sorto a seguito della riforma del 2001.

L'iniziativa si collocava in un contesto politico polarizzato e suscitava numerose critiche. Pur approvata in prima lettura, la proposta era stata ricompresa successivamente nella più ampia riforma costituzionale sottoposta a *referendum* nel 2006¹⁰, con esito negativo dal corpo elettorale, segnando così la fine del progetto. I sostenitori del "Sì" al *referendum* ritenevano che la riforma avrebbe rafforzato la responsabilità delle Regioni, attribuendo loro sia il potere decisionale sia la gestione diretta della spesa, con la prospettiva di contenere i costi sanitari. Al contrario, per i sostenitori del "No", il trasferimento di competenze avrebbe generato un fabbisogno finanziario superiore alle risorse trasferibili dallo Stato, rendendo necessaria l'introduzione di nuove forme di imposizione fiscale, soprattutto nei territori con minore capacità di autofinanziamento, accentuando così le disparità regionali tra le Regioni.

La *devolution* ha rappresentato tuttavia un passaggio rilevante nel percorso evolutivo del regionalismo italiano, anticipando temi oggi centrali nell'autonomia differenziata ex art. 116, comma 3, Cost.

Parallelamente, le Regioni lavoravano ai nuovi statuti e tentavano di integrare un rappresentante regionale nella Commissione Bicamerale per le questioni regionali, mentre a livello statale si tentava di proseguire con l'attuazione del Titolo V mediante la l. 131 del 2003 – cd. La Loggia¹¹ – solo parzialmente attuativa della riforma costituzionale. Questa legge si limitava a dettare le norme necessarie per rendere operative le nuove competenze attribuite a Regioni ed enti locali nella riforma del Titolo V del 2001. In sostanza, forniva il quadro attuativo minimo per il funzionamento del nuovo riparto di competenze introdotto nel 2001.

¹⁰ Il 25 e 26 giugno 2006 si tenne il secondo *referendum* confermativo della storia del nostro ordinamento. Il quesito referendario sottoposto ai cittadini italiani fu il seguente: «Approvate il testo della Legge Costituzionale concernente 'Modifiche alla Parte II della Costituzione' approvato dal Parlamento e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005?». Il referendum vide la prevalenza dei no con il 61,29%, a fronte di un'affluenza alle urne pari al 52,46%.

¹¹ Legge 5 giugno 2003, n. 131: "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Ben presto alcune Regioni tentavano di dare attuazione al regionalismo differenziato. Di grande rilevanza i tentativi di Toscana, Lombardia, Veneto e Piemonte, che di seguito verranno sinteticamente esposti.

Nel 2003 la Regione Toscana, precorritrice in tal senso, mediante la delibera n. 1237, recante “Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici” avviava un percorso di autonomia differenziata *ex art.* 116.3 Cost. A riguardo, il Consiglio delle autonomie locali, il 23 maggio 2003, esprimeva parere positivo recependo le indicazioni emerse dalla consultazione degli enti locali. Tale iniziativa, però, non aveva ottenuto ulteriori sviluppi.

Il Consiglio regionale lombardo, con l’Ordine del giorno. n. 189 del 27 luglio 2006, impegnava la Giunta a confrontarsi con il Governo per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’art. 116, comma 3, Cost. Il 15 settembre 2006, la Giunta regionale ha elaborato dapprima un documento di indirizzo per l’avvio del procedimento e il 7 novembre 2006 ne ha approvato un secondo che trattava la ricognizione delle materie su cui chiedere l’intesa. Tale documento è stato in seguito esaminato dalle Commissioni consiliari – le quali a fine febbraio 2007 hanno reso i loro pareri sull’argomento - e poi approvato dal Consiglio con la Risoluzione n. 5 del 3 aprile 2007. L’esito di questo *iter* ha portato ad individuare dodici materie¹² su cui richiedere l’intesa con il Governo. La risoluzione è stata trasmessa al Governo – nella persona del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, On. Letta - il 13 aprile 2007 con l’obiettivo di avviare il negoziato attraverso due delegazioni. Sebbene inizialmente il Sottosegretario alla Presidenza mostrasse disponibilità ad avviare un’istruttoria tecnica, è stato poi il Ministro per gli Affari regionali che ha frenato il procedimento, sostenendo l’impossibilità di procedere senza la previa attuazione dell’art. 119 Cost.

Per superare la stasi che si era venuta a creare, l’allora Presidente della Regione Lombardia Roberto Formigoni, il 13 giugno dello stesso anno ha rinnovato

¹² Le materie individuate furono: tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, tutela dei beni culturali, organizzazione della giustizia di pace, organizzazione sanitaria, ordinamento della comunicazione, protezione civile (corpo forestale), previdenza complementare e integrativa, infrastrutture, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi, università, cooperazione transfrontaliera, casse di risparmio.

la sua richiesta mediante l'invio di una lettera a Romano Prodi, Presidente del Consiglio dei ministri del tempo. Al contempo, anche il Consiglio regionale, il 3 luglio, ha approvato con grande maggioranza la mozione n. 197 volta a sollecitare il Presidente del Consiglio nella manifestazione della volontà di riavvio del procedimento *ex art.* 116, comma 3, Cost. Tali sollecitazioni hanno condotto ad un riscontro, tanto che il 19 luglio il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, on. Lanzillotta, si è accordato con Formigoni per le definizioni degli incontri per la realizzazione delle intese. La discussione è iniziata a settembre incentrandosi sulle tre materie di competenza esclusiva statale: l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Il confronto però ha subito un'interruzione quando il Governo decide di trasmettere alle Regioni una proposta di legge attuativa dell'art. 116¹³ in cui si prevedeva un complesso *iter* procedurale, giudicato dalla Lombardia come un ostacolo al raggiungimento tempestivo dell'intesa. Questo disegno di legge prevedeva che l'iniziativa della Regione dovesse essere trasmessa al Governo solo dopo aver acquisito il parere del Consiglio delle autonomie locali, o qualora questo non fosse stato istituito, il parere dei Consigli provinciali e delle Città metropolitane, nonché dei comuni rappresentativi della maggioranza della popolazione regionale e, in ogni caso, dei comuni capoluogo. Inoltre, il Presidente del Consiglio, prima di sottoporre al Consiglio dei ministri lo schema di intesa, avrebbe dovuto consultare la Conferenza Stato-Regioni. Infine, prevedeva che lo schema di intesa avrebbe dovuto disciplinare anche i rapporti finanziari, conformemente ai principi fissati dall'art. 119 Cost.

In risposta a ciò, la Regione proponeva invano di procedere direttamente in Conferenza Stato-Regioni senza attendere l'approvazione della legge. Anche il successivo Governo Berlusconi non ha riaperto le porte al dialogo, ignorando le richieste formulate tra il 2008 e il 2010, nonostante alcuni membri del suo Governo in passato si fossero dichiarati favorevoli all'attuazione dell'autonomia differenziata.

¹³ D.d.l. n. 1368 del 24 giugno 2008, di iniziativa dei deputati Lanzillotta e Marantelli.

In sostanza, di fronte alle difficoltà e ai rallentamenti che caratterizzavano il percorso di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., alcune Regioni – in modo incisivo la Lombardia – decidevano di avviare iniziative autonome per ampliare i propri spazi di autonomia. Si delineava così una sorta di “via lombarda” alla differenziazione, attuata senza modifiche costituzionali mediante strumenti flessibili quali intese e accordi. Ne è stato esempio significativo il cd. “federalismo infrastrutturale”, sviluppatosi anche attraverso la creazione della società CAL S.p.A. (Concessioni Autostrade Lombarde). Il modello operativo sviluppato con il CAL aveva permesso di superare le inefficienze e i vincoli che in passato avevano ostacolato la realizzazione delle infrastrutture, garantendo un sistema più rapido e funzionale per la programmazione, l'esecuzione e la gestione di nuove opere autostradali. Grazie a questo assetto si sono registrati tempi di realizzazione più contenuti e una riduzione significativa dei costi.¹⁴

In questa prospettiva, la Regione faceva ricorso a sperimentazioni concordate con il Governo su specifiche materie, considerandole anche come terreno per avviare collaborazioni strutturate con le altre Regioni del bacino padano nei settori dell'istruzione¹⁵, dei beni culturali¹⁶, delle infrastrutture¹⁷ e della gestione delle risorse idriche¹⁸. Particolarmente rilevante, in tale quadro, è la possibilità – prevista dall'art. 117, comma 8, Cost. – di ratificare con legge regionale le intese concluse con altre Regioni per migliorare l'esercizio delle rispettive funzioni, prevedendo anche l'istituzione di organi comuni.

¹⁴ V. DPEF 2008-2012, Ministero delle infrastrutture, Legge 21 dicembre 2001, n. 443, p. 17.

¹⁵ Per il personale docente si proponeva la possibilità di istituire percorsi universitari di specializzazione per l'abilitazione e la creazione di un albo regionale, oltre alla facoltà di procedere al reclutamento diretto, così da garantire una più autentica autonomia scolastica. In ambito educativo si chiedeva anche la gestione regionale dei finanziamenti secondo il criterio della quota capitolaria, superando la logica della spesa storica e favorendo al contempo sia l'autonomia degli istituti sia la libertà delle famiglie di scegliere tra scuole statali e paritarie.

¹⁶ Per quanto concerne i beni culturali, l'obiettivo era ottenere il trasferimento alla Regione delle funzioni di tutela e delle strutture periferiche del Ministro per i Beni e le Attività Culturali, insieme alla gestione – o eventualmente alla titolarità – dei beni culturali statali presenti sul territorio lombardo, in collaborazione con egli enti locali. Si prevedeva inoltre la possibilità di trasferire alla Regione anche le risorse del Fondo Unico per lo Spettacolo.

¹⁷ La richiesta verteva su una maggiore autonomia nella programmazione delle infrastrutture strategiche.

¹⁸ Si auspicava ad un'autonomia normativa e regolamentare sul Servizio Idrico Integrato (distribuzione, depurazione ed erogazione).

In Veneto tra il 2006 e il 2007 c'è stato il primo tentativo. La Giunta con una deliberazione approvava l'avvio dell'*iter* per il riconoscimento di "ulteriori forme e condizioni di autonomia" a partite dall'individuazione, sempre da parte della Giunta, di «una piattaforma di proposte su cui aprire il confronto con lo Stato»¹⁹. La Giunta, quindi, approvava un documento successivamente integrato con le proposte da avanzare per l'ottenimento dell'autonomia differenziata. Tale proposta nel novembre 2007 è stata sottoposta al confronto con gli enti locali e con le categorie territoriali interessate ed ottenne consenso favorevole al proseguimento del procedimento. Nel dicembre dello stesso anno, il Consiglio regionale approvava con una maggioranza significativa il documento contenente le materie²⁰ oggetto di trattative con il Governo e al contempo conferiva mandato al Presidente della Regione di avviare i negoziati con lo Stato. Anche questa procedura non ha ottenuto ulteriori sviluppi.

In Piemonte, nel 2008, il Consiglio regionale ha deliberato al fine di ottenere il riconoscimento dell'autonomia differenziata alla Regione Piemonte. Con tale atto si è dato mandato al Presidente della Regione di negoziare con il Governo - nel rispetto del principio di leale collaborazione - la concessione di autonomia in riferimento ad alcune materie²¹ individuate e al contempo si impegnava la Giunta ad assicurare il coinvolgimento degli enti locali. Anche il processo piemontese non ha avuto seguito.

Le iniziative precedentemente esposte sono state abbandonate quando, a seguito dello scioglimento anticipato del Parlamento nel 2008, tornava al Governo la maggioranza di centro-destra, determinando così un riallineamento tra il Governo nazionale e le Giunte di Veneto e Lombardia. In quegli anni veniva accantonata l'ipotesi di attuare l'art. 116, comma 3, Cost., mentre il dibattito nazionale si

¹⁹ Dossier n. 565, XVII Legislatura, *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Senato della Repubblica, Ufficio ricerche sulle questioni regionali delle autonomie locali, novembre 2017, p.19.

²⁰ Si trattava di: istruzione; tutela della salute; tutela e valorizzazione dei beni culturali; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; potere estero della Regione; organizzazione della giustizia di pace; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; ordinamento della comunicazione; previdenza complementare ed integrativa; protezione civile; infrastrutture; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; governo del territorio; lavori pubblici.

²¹ Le materie che sono state individuate erano: beni paesaggistici e culturali; infrastrutture; università e ricerca scientifica; ambiente; organizzazione sanitaria; previdenza complementare e integrativa limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze.

concentrava sul tentativo di dare applicazione all'art. 119, così come riformulato nel 2001. Era quindi approvata la legge sul federalismo fiscale (l. 42 del 2009) e, negli anni immediatamente successivi sono stati emanati i relativi decreti legislativi di attuazione.

2. La riforma costituzionale Renzi-Boschi.

«La proposta di riforma costituzionale Renzi-Boschi certamente partiva da un giudizio negativo sull'Autonomia regionale». ²² La riforma nasceva con un disegno di legge presentato dal Governo Renzi l'8 aprile 2014 che, tra le altre cose²³, si prefiggeva di revisionare il Titolo V della parte II della Costituzione.

La suddetta proposta di riforma è stata approvata con una maggioranza inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna camera e pertanto si era proseguito con la consultazione popolare. Il *referendum*, proposto sia su iniziativa parlamentare che attraverso una raccolta di firme, aveva avuto luogo il 4 dicembre 2016. La riforma non era entrata in vigore in quanto, nonostante era caratterizzata da un'elevata affluenza alle urne (pari al 65,47% degli elettori), il risultato era nel senso contrario (i voti contrari furono pari al 59,12%). La riforma, pertanto, non era entrata in vigore.

In particolare, il procedimento aveva origine già anni prima con varie proposte formulate nel tempo che però non si sono mai effettivamente concretizzati. Nel 2013 il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha cercato di rilanciare il processo di riforma costituzionale istituendo una commissione di “saggi”²⁴, che proponeva il superamento del bicameralismo perfetto e la trasformazione del Senato in un organo rappresentativo delle Regioni.

Il Governo Letta, a partire da luglio 2013, aveva avviato quindi un disegno di legge per creare un comitato parlamentare dedicato alle riforme costituzionali e per accelerare la procedura di revisione dell'articolo 138 Cost., ma il progetto era

²² MAZZOLA G., op. cit., p. 8.

²³ Gli altri obiettivi della riforma, oltre a quello di nostro interesse, erano: il superamento del bicameralismo imperfetto, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni e la soppressione del CNEL.

²⁴ Il gruppo formato era composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante.

fallito a causa delle proteste dell'opposizione e del ritiro di Forza Italia che faceva venire meno la maggioranza dei due terzi. La situazione è cambiata con la vittoria di Matteo Renzi nelle primarie del Partito Democratico e la successiva stipula del “Patto del Nazareno”²⁵ con Silvio Berlusconi, *leader* di Forza Italia.

Il 22 febbraio 2014, Renzi diventava Presidente del Consiglio e l'8 aprile dello stesso anno presentava un nuovo disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa. Il testo era stato approvato più volte con modifiche da entrambe le Camere tra il 2014 e il 2016, nonostante la rottura con Forza Italia a causa delle divergenze in occasione dell'elezione di Sergio Mattarella alla Presidenza della Repubblica. Il Parlamento approvava definitivamente la riforma il 12 aprile 2016 senza raggiungere la maggioranza dei due terzi, aprendo quindi alla possibilità di un *referendum* confermativo. Dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale avvenuta in data 15 aprile 2016, sia le opposizioni²⁶ sia parte della maggioranza²⁷ depositavano le firme necessarie per richiederlo. L'*iter* della riforma era rimasto strettamente legato alla nuova legge elettorale, l'*Italicum*, approvata nel 2015 ma destinata a entrare in vigore solo dal luglio 2016.

In merito al contenuto della riforma, i proponenti, tra le altre cose, intendevano abolire la potestà legislativa concorrente²⁸ delle Regioni ordinarie ritenuta «fra le principali cause della confusione normativa»²⁹. Pertanto, alcune materie rientranti nella potestà legislativa concorrente, sarebbero state trasferite alla potestà legislativa esclusiva statale. Inoltre, tale riforma prevedeva la “clausola di supremazia” secondo cui qualsiasi materia di competenza esclusiva regionale sarebbe potuta diventare di competenza esclusiva statale se fosse necessario in virtù della tutela dell'unità giuridica o economica della repubblica³⁰, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.

²⁵ Con questo patto i due *leader* dei rispettivi partiti giungevano ad un accordo sui contenuti della riforma costituzionale e sulla legge elettorale da proporre al Parlamento.

²⁶ Trattasi dei parlamentari del Movimento 5 stelle, Lega Nord, Forza Italia e Sinistra Italia.

²⁷ Partito Democratico, Alleanza popolare (Nuovo Centrodestra-Unione di Centro), Democrazia Solidale- Centro Democratico.

²⁸ V. art. 117, comma 3, Cost.

²⁹ MAZZOLA G. op. cit., p.9.

³⁰ V. art. 120, comma 2, Cost.

3. La proposta di autonomia dell'Emilia-Romagna nel 2017 e i referendum consultivi di Lombardia e Veneto

La bocciatura del d.d.l. Renzi-Boschi nel *referendum* del 2016 ha segnato uno stop brusco al progetto di riforma costituzionale, lasciando irrisolti molti dei nodi relativi all'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni. Tuttavia, il dibattito politico su come ridefinire il quadro delle autonomie non si spense: anzi, nei mesi successivi tornava ad emergere con forza. A tal proposito, l'assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, con la risoluzione n. 5321³¹ del 3 ottobre 2017, impegnava il Presidente della Regione ad avviare il negoziato con lo Stato per ottenere maggiore autonomia in alcune specifiche materie: tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica professionale, internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione, territorio, rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture, tutela della salute, nonché competenza complementari e accessorie in materia di governance istituzionale e coordinamento della finanza pubblica. Lo stesso atto prevedeva, in una fase successiva, il confronto con il Governo anche per l'organizzazione della giustizia di pace «fermo restando il carattere prioritario degli ambiti oggetto di contrattazione sopraelencati»³². Inoltre, incaricava alla Giunta di comunicare tempestivamente l'avvio formale del negoziato e di richiedere il parere del Consiglio delle autonomie locali ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., mentre al Presidente di riferire periodicamente all'Assemblea sull'andamento delle trattative e trasmettere lo schema di intesa prima della firma definitiva.

Il percorso di autonomia era stato formalmente avviato il 18 ottobre 2017 mediante la sottoscrizione di una dichiarazione di intenti tra il Presidente della Regione e il Presidente del Consiglio; il negoziato, che vedeva coinvolti i Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna e Lombardia insieme con il Sottosegretario degli Affari regionali e le Autonomie³³, ufficialmente era iniziato il 9 novembre 2017.

³¹ “Avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione”.

³² Cfr. Dossier XVIII Legislatura, Servizio degli studi del Senato. Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, n. 16 maggio 2018.

³³ Rispettivamente in ordine nelle figure di Stefano Bonaccini (Emilia-Romagna), Attilio Fontana (Lombardia) e Gianclaudio Bressa (Sottosegretario degli Affari regionali e le Autonomie).

Con la successiva risoluzione n. 5600³⁴ del 15 novembre 2017, l'Assemblea ribadiva la necessità di una forte sinergia tra Giunta, Assemblea ed enti locali, prevedendo la costituzione di una delegazione assembleare composta dal Presidente (o da un consigliere delegato) e da rappresentanti di Comuni (individuati dall'ANCI – Associazione nazionale comuni italiani) e Province (individuati dall'UPI – Unione province italiane), in base all'articolazione territoriale e dimensionale degli enti; infine, impegnò il Presidente della Giunta a valutare l'eventuale aggiunta di ulteriori competenze, rispetto a quelle già individuate nella risoluzione n. 5321, attraverso un confronto nelle Commissioni assembleari.

In merito all'istituto referendario, il Presidente Bonaccini affermava che sarebbe stato più proficuo, eventualmente, «dopo che il Governo ha stipulato un accordo con la regione, chiedere ai cittadini se è esattamente quello per il quale loro chiedevano l'autonomia»³⁵

A differenza dell'Emilia-Romagna, che aveva avviato il percorso di regionalismo differenziato attraverso un lungo confronto in assemblea legislativa - coinvolgendo Città, territori, parti sociali, associazioni economiche, università e Terzo settore - Lombardia e Veneto avevano scelto invece la strada del *referendum*. Entrambe le Regioni consideravano che un esito positivo della consultazione popolare avrebbe potuto rafforzare in modo significativo la loro posizione negoziale nei confronti del Governo. Il ricorso all'istituto referendario era stato legittimato dalla Sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2015 con cui la Corte aveva circoscritto l'ambito di applicazione del *referendum*. In particolare, con riferimento alle leggi regionali venete n. 15/2024³⁶ e n. 16/2024³⁷, la Corte faceva salvo il quesito poiché all'epoca sosteneva che «ripete testualmente l'espressione usata nell'art. 116, terzo comma, Cost. e dunque si colloca nel quadro della

³⁴ "Risoluzione per impegnare la Giunta a proseguire, anche alla luce del lavoro avviato con la Regione Lombardia, nel percorso di individuazione degli oggetti di differenziazione ai sensi dell'art. 116 Cost., a definire, mediante un confronto nelle Commissioni assembleari, eventuali ulteriori competenze, nonché a rassegnare all'Assemblea, con cadenze periodiche, gli esiti del negoziato con il Governo, ottenendo il mandato definitivo dall'Assemblea prima della sottoscrizione finale".

³⁵ BONACCINI S., Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato", seduta n. 7 del 6 giugno 2019.

³⁶ "Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto".

³⁷ "Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto".

differenziazione delle autonomie regionali prevista dalla disposizione costituzionale evocata»³⁸.

Nel caso del Veneto, in particolare, la scelta referendaria si inseriva anche nel solco di diversi precedenti tentativi di *referendum* sull'autonomia ed aveva una chiara valenza politica: rappresentare una forte rivendicazione autonomistica, perfettamente coerente con la tradizionale linea autonomista della Lega Nord.

Il 22 ottobre 2017, Lombardia e Veneto tenevano il *referendum* consultivo per una maggiore autonomia, per poi siglare, insieme con l'Emilia-Romagna, l'accordo preliminare con l'allora Governo Gentiloni in merito all'intesa ex art. 116, comma 3, Cost. Va sottolineato che gli accordi preliminare sottoscritti dalle tre Regioni, riguardavano solo una parte delle materie³⁹ inizialmente previste negli atti di avvio del negoziato.

Per quanto concerne il *referendum* proposto agli elettori lombardi, il quesito proposto era il seguente:

“Volete voi che la regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?”.

A tale consultazione popolare partecipavano circa il 38% degli aventi diritto; il risultato era stato a favore del «SI'» che aveva ottenuto il 95,27% tra i votanti.⁴⁰

³⁸ V. Corte cost., sent. n. 118 del 2015, punto 8.3 del Considerato in Diritto. Inoltre, per i commenti sulla sentenza si vedano: FASONE C., *Una, indivisibile, ma garantista dell'autonomia (differenziata): la Repubblica italiana in una recente pronuncia della Corte costituzionale sulle leggi regionali venete nn. 15 e 16 del 2014*, in Blog de la Revista catalana de dret public, 15 settembre 2015; FERRAIUOLO G., *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *Federalismi.it*, 28 ottobre 2015.

³⁹ In particolare, si riferiva alle seguenti materie: tutela e sicurezza sul lavoro; istruzione tecnica e formazione professionale; tutela della salute e servizio sanitario; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; rapporti internazionali e con l'Unione europea.

⁴⁰ Per i dati circa il *referendum* si veda il Comunicato 29 novembre 2017 - n. 175 del Segretario Generale relativo ai risultati del *referendum*, pubblicato nel BURL della regione Lombardia, serie generale, 11 dicembre 2017.

Successivamente all'esito positivo del *referendum*, il Consiglio regionale lombardo approvava il 7 novembre 2017 la «Risoluzione concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Mediante il presente atto di indirizzo, il Consiglio regionale impegnava il Presidente della Regione ad avviare il negoziato con il Governo per la definizione dell'intesa, assicurando il pieno coinvolgimento dell'Assemblea legislativa; era impegnato anche nel prevedere la partecipazione di rappresentanti del Consiglio regionale nella delegazione trattante e a sottoporre allo stesso Consiglio, ai sensi dell'art. 14, comma 3, lett. g) dello Statuto regionale, lo schema finale di intesa prima della sottoscrizione. In aggiunta, il Consiglio stabiliva che la trattativa si sarebbe dovuta svolgere tenendo conto delle materie indicate nell'allegato A della risoluzione - elenco avente natura non esaustiva - in modo tale da consentire al Presidente un margine di flessibilità nella valutazione di ulteriori ambiti che sarebbero emersi in sede negoziale. Sempre la medesima risoluzione prevedeva che l'intesa avrebbe dovuto definire in modo puntuale l'assetto complessivo delle potestà normative, chiarendo i rapporti tra funzione legislativa, potere regolamentare e competenze amministrative. Era stato previsto a livello contenutistico la presenza di idonee clausole di salvaguardia atte a garantire la stabilità dell'autonomia acquisita rispetto ad eventuali future leggi statali, in conformità al principio di leale collaborazione.

Tra gli ulteriori doveri del Presidente risultavano anche gli obblighi di fornire al Consiglio regionale un'informativa costante, completa e tempestiva sullo stato di avanzamento delle trattative e di assicurare adeguate forme di consultazione e coinvolgimento degli enti locali, delle associazioni rappresentative, del mondo imprenditoriale, delle parti sociali e delle autonomie funzionali prima della sottoscrizione dell'intesa. Tale coinvolgimento avrebbe concorso anche alla predisposizione di un piano di riordino territoriale ispirato ai principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, volto ad individuare il livello territoriale più idoneo per l'allocazione delle competenze attribuite ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. e in generale a favorire la piena attuazione dell'art. 118 Cost. In aggiunta, mediante il presente atto, il Consiglio impegnava espressamente la delegazione regionale impegnata ad affiancare il presidente nei negoziati, a conformarsi

scrupolosamente agli indirizzi contenuti nel presente atto. Infine, erano state previste le materie - su cui si sarebbero fondata le trattative con il Governo - che furono raggruppate in sei aree principali⁴¹, che nel complesso ricoprivano tutti gli ambiti materiali previsti dall'art. 116, comma 3, Cost.

Come già precedentemente esposto, il Veneto al pari della Lombardia faceva precedere la richiesta di avvio delle trattative con il Governo da un *referendum* svoltosi anch'esso il 22 ottobre 2017. Il quesito referendario sottoposto e approvato dalla popolazione veneta era stato il seguente:

"Vuoi che alla regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?".

La legge regionale veneta n. 15 del 2014, all'art. 2, comma 2, subordinava la proposta del Presidente della Giunta al Consiglio regionale per avviare il negoziato con lo Stato e presentare un disegno di legge statale *ex art.* 116, comma 3, Cost., a due condizioni cumulative: partecipare alla consultazione referendaria della maggioranza degli aventi diritto e il raggiungimento della maggioranza dei voti validi espressi a favore del «sì». A differenza della Lombardia, in Veneto è quindi richiesto sia il *quorum* di affluenza sia la maggioranza semplice dei sì. A questa consultazione popolare partecipavano il 57,2% degli aventi diritto; il risultato fu per il «sì» che otteneva il 98,1% tra i votanti.

A seguito dell'esito favorevole della consultazione referendaria, la Regione Veneto procedeva, in data 15 novembre 2017, all'approvazione del progetto di legge statale n. 43 di iniziativa della Giunta regionale, recante l'individuazione dei percorsi e dei contenuti per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Il provvedimento strutturava le richieste regionali

⁴¹ 1) Area istituzionale: rapporti internazionali e con l'UE delle regioni, Ordinamento della comunicazione, Organizzazione della giustizia di pace; 2) Area finanziaria: Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, Previdenza complementare ed integrativa, Casse di risparmio, Casse rurali, Aziende di credito a carattere regionale, Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; 3) Area ambiente e protezione civile, territorio ed infrastrutture: Ambiente ed ecosistema, Protezione civile, Governo del territorio, Produzione, trasporto e distribuzione nazionale energia, Grandi reti di trasporto e navigazione, Porti e aeroporti civili; 4) Area economica e del lavoro: Tutela e sicurezza del lavoro, Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, Commercio con l'estero, Professioni; 5) Area cultura, istruzione e ricerca scientifica: Norme generali sull'istruzione e istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale, Beni culturali, Ordinamento sportivo; 6) Area sociale e sanitaria (welfare): Tutela della salute, Alimentazione.

articolando ciascuna materia⁴² oggetto di differenziazione in apposite sezioni nelle quali sono dettagliati gli ambiti di competenza legislativa esclusiva o concorrente attribuiti alla Regione, le relative funzioni amministrative e le ulteriori attribuzioni connesse.

L'art. 2 del presente progetto di legge, disciplina il finanziamento delle funzioni trasferite, individuando quale misura di riferimento i «9/10 del gettito riscosso nel territorio della regione del Veneto delle principali imposte erariali (Irpef, Ires e Iva), che si aggiungono ai gettiti dei vigenti tributi propri regionali e agli specifici fondi di cui il disegno di legge chiede la regionalizzazione»⁴³. Il medesimo articolo demanda a successivi accordi bilaterali tra Stato e Regione la definizione puntuale, nell'ambito di ciascuna materia, dei beni, delle risorse umane e strumentali da trasferire, nonché delle modalità e delle procedure di trasferimento. All'art. 66, le disposizioni finale introducono, tra l'altro, una clausola di garanzia procedurale che subordina eventuali deroghe o modifiche alla legge di differenziazione alla procedura costituzionale di cui all'art. 116, comma 3 Cost; inoltre, introduce una norma interpretativa volta a preservare le competenze regionali già attribuite da norme vigenti; stabilisce la continuità applicativa delle disposizioni statali nelle materie oggetto di attribuzione fino all'entrata in vigore delle norme regionali; e il principio secondo cui l'esercizio delle funzioni amministrative trasferite decorre solo contestualmente all'effettivo trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie.

Nel medesimo contesto deliberativo, il Consiglio regionale adottava un ordine del giorno con il quale conferiva mandato al Presidente della Giunta per l'avvio e la conduzione del negoziato con il Governo, impegnandolo altresì a fornire periodica informativa all'assemblea consiliare.

L'esame comparato dei documenti ufficiali del negoziato evidenzia chiaramente i diversi modelli di regionalismo differenziato perseguiti da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. «Già la semplice lettura di tali atti permette, infatti,

⁴² Le materie nelle quali il Veneto chiede ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, in base all'art. 1 del progetto di legge statale n. 43, corrispondono a tutte quelle di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regione e alle tre di competenza esclusiva statale - lett. l), n), s) - ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.

⁴³ Dossier XVIII Legislatura, Op. cit. 31, p. 24.

di rilevare la diversa estensione delle richieste, ma soprattutto la portata della differenziazione e delle innovazioni che esse potrebbero innescare sia sul sistema regionale sia sul governo locale»⁴⁴.

Come osservato, tutte e tre le regioni - pur con gradi diversi di enfasi e dettagli - includevano tra le loro richieste alcune competenze specifiche in materia di ordinamento locale, collocandosi così, specialmente l'Emilia-Romagna, in una prospettiva di rinnovamento istituzionale che guarda alla Regione non solo come ente autonomo, ma come comunità degli enti territoriali che la compongono⁴⁵. Si riteneva chiaro che le richieste di maggiore autonomia avrebbero permesso alle Regioni di rafforzare il proprio ruolo politico nazionale, nonché di ampliare le funzioni legislative, amministrative e di programmazione su un'ampia gamma di politiche pubbliche territoriali. Tuttavia, il regionalismo differenziato avrebbe rappresentato un processo di decentramento amministrativo rilevante: l'aumento di competenze non avrebbe dovuto limitarsi ad irrobustire solo il livello regionale né concentrare tutte le funzioni in capo alla Regione, rischiando altrimenti di tradursi «nella definitiva amministrativizzazione degli enti regionali»⁴⁶ e di perdere l'occasione per affermarne il ruolo di legislazione, programmazione e coordinamento⁴⁷.

Venendo alle richieste concrete in materia di ordinamento locale: già nella risoluzione n. 5321 del 3 ottobre 2017 dell'Emilia-Romagna era emersa la richiesta di «competenze complementari e accessorie» in materia di «*governance* istituzionale». Tale richiesta era finalizzata ad ottenere poteri legislativi e amministrativi differenziati per definire il sistema istituzionale interno, realizzare modelli innovativi di *governance* e procedere, d'intesa con gli enti locali, ad una diversa allocazione di funzioni amministrative⁴⁸.

⁴⁴ DE DONNO M., MESSINA P., *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Quale idea di autonomia regionale?* Osservatorio regionale, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2018, p. 482.

⁴⁵ Sul punto MANGIAMELI S., op. cit., p. 684.

⁴⁶ Cfr. DE DONNO M., MESSINA P., op. cit..

⁴⁷ Le nuove competenze dovrebbero quindi coinvolgere attivamente le autonomie territoriali; in particolare, le richieste di poteri aggiuntivi sull'ordinamento locale - se ottenute - dovrebbero consentire la sperimentazione di un nuovo modello di governo locale, coinvolgendo le Città metropolitane (Bologna, Milano, Venezia), le province, i Comuni e le loro forme associative.

⁴⁸ Tale formulazione fu successivamente confermata anche nella risoluzione n. 7158 del 2018.

Analogamente, la risoluzione n. 97 del 7 novembre 2017⁴⁹ della Lombardia, prevedeva l'attivazione di un tavolo di concertazione con gli enti locali per un piano di riordino territoriale.

Per il Veneto, d'altra parte, si registrava un'evoluzione: il progetto di legge regionale n. 43 del 2017 dedicava una specifica sezione⁵⁰ ai criteri per l'attribuzione diretta di funzioni amministrative agli enti locali e al riparto di risorse, ponendo in particolare l'attenzione sulla Provincia di Belluno valorizzandone le peculiarità ambientali, territoriali e culturali. Invece, nel successivo disegno di legge delega presentato il 12 luglio del 2018, il riferimento ai principi e ai criteri per il riordino delle funzioni amministrative a livello locale, si faceva più generico: si limitava alla possibilità di subdelegare funzioni agli enti locali e alla concertazione in materia di finanza pubblica e tributi.

Pertanto, si può affermare che tutte e tre le Regioni avevano invocato – con intensità variabile – i principi di sussidiarietà verticale, leale collaborazione e concertazione con gli enti locali, puntando, però, ad una diversa allocazione delle funzioni – diretta in Emilia-Romagna e Lombardia, tramite subdelega in Veneto.

Tuttavia, le uniche Regioni che avevano avanzato richieste esplicite di maggiori poteri sulla *governance* istituzionale degli enti locali sono state l'Emilia-Romagna e la Lombardia. Pur avendo quest'ultima dichiarato nel 2019 di allinearsi al Veneto sul numero di materie da negoziare, emergeva una chiara convergenza con l'Emilia-Romagna nel puntare al potenziamento delle competenze locali e all'innovazione del loro assetto istituzionale. D'altra parte, invece, la Regione veneta non richiedeva interventi significativi su questi aspetti, confermando la propria specificità storica: «autoregolazione comunitaria e il non interventismo dell'attore politico, con il prevalere di forti localismi su base sub-provinciale, mediati dal livello di governo regionale attraverso politiche distributive»⁵¹.

A seguito di tali iniziative regionali, avevano inizio i negoziati con le tre Regioni istanti, condotti per conto del Governo dal Sottosegretario di Stato per gli affari regionali. Il percorso negoziale si articolava attraverso una serie di incontri e si concludeva il 28 febbraio 2018 con la sottoscrizione, da parte del Governo

⁴⁹ Integralmente richiamata nella delibera n. 16 del 2018.

⁵⁰ V. art. 65 della legge regionale 43/2017.

⁵¹ Cfr. DE DONNO M., MESSINA P., op. cit., p. 486.

Gentiloni, di tre distinti accordi preliminare, o anche detti pre-intese. Queste ultime avevano la finalità di prefissare un punto di partenza condiviso: individuare un primo elenco di materie oggetto dell'intesa, delineare i principi generali da seguire e definire la metodologia per lo svolgimento del procedimento successivo.

Ciascun accordo, dal punto di vista strutturale, era composto da una premessa e da una parte dispositiva.

La premessa delle pre-intese sottolineava che l'approvazione definitiva della legge di differenziazione sarebbe dovuta avvenire mediante intesa bilaterale tra Stato e Regione, su proposta del Governo, seguendo una procedura analoga a quella prevista dall'art. 8 Cost. per le intese con le confessioni religiose non cattoliche. Si insisteva in particolare sulla non emendabilità del contenuto dell'intesa da parte del Parlamento, che avrebbe dovuto limitarsi ad approvare il disegno di legge di recepimento, senza modifiche rilevanti rispetto alla volontà condivisa tra le parti.⁵² Tale analogia si giustificava attraverso il principio di leale collaborazione tra Stato e autonomie territoriali che «mal si concilierebbe con un disegno di legge che intervenisse con integrazioni sostanziali rispetto alla comune volontà delle parti espresse nelle intese»⁵³.

La parte dispositiva, identica per i tre accordi, definiva i seguenti elementi principali.

All'art. 1 definiva l'oggetto dell'intesa precisando che le forme di autonomia avrebbero dovuto rispondere alle specificità della singola Regione e risultare immediatamente funzionali alla sua crescita economica e sociale. L'art. 2 stabiliva la durata decennale dell'intesa, al termine della quale – previa verifica dei risultati conseguiti nell'ultimo biennio – si prevedeva il rinnovo, la rinegoziazione o la cessazione degli effetti. Per quanto concerne le modifiche in corso di vigenza si riteneva che fossero ammesse solo in presenza di mutate situazioni di fatto o di diritto e previo accordo tra Stato e Regione. All'art. 3 prevedeva meccanismi di verifica e monitoraggio, con facoltà per entrambe le parti di effettuare controlli su

⁵² In merito al procedimento *ex art. 8* e al dubbio sull'emendabilità del contenuto dell'intesa da parte del Parlamento si veda Cap. II della presente trattazione.

⁵³ V. Presidente Regione Lombardia FONTANA A., Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato", seduta n. 2 del 10 aprile 2019, p.4.

settori specifici. L'art. 4 affidava ad una Commissione paritetica Stato-Regione il compito di quantificare e trasferire le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle nuove competenze. L'art. 5 disciplinava la programmazione congiunta di risorse per investimenti infrastrutturali. E infine, mediante l'art. 6 si consentiva alle Regioni di estendere in futuro il negoziato ad ulteriori profili delle materie già indicate o ad altre materie.⁵⁴

Gli Allegati, parte integrante degli accordi, elencavano le materie prioritarie per le quali era riconosciuta l'autonomia differenziata, tra cui – in comune alle tre Regioni – figuravano in posizione preminente: la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, l'istruzione, la tutela della salute, la tutela e sicurezza sul lavoro, i rapporti internazionali e con l'Unione europea.

Con l'avvio della XVIII Legislatura e del primo governo Conte nel 2018, l'attuazione dell'autonomia differenziata era stata elevata a priorità dell'Esecutivo.⁵⁵

Nel luglio 2018, le tre Regioni pioniere presentavano alle Camere richieste di ampliamento delle materie da trasferire, mentre altre cinque Regioni⁵⁶ avviavano negoziati seguendo lo schema *standard* delle pre-intese del 2018. Nello specifico, l'Emilia-Romagna chiedeva l'autonomia su sei macro-aree di intervento portando a 15⁵⁷ il numero complessivo delle materie per le quali richiedeva l'attribuzione diretta di competenze. D'altra parte, il Consiglio lombardo, con l'ordine del giorno approvato il 15 maggio 2018, impegnava il Presidente regionale e l'assessore competente in materia di autonomia e cultura a riaprire le trattative con il Governo al fine di estendere la richiesta di autonomia a tutte e 23 le materie previste dalla Costituzione. Analogamente, il Veneto riavviava con tempestività il negoziato con l'Esecutivo, perseguendo la medesima richiesta della Lombardia.

Nel dicembre del 2018, il Consiglio dei ministri fissava le scadenze per la definizione delle intese con le tre Regioni prevedendo la conclusione dell'istruttoria

⁵⁴ Importante specificare che solo nell'Accordo Preliminare della Regione Lombardia si specificarono le materie oggetto di un'eventuale successivo accordo. Queste ultime erano le seguenti: coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; il governo del territorio.

⁵⁵ Come ribadito dalla ministra per gli Affari regionali Erika Stefani durante l'illustrazione delle linee programmatiche in Commissione.

⁵⁶ Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria e Marche.

⁵⁷ Si chiedeva l'aggiunta delle seguenti materie: agricoltura; acquacultura; protezione della fauna e attività venatoria; cultura, spettacolo e sport; organizzazione della giustizia di pace.

entro il 15 gennaio 2019 e la definizione delle bozze entro il 15 febbraio dello stesso anno.

Il 14 febbraio 2019, la ministra Stefani illustrava le bozze segnalando da una parte un consenso generale e allo stesso tempo la sussistenza di persistenti divergenze significative su cui non si era giunti a punti di contatto.

Rispetto alle pre-intese del 2018, le bozze del 2019 introducevano novità come: l'elenco esplicito delle materie⁵⁸ (art.2); l'istituzione di una Commissione paritetica Stato-Regione composta da 18 membri di cui 9 di nomina governativa e 9 di nomina della Giunta regionale⁵⁹ (art.3); la clausola di invarianza (art.4); meccanismi di trasferimento di ricorser con verifica biennale della congruità della compartecipazione; continuità della normativa statale nelle materie oggetto di forme e condizioni particolari di autonomia fino al momento dell'entrata in vigore delle norme regionali appositamente adottate su tali materie (art.7).

Per quanto riguarda il procedimento complessivo emergevano posizioni contrastanti in seno all'Esecutivo. Ad esempio, in merito alla necessità di una legge quadro, mentre da una parte si riteneva superfluo adottare un intervento legislativo volto a disciplinare in via generale il procedimento costituzionale, al contempo si riconosceva il valore di una cornice normativa unitaria in grado di orientare e strutturare i negoziati con le Regioni che richiedevano maggiore autonomia. In proposito, Barbara Lezzi, ministra *pro tempore* per il sud, dichiarava che «probabilmente sarebbe stata un'ottima idea, nel momento in cui è stata prevista l'autonomia, prevedere anche una legge quadro che potesse sveltire e snellire le procedure di concessione di autonomia»⁶⁰, sottolineando tuttavia che tale opzione non era stata presa in esame in quanto il percorso era già stato avviato dalle tre Regioni pioniere.

Ulteriori opinioni contrastanti si registravano in merito al coinvolgimento del Parlamento nel procedimento di attuazione dell'autonomia differenziata. In

⁵⁸ In particolare, nell'intesa con l'Emilia-Romagna si esplicitavano anche i limiti all'esercizio regionale delle competenze attribuite.

⁵⁹ Tale Commissione che era stata già precedentemente prevista nei Preaccordi diventava definitiva solo nel 2019.

⁶⁰ V. LEZZI B., Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato", seduta n. 8 dell'11 giugno 2019, p. 25.

particolare, il ministro *pro tempore* per gli Affari regionali riteneva sufficiente garantire il coinvolgimento parlamentare attraverso l'esercizio dei poteri di indirizzo nei confronti del Governo: a suo parere, infatti, il necessario confronto nel merito delle proposte avrebbe potuto svolgersi adeguatamente in sede parlamentare prima della firma formale dell'accordo, proprio attraverso l'esercizio del potere di indirizzo politico nei confronti del Governo.

Di opinione opposta, la ministra Barbara Lezzi, la quale sottolineava l'opportunità di riconoscere al Parlamento un effettivo potere di incidere sui contenuti dell'autonomia in quanto organo «rappresentativo dell'intero territorio nazionale» e quindi «maggiormente deputato a fare sintesi»⁶¹ sulle scelte relative al conferimento di maggiore autonomia.

Sul numero delle materie trasferibili ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., la ministra Lezzi – in linea con l'orientamento prevalente in dottrina⁶² – avvertiva che l'estensione del processo di autonomia a tutte e 23 le materie avrebbe potuto determinare una grave distorsione del riparto costituzionale di competenze tra Stato e Regione, difficilmente compatibile sia con le potestà riservate allo Stato e sia con l'equilibrio verso le altre Regioni a statuto ordinario.

Di diverso avviso, il Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia, sosteneva che consentire la richiesta di autonomia su tutte le 23 materie avrebbe rappresentato l'interpretazione corretta e letterale del dettato costituzionale, che «in maniera assolutamente didascalica e precisa cita le ventitré materie»⁶³.

Su una posizione intermedia, il Presidente dell'Emilia-Romagna e della Conferenza Stato-Regioni, Stefano Bonaccini, riteneva che l'attenzione dovesse concentrarsi non sul numero astratto delle materie trasferibili, bensì sulle funzioni concrete di cui si chiedeva l'effettivo trasferimento.⁶⁴

⁶¹ *Ivi*, p.23.

⁶² V. *ex multis*, VIESTI G., Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, seduta n. 15 del 13 giugno 2019, p.11-12; LUCARELLI A., Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, seduta n. 14 del 12 giugno 2019, p.11 ss.; GIUFFRÈ F., Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, seduta n. 1 del 1° aprile 2019, p.16.

⁶³ Cfr. ZAIA L., Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato”, seduta n. 13 del 30 gennaio 2020, p. 4.

⁶⁴ BONACCINI S., Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato”, seduta n. 7 del 6 giugno 2019, p. 4-5.

Anche in tema di finanziamento delle competenze aggiuntive emergevano orientamenti difforni tra i rappresentanti del Governo: da una parte la ministra per gli Affari regionali si mostrava favorevole al mantenimento della spesa storica, dall'altra la ministra Lezzi, riteneva prioritario procedere alla definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (cd. LEP) come presupposto indispensabile per un adeguato finanziamento.

Durante il Governo Draghi (2021-2022), la ministra per gli Affari regionali Mariastella Gelmini, ribadiva l'importanza di una legge quadro come cornice unitaria per l'attuazione del regionalismo differenziato, confermando l'orientamento emerso precedentemente durante il Governo Conte II (2019-2021). In quell'occasione, il ministro Francesco Boccia, segnava un netto cambio di passo rispetto alla precedente amministrazione: anziché affidare alle singole intese il compito di definire la cornice generale, sceglieva di invertire la priorità e di procedere innanzitutto all'elaborazione di una disciplina legislativa unitaria che regolasse il procedimento di conferimento dell'autonomia differenziata.

Sul fronte del coinvolgimento parlamentare, Boccia sottolineava che il disegno di legge in preparazione avrebbe previsto un passaggio preliminare di acquisizione delle valutazioni delle Camere prima della stipula definitiva dell'intesa. La Gelmini, nella seduta del 13 luglio 2021, precisava ulteriormente che gli schemi di intesa sarebbero stati sottoposti alle Commissioni competenti per materia e alla Commissione per le questioni regionali per l'espressione dei pareri; tale schema di intesa «avrebbe dovuto essere successivamente e nuovamente sottoposto alla regione interessata per predisporre l'accordo definitivo»⁶⁵.

Quanto al finanziamento delle competenze trasferite, entrambi i Governi - Conte II e Draghi - ponevano al centro la definizione dei LEP. Lo schema di disegno di legge illustrato da Boccia, subordinava il trasferimento delle funzioni relative alle materie LEP alla loro previa determinazione, mentre per le altre funzioni conferiva un trasferimento immediato. Tale individuazione⁶⁶ aveva richiesto l'intervento del Parlamento tramite legge. Quest'ultima si basava su decreti del Presidente del Consiglio, che a loro volta seguivano il lavoro

⁶⁵ V. AMOROSI M.C., op. cit., p. 39.

⁶⁶ Secondo la procedura dettata dal d.lgs n. 68 del 2011.

preparatorio della Commissione per i fabbisogni *standard* e dei ministri competenti. Il ministro Boccia precisava che il Governo si sarebbe dovuto limitare ad accompagnare il dibattito parlamentare, senza presentare proposte già definite. Sull'altro versante, il Governo Draghi manteneva la medesima centralità dei LEP, ma la ministra Gelmini, al fine di evitare ritardi nell'attuazione dell'autonomia, proponeva una soluzione pragmatica: procedere in via prioritaria al trasferimento delle funzioni non LEP e finanziare temporaneamente le restanti con il criterio della spesa storica, in attesa della definizione dei costi *standard*.

Durante il Governo Draghi, la ministra Gelmini aveva istituito un'apposita Commissione⁶⁷ «con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di autonomia differenziata»⁶⁸. Tale Commissione svolgeva un'analisi specifica sul numero di materie trasferibili. Le conclusioni raggiunte avevano sollevato l'obiezione secondo cui l'attribuzione alle Regioni richiedenti dell'intero novero delle ventitré materie previste dall'art. 116, comma 3, Cost. finirebbe per conferire loro un'autonomia sostanzialmente assimilabile a quella delle Regioni a statuto speciale, con il rischio di svuotare di significato la distinzione concettuale e sistematica tra specialità statutaria e autonomia differenziata.

In tale ipotesi, secondo la Commissione, non si sarebbe applicata più la procedura *ex art. 116 Cost.*, ma quella di revisione costituzionale prevista dall'art. 138 Cost., con conseguente adozione di uno statuto speciale.

Tirando le somme, si può affermare che la questione sull'autonomia differenziata si è aperta fin dalle prime richieste avanzate dalle Regioni pioniere e dal successivo percorso negoziale per le intese, sollevando numerosi dibattiti. Tra questi si sono riscontrati: le modalità di coinvolgimento degli enti locali, il ruolo del Parlamento e l'emendabilità del disegno di legge di recepimento (legge rinforzata a maggioranza assoluta *ex art. 116, comma 3, Cost.*), l'ampiezza delle materie trasferibili, nonché i criteri finanziari per il trasferimento delle competenze (la preliminare definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni – LEP – e dei

⁶⁷ Nel corso del *question time* svoltosi nella seduta del 29 giugno 2022, emerse che i lavori della Commissione avevano prodotto spunti di riflessione utili agli Uffici del ministero per gli Affari regionali e le Autonomie per una prima elaborazione del testo del disegno di legge-quadro in materia di autonomia differenziata; nonostante ciò, al termine della legislatura, il già menzionato disegno di legge non fu comunque presentato.

⁶⁸ AMOROSI M.C., *op. cit.*

costi *standard* nelle materie relative ai diritti civili e sociali, oppure il ricorso transitorio alla spesa storica come ipotizzato nelle pre-intese del febbraio 2018).

Per approfondire tali aspetti del regionalismo asimmetrico, la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha deliberato il 21 marzo 2019 un'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. durante la quale sono stati auditi rappresentanti governativi, enti territoriali, studiosi ed esperti. Il documento conclusivo dell'indagine⁶⁹ ha focalizzato l'attenzione su tre profili principali: la ricostruzione del negoziato con le tre Regioni pioniere; la riflessione sul procedimento di adozione delle intese e sul ruolo del Parlamento; le competenze da trasferire e le relative modalità di finanziamento.

La suddetta indagine si è concentrata sin da subito sull'analisi del testo costituzionale da cui emerge con chiarezza che solo la Regione interessata è legittimata ad avviare il procedimento, senza indicazioni precise sulle modalità di iniziativa⁷⁰ – lasciate alla discrezionalità statutaria e legislativa regionale, come dimostrato dalle diverse scelte delle tre Regioni pioniere – né sui successivi passaggi.

La richiesta va indirizzata al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli Affari regionali, con obbligo di consultazione degli enti locali (parere obbligatorio ma non vincolante). Non esiste obbligo costituzionale di avviare o concludere i

⁶⁹ Approvato il 12 luglio 2022 e consultabile sul sito della Camera dei deputati al seguente link: <https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/html/2022/07/12/23/comunic.htm>

⁷⁰ V. CELOTTO A., Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato”, seduta n. 4 del 9 maggio 2019, p. 6, in cui sostiene la libertà della Regione di scegliere come presentare la propria iniziativa. Come già visto, infatti, in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto i Presidenti regionali hanno avviato le trattative su espressa deliberazione dei rispettivi Consigli regionali. In particolare, Veneto e Lombardia, come già esposto fecero precedere un *referendum* consultivo volto a verificare la volontà popolare, nonostante in Costituzione tale modalità non fosse espressamente prevista. Sul punto, la Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 118 del 2015, accogliendo il ricorso dello Stato avverso due Leggi della Regione Veneto che prevedevano l'indizione di *referendum* consultivi per l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. La Consulta ha precisato che il ricorso all'istituto referendario è ammissibile esclusivamente qualora non sia finalizzato al perseguimento di obiettivi non previsti né desumibili dal testo costituzionale. Nel caso di specie, il quesito referendario di cui all'art. 2, comma 2, della legge regionale veneta n. 15/2014 si limitava a riprodurre fedelmente il disposto dell'art. 116, comma 3, Cost. Pertanto, esso non avrebbe potuto determinare sviluppi sull'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente stabiliti. In virtù di ciò, la Corte ha ritenuto il *referendum* compatibile con l'ordinamento costituzionale.

negoziati, sebbene operi il principio di leale collaborazione; il Governo è comunque tenuto ad attivarsi entro 60 giorni dalla ricezione della richiesta⁷¹.

Dalle conclusioni cui giunge la relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva sono emersi degli aspetti centrali. Innanzitutto, si sottolinea la necessità di approvare una legge-quadro per regolare il procedimento, con adeguato coinvolgimento parlamentare. Emerge, inoltre, la «necessità di giungere alla completa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie concernenti l'esercizio dei diritti civili e sociali»⁷². Sull'argomento veniva anche citata la sentenza n. 220 del 2021 della Consulta, la quale aveva valutato negativamente il «perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale» e rappresentano, dunque, «un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali»⁷³. La presente relazione, in merito ai LEP, auspicava anche una modifica dell'art. 13 del d.lgs 68 del 2011 prevedendo il conferimento di una delega al Governo in materia e il coinvolgimento delle autonomie locali. Si esprimeva anche l'auspicio che, in concomitanza con il dispiegarsi del processo di regionalismo differenziato, venisse perseguito e sostenuto lo sforzo volto a realizzare un'effettiva perequazione infrastrutturale tra le diverse aree del Paese. Al contempo, venivano riaffermate le ragioni fondamentali che debbono ispirare e sorreggere l'attuazione di tale regionalismo: la valorizzazione, entro l'indissolubile cornice unitaria della Repubblica, delle peculiari capacità dei vari livelli di governo, nel rigoroso rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Tutto ciò al fine di garantire ai cittadini il diritto di beneficiare, in ogni settore, dei servizi resi con la maggiore efficienza dal livello istituzionale più idoneo.

⁷¹ V. art. 1, comma 571, l. n. 147 del 2013.

⁷² Cfr. AMOROSI M. C., op. cit., p. 53.

⁷³ V. Corte Cost., sent. n. 220 del 2021, punto 5.1 del Considerato in diritto.

4. Regionalismo differenziato e paradigmi di governo dello sviluppo regionale: differenze tra le idee di autonomia e federalismo.

Alla luce del quadro normativo di riferimento e del percorso sinora seguito dalle tre Regioni, emergono con chiarezza le differenze nelle modalità e nei contenuti della negoziazione con lo Stato centrale tra, da un lato, Emilia-Romagna e Lombardia e, dall'altro Veneto.

Come già più volte considerato, se è vero che Lombardia e Veneto – entrambe governate al tempo dalla Lega – hanno scelto di rafforzare la propria richiesta di autonomia mediante un *referendum* consultivo, mentre l'Emilia-Romagna ha optato per un percorso amministrativo, basato sul confronto con gli enti locali e le parti sociali, è altrettanto significativo osservare che, nella prima fase negoziale, la Lombardia ha progressivamente converso verso posizioni più vicine a quelle emiliano-romagnole, mentre il Veneto ha mantenuto un approccio distinto. Inoltre, l'impostazione assunta dal Veneto sembra orientarsi principalmente verso un arretramento del ruolo dello Stato centrale, traducendosi in una cessione di funzioni apparati e risorse che finisce per accentuare la frattura tra centro e periferia. Le domande avanzate da Emilia-Romagna e Lombardia, invece, assumono una valenza più marcatamente politica e strategica. Esse colgono nell'art. 116, comma 3, Cost., l'occasione per rilanciare un processo di riforma amministrativa e istituzionale di più ampio respiro. Tale dinamica emerge anche dal diverso rilievo attribuito dalle tre Regioni alle richieste concernenti l'ordinamento degli enti locali, ambito che consente di mettere in evidenza tanto la varietà modelli regolativi regionali quanto il differente ruolo svolto, in questo settore, dai governi locali e dall'intera filiera istituzionale.

Come emerge dall'analisi condotta, le distanze tra l'impostazione emiliano-romagnola e quella veneta risultano ancora significative, mentre la Lombardia – pur essendo amministrata dalla Lega – manifesta maggiore consonanza con l'impostazione emiliano-romagnola. In entrambi i casi, le scelte verso un rinnovamento dell'architettura di *governance* istituzionale sono orientate dall'esigenza di rafforzare la funzionalità e la capacità istituzionale dei livelli di governo locale⁷⁴. Tale potenziamento muove innanzitutto dal governo di area vasta,

⁷⁴ In particolare delle Città metropolitane di Bologna e Milano.

e in particolare, da quello metropolitano, inteso come autentico motore dello sviluppo regionale⁷⁵. Al contrario, nel Veneto, il livello di area vasta rimane ancorato alle antiche Province. La Città metropolitana di Venezia, ristretta entro i confini provinciali, non riesce a cogliere le potenzialità dell'area metropolitana policentrica del Veneto centrale, vero fulcro dello sviluppo regionale, ancora frammentato tra quattro Province e oltre duecento Comuni⁷⁶.

Pertanto, si può giungere ad affermare che il regionalismo differenziato assume valenze opposte: per Lombardia ed Emilia-Romagna esso si configura come strategia per consolidare effettivamente la *governance* territoriale della Regione, concepita come comunità degli enti locali che la compongono. Per il Veneto, invece, rappresenta essenzialmente uno strumento per la rivendicazione di maggiore autonomia – segnatamente finanziaria – dallo Stato centrale.

Le divergenze nel concepire l'autonomia regionale e il regionalismo asimmetrico si riflettono inevitabilmente in visioni distinte dello sviluppo territoriale e nelle strategie necessarie per promuoverlo, radicate nei diversi modelli di regolazione prevalenti nelle tre Regioni.

Da un lato, in Emilia-Romagna – e in misura crescente anche in Lombardia – prevale una concezione del “regionalismo funzionale allo sviluppo” economico e competitivo. In tale prospettiva, la *governance* istituzionale deve configurarsi come rete integrata e coordinata, capace di offrire risposte coerenti e strutturate ai territori, sostenendoli nella competizione globale dei flussi e dei luoghi.

Dall'altro, nel Veneto permane una concezione più tradizionale di “regionalismo amministrativo”, nella quale l'economia e la società sono ritenute in grado di autoregolarsi senza significative interferenze politiche. In questo modello, il ruolo delle istituzioni locali appare secondario: l'orientamento dello sviluppo non richiede una *governance* attiva e innovativa, bensì si affida ad un sostegno

⁷⁵ Questo approccio si può evincere dai documenti di sviluppo strategico regionali. Cfr. Regione Emilia-Romagna, “*Emilia-Romagna Go Global 2016-2018*” Programma strategico unitario dell'Emilia-Romagna 2016-2018, Bologna; Regione Lombardia, Programma strategico triennale 2018-2020, Milano.

⁷⁶ V. MESSINA P., *Il Veneto dopo le Province: quale governo di area vasta per la competitività regionale?* in MESSINA P. con i contributi di ANTONINI L., BASSETTO M., DOMORENOK E., GRIMALDI S., SALVATO M. e VIGNERI A., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova, Padova University Press, 2016, p. 231 ss.

essenzialmente finanziario, a una pressione fiscale contenuta e a una semplificazione amministrativa che favorisca la massima flessibilità del mercato.

Tali orientamenti affondano le radici in due distinte tradizioni di pensiero federalista e di produzione di beni collettivi per lo sviluppo⁷⁷.

Da una parte la “linea lombarda del federalismo – da Cattaneo a Ghisleri e Bissolati⁷⁸ –, diffusasi nelle aree centrali dell’Emilia-Romagna, della Lombardia e dell’Italia centrale, ha portato avanti l’idea di un’autonomia locale fondata sugli enti territoriali.

Dall’altra, la “linea veneta del federalismo” – da Zanardelli fino a Silvio Trentin- ha valorizzato un modello di sviluppo basato sulla piccola borghesia professionale, sull’artigianato, sulla piccola impresa e sulla proprietà contadina, nel quale l’ente locale svolge un ruolo marginale, mentre prevale l’autoregolazione sociale del mercato. Queste due anime del federalismo italiano, da tempo presenti nel dibattito sulle riforme istituzionali, riemergono con forza nel confronto sul regionalismo differenziato, rivelando concezioni profondamente diverse di autonomia regionale e di governo dello sviluppo.

Le diverse traiettorie assunte dai processi di autonomia regionale in Italia mostrano come le concezioni di sussidiarietà e di sviluppo territoriale siano profondamente radicate nelle culture politiche locali e nei modelli socio-economici che caratterizzano ciascun contesto regionale. In Emilia-Romagna, ad esempio, prevale una visione dell’autonomia come esito di un “contratto sociale” fondato sul ruolo centrale delle città: qui il regionalismo assume una configurazione a guida

⁷⁷ V. MESSINA P., *Modi di regolazione per lo sviluppo locale*. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna, Padova University Press, 2012. La comparazione tra Veneto ed Emilia-Romagna ha messo in luce come nel caso della prima prevalga la produzione di servizi intesi come “bene comune”, mentre nel caso della seconda prevalga la produzione di servizi intesi come “bene pubblico”.

⁷⁸ V. CATTANEO C., GHISLERI A., ZANARDELLI G., *La linea lombarda del federalismo*, GANGEMI G. (a cura di), Gangemi Editore, 1999. Gangemi sostiene che in questo contesto va distinto il “federalismo a guida urbana” di Cattaneo dal “federalismo a guida proletaria” di Ghisleri e altri. La forma di regionalismo di Cattaneo va tenuta distinta anche dalla “linea municipalista del federalismo” che, con riferimento al Governo Zanardelli, concepiva il federalismo come uno strumento per contrastare l’arbitrio amministrativo e la corruzione politica. V. COLAJANNI N., MANFRIN P., MINGHETTI M., PARETO V., TONIOLO G., *Arbitrio amministrativo e corruzione politica*. La linea municipalista italiana di ispirazione anglosassone, GANGEMI G. (a cura di), 2012. Durante il Governo Zanardelli, Wollemborg voleva dare nuove consistenti entrate fiscali ai municipi per sostenere lo sviluppo territoriale. Invece Giolitti chiese fruttuosamente di poter assegnare queste risorse alla classe operaria. Pertanto, la concezione della regolazione dello sviluppo centrata sulla contrapposizione di classe prevalse su quella territoriali permeata sugli Enti locali.

urbana, orientata alla costruzione di una rete di sistemi urbani capaci di sostenere un progetto condiviso di crescita e coesione territoriale.

Di segno diverso è invece il modello veneto, dove si afferma un'idea di sussidiarietà intesa come diritto naturale, radicata nella comunità diffusa dei piccoli centri e nel tessuto produttivo della campagna urbanizzata ed industrializzata.

«Il “regionalismo guidato dalle forze produttive” si configura come processo di costruzione di un patto sociale a partire dal tessuto produttivo, radicato qui nella campagna urbanizzata e industrializzata che ha dato vita al fenomeno dell'economia diffusa, contrapposta alla città, con una forte componente autocratica (e spesso antistatalista), cosicché la negoziazione per il regionalismo differenziato e la stessa rivendicazione autonomista sono utilizzate per massimizzare l'autonomia da Roma»⁷⁹.

Tale distinzione contribuisce a spiegare la maggiore affinità della Lombardia con il modello emiliano-romagnolo e chiarisce, al contempo, perché altre Regioni del Centro Italia – come Umbria, Marche e Toscana – si muovano nella direzione di un regionalismo differenziato che includa anche competenze specifiche in materia di ordinamento locale.

L'Umbria, con la delibera del 2018⁸⁰, avevano domandato il riconoscimento di competenze legislative e amministrative aggiuntive volte ad ampliare il proprio potere di definizione dell'assetto istituzionale regionale. L'obiettivo era costruire modelli più efficaci di *governance* e di modulare, d'intesa con gli enti locali, l'allocazione delle funzioni amministrative.

Analogamente, le Marche⁸¹, avevano manifestato l'intenzione di ottenere il riconoscimento di competenze amministrative e legislative ulteriori, che permettano alla Regione di rafforzare la propria capacità di definire l'assetto istituzionale interno e di sviluppare modelli innovativi di *governance*; insieme alla possibilità, previo accordo con gli enti locali, di ridefinire la distribuzione delle funzioni amministrative sul territorio.

⁷⁹ Cfr. DE DONNO M., MESSINA P., op.cit., p. 498.

⁸⁰ V. Delibera dell'Assemblea legislativa n. 249 del 19 giugno 2018 recante “Attivazione delle procedure per l'attribuzione alla Regione Umbria di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, terzo comma della Costituzione. Preadozione”.

⁸¹ Mediante la delibera n. 72/2018, approvata dal Consiglio regionale il 29 maggio 2018, contenete gli indirizzi «per l'avvio del negoziato con lo Stato finalizzato alla definizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione».

La Toscana, da parte sua, aveva delineato una proposta⁸² ancora più ampia, chiedendo di esercitare una potestà legislativa pienamente autonoma non solo nelle materie concorrenti, ma anche nelle aree in cui lo Stato detiene competenze esclusive, ogni volta in cui l'attribuzione di maggiori funzioni amministrative alla Regione lo renda necessario; ciò includerebbe la possibilità di modellare l'allocazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, regolare gli enti associativi e gestire direttamente le risorse statali destinate agli enti territoriali.

A queste iniziative si aggiungevano progressivamente quelle di altre Regioni, comprese quelle meridionali, che avevano iniziato ad elaborare proprie visioni di autonomia differenziata, spesso con priorità differenti e radicate nelle specificità socio-economiche dei rispettivi territori.

Significativo in tal senso il caso della Puglia. Mediante la deliberazione del 24 luglio 2018⁸³, la Giunta regionale aveva manifestato la volontà, una volta concluse le prime analisi istruttorie, di avviare un confronto strutturato con gli enti locali e le autonomie territoriali, con l'obiettivo di elaborare un piano di riordino del territorio. A tal riguardo si prevedeva la costituzione di un Gruppo di lavoro dedicato, composto da «docenti universitari esperti di diritto pubblico e di diritto costituzionale»⁸⁴, il quale avrebbe il compito di individuare tra i vari ambiti previsti dalla Costituzione, quelli prioritari per le esigenze della Regione Puglia.

⁸² Comunicato del 24 maggio 2018, «Proposte di regionalismo differenziato per la Regione Toscana».

⁸³ «Redazione di una proposta di iniziativa per la determinazione di forme e condizioni particolari di autonomia della Regione Puglia sulla base dell'art.116, co. 3 della Costituzione. Avvio procedimento».

⁸⁴ Cfr. Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 114 del 31-8-2018, consultabile al link: https://burp.regione.puglia.it/documents/20135/1180560/DEL_1358_2018.pdf/ccedd42b-01f3-6c5a-062d-28d789138bae?t=1622817356956.

CAPITOLO IV

LA SENTENZA N. 192 DEL 2024 E I NUOVI SCENARI DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO.

SOMMARIO: 1. Dai dibattiti sulla legge n. 86 del 2024 alle sentenze della Corte costituzionale – 1.1. La sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale – 1.2. La sentenza n. 10 del 2025 della Corte costituzionale e il nuovo perimetro applicativo della legge n. 86 del 2024 – 2. Analisi delle questioni esaminate dalla Corte dalla sentenza n. 192 – 2.1. a) Questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, comma 3, Cost. – 2.1.1. La necessità di un'istruttoria tecnica a fondamento della richiesta di maggiore autonomia – 2.2 b) Questioni in materia di fonti del diritto – 2.3. c) Questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) – 2.4. d) Questioni in tema di leale collaborazione – 2.5. e) Questioni in materia finanziaria – 3. La disciplina dell'autonomia differenziata dopo la sentenza n. 192/2024: quadro residuo e prospettive per le Regioni richiedenti – 3.1. Le pre-intese del 2025 e le recenti evoluzioni del 2026. – 4. Visioni e approcci regionali al regionalismo differenziato.

Il diritto, fino a che nessuno lo turba e lo contrasta, ci attornia invisibile e impalpabile come l'aria che respiriamo: inavvertito come la salute, di cui si intende il pregio solo quando ci accorgiamo di averla perduta.

Piero Calamandrei

1. Dai dibattiti sulla legge n. 86 del 2024 alle sentenze della Corte costituzionale.

Il 19 giugno 2024 - come già precedentemente trattato nel capitolo secondo della presente trattazione - la Camera dei deputati ha approvato¹ in via definitiva il d.d.l. n. 1665² destinato a disciplinare l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie in base all'art. 116, comma 3, Cost. Il percorso legislativo era già iniziato un anno prima, il 23 marzo 2023, quando il Governo aveva presentato al Senato il progetto normativo (A.S. 615), noto come d.d.l. Calderoli. Assegnato alla I Commissione Affari costituzionali, il testo era stato esaminato tra

¹ Con i seguenti risultati: 172 voti favorevoli, 99 contrari, 1 astenuto.

² Recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"

il 26 aprile 2023 e 23 novembre 2023 fino all'approvazione dell'Assemblea del senato il 23 gennaio 2024. Trasferito poi ala Camera (C. 1665), era stato nuovamente affidato alla I Commissione affari costituzionali, per poi giungere in Assemblea il 12 giugno 2024.

Sin dalle prime fasi dell'*iter* è emersa la volontà dell'esecutivo di imprimere una forte accelerazione al tema dell'autonomia differenziata, considerato una priorità politica e uno snodo necessario per dare piena ed effettiva attuazione alla riforma del Titolo V del 2001.

L'approvazione della legge n. 86 del 2024 ha dato vita ad un dibattito ampio e spesso polarizzato, nel quale sono emerse numerose criticità sia sul piano tecnico-giuridico, sia su quello politico e socio-economico. I profili di criticità che erano stati maggiormente rilevati attenevano a diversi aspetti: si evidenziava il rischio di una eccessiva marginalizzazione del Parlamento; si dubitava sulla scelta di utilizzare una legge-quadro ordinaria «poiché destinata ad avere una forza minore, una *vis carens* rispetto alle leggi di recepimento che hanno carattere rinforzato, generando significative conseguenze sul piano dei rapporti tra le fonti»³; si aveva il timore che le Regioni avrebbero potuto richiedere competenze in tutte le 23 materia potenzialmente delegabili, senza la necessità di dimostrare specificità territoriali o effettive esigenze funzionali, trasformando l'autonomia differenziata da strumento di valorizzazione delle peculiarità regionali a meccanismo di espansione generalizzata dei poteri locali.

Ancora più divisivo è stato il tema del finanziamento: il combinato disposto degli artt. 4, 5 e 9 – con la previsione dell'invarianza di spesa, del ricorso alla spesa storica e della compartecipazione al gettito erariale come cardine del sistema – ha alimentato il timore che l'autonomia possa cristallizzare, anziché ridurre, le disuguaglianze già profonde tra Nord e Sud.

Non a caso, le Regioni Puglia, Toscana, Sardegna e Campania⁴ hanno impugnato la legge davanti alla Corte costituzionale, denunciandone il carattere

³ AMOROSI M.C., op. cit., p. 86.

⁴ In precedenza, la Regione Campania e la Regione Emilia-Romagna avevano adottato due delibere consiliari con l'obiettivo di promuovere un referendum abrogativo della legge in esame. Successivamente, si sono aggiunte anche le Regioni Puglia, Sardegna e Toscana. Parallelamente, nel mese di luglio è stato costituito un Comitato promotore per l'abrogazione della legge sull'autonomia differenziata, che in poche settimane è riuscito a raccogliere oltre 500.000 firme.

divisivo e la potenziale violazione dei principi di solidarietà, uguaglianza e unità economica della Repubblica.

1.1. La sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale

Sin dalla sua approvazione, la Legge n. 86 del 2024 è stata oggetto di un acceso confronto politico-istituzionale, tanto che sono state sollevate molteplici questioni di legittimità costituzionale⁵, in via principale, da parte di diverse Regioni: le Regioni Puglia e Toscana mediante ricorsi notificati il 9 agosto 2024 e depositati in cancelleria il medesimo giorno; la Regione Campania e la Regione autonoma Sardegna con ricorsi notificati il 26 agosto 2024 e depositati in cancelleria il 27 agosto dello stesso anno. Tali ricorsi sono stati iscritti rispettivamente ai numeri 28, 29, 30 e 31 reg. ric. 2024. I motivi d'impugnazione adottati dalle ricorrenti sono numerosi e ciascuno dei ricorsi risulta ben articolato.

«Per la terza volta nella storia della sua giurisprudenza, la Corte costituzionale ha adottato una decisione di portata generale sulla struttura della Repubblica “una e indivisibile, che riconosce e promuove le autonomie locali” (art. 5 Cost.)»⁶. La sentenza n. 192 del 2024 della Consulta è stata definita da alcuni come una «tappa fondamentale nella storia della giustizia costituzionale italiana»⁷, da altri come una pronuncia

«di sistema e dottrinale, con la quale il Giudice delle leggi non ha soltanto dichiarato illegittima, in diverse sue parti, la l. n. 86 del 2024, attuativa dell'art. 116, co. 3, Cost., ponendo limiti non facilmente sormontabili al processo attuativo dell'autonomia differenziata, ma ha dato anche agli attori politici alcune indicazioni importanti in merito al possibile sviluppo del regionalismo italiano»⁸.

⁵ Nel punto 1 del Considerato in diritto della sent. n. 192 del 2024, si afferma che tale legge viene impugnata «nella sua totalità e anche con riferimento a specifiche disposizioni».

⁶ MORELLI A., *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia insieme*, 28 gennaio 2025.

⁷ V. TARLI BARBIERI G., *Il Presidente del consiglio nella legge Calderoli prima e dopo la sent. 192/2024*, in *Le Regioni*, n. 1/2025, p. 93 ss. Lo stesso autore la definisce come una pronuncia “enciclopedica”, idonea a trascendere la contingenza del caso concreto per proiettarsi nel sistema costituzionale in una prospettiva di lungo periodo.

⁸ Cfr. MORELLI A., *Il volto del regionalismo italiano e i suoi lineamenti incerti*, in *Diritto regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2/2025, p. 334.

Un aspetto significativo della suddetta sentenza consiste nel fatto che la sua portata non si esaurisce nella mera declaratoria di illegittimità di alcune disposizioni della legge n. 86 del 2024. Tale profilo, infatti, appare quasi marginale, sia per la natura essenzialmente procedurale della legge stessa – la cui efficacia prescrittiva risulta limitata – sia per il ruolo ancillare che la Corte attribuisce alla disciplina legislativa rispetto ai principi costituzionali che governano il regionalismo differenziato. Il vero nucleo innovativo della decisione si coglie nella capacità della Corte di costruire un quadro interpretativo unitario, capace di enucleare principi di valenza generale destinati non soltanto ad orientare la futura attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., ma anche a rifondare complessivamente la lettura del Titolo V. Attraverso una ricostruzione ampia e sistematica, la Corte non si limita a valutare la legittimità delle singole norme, ma individua criteri generali che incideranno profondamente sullo stato dell'arte del regionalismo italiano.

Sinteticamente si può affermare che dalla sentenza n. 192 del 2024 emergono tre fondamentali meccanismi di garanzia. Anzitutto, la Corte richiede che il trasferimento riguardi funzioni e non materie, sulla base del principio di sussidiarietà⁹. In secondo luogo, viene riaffermata la piena emendabilità parlamentare della legge di approvazione delle intese, così da restituire alle Camere un ruolo centrale nel procedimento. Infine, la Corte ribadisce che la devoluzione delle funzioni incidenti sui diritti civili e sociali può avvenire solo previa determinazione dei LEP – quale condizione imprescindibile per garantire l'uguaglianza sostanziale sul territorio nazionale.

La Consulta, nell'esaminare le questioni addotte dalle ricorrenti, ha prima di tutto affermato i principi posti alla base del regionalismo. La Costituzione definisce l'Italia come Repubblica «una e indivisibile»¹⁰, fondata sull'unità del popolo titolare della sovranità¹¹, pur riconoscendo un pluralismo politico, sociale,

⁹ Al punto 4.1 del Considerato in diritto, la Corte sostiene che il principio di sussidiarietà costituisce la vera chiave di volta capace di mantenere saldo il collegamento tra l'unità della Repubblica e l'autonomia delle Regioni, incluse quelle che accedono a forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. La Corte a tal proposito afferma il ruolo decisivo che ha assunto questo principio, partendo dalle fonti costituzionali (art. 118 e 120, comma 2, Cost.), fino all'estensione progressiva mediante la configurazione della “chiamata in sussidiarietà” ex sent. n. 303 del 2003.

¹⁰ Art. 5 Cost.

¹¹ Art. 1, comma 2, Cost.

culturale, religioso, scolastico ed economico¹². Tale pluralismo istituzionale non compromette l'unità del popolo e della Nazione, che si fonda su valori condivisi e sulla rappresentanza politica nazionale affidata esclusivamente al Parlamento¹³, escludendo l'esistenza di «popoli regionali»¹⁴ titolari di sovranità.

La riforma costituzionale del Titolo V del 2001, pur ampliando le autonomie regionali, non ha reso omogenea la condizione giuridica di Stato, Regioni ed enti territoriali. In una società pluralistica, la molteplicità di interessi richiede canali istituzionali differenziati per tradursi in politiche pubbliche, rendendo il regionalismo «un'esigenza insopprimibile»¹⁵ tutelata dalla Costituzione.

Inoltre, la Costituzione attribuisce al Parlamento la responsabilità esclusiva di comporre il pluralismo istituzionale e di tutelare le esigenze unitarie della Repubblica, garantendo trasparenza, confronto politico e continuità nell'indirizzo legislativo (artt. 117, secondo e terzo comma, 119, terzo comma, Cost.). Il regionalismo italiano, pur introducendo differenze tra le Regioni, è di tipo cooperativo¹⁶ e non duale: le autonomie differenziate previste dall'art. 116, comma 3, Cost., devono essere esercitate nel rispetto del principio di leale collaborazione, come strumento per attuare i principi costituzionali, garantire i diritti fondamentali e promuovere il bene comune, senza compromettere la coesione sociale, l'unità nazionale e la stabilità della democrazia. La Corte in aggiunta afferma che il sistema costituzionale concilia l'unità e indivisibilità della Repubblica con l'autonomia regionale e con la differenziazione *ex art.* 116, comma 3, Cost., attraverso il principio di sussidiarietà, cardine tanto dell'ordinamento europeo¹⁷ quanto di quello italiano.

Il principio di sussidiarietà, riconosciuto negli artt. 118 e 120 Cost. e sviluppato dalla giurisprudenza costituzionale anche con riguardo alla funzione legislativa tramite la “chiamata in sussidiarietà”¹⁸, impone che l'attribuzione delle

¹² Artt. 2, 8, 9, 17, 18, 21, 33, 39, 41, 48, 49, 118, comma 4, Cost.

¹³ V. Corte cost., Sent. n. 106 del 2002.

¹⁴ V. Corte cost., Sent. n. 365 del 2007.

¹⁵ Punto 4 del Considerato in diritto.

¹⁶ Corte cost., Sent. n. 121 del 2010, punto 18.2 del Considerato in diritto.

¹⁷ Art. 5 TUE ed anche il Protocollo n.2. Il principio è poi riconosciuto anche dal diritto costituzionale di alcuni Stati membri, come ad esempio l'art. 72 della Costituzione francese e l'art. 6 della Costituzione portoghese.

¹⁸ Vedi par. 3.3 Cap. I.

funzioni avvenga sulla base di un giudizio di adeguatezza riferito a specifiche funzioni e non all'intera materia, poiché quest'ultima contiene compiti eterogenei che possono richiedere allocazioni diverse tra livelli territoriali. Ne deriva che l'art. 116, comma 3, Cost. va interpretato nel senso che la devoluzione riguarda singole funzioni, legislative o amministrative, "concernenti" le materie ivi elencate, e non interi blocchi materiali. L'attribuzione di ulteriori autonomie non è, dunque, esito di valutazioni politiche o di logiche di potere, ma deve essere orientata all'interesse generale - *ex parte populi* -, costituendo strumento per la migliore attuazione dei principi costituzionali. Inoltre, la Corte enuncia il principio di cui all'art. 97 Cost. secondo cui alcune funzioni devono rimanere al livello più elevato, che sia lo stato o l'UE, al fine di tutelare l'unità del mercato o la cura degli interessi nazionali unitari.

Altre funzioni, invece, risultano più adeguatamente allocate localmente. Tale adeguatezza nell'attribuzione delle funzioni ad un livello di governo va valutata secondo i criteri dell'efficacia, dell'efficienza nell'allocazione delle funzioni e dell'equità nella distribuzione. La Costituzione ha predisposto un assetto generale delle competenze, ma la sussidiarietà consente flessibilità, riconosciuta anche tramite il potere sostitutivo (art. 120 Cost.) e la "chiamata in sussidiarietà".

L'art. 116, comma 3, Cost. è una clausola di flessibilità ulteriore, che permette deroghe solo se motivate da un'istruttoria approfondita, fondata su parametri oggettivi e trasparenti cui si riferisce la soluzione prescelta. Sempre la Corte aggiunge che talune materie contemplate nell'art. 116 presentano ostacoli strutturali alla devoluzione di funzioni, specie legislative, per ragioni tecniche, economiche e di rispetto del diritto UE¹⁹. In tali ambiti, il trasferimento è possibile solo in via eccezionale e con motivazioni particolarmente stringenti, data la pervasività del diritto europeo, la presenza di interessi nazionali indivisibili, la necessità di uniformità regolatoria e l'elevato rischio di frammentazione.

Un ulteriore profilo di rilievo, che contribuisce a chiarire la portata sistematica della pronuncia, riguarda la particolare tecnica decisoria adottata dalla Corte nel distinguere il piano della legge di attuazione da quella della norma

¹⁹ Tali materie sono il commercio con l'estero, l'ambiente, l'energia, i porti, gli aeroporti civili e le grandi reti di trasporto, le professioni, l'ordinamento della comunicazione, nonché le norme generali sull'istruzione, che hanno natura unitaria e attengono all'identità culturale nazionale.

costituzionale, così da scongiurare l'impressione – affiorata in parte dai ricorsi regionali – che la disciplina legislativa fosse una diretta, e perciò insindacabile, proiezione della norma costituzionale di riferimento. Nei ricorsi, infatti, si intravedeva la difficoltà di separare criticamente la contestazione della legge n. 86 del 2024 da quella della disposizione costituzionale²⁰ che essa intendeva attuare. Esso lasciava intravedere un rischio interpretativo tutt'altro che secondario: quello per cui la legge n. 86 potesse essere letta come una “riproduzione fedele” del dettato costituzionale, e in quanto tale, sottratta al sindacato di legittimità se non al prezzo, teoricamente possibile ma concretamente improbabile, di una messa in discussione della stessa norma costituzionale di riferimento²¹.

La Corte sceglie consapevolmente di evitare tale esito, compiendo un'operazione argomentativa decisiva per tenere distinto – e ordinato – il livello della Costituzione da quello della legislazione ordinaria. Da un lato, l'art. 116, comma 3, viene interpretato in modo conforme ai principi supremi dell'ordinamento e in particolare al nucleo irrinunciabile dell'unità repubblicana e dell'eguaglianza sostanziale – recuperandone la natura di norma aperta, elastica, vincolata alla garanzia dei diritti e alla coesione del sistema. Dall'altro, la legge n. 86 del 2024 è oggetto di intervento manipolativo ampio e differenziato: il testo legislativo viene rimodellato, depurato delle sue potenzialità distorsive e ricondotto entro un perimetro coerente con i principi costituzionali.

In tal modo, la Corte riesce a preservare la validità della previsione costituzionale, evitando il «calice amaro»²² di un sindacato diretto sulla compatibilità con i principi supremi, e al contempo riafferma la propria funzione di garante del sistema attraverso un controllo penetrante sulla legge ordinaria. Pertanto, si può ritenere che, in questo senso, la separazione tra norma costituzionale e legge ordinaria si rivela non solo una scelta interpretativa, ma una vera e propria operazione di sistema, idonea a prevenire derive applicative e a ristabilire un corretto ordine delle fonti nel processo di attuazione dell'autonomia differenziata.

²⁰ In almeno una delle impugnazioni, sia pure in via subordinata, si evocava la possibile tensione della novella introduttiva del regionalismo differenziato con i principi supremi dell'ordinamento, in particolare con il principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

²¹ Come avvenne nel caso emblematico della sentenza n. 1146 del 1988 legata ai principi supremi.

²² V. MORELLI A., op. cit.

La sentenza, a seguito dell'enunciazione dei principi costituzionali fondanti il regionalismo differenziato, passa all'analisi delle eccezioni di inammissibilità dei ricorsi da parte dell'Avvocatura dello Stato e della Regione Veneto per «difetto di motivazione sulla ridondanza»²³, «difetto di interesse ad agire»²⁴; la Regione Piemonte a sua volta eccepisce l'inammissibilità dei ricorsi perché «non notificati alle regioni controinteressate»²⁵.

Prima ancora di passare all'analisi dei gruppi di questioni, la Corte affronta la questione dell'applicabilità dell'art. 116, comma 3, Cost. alle Regioni a statuto speciale, poiché da essa dipende la fondatezza di tutte le censure che la Sardegna propone in qualità di potenziale richiedente dell'autonomia differenziata. Pur riconoscendo che, in astratto, la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 può estendere alle regioni speciali anche norme del Titolo V di natura procedimentale, la Corte esclude che ciò possa valere per l'art. 116, comma 3, Cost. Tale disposizione, infatti, riguarda esclusivamente le Regioni ordinarie e non può essere considerata una "forma di autonomia più ampia" suscettibile di estensione, poiché introduce un meccanismo di differenziazione estraneo alla logica e alla struttura degli statuti speciali, i quali prevedono già peculiari forme di autonomia. L'art. 116, comma 3, Cost. non può dunque essere ricondotto alla clausola di maggior favore, né inserito negli statuti speciali, essendo incompatibile con la disciplina speciale e con la *ratio* della procedura di differenziazione, destinata a rompere l'uniformità delle sole regioni ordinarie. Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, della legge impugnata – che estendeva l'autonomia differenziata alle Regioni speciali – e, per effetto di tale inapplicabilità, la non fondatezza di tutte le censure con cui la Sardegna lamentava la lesione di prerogative costituzionali che essa, in realtà, non possiede.

²³ Punto 5.1 del Considerato in diritto.

²⁴ Punto 5.2 del Considerato in diritto.

²⁵ Punto 5.3 del Considerato in diritto.

1.2 La sentenza n. 10 del 2025 della Corte costituzionale e il nuovo perimetro applicativo della legge n. 86 del 2024

Il 7 febbraio 2025 la Corte costituzionale ha depositato la sentenza n. 10, con la quale ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum popolare volto all'abrogazione della legge n. 86 del 2024, concernente le disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, comma 3, della Costituzione. La decisione rappresenta l'esito di un articolato procedimento referendario, nel quale con ordinanza del 12 dicembre 2024, l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352, ha riconosciuto la conformità alla legge della richiesta di *referendum* popolare abrogativo relativa alla legge n. 86 del 2024, nella misura residua sopravvissuta agli effetti della sentenza n. 192 del 2024. Quest'ultima, infatti, aveva prodotto una caducazione, sostituzione e integrazione di numerose disposizioni della legge, incidendo sul contenuto normativo e sugli effetti della disciplina, pur lasciando in vita alcune parti residue.

La proposta di *referendum* era stata avanzata da oltre cinquecentomila cittadini, nonché dai Consigli regionali di Campania, Emilia-Romagna, Puglia, Toscana e dalla Regione autonoma Sardegna, con l'intento di ottenere l'abrogazione integrale della legge in oggetto. Al fine di garantire una rappresentazione più chiara e completa dell'oggetto della consultazione, e tenendo conto delle osservazioni dei promotori, l'Ufficio centrale ha proceduto all'integrazione del quesito originario, aggiungendo la precisazione relativa agli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024.

Il quesito unificato così formulato, ritenuto conforme alle disposizioni di legge, recita:

«Volete voi che sia abrogata la legge 26 giugno 2024, n. 86, “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come risultante a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024”?».

La Corte costituzionale ha osservato che, a seguito della sentenza n. 192, il testo della legge oggetto di richiesta di abrogazione è stato profondamente

modificato mediante un intervento dal significativo effetto demolitorio, in parte caducatorio, in parte sostitutivo o aggiuntivo. Proprio per questo, il quesito referendario finisce per riguardare una porzione residuale della legge, di per sé difficilmente comprensibile.

Nella valutazione della Corte costituzionale, pur non rilevandosi alcuna causa di inammissibilità di carattere formale *ex art. 75*, comma 2, la questione centrale riguardava la chiarezza del quesito. La Corte ha osservato che, a seguito dell'ampio effetto demolitorio della sentenza n. 192, «il contenuto della parte residuale della legge è divenuto di difficile decifrazione, sia quanto ai contenuti dispositivi sia quanto agli effetti normativi da essi prodotti, rendendo oscuro per l'elettore l'oggetto del quesito»²⁶ e compromettendo la possibilità di esprimere un voto libero e consapevole.

Inoltre, l'incertezza investiva le finalità del *referendum* stesso. La consultazione, infatti, avrebbe potuto essere interpretata non come un giudizio sulla legge ordinaria in quanto tale, ma come un pronunciamento sulla legittimità o opportunità dell'art. 116, comma 3, Cost., materia riservata alla revisione costituzionale e non suscettibile di *referendum* abrogativo.

La Corte ha sottolineato che il quesito non avrebbe assicurato la distinzione necessaria tra l'esame di una legge ordinaria e una valutazione sul principio costituzionale che la legge attua, trasformandosi in una forma di "polarizzazione identitaria" su un tema che non può essere affrontato attraverso *referendum* abrogativo, ma esclusivamente tramite procedimento di revisione costituzionale.

Dal punto di vista pratico, la sentenza lascia aperta la possibilità di future iniziative referendarie solo su porzioni specifiche della normativa ordinaria, purché chiaramente circoscritte e prive di implicazioni sull'esercizio dell'autonomia differenziata in generale. In altre parole, eventuali nuovi *referendum* potranno riguardare esclusivamente aspetti puntuali delle modalità applicative della disciplina, senza mettere in discussione la legittimità costituzionale dell'art. 116, comma 3, né l'esistenza complessiva della legge di attuazione

²⁶ V. FERRARA A., *Nota a sentenza n. 10/2025*, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini".

2. Analisi delle questioni esaminate dalla Corte nella sentenza n. 192 del 2024.

Le questioni che vengono sollevate nei ricorsi in parte si sovrappongono tra loro e pertanto, il giudice delle leggi, ha deciso²⁷ di raggrupparle in alcune aree tematiche²⁸: a) questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. (punti 7 e 8 del Considerato in diritto); b) questioni in materia di fonti del diritto (punti da 9 a 13 del Considerato in diritto); c) questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) (punti da 14 a 16 del Considerato in diritto); d) questioni in tema di leale collaborazione (punti da 17 a 21 del Considerato in diritto); e) questioni in materia finanziaria (punti da 22 a 29 del Considerato in diritto); f) altre questioni (punti 30 e 31 del Considerato in diritto).

Sinteticamente si può affermare che dalla sentenza n. 192 del 2024 emergono tre fondamentali meccanismi di garanzia. Anzitutto, la Corte richiede che il trasferimento riguardi funzioni e non materie, sulla base del principio di sussidiarietà²⁹. In secondo luogo, viene riaffermata la piena emendabilità parlamentare della legge di approvazione delle intese, così da restituire alle Camere un ruolo centrale nel procedimento. Infine, la Corte ribadisce che la devoluzione delle funzioni incidenti sui diritti civili e sociali può avvenire solo previa determinazione dei LEP – quale condizione imprescindibile per garantire l'uguaglianza sostanziale sul territorio nazionale.

2.1. a) questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

Nel prosieguo della sentenza, la Corte costituzionale prosegue con l'analisi del primo gruppo di questioni. Il primo motivo di ricorso, avanzato dalla Regione

²⁷ Si veda punto 3 del Considerato in diritto.

²⁸ Le singole questioni saranno approfondite nei sottoparagrafi successivi.

²⁹ Al punto 4.1 del Considerato in diritto, la Corte sostiene che il principio di sussidiarietà costituisce la vera chiave di volta capace di mantenere saldo il collegamento tra l'unità della Repubblica e l'autonomia delle Regioni, incluse quelle che accedono a forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. La Corte a tal proposito afferma il ruolo decisivo che ha assunto questo principio, partendo dalle fonti costituzionali (art. 118 e 120, comma 2, Cost.), fino all'estensione progressiva mediante la configurazione della "chiamata in sussidiarietà" ex sent. n. 303 del 2003.

Puglia³⁰, contesta la legge n. 86 del 2024 per violazione dell'art. 116, comma 3, Cost., sostenendo che lo Stato non potrebbe approvare una legge quadro attuativa. Sul piano processuale, la Regione ricorrente non fornisce argomentazioni circa la ridondanza del vizio sulle proprie competenze costituzionali. Ciononostante, occorre ricordare che l'art. 116, comma 3, Cost., pur non attribuendo direttamente competenze legislative o amministrative, contribuisce a definire l'assetto costituzionale delle Regioni, riconoscendo loro una facoltà che si realizza attraverso una procedura di natura pattizia. Ne consegue che una legge ordinaria che contrasti tale disposizione, alterando o comprimendo il corretto svolgimento della procedura pattizia, finisce per incidere sulla stessa posizione costituzionale delle Regioni. In risposta, la Regione Piemonte³¹ eccepisce l'inammissibilità del ricorso per contraddittorietà che però verrà bocciata in quanto ritenuta infondata dalla Corte. Quest'ultima, decide di respingere la questione in quanto sostiene che anche se la norma costituzionale non richiede espressamente una legge attuativa, lo Stato può legittimamente adottarla per disciplinare il procedimento di negoziazione e garantire un'attuazione ordinata e coordinata dell'autonomia differenziata, nel rispetto dei limiti costituzionali e dell'autonomia regionale.

Sebbene l'art. 116, terzo comma, Cost. non contenga un rinvio espresso alla legge, ciò non impedisce al legislatore statale di intervenire per definire le modalità applicative della norma costituzionale, purché nel rispetto dei limiti che garantiscono l'autonomia regionale e quella delle Camere. Una scelta di questo tipo non costituisce un *unicum*: già con la legge n. 131 del 2003, la cosiddetta legge La Loggia, il Parlamento ha disciplinato l'attuazione di diverse disposizioni del Titolo V che non richiedevano formalmente una legge attuativa, così come avvenuto, in altri ambiti, con la legge n. 140 del 2003 in relazione all'art. 68 Cost. Né l'esistenza, nell'art. 116, terzo comma, di una fonte rinforzata per l'approvazione delle singole intese preclude la possibilità di una legge ordinaria che definisca in via generale il procedimento³².

³⁰ Punto 7 del Considerato in diritto.

³¹ *Ibidem*.

³² La Corte costituzionale, con la sentenza n. 52 del 2016, ha infatti riconosciuto che il legislatore può legittimamente scegliere di regolare l'intero iter di formazione delle intese, anche individuando parametri idonei a guidare l'azione del Governo.

Nel primo gruppo di questioni rientrano anche le censure con cui le ricorrenti³³ contestano varie disposizioni della legge impugnata, poiché esse consentirebbero trasferimento “indiscriminati” potenzialmente riferibili «a tutte le funzioni di tutte le materie» richiamate dall’art. 116, comma 3, Cost., senza esigere alcun nesso con le specificità della Regione richiedente e, dunque, senza imporre una motivazione adeguata al riguardo.

La Corte ritiene che i ricorsi delle regioni “terze” siano ammissibili, poiché la violazione dei limiti dell’art. 116, terzo comma, Cost. configura uno speciale regime favorevole per una regione e incide sulla *par condicio* tra le regioni, quindi sulla loro posizione costituzionale. Ciò legittima le regioni a contestare la legge generale che superi i confini posti dalla norma costituzionale.

Le altre questioni³⁴ riguardano la legge n. 86 del 2024 e le disposizioni che consentono trasferimenti generici di funzioni, anche di intere materie, senza richiedere motivazioni specifiche basate sulla situazione della regione richiedente.

Nell’impostazione delineata dalla Corte costituzionale, la piena valorizzazione del principio di sussidiarietà incide profondamente sulle modalità di attuazione dell’autonomia differenziata, traducendosi in un insieme di vincoli e criteri operativi. La Corte, innanzitutto, chiarisce che la devoluzione non può mai avvenire mediante trasferimenti generalizzati riferiti alle “materie” dell’art. 117 Cost.³⁵, le quali rappresentano aggregati eterogenei ed astratti³⁶. Ciò che la Costituzione richiede, e che la giurisprudenza costituzionale ha progressivamente messo a fuoco, è una valutazione puntuale delle singole funzioni³⁷, in modo da individuare, per ciascuna di esse, il livello territoriale più idoneo a garantirne l’esercizio. In questa prospettiva, la sussidiarietà assume la forma di un giudizio di

³³ Si tratta dei motivi n. 2 della Regione Puglia, n. 1 della Regione Toscana, n. 11 della Regione Sardegna e n. 1 e 2 della Regione Campania.

³⁴ Trattate ai punti 8.3 e 8.4 del Considerato in diritto.

³⁵ V. MORELLI A., op. cit., in cui si sostiene che la Corte afferma l’esistenza di alcune materie per cui il trasferimento di funzioni è difficilmente giustificabile in base al principio di sussidiarietà. In altre parole, ritiene che ci siano settori in cui lo Stato dovrebbe rimanere titolare delle funzioni.

³⁶ In merito alle materie v. MANGIAMELI S., *Le materie di competenza regionale*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 1992; PALADIN L., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in Foro amm., n. 3/1971.

³⁷ Punto 4.1 del Considerato in diritto.: «L’art. 116, terzo comma, Cost. va interpretato coerentemente con il significato del principio di sussidiarietà, e pertanto la devoluzione non può riferirsi a materie o ad ambiti di materie, ma a specifiche funzioni».

adeguatezza, fondato tre criteri cardine: l'efficacia e l'efficienza dell'allocazione³⁸, l'equità nell'accesso ai diritti e la responsabilità politica.

Il primo criterio implica una valutazione complessiva delle economie di scala, della capacità gestionale dell'ente e dell'impatto sul sistema del suo complesso, imponendo inoltre che il trasferimento di funzioni non comporti un incremento della spesa pubblica e che il finanziamento avvenga secondo criteri di efficienza, escludendo il ricorso alla spesa storica³⁹.

Il secondo criterio – quello dell'equità – richiama la necessità di bilanciare l'autonomia con l'eguaglianza sostanziale, impedendo che differenze nelle risorse o nelle capacità amministrative delle Regioni producano divari di fruizione dei diritti fondamentali.

Il terzo criterio⁴⁰, infine, valorizza la responsabilità politica, rafforzando la legittimazione democratica attraverso la prossimità dell'autorità titolare delle funzioni e la comunità amministrata.

A garanzia della corretta applicazione di tali parametri, la Corte ribadisce l'esigenza di un'istruttoria preventiva approfondita⁴¹, da svolgersi prima dell'iniziativa regionale e della conclusione dell'intesa, articolata su basi metodologiche trasparenti, condivise e, ove possibile, validate scientificamente. Tale istruttoria deve giustificare in modo puntuale la deroga alla ripartizione ordinaria delle funzioni, dimostrando la coerenza della richiesta di differenziazione con le caratteristiche della funzione da trasferire e con il quadro territoriale, economico e sociale dell'ente territoriale interessato. Coerentemente con questa impostazione, la Corte individua un nucleo di materie per le quali la differenziazione funzionale⁴² è soggetta a limiti particolarmente stringenti tali per cui «motivi di ordine giuridico, tecnico o economico [...] ne precludono il trasferimento» e in relazione alle quali «l'onere di giustificare la devoluzione alla

³⁸ In conformità al principio del buon andamento ex art. 97 Cost.

³⁹ V. Punto 22.1 del Considerato. in diritto: «[...] il trasferimento della funzione non dovrebbe aumentare la spesa pubblica ma dovrebbe o ridurla o mantenerla inalterata, nel quale ultimo caso la gestione più efficiente si tradurrà in un miglioramento del servizio».

⁴⁰ V. Punto 4.2.3 del Considerato in diritto.

⁴¹ V. Punto 4.3 del Considerato in diritto. La questione dell'istruttoria verrà approfondita al paragrafo successivo.

⁴² MORELLI A., op. cit., a p. 336 le definisce materie "a differenziazione funzionale limitata".

luce del principio di sussidiarietà diventa particolarmente gravoso e complesso»⁴³. Pur non escludendo in astratto la possibilità di devolvere specifiche funzioni anche in tali ambiti, la Corte richiede un onere motivazionale rafforzato, fondato su esigenze di differenziazione e sulla dimostrazione della capacità effettiva delle Regioni di rispettare il diritto dell'UE. Al tempo stesso, la Corte sottolinea che la mera menzione di queste materie nell'art. 116, comma 3, Cost., non attenua in alcun modo i vincoli derivanti dalle materie trasversali, dal diritto europeo e dagli obblighi internazionali⁴⁴, che rimangono pienamente operanti.

2.1.1. La necessità di un'istruttoria tecnica a fondamento della richiesta di maggiore autonomia

L'introduzione di un'istruttoria tecnico-funzionale preventiva rappresenta uno degli aspetti più innovativi – al contempo più problematici – della sentenza n. 192 del 2024, poiché configura una fase procedimentale non contemplata né dall'art. 116, comma 3, Cost., né dalla legge n. 86 del 2024. Essa non si limita a raccogliere elementi tecnici, ma diventa lo snodo metodologico attorno al quale ruota l'intero processo di differenziazione, imponendo di definire criteri, parametri e modelli in grado di tradurre in prassi operativa il principio di sussidiarietà. Tale previsione segna una rottura con l'impostazione tradizionale del regionalismo italiano – fondata su un modello essenzialmente negoziale e politico – e richiama due precedenti significativi: l'esperienza della Commissione Giannini⁴⁵ negli anni Settanta, che portò all'elaborazione del d.P.R. n. 616 del 1977⁴⁶, e la struttura procedimentale sviluppata a livello europeo per l'attuazione della clausola di sussidiarietà. La Commissione Giannini, istituita in attuazione della legge n. 382

⁴³ V. Punto 4.4 del Considerato in diritto.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Presieduta da Massimo Severo Giannini, già capo di Gabinetto di Pietro Nenni al ministero per la Costituente. I lavori della Commissione si svilupparono dal 15 marzo 1975 al 14 maggio dello stesso anno.

⁴⁶ Sull'argomento v. GIANNINI M.S., *Del lavare la testa all'asino*, in BARBERA A., BASSANINI F. (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli Enti Locali. Commentario al Decreto 616 di attuazione della Legge 382*, Bologna, 1978.

del 1975⁴⁷, operò secondo un metodo rigorosamente scientifico e sistematico, elaborando una ricognizione delle funzioni “per settori organici” che avrebbe poi trovato attuazione nel d.P.R. n. 616 del 1977. Tale impostazione innovativa fu resa possibile da un contesto politico-istituzionale peculiare, segnato da una diffusa consapevolezza del fallimento della prima fase di regionalizzazione del 1972 e, soprattutto, da un clima di raro consenso tra le principali forze politiche sul rafforzamento dell'autonomia regionale come strumento di modernizzazione amministrativa. Negli anni dei governi Moro IV⁴⁸ e Andreotti III⁴⁹, la condivisione trasversale sull'esigenza di consolidare il decentramento consentì alla Commissione di lavorare in condizioni difficilmente replicabili nell'attuale scenario, oggi profondamente polarizzato.

Proprio in ragione dell'assenza di un analogo contesto di consenso cooperativo, appare plausibile ritenere che la Corte costituzionale, nel delineare il modello istruttorio richiesto dalla sentenza n. 192 del 2024, abbia implicitamente guardato alle esperienze maturate in sede europea nell'attuazione della clausola di sussidiarietà. Nel diritto dell'Unione, infatti, l'art. 5, par. 3, TUE e il Protocollo n. 2 impongono che ogni intervento nelle materie di competenza concorrente sia preceduto da una valutazione che dimostri l'incapacità degli Stati membri di raggiungere da soli gli obiettivi dell'azione e la maggiore efficacia dell'intervento europeo⁵⁰. Tale valutazione prende forma in una complessa istruttoria preventiva, fondata su documenti quali la relazione annuale su sussidiarietà e proporzionalità, le valutazioni d'impatto - che combinano analisi giuridiche, economiche e

⁴⁷ Legge 22 luglio 1975, n. 382 intitolata “Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione”, la quale rappresentò un passo importante per il processo di decentramento amministrativo previsto dall'art. 5 e dall'art. 118 Cost.

⁴⁸ Il clima di ampio consenso politico emerse già nel Governo Moro IV (1974-1976), sostenuto anche dal Partito Repubblicano italiano – storicamente vicino alle istanze autonomistiche, in continuità con la tradizione cattaneana – e dal Partito Socialista italiano, che guardava al rafforzamento delle Regioni come strumento di crescita e selezione della propria classe dirigente. Sul punto v. ROTELLI E., *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, Milano, 1967.

⁴⁹ Nel Governo Andreotti III (1976-1978), a guida esclusivamente democristiana, sostenuto dalla formula della «non sfiducia» da parte di PSI e PCI, il rilancio del decentramento costituì un elemento funzionale alla stabilità politica e alla gestione dei rapporti con le opposizioni. Sull'argomento v. PORENA D., *Il Governo della “non sfiducia”: le elezioni del 1976 e la formazione del Governo Andreotti III*, in *Federalismi.it*, n. 14/2014, p.1 ss.

⁵⁰ V. TESAURO G., *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, DE PASQUALE P. e FERRARO F. (a cura di), vol. 1, IV edizione, Napoli, 2023, p. 66 ss.

statistiche – e i pareri del Comitato delle Regioni, tutti strumenti volti a preservare l’equilibrio tra i diversi livelli di governo. Sebbene formalmente qualificati come atti tecnici, questi strumenti svolgono in realtà una funzione essenzialmente politica⁵¹: mirano a costruire consenso attorno alla proposta della Commissione e a conferirle legittimazione dinanzi agli Stati membri e ai Parlamenti nazionali, ai quali è riconosciuto, attraverso il cosiddetto *early warning system*, il potere di contestare eventuali violazioni del principio di sussidiarietà. Proprio perché tale istruttoria riveste un ruolo di legittimazione politica, la Corte di Giustizia ha progressivamente ridotto il proprio sindacato ad un controllo puramente estrinseco, limitato a verificare la presenza di una motivazione plausibile, senza valutare il merito delle scelte operate⁵².

Se un modello analogo dovesse radicarsi nel sistema italiano, l’istruttoria richiesta dalla sentenza n. 192 del 2024 potrebbe trasformarsi, nella pratica, in un meccanismo che conferisce una veste tecnica a decisioni di natura politica, con conseguenze significative sulla capacità della Corte costituzionale di esercitare un controllo effettivo. L’esistenza di una motivazione articolata, anche se politicamente orientata, rischierebbe di comprimere la possibilità del giudice costituzionale di entrare nel merito delle valutazioni operate, riducendo la tutela costituzionale a una verifica formale di coerenza e plausibilità. Tale rischio appare particolarmente rilevante nelle materie qualificate dalla stessa sentenza come “a differenziazione funzionale limitata”, per le quali la Corte ha prefigurato uno scrutinio particolarmente rigoroso: di fronte a istruttorie complesse e dettagliate, anche il controllo più penetrante rischierebbe di diventare difficilmente praticabile.

Le ricadute dell’istruttoria non si esauriscono però sul piano del controllo di legittimità. Esse investono direttamente anche il ruolo del Parlamento nel procedimento di attuazione dell’art. 116, comma 3. La sentenza n. 192 del 2024⁵³ ribadisce la pienezza del potere emendativo parlamentare, fondato sulla natura della

⁵¹ Sull’argomento v. CECILI M., *La sussidiarietà al centro dei lavori parlamentari? L’early warning mechanism alla luce di recente parere motivato del Senato in materia di sicurezza aerea*, in Forum di Quaderni costituzionali, 17 maggio 2016.

⁵² Si veda, in questa prospettiva, la sentenza Estonia c. Parlamento e Consiglio (C-508/13, 2015), in cui si è evidenziato come il principio di sussidiarietà operi, nella prassi, più quale strumento di legittimazione politico-istituzionale dell’azione europea che come limite giuridico effettivamente idoneo a circoscriverla.

⁵³ Punto 11.2 del Considerato in Diritto.

legge di approvazione dell'intesa, che incide sul riparto delle competenze costituzionali e sul regime finanziario delle funzioni trasferite. Tuttavia, questo principio è indebolito dalla stessa Corte quando afferma che ogni modifica sostanziale del testo approvato dalla Regione e dal Governo imporrebbe la riapertura del negoziato. Ne deriva quindi un paradosso istituzionale: il Parlamento conserva in teoria il potere di emendare, ma l'effettivo esercizio di tale prerogativa risulta politicamente e proceduralmente oneroso. L'inserimento di un'istruttoria particolarmente articolata tende ad ampliare lo squilibrio tra Governo e Parlamento: un disegno di legge corredato da una motivazione tecnica complessa, infatti, riduce sensibilmente la possibilità per le Camere di modificare il testo, perché le conclusioni vengono presentate come oggettive e fondate su dati tecnici. In questo scenario, la progressiva tecnicizzazione del procedimento rischia di trasformare la facoltà parlamentare di emendare il testo in un potere solo formale.

La difficoltà è ulteriormente aggravata dall'intimo rapporto che lega le funzioni amministrative alle corrispondenti competenze legislative. Nella teoria e nella prassi costituzionale, il trasferimento di una funzione amministrativa comporta quasi inevitabilmente il trasferimento della relativa potestà normativa⁵⁴, poiché sarebbe irrazionale pretendere che un ente amministri sulla base di leggi adottate da un altro livello di governo. Questo vincolo sistemico rende ancora più complesso delineare un'istruttoria coerente: le valutazioni tecniche sulle funzioni amministrative non possono prescindere da considerazioni politiche e normative, e finirebbero per sollevare questioni di grande rilievo sul rapporto tra legislazione e amministrazione. La stessa nozione di efficienza, centrale nella costruzione dell'istruttoria, risulta particolarmente ambigua quando applicata alla funzione legislativa, per sua natura espressione di scelte politiche e non di meri criteri tecnico-economici. Ne deriva che la configurazione concreta dell'istruttoria non è un dettaglio procedurale, ma un nodo strutturale che indice sulla stessa tenuta del modello di regionalismo delineato dalla sentenza n. 192.

⁵⁴ V. MAINARDIS C., *Principio di sussidiarietà, devoluzione delle funzioni, dimensione dell'autonomia regionale*, in Le Regioni, fascicolo 3/2025.

2.2. b) Questioni in materia di fonti del diritto

Il secondo gruppo di questioni concerne le fonti del diritto. Tutte le Regioni hanno contestato l'art. 3 della legge n. 86/2024⁵⁵, ritenendo che la delega al Governo per la fissazione dei LEP, richiamando i criteri della legge n. 197/2022, fosse generica e insufficiente, configurando una “delega in bianco” contraria all'art. 76 Cost. La Corte accoglie tali censure per i commi 1, 7 e 9: il comma 1 non fornisce criteri direttivi adeguati e uniformi per i vari settori, essendo la materia complessa e trasversale, con impatti sulle competenze regionali. Nel comma 7 si contesta la previsione che attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti e previo parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari, la possibilità di aggiornare i LEP mediante un atto sub-legislativo (D.P.C.M.) anche per adeguamenti tecnici legati a evoluzioni socio-economiche o tecnologiche. La Corte ha rilevato che tale meccanismo risulta intrinsecamente contraddittorio e dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti, poiché consente a un atto sub-legislativo di modificare decreti legislativi futuri ancora inesistenti, conferendo di fatto al D.P.C.M. natura di fonte primaria e creando una fonte concorrente, in violazione degli artt. 3 e 76 Cost.

L'accoglimento della questione relativa all'art. 3, comma 9, comporta, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale – con effetti decorrenti dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024 – delle disposizioni la cui efficacia esso preservava, vale a dire i commi da 791 a 801-*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022. Resta comunque valido l'intero lavoro istruttorio e ricognitivo svolto sulla base di tali norme.

In applicazione dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità consequenziale si estende anche all'art. 3, comma 10, che è strettamente collegato al comma 9 e che faceva «salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard» effettuata ai sensi dei citati commi della legge n. 197 del 2022, fino all'adozione dei decreti legislativi previsti dal medesimo articolo.

⁵⁵ Si tratta dei motivi n. 4 della Regione Puglia, n. 5 della Regione Toscana, n. 8 della Regione Campania, n. 12 della Regione autonoma Sardegna.

2.3. c) Questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP)

La sentenza in questione costituisce un riferimento cruciale nella giurisprudenza costituzionale sul regionalismo italiano anche perché affronta in maniera sistematica il complesso equilibrio tra autonomia regionale e uguaglianza territoriale⁵⁶, ponendo in evidenza le tensioni insite nell'attuazione del regionalismo differenziato. La Corte richiama esplicitamente il rischio di disuguaglianze⁵⁷ derivanti dalle differenti capacità fiscali e amministrative delle Regioni, sottolineando la necessità di ancorare l'intero processo ai principi di solidarietà e perequazione, considerati strumenti imprescindibili per il riequilibrio territoriale.

Sul piano operativo, la Corte individua nei livelli essenziali delle prestazioni⁵⁸ lo strumento centrale per garantire che la devoluzione di funzioni con rilevanza per i diritti civili e sociali non produca squilibri ingiustificati.

L'obiettivo dei LEP è assicurare, ove possibile, uno *standard* di tutela superiore al nucleo minimo dei diritti, in coerenza con i principi di uguaglianza sostanziale e di rimozione degli ostacoli economici e sociali che limitano la piena realizzazione della persona. In questa prospettiva, i LEP rappresentano «il frutto di un bilanciamento, da operare tenendo conto delle risorse disponibili»⁵⁹. Nel contesto dell'attribuzione di forme particolari di autonomia alle Regioni, la normativa impugnata ha subordinato il conferimento di tali poteri alla definizione dei LEP e dei costi *standard* ad essi correlati. Dal combinato disposto tra gli artt. 116, comma 3, Cost., 117, comma 2, lett. m), Cost. e gli artt. 2, 3, comma 2, e 5 Cost. – recanti i principi di solidarietà, di eguaglianza sostanziale e di unità – emerge che la concessione di autonomia deve essere accompagnata dalla fissazione preventiva di *standard* uniformi, ogniquale volta la funzione devoluta incida su diritti civili o sociali. «La determinazione dei LEP (e dei relativi costi standard)

⁵⁶ L'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

⁵⁷ Punto 14 del Considerato in diritto.

⁵⁸ Di seguito LEP.

⁵⁹ Punto 14.1 del Considerato in diritto.

rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale»⁶⁰.

La disciplina vigente aveva introdotto a distinzione tra materie “LEP” e “no-LEP”⁶¹, prevedendo che alcune funzioni potessero essere trasferite senza la preventiva definizione dei livelli essenziali. Tuttavia, tale distinzione non può essere determinata a priori: ogni funzione va valutata caso per caso per accertarne l’effettiva incidenza su diritti civili o sociali. Se questa incidenza è accertata, la definizione dei LEP e dei costi *standard* diventa indispensabile anche per funzioni appartenenti a materie “no-LEP”.

Inoltre, la Corte ha contestato la mancanza di criteri direttivi chiari nella legge delega, osservando che la normativa impugnata si limitava a indicazioni generiche e puramente procedurali, insufficienti a guidare concretamente la determinazione dei LEP. Considerata la delicatezza della materia – che incide sia sui diritti fondamentali sia su ambiti di competenza regionale – la definizione dei LEP richiede criteri specifici e differenziati per settore. Un rinvio indistinto e indifferenziato non è quindi sufficiente e si traduce in una mancanza di determinatezza della delega. Tale difetto comporta la violazione dell’art. 76 Cost. e incide sulle attribuzioni regionali, poiché un potere delegato privo di limiti e indirizzi chiari porta un assetto complessivo non conforme al riparto costituzionale delle competenze, specie in un ambito come quello dei LEP che attraversa molteplici materie regionali.

Analogamente, è stata reputata fondata la questione sollevata dalla regione Campania che mirava a censurare la previsione⁶² che consentiva la modifica dei criteri per la determinazione dei LEP tramite atti sub-legislativi, come i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Tale meccanismo è incompatibile con il sistema delle fonti, perché attribuisce ad un atto secondario la possibilità di modificare una legge, configurando una fonte primaria attraverso uno strumento subordinato. Tale impostazione, oltre a violare l’art. 3 Cost., limita indebitamente

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Individuate all’art. 3, comma 3, della legge delega. Nel Punto 15.2 del Considerato in diritto, la Corte afferma che «Questa, dunque, è la norma che individua le materie “no-LEP”, cioè che consente di attribuire forme particolari di autonomia, in tali materie, a prescindere dalla previa determinazione dei LEP».

⁶² Art 3, comma 9 della l. n. 86 del 2024.

l'autonomia delle Regioni, poiché i LEP incidono trasversalmente su numerose materie di competenza regionale.

In definitiva, la sentenza indica che, affinché il regionalismo differenziato non comprometta il principio di uguaglianza sostanziale, i LEP dovrebbero operare a valle dei meccanismi perequativi, vincolando in parte gli enti territoriali e lasciando loro autonomia nella destinazione delle risorse eccedenti, rafforzando così la responsabilità politica regionale.

2.4. d) Questioni in tema di leale collaborazione

Il quarto gruppo di questioni affronta il tema della leale collaborazione nel procedimento di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Le ricorrenti lamentano, in generale, l'assenza o l'insufficienza del coinvolgimento della Conferenza unificata (o Stato-Regioni) sia nella fase di approvazione della legge n. 86/2024, sia nelle diverse fasi del procedimento di differenziazione, comprese proroghe, modifiche e monitoraggi successivi. Inoltre, la Conferenza unificata aveva comunque espresso parere sullo schema di legge il 2 marzo 2023.

Le censure principali delle Regioni Toscana⁶³, Puglia, Campania e Sardegna mirano a contestare la legittimità di diverse disposizioni - artt. 2, 3, 5, 7 e 8 -, ritenendo insufficiente il ruolo consultivo della Conferenza unificata o l'assenza di intese bilaterali tra regioni. Tuttavia, la Corte ha ritenuto tali questioni infondate o inammissibili: il principio di leale collaborazione non disciplina l'approvazione delle leggi statali, il procedimento di differenziazione è già regolato dall'art. 116, terzo comma, Cost., con un equilibrio costituzionale tra Stato e regione interessata, e la legge prevede comunque forme di partecipazione e informazione delle altre autonomie⁶⁴.

⁶³ In particolare, la Regione Toscana nel primo motivo di ricorso lamenta che la legge n. 86 del 2024 «nasce [...] su iniziativa governativa, senza alcuna consultazione con le Regioni, neppure in sede di Conferenza». La Corte dichiara infondata la censura: secondo giurisprudenza costante (Corte cost., Sent. n. 237 del 2017 e ribadito successivamente nelle sentenze nn. 130, 139 e 63 del 2024), il principio di leale collaborazione non si applica al procedimento legislativo statale.

⁶⁴ Art. 2, commi 1 e 4, della legge n. 86 del 2024.

Alcune contestazioni della Regione Puglia riguardano la fase successiva alla legge di differenziazione, in particolare l'art. 7, commi 1 e 2, relativo alla cessazione e al rinnovo delle intese, e l'art. 8, comma 1, sul monitoraggio degli oneri finanziari. La Corte ha ritenuto tali censure infondate o inammissibili: la cessazione o il rinnovo delle intese rientrano nella competenza legislativa dello Stato e, per quanto riguarda il rinnovo tacito, il principio di leale collaborazione non entra in gioco; inoltre, la legge non preclude eventuali iniziative dei consigli regionali, che possono comunque presentare progetti di legge ai sensi dell'art. 121, secondo comma, Cost. L'art. 8, comma 1, regola il monitoraggio sugli oneri finanziari e stabilisce che la Commissione paritetica «fornisce alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari».

Secondo la Regione Puglia, non è chiaro cosa debba intendersi per «adeguata» e quali iniziative possa intraprendere la Conferenza a seguito dell'informativa⁶⁵. In sintesi, quindi, l'art. 8 affida il monitoraggio finanziario alla Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, comprendente rappresentanti dello Stato, delle regioni e degli enti locali, con obbligo di fornire adeguata informativa alla Conferenza unificata, e non comporta un impatto negativo sulle regioni non differenziate né viola il principio di leale collaborazione. Inoltre, Tutte le ricorrenti avevano contestato l'art. 3, commi 1, 2 e 7, sostenendo una violazione del principio di leale collaborazione, in quanto tali disposizioni prevedevano soltanto il parere della Conferenza unificata anziché l'intesa relativamente ai decreti legislativi e ai D.P.C.M. per la determinazione e l'aggiornamento dei LEP. Tuttavia, queste questioni sono state dichiarate assorbite, poiché i commi 1 e 7 dell'art. 3 sono stati già dichiarati costituzionalmente illegittimi, e il comma 2 è risultato illegittimo in via consequenziale.

2.5. e) Questioni in materia finanziaria

La Corte costituzionale, dopo aver analizzato le quattro questioni sopradescritte, si concentra sulle questioni relative all'aspetto finanziario che

⁶⁵ Punto 17.3 del Considerato in diritto.

l'autonomia differenziata porta con sé, le quali saranno brevemente illustrate nella presente trattazione. La disciplina dei profili finanziari del regionalismo differenziato, così come delineata dalla legge impugnata, distingue in maniera chiara tra il finanziamento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e quello delle specifiche funzioni trasferite alle Regioni richiedenti, a seguito della concessione di maggiore autonomia.

Per quanto concerne i LEP, la normativa stabilisce che eventuali maggiori oneri derivanti dalla loro determinazione debbano essere preventivamente coperti dallo Stato. Tale previsione assicura l'uniformità delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, in conformità con il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3 della Costituzione, e tutela gli equilibri di bilancio mediante l'utilizzo di costi e fabbisogni *standard*⁶⁶.

Per le funzioni trasferite, invece, si applica una logica di invarianza finanziaria: il trasferimento non deve generare nuovi oneri per la finanza pubblica e deve garantire che la gestione regionale risulti più efficiente rispetto a quella statale, promuovendo la responsabilizzazione politica degli enti locali e il miglioramento della qualità dei servizi, in coerenza con gli artt. 5 e 119 Cost., che riconoscono l'autonomia delle Regioni e la responsabilità finanziaria nella gestione delle risorse. La legge richiede pertanto che le risorse necessarie siano determinate secondo criteri di gestione efficiente, depurate dalle inefficienze storiche, e che eventuali risparmi possano essere utilizzati dallo Stato per coprire funzioni residue o attività di monitoraggio.

Sul piano operativo, il meccanismo delle compartecipazioni al gettito dei tributi statali costituisce lo strumento principale di finanziamento delle funzioni trasferite. Tale meccanismo è coerente con la logica di neutralità del trasferimento "a costo zero", assicurando al contempo la tutela delle risorse delle Regioni terze e il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, come previsto dagli artt. 81 e 119 Cost.

⁶⁶ Nel punto 22.1 del Considerato in diritto la Consulta afferma quanto segue: Il legislatore statale dovrà reperire, se del caso, le necessarie maggiori risorse «coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio» (sempre art. 4, comma 1), basandosi sui costi e fabbisogni *standard* e nel rispetto dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009 (art. 9, comma 2, della legge impugnata).

La Corte costituzionale ha tuttavia dichiarato l'illegittimità dell'art. 8, comma 2, a seguito dell'impugnazione presentata dalla Regione Puglia, ritenendo che la previsione di un allineamento annuale delle aliquote basato sulla spesa storica finisca per deresponsabilizzare la Regione⁶⁷, cristallizzando inefficienze pregresse e contrastando con i principi di efficienza e responsabilità pubblica che devono guidare l'attuazione del regionalismo differenziato, in conformità con i principi generali dell'ordinamento costituzionale e con l'art. 97 Cost., che garantisce l'imparzialità e l'efficienza della pubblica amministrazione.

Nel prosieguo, la Corte costituzionale sottolinea l'imperativa necessità di dare piena attuazione al fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011, fondamentale per un federalismo fiscale «cooperativo»⁶⁸ volto a garantire una gestione equilibrata delle risorse tra le Regioni, come già previsto dalla legge delega n. 42 del 2009 e confermato dalla legge n. 86 del 2024, art. 10, comma 2, in raccordo con le *milestone* del PNRR – Piano Nazionale Ripresa Resilienza⁶⁹.

La Corte evidenzia come tali norme siano state oggetto di rinvii sistematici, impedendo il completamento del modello di finanza regionale e mantenendo un carattere derivato delle risorse, salvo nel settore sanitario. Per quanto riguarda la clausola di invarianza finanziaria dell'art. 9, comma 1, della legge n. 86 del 2024, le censure delle Regioni risultano infondate: essa si applica esclusivamente alle forme particolari di autonomia e non ai LEP, ed è coerente con l'art. 116, terzo comma, Cost., orientando le future intese a garantire trasferimenti «a costo zero».

Anche i ricorsi relativi al finanziamento dei LEP (artt. 4 e 9) non evidenziano violazioni: l'equilibrio di bilancio previsto non impedisce l'eventuale stanziamento di maggiori risorse, che devono essere individuate con riferimento a costi e fabbisogni standard. Analogamente, l'art. 10, comma 2, non ostacola l'operatività del fondo perequativo, costituendo un mero rinvio “improprio”⁷⁰ alla normativa vigente. Per le funzioni trasferite nelle materie “no-LEP”, l'art. 4, comma 2, rinvia alle future intese e precisa che dovranno essere rispettati i «limiti delle

⁶⁷ V. Punto 22.3 del Considerato in diritto.

⁶⁸ Corte cost., Sent. n. 71 del 2023.

⁶⁹ La misura del PNRR richiamata dalla norma impugnata prevede l'«[e]ntrata in vigore di atti di diritto primario e derivato per l'attuazione del federalismo fiscale regionale» nel 2026.

⁷⁰ V. Corte cost., Sent. n. 154 del 1995, n. 997 del 1988 e n. 304 del 1986.

risorse previste a legislazione vigente»⁷¹. La Corte specifica poi che il tutto dovrà avvenire senza imporre il criterio della spesa storica, preservando l'applicazione della logica di gestione efficiente.

Le Regioni Puglia e Sardegna hanno impugnato l'art. 9, comma 4, della legge n. 86 del 2024, contestando la facoltatività del concorso delle Regioni ad autonomia differenziata agli obiettivi di finanza pubblica. Secondo le ricorrenti, tale previsione violerebbe il principio di parità tra Regioni (art. 3 Cost.) per l'«evidente discriminazione tra le Regioni non richiedenti e quelle ad autonomia particolare»⁷², la solidarietà nazionale (art. 2 Cost.), l'equilibrio di bilancio (art. 97 Cost.) e gli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (art. 119 Cost.), nonché le norme sulla potestà legislativa regionale (artt. 117 e 116 Cost.). L'Avvocatura aveva eccepito l'inammissibilità delle questioni per la genericità delle contestazioni addotte, ma la Corte ha ritenuto fondata la censura in relazione agli artt. 3, 97 e 119 Cost. Sul merito, la norma consente un regime più favorevole alle Regioni differenziate rispetto a quelle ordinarie, indebolendo i vincoli di solidarietà e unità della Repubblica e compromettendo l'equilibrio finanziario complessivo. Pertanto, l'art. 9, comma 4, è dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui rende facoltativo il concorso delle Regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, dovendo tale concorso essere obbligatorio e garantire parità tra tutte le Regioni.

Le Regioni Toscana e Campania hanno impugnato la legge n. 86 del 2024, sostenendo che alcune disposizioni (in particolare gli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9 e 10) metterebbero a rischio l'uniformità delle condizioni di vita e la coesione territoriale, violando l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento (UE) n. 241/2021 e alla decisione di esecuzione del Consiglio n. 168/2021 sul PNRR. La Corte costituzionale dichiara tali censure inammissibili: quelle relative all'intera legge sono generiche e non sostenibili, mentre quelle concernenti singole norme sono dichiarate inammissibili per insufficienza sulla ridondanza. Le ricorrenti si limitano a ipotizzare un pregiudizio nell'accesso ai fondi del PNRR da parte delle Regioni che rientrano fra i soggetti attuatori del Piano, senza indicare competenze regionali effettivamente lese né illustrare in che modo ciò inciderebbe sulle

⁷¹ Punto 27 del Considerato in diritto.

⁷² Punto 28 del Considerato in diritto.

prerogative costituzionali. La Corte evidenzia che, per sollevare profili di violazione dell'art. 117 Cost., è necessaria una chiara individuazione degli ambiti di competenza regionale indirettamente incisi e una motivazione adeguata sul vizio denunciato, elementi non presenti nei ricorsi, assorbendo così anche le eccezioni delle Regioni Piemonte e Lombardia sul carattere generico e ipotetico delle questioni.

3. La disciplina dell'autonomia differenziata dopo la sentenza n. 192/2024: quadro residuo e prospettive per le Regioni richiedenti

A seguito della sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, la legge n. 86 del 2024 è rimasta formalmente in vigore ma profondamente svuotata dei suoi elementi portanti, al punto da risultare priva della capacità di guidare in modo effettivo il procedimento di attuazione dell'autonomia differenziata.

La pronuncia ha infatti inciso sulle componenti essenziali del disegno normativo originario: ha rimosso o neutralizzato l'intera disciplina relativa alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, presupposto costituzionalmente necessario per qualunque trasferimento di funzioni riconducibili ai diritti civili e sociali; ha censurato l'impianto che configurava la devoluzione in termini di "materie", in contrasto con l'art. 116, comma 3, Cost., che impone l'individuazione puntuale delle funzioni amministrative suscettibili di trasferimento. Altrettanto significativa è stata l'eliminazione delle norme che regolavano la dimensione finanziaria dell'autonomia, poiché prive delle garanzie richieste per assicurare continuità e uniformità nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali sul territorio nazionale. Ne risulta un quadro nel quale sopravvive unicamente la cornice procedurale minima — la possibilità per le Regioni di formulare una richiesta di autonomia, l'apertura dell'istruttoria governativa, la necessità di un'intesa e di una legge statale di approvazione — mentre è venuta meno ogni infrastruttura normativa necessaria a rendere operativo il procedimento.

In questo contesto i margini di azione delle Regioni risultano compressi. Sebbene l'art. 116, comma 3, Cost. continui a riconoscere alle Regioni ordinarie la

facoltà di promuovere un'iniziativa negoziale, tale facoltà è, allo stato attuale, esercitabile solo in termini formali e con effetti limitati. È teoricamente possibile avviare trattative su funzioni che non richiedono la previa definizione dei LEP, ma si tratta di ambiti residuali e marginali, non idonei a configurare un'autonomia differenziata di portata significativa. Tale aspetto risulta limitato nell'attesa di un intervento normativo statale⁷³; resta, peraltro, percorribile anche la via delle materie non-LEP, purché non incidano su diritti civili o sociali, siano sorrette da un'istruttoria rigorosa e giustificate secondo il principio di sussidiarietà, fermo restando il divieto di coinvolgere settori non trasferibili.

«Quanto alle materie è formalmente salvata (ma di fatto svuotata) la distinzione tra materie LEP e no-LEP, che rappresentava una delle scelte fondamentali della l. n. 86 del 2024, ed era stata alla base anche del lavoro istruttorio svolto dall'apposito Comitato per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri nel marzo del 2023, e che ha presentato il suo rapporto finale nel gennaio del 2024»⁷⁴.

Rimane momentaneamente precluso alle Regioni il conseguimento di competenze nei settori maggiormente sensibili, poiché in assenza di un quadro normativo statale sui LEP e di un meccanismo finanziario coerente, qualsiasi trasferimento comprometterebbe la garanzia uniforme dei diritti fondamentali.

«Si deve infatti scongiurare la possibilità di dare vita ad un Paese che vada “a due velocità” ossia che aumenti il divario tra Regioni ricche e Regioni povere nella tutela dei diritti fondamentali, vera *ratio* dell'autonomia»⁷⁵.

Eguale non praticabile risulta la stipulazione di intese dotate di effetti applicativi, poiché la Corte ha riaffermato che l'intesa non può supplire alle lacune della legge statale né sopperire alla mancanza di criteri normativi di dettaglio. Le Regioni, dunque, conservano la possibilità giuridica di attivare il procedimento, ma non quella sostanziale di ottenere nuove forme e condizioni particolari di autonomia

⁷³ La sentenza n. 10/2025 ribadisce questo concetto al punto 10.2 del Considerato in diritto in cui sintetizza il proprio precedente intervento. In particolare, alla lett. b) parla di “paralisi – fino ad un futuro intervento del legislatore – dell'individuazione dei LEP di cui alla suddetta legge n. 86 del 2024”.

⁷⁴ GIUPPONI T. F., *Cronaca di una morte annunciata? Cosa rimane del regionalismo differenziato dopo la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2025.

⁷⁵ RANDAZZO A., *Regionalismo differenziato e ora? Gli ultimi sviluppi sul tema. Messo da canto il referendum, ciò che resta della legge n. 86 è applicabile?*, in *Rivista ACI*, 26 marzo 2025.

fino a quando il legislatore statale non interverrà a ricostruire l'architettura normativa parzialmente demolita dalla pronuncia del 2024. Alla stessa conclusione era giunta la sentenza n. 10 del 2025 la quale «nel dichiarare il quesito inammissibile per “oscurità sopravvenuta”, la Corte conferma il suo atteggiamento sostanzialmente paternalistico, arrivando alle citate conclusioni quasi esclusivamente alla luce della sua precedente decisione “demolitoria”»⁷⁶.

Ne deriva un regionalismo differenziato in fase di sospensione applicativa, il cui rilancio richiede un intervento legislativo organico che ridefinisca la struttura della legge 86 del 2024 e ristabilisca i presupposti costituzionali indispensabili per l'operatività dell'art. 116, comma 3, Cost.

Questa fase di stallo, però, non ha impedito alle Regioni più interessate di riavviare nuovamente le trattative con il Governo nell'attesa di un intervento legislativo.

3.1. Le pre-intese del 2025 e le recenti evoluzioni del 2026

Nel corso del 2025, il Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie, guidato da Roberto Calderoli, ha avviato un'importante fase del negoziato sull'autonomia differenziata sancendo una serie di intese con le Regioni Veneto, Lombardia, Piemonte e Liguria. Le pre-intese, stipulate a nome del Governo e con l'autorizzazione del Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, costituiscono un primo passo per tradurre in intese definitive il percorso di differenziazione *ex art.* 116, comma 3, Cost e dalla legge di attuazione n. 86 del 2024 come modificata dalla recente sentenza della Corte costituzionale. Pertanto, le suddette pre-intese si collocano in un contesto politico e istituzionale particolarmente delicato, segnato da un vivace dibattito pubblico e da un'intensa attività di ricostruzione del quadro normativo conseguentemente alle sentenze nn. 192/2024 e 10/2025 della Consulta. A questo scenario si aggiunge la volontà delle Regioni cd. virtuose di rilanciare con forza il negoziato dopo anni di stasi. Tali accordi preliminari, pur non producendo

⁷⁶ V. GIUPPONI T. F., op. cit. 75.

effetti immediatamente vincolanti, rappresentano un passaggio centrale nel percorso verso il trasferimento di funzioni e competenze ulteriori, poiché definiscono l'ambito materiale potenzialmente oggetto di negoziazione e stabiliscono il quadro entro cui il Governo e la Regione si impegno a strutturare la futura intesa. Tra il 18 e il 19 novembre Calderoli ha sottoscritto, con i Presidenti delle Regioni precedentemente elencate⁷⁷, quattro accordi preliminari volti a definire il proseguimento delle trattative per il conferimento di competenze ulteriori rispetto a quelle *standard* previste dall'ordinamento costituzionale. Questi accordi riguardano in particolare quattro materie specifiche quali protezione civile, professioni, previdenza complementare e integrativa e coordinamento della finanza pubblica in ambito sanitario.

Nel nuovo assetto delle competenze in materia di protezione civile, alla Regione viene riconosciuto un ruolo significativamente ampliato. In primo luogo, il Presidente della Regione può essere incaricato quale commissario delegato nella gestione di emergenze di rilievo nazionale che coinvolgono il territorio regionale. È inoltre attribuito al Presidente un potere di intervento straordinario per fronteggiare situazioni critiche di dimensione regionale, mediante l'adozione di ordinanze che possono temporaneamente derogare alla normativa statale, purché entro limiti prestabiliti e previa interlocuzione con il Consiglio dei ministri. La Regione può anche procedere al reclutamento di personale da destinare alla protezione civile, con procedure accelerate e, se necessario, in deroga alla disciplina statale. Le competenze regionali includono poi la programmazione e la gestione della formazione degli operatori, dalla definizione dei percorsi didattici, al riconoscimento degli enti formativi e dei requisiti dei docenti.

Nel quadro delle nuove competenze professionali, alla Regione viene attribuita la possibilità di regolamentare quelle attività non ordinistiche che rivestono particolare importanza a livello locali, prevedendo che il loro esercizio sia subordinato all'iscrizione in specifici elenchi regionali. Alla medesima è riconosciuto anche il compito di valutare e riconoscere le qualifiche professionali necessarie per accedere alle nuove figure professionali di ambito regionale, nonché

⁷⁷ Rispettivamente Luca Zaia (Veneto), Attilio Fontana (Lombardia), Alberto Cirio (Piemonte) e Marco Bucci (Liguria).

per quelle attività il cui esercizio richiede di dimostrare una precedente esperienza maturata in un altro Stato membro, assicurando così un sistema di abilitazione coerente con le esigenze territoriali e con i principi europei sul riconoscimento reciproco.

Nel settore della previdenza complementare, la Regione acquisisce un ruolo più incisivo, potendo promuovere, regolamentare e sostenere economicamente strumenti integrativi su base territoriale, anche attraverso accordi con fondi pensione già operativi. A ciò si affianca la facoltà di assumere la rappresentanza negoziale per la definizione di contratti o intese collettive con i fondi pensione regionali, riguardanti il personale della stessa amministrazione regionale, degli enti pubblici regionali, degli enti locali e del servizio sanitario regionale, così da assicurare una gestione coordinata ed efficiente delle prestazioni pensionistiche integrative nell'ambito territoriale.

Nel quadro delle competenze sanitarie, alla Regione viene riconosciuto un margine più ampio di autonomia nella gestione delle risorse. Rientra in tale ambito la facoltà di definire il sistema tariffario relativo ai rimborsi, alla remunerazione delle prestazioni e alle forme di compartecipazione richieste agli assistiti. Alla Regione spetta anche la programmazione degli interventi riguardanti il patrimonio strutturale e tecnologico delle aziende del servizio sanitario regionale, con la possibilità di pianificarne l'ammodernamento secondo priorità territoriali. È inoltre attribuito un ruolo più incisivo nella definizione dei modelli di governance delle aziende e degli enti del sistema sanitario, inclusa la possibilità di creare e gestire fondi sanitari integrativi, a condizione che vengano iscritti nell'Anagrafe dei fondi sanitari. Infine, la Regione può distribuire le risorse sanitarie tra diversi settori e finalità della spesa sanitaria superando alcuni vincoli di spesa specifici, purché sia rispettato il limite complessivo del budget assegnato. Infine, si specifica che i presupposti per l'esercizio di una maggiore discrezionalità sono la verifica della permanenza delle condizioni di equilibrio economico-finanziario del settore regionale, il rispetto dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e l'accertamento della stabilità e coerenza di tali condizioni con gli obiettivi programmati, al fine di garantire la sostenibilità complessiva del sistema sanitario regionale.

In particolare, la pre-intesa siglata tra lo Stato e la Regione Veneto⁷⁸ costituisce un passaggio significativo nel processo di ridefinizione del rapporto tra autonomie territoriali e governo centrale, soprattutto in riferimento ai settori a più elevato impatto finanziario e sociale. Il documento esprime una visione avanzata di decentramento amministrativo, fondata sulla valorizzazione della capacità programmatoria regionale e sul riconoscimento di una responsabilità diretta nella gestione di ambiti strategici, quali la previdenza complementare e il servizio sanitario regionale. L'impianto della pre-intesa riflette inoltre la volontà di rafforzare l'efficienza delle politiche pubbliche attraverso strumenti che, pur ampliando l'autonomia regionale, restano vincolati al rispetto dell'equilibrio economico-finanziario e delle garanzie essenziali uniformi sul territorio nazionale.

Un primo asse innovativo riguarda la facoltà di promuovere, disciplinare e finanziare forme di previdenza complementare⁷⁹ e integrativa su base regionale. Tale attribuzione mira a favorire la costruzione di un sistema più aderente alle caratteristiche socio-economiche del territorio, prevedendo anche la possibilità di stipulare convenzioni con fondi pensione già operativi a livello nazionale. A questa competenza si affianca l'attribuzione alla Regione della rappresentanza negoziale nella stipulazione di contratti e accordi collettivi con i fondi pensione, estesa non solo al personale regionale, ma anche ai dipendenti degli enti pubblici regionali, degli enti locali e del sistema sanitario regionale. Tale previsione rafforza il ruolo della Regione come soggetto coordinatore delle politiche del personale e garante di soluzioni omogenee e coerenti all'interno del comparto pubblico territoriale.

Il secondo ambito di ampliamento dell'autonomia concerne il settore sanitario, nel quale la pre-intesa riconosce alla Regione un più ampio margine di discrezionalità nella gestione delle risorse in ambito sanitario⁸⁰, rafforzando il ruolo della Regione nella gestione delle risorse finanziarie del Servizio sanitario regionale, garantendo i Livelli essenziali di assistenza (LEA) e introducendo maggiore flessibilità nelle risorse finanziarie: ad esempio, consente l'impiego di risparmi dal

⁷⁸ Nell'accordo si precisa che si sarebbe proseguito comunque alla sottoscrizione dell'accordo preliminare anche nelle more del rinnovo degli organi di governo della Regione Veneto, v. *Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione tra il Governo della Repubblica italiana e la Regione Veneto*, p. 6.

⁷⁹ V. Titolo II, Capo III, art. 9 della Pre-intesa.

⁸⁰ V. Allegato 2. Tutela della salute- Coordinamento della finanza pubblica, art. 2.

Fondo Sanitario Regionale per attività superiori ai LEA, previa verifica dell'equilibrio economico-finanziario da parte del Tavolo tecnico nazionale, in linea con la sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2021 e la legge della Regione Veneto n. 1 del 2022 sui risparmi di spesa in sanità. Ciò comprende la possibilità di intervenire direttamente sul sistema tariffario di rimborso⁸¹, remunerazione e compartecipazione a carico degli assistiti, così da modellare gli strumenti finanziari sulla base delle esigenze locali e dell'evoluzione dei servizi. La Regione acquisisce inoltre un ruolo determinante nella programmazione degli interventi relativi al patrimonio edilizio⁸² e tecnologico delle aziende sanitarie, con l'intento di assicurare un adeguato livello infrastrutturale in linea con gli *standard* di sicurezza e innovazione richiesti dal sistema sanitario contemporaneo.

A tali competenze si aggiunge la facoltà di definire modelli di *governance* delle aziende⁸³ sanitarie e degli enti del servizio sanitario regionale, incluso il possibile ricorso a fondi sanitari integrativi, previo inserimento degli stessi nell'Anagrafe nazionale dei fondi. Questa apertura consente alla Regione di sperimentare strumenti di integrazione dell'offerta sanitaria, mantenendo al contempo un raccordo con i meccanismi di regolazione statale.

Di particolare rilievo è poi la possibilità di allocare le risorse⁸⁴ tra i diversi ambiti e finalità della spesa sanitaria in deroga ad alcuni vincoli specifici, purché sia rispettato il limite complessivo del tetto di spesa sanitaria. Si tratta di una prerogativa che riconosce alla Regione una maggiore flessibilità nella gestione del bilancio sanitario, favorendo una programmazione più dinamica.

Tuttavia, l'attribuzione di queste forme di autonomia non appare incondizionata. La pre-intesa stabilisce infatti che l'ampliamento della discrezionalità regionale debba poggiare su due presupposti essenziali: la verifica della permanenza dell'equilibrio economico-finanziario del settore sanitario regionale e il pieno rispetto dei Livelli Essenziali di Assistenza, cd. LEA. Il primo requisito garantisce che le scelte regionali non compromettano la sostenibilità del sistema nel medio-lungo periodo, mentre il secondo assicura che l'accresciuta

⁸¹ Allegato 2. Tutela della salute- Coordinamento della finanza pubblica, art. 3 lett. a).

⁸² *Ibidem*, lett. b).

⁸³ *Ibidem*, lett. c).

⁸⁴ *Ibidem*, lett. d).

autonomia non determini disparità nell'accesso alle prestazioni sanitarie fondamentali sul territorio nazionale.

In tal modo, la pre-intesa delinea un modello di autonomia responsabile, fondato sul bilanciamento tra la libertà decisionale della Regione e la tutela dei diritti universalistici che costituiscono l'ossatura del Servizio sanitario nazionale.

In data 18 febbraio 2026, il Consiglio dei ministri ha formalmente approvato gli schemi di pre-intesa – esposti ad inizio paragrafo - sull'autonomia differenziata tra lo Stato e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, segnando un passaggio istituzionale di rilievo nell'ambito dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. Sotto il profilo sistematico, il via libera governativo non produce effetti immediatamente modificativi del riparto costituzionale, ma assume rilievo in quanto formalizza l'esito della negoziazione bilaterale tra Governo e Regioni, costituendo il presupposto necessario per l'attivazione delle successive fasi procedimentali.

«Per la prima volta da quando si parla di regionalismo, c'è un passaggio ufficiale per l'attuazione concreta dell'Autonomia da parte del Governo e in piena sintonia con le quattro Regioni che hanno avviato il percorso previsto dalla Legge 86/2024. Si tratta di un traguardo storico per il regionalismo, che mai aveva visto l'avvio di un *iter* istituzionale propriamente detto attraverso degli schemi di intesa»⁸⁵

4. Visioni e approcci regionali al regionalismo differenziato

L'attuazione del regionalismo differenziato non può essere compresa senza considerare le motivazioni politiche, economiche e identitarie che orientano le diverse Regioni nella fase di negoziazione con lo Stato. Le spinte verso l'autonomia, così come le resistenze che da anni attraversano il dibattito pubblico e istituzionale, riflettono interessi territoriali eterogenei, divergenze sulla distribuzione delle risorse e differenti percezioni circa gli effetti potenziali della riforma sull'equilibrio complessivo della Repubblica. In questa prospettiva, appare necessario ricostruire

⁸⁵ Cfr. Ministro per gli affari regionali e le autonomie della Repubblica italiana, Roberto Calderoli.

le ragioni che animano le Regioni economicamente più forti, comprendere le preoccupazioni dei territori più fragili, analizzare le incertezze legate alla definizione dei LEP e, infine, dare conto delle posizioni intermedie delle Regioni che non si collocano nettamente né tra i promotori e né tra gli oppositori più radicali.

Le ragioni che spingono alcune Regioni⁸⁶, in particolare quelle a maggiore capacità economica e amministrativa, a sollecitare l'attivazione dell'autonomia differenziata sono molteplici. In primo luogo, le Regioni "ricche" del Nord vedono nel regionalismo differenziato uno strumento per trattenere nel proprio territorio una quota più significativa delle risorse fiscali raccolte, accentuando l'autonomia nella gestione di servizi e infrastrutture. Questo orientamento si fonda su una visione secondo cui una maggiore autonomia nella gestione delle competenze consentirebbe di migliorare l'allocazione delle risorse in funzione delle esigenze locali, potenziando l'efficacia della pubblica amministrazione e la competitività economica. Tale punto di vista è coerente con l'idea di sussidiarietà definita dalla Corte costituzionale come criterio di allocazione ottimale delle funzioni in ragione dell'efficienza e dell'efficacia amministrativa.

In questo schema, lo Stato centrale è percepito da alcuni governi regionali come un livello di governo troppo distante per comprendere adeguatamente le peculiarità locali, mentre un'autonomia più marcata potrebbe consentire scelte regolatorie e fiscali più aderenti alla realtà socioeconomica delle Regioni stesse. Sul versante economico, la possibilità di modulare la spesa e il gettito in funzione delle specificità territoriali è vista come un mezzo per attrarre investimenti, favorire l'innovazione e sostenere sistemi produttivi già avviati su traiettorie di sviluppo avanzato (per esempio servizi, ricerca e infrastrutture) rispetto a quelli di regioni con livelli di sviluppo più bassi.

Per contro, molte regioni del Sud⁸⁷ esprimono una forte resistenza a queste richieste. Il principale timore riguarda il rischio di un ampliamento dei divari

⁸⁶ Tra le Regioni favorevoli si riscontrano: Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna (che ha una linea più pragmatica e meno ideologica rispetto alle due Regioni precedenti), Piemonte, Friuli-Venezia Giulia e Liguria.

⁸⁷ Tra le Regioni contrarie a questa differenziazione troviamo Regioni prevalentemente del sud, tra cui Puglia, Calabria, Basilicata, Molise; la Regione Campania risulta particolarmente critica e la Sardegna e la Sicilia che, in quanto Regioni a statuto speciale, sostengono che il regionalismo differenziato potrebbe rappresentare un indebolimento del proprio *status*.

territoriali già esistenti⁸⁸: senza meccanismi forti di perequazione, un'autonomia differenziata potrebbe tradursi in un minore trasferimento di risorse verso i territori con minore capacità fiscale, lasciandoli con un carico di servizi pubblici non pienamente finanziabile. Tale timore è spesso sintetizzato nel dibattito pubblico con l'espressione "secessione dei ricchi"⁸⁹: secondo cui l'autonomia differenziata enfaticizzerebbe gli squilibri economici e sociali tra Nord e Sud, riducendo l'uniformità nell'offerta di servizi essenziali e nella garanzia delle condizioni di vita.

Al centro di questa opposizione meridionale vi sono anche dubbi specifici sui meccanismi dei LEP. Se da un lato questi ultimi dovrebbero garantire un nucleo minimo uniforme di diritti e servizi su tutto il territorio nazionale – costituzionalmente richiesto per evitare disparità inaccettabili – la definizione concreta di tali livelli è tuttora controversa e lascia margini di incertezza sulla loro effettiva efficacia. Critici sostengono che senza una definizione rigorosa e vincolante dei LEP, l'autonomia differenziata rischierebbe di consentire a Regioni dotate di maggiori risorse di offrire servizi significativamente superiori a quelli di altri territori, accentuando così i divari.

Le Regioni "di mezzo"⁹⁰ – ossia quelle collocate tra le aree più ricche e quelle più deboli – esprimono posizioni più articolate e spesso moderate. Esse tendono a chiedere un equilibrio tra maggiore autonomia e tutela dell'unità nazionale, sottolineando la necessità di un quadro legislativo chiaro e di meccanismi di perequazione robusti che garantiscano l'eguaglianza sostanziale. Molte di queste Regioni chiedono criteri trasparenti per la definizione dei LEP, un rafforzamento delle garanzie di solidarietà interregionale e la piena partecipazione delle assemblee regionali e del Parlamento nazionale nelle fasi di negoziazione. Questa posizione riflette una visione pragmatica secondo cui una maggiore autonomia può essere positiva se accompagnata da strumenti che prevengano squilibri territoriali e assicurino *standard* minimi per tutti i cittadini.

⁸⁸ Sull'argomento v. SPADARO A., *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, Le Regioni, il Mulino, fascicolo n. 5/2017.

⁸⁹ VIESTI G., *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, editori Laterza, 2023.

⁹⁰ Tra queste rientrano Toscana - che non è contraria in linea di principio, ma critica il modello attuale -, Umbria, Marche, Lazio.

Infine, la dimensione politica gioca un ruolo cruciale in queste dinamiche: la spinta verso l'autonomia differenziata s'intreccia spesso con logiche di consenso locale e strategia elettorale, mentre la resistenza delle regioni meridionali è rafforzata da narrative che collegano l'autonomia a rischi di marginalizzazione socioeconomica e simbolica del Mezzogiorno.

«Era abbastanza scontato, in una situazione di così elevato nervosismo politico-istituzionale, che la Corte costituzionale partorisce una sentenza monografia/trattato di diritto costituzionale/regionale (oltre 100 pagine, con un dispositivo recante 52 pronunce), finalizzata a mettere le cose a posto, erigendo un vero e proprio spartiacque tra il prima e il dopo»⁹¹.

⁹¹ V. GIOVANARDI A., *Il regionalismo differenziato dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, in *Istituzioni del federalismo*, Rivista di studi giuridici e politici, n. 1/2025.

CONCLUSIONI

Il percorso sviluppato nella tesi ha permesso di analizzare in modo sistematico l'evoluzione recente del regionalismo differenziato in Italia, con particolare riferimento alla legge n. 86 del 2024 e agli effetti prodotti dalla sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale. L'indagine ha messo in luce tanto le potenzialità quanto le criticità di un modello che, pur ispirato ai principi di autonomia e sussidiarietà, continua a collocarsi in un equilibrio instabile tra esigenze di decentramento e necessità di salvaguardia dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Il primo obiettivo della ricerca è stato ricostruire il quadro teorico-costituzionale in cui si inserisce l'art. 116, comma 3, Cost., evidenziando come la differenziazione costituisca una facoltà e non un obbligo per lo Stato, e come ogni processo di devoluzione debba essere coerente con i principi di uguaglianza sostanziale, unità e indivisibilità della Repubblica. Questa prospettiva è stata essenziale per comprendere come il regionalismo differenziato non possa essere inteso come una meccanica traslazione di funzioni, ma debba, al contrario, radicarsi in una valutazione della capacità amministrativa delle Regioni e della presenza di un loro interesse effettivo.

La legge n. 86 del 2024 aveva tentato di fornire una procedura uniforme per l'attivazione dell'autonomia differenziata, intervenendo sulla definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni, sulla tempistica delle intese e sul ruolo del Governo e del Parlamento. Tale disciplina mirava a dare attuazione sistematica all'autonomia, ma al contempo sollevava rilevanti dubbi in merito al rischio di irrigidire un processo che, per sua natura, dovrebbe rimanere negoziale e capace di valorizzare l'eterogeneità territoriale senza compromettere l'uniformità dei diritti fondamentali.

La sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale ha inciso profondamente su questo quadro intervenendo su alcune parti della legge. La Corte ha restituito centralità ai principi di proporzionalità, adeguatezza e sussidiarietà verticale, riaffermando la necessità che qualsiasi processo di differenziazione debba essere preceduto dalla determinazione effettiva e operativa dei LEP.

L'impatto di tale sentenza, come evidenziato nell'elaborato, non svuota completamente la legge n. 86 del 2024, ma ne ridisegna i confini costituzionali. Rimangono valide le disposizioni relative alla procedura di negoziazione, al ruolo bilaterale delle intese e alla struttura del procedimento parlamentare, mentre risultano significativamente modificate — o, quantomeno, sottoposte a vincoli più stringenti — le parti che presupponevano una mera potenzialità dei LEP.

In merito al giudizio della Corte sulla struttura del procedimento parlamentare, di grande importanza è il riconoscimento della pienezza del potere emendativo parlamentare. Allo stesso tempo, però, la Corte indebolisce tale potere quando afferma che ogni modifica sostanziale del testo approvato dalla Regione e dal Governo imporrebbe la riapertura del negoziato, derivandone così una sorta di paradosso istituzionale. In questo contesto, l'inserimento di un'istruttoria tecnica tende ad accentuare lo squilibrio, trasformando il potere emendativo in una prerogativa sempre di più formale che reale.

Ciò che resta della legge è, quindi, una cornice procedurale più cauta e maggiormente ancorata al principio di tutela uniforme dei diritti, nella quale lo Stato riafferma la sua competenza primaria in materia di garanzia dei livelli essenziali.

In questo scenario ridefinito, la tesi ha messo in evidenza come i margini di movimento delle Regioni ordinarie risultino sì ridimensionati, ma non annullati. Le Regioni conservano la possibilità di attivare il procedimento di differenziazione, ma devono ora dimostrare, con maggiore forza, l'esistenza di un interesse qualificato e la capacità effettiva di esercitare le funzioni richieste. La loro iniziativa deve quindi fondarsi su analisi tecnico-amministrative più solide, piani di attuazione credibili e una chiara dimostrazione di come il trasferimento delle competenze possa tradursi in benefici per la collettività regionale, senza incidere negativamente sull'uniformità dei diritti garantiti sull'intero territorio nazionale.

Si può ritenere che il regionalismo differenziato, allo stato attuale, continua ad essere segnato da rilevanti criticità tali da rendere complessa una piena attuazione coerente con l'impianto *ex art. 116, comma 3, Cost.* Le difficoltà - come emerso nella ricerca - non si esauriscono solo nel profilo tecnico-giuridico: il nodo reale risiede nella fragilità amministrativa e finanziaria di molte realtà territoriali; nella disomogeneità delle capacità di *governance* regionale e nella difficoltà dello

Stato nel garantire livelli uniformi di prestazioni essenziali. In considerazione di tali fattori, il regionalismo differenziato potrebbe rischiare di tradursi non più in un incremento dell'efficienza delle istituzioni, ma in un fattore di disparità tra territori già fortemente diseguali.

L'intervento della Corte costituzionale ha certamente introdotto importanti elementi ma non ha però eliminato le fragilità di fondo: come, ad esempio, il rischio che il procedimento resti inceppato a causa della difficoltà dello Stato di individuare e aggiornare in modo tempestivo i LEP.

Non va inoltre messo in secondo piano il rischio che si possano alimentare tensioni latenti tra le Regioni, acuendo differenze socio-economiche già esistenti che la Costituzione mira a colmare attraverso il principio di solidarietà. Tale dinamica potrebbe trasformare un istituto pensato per adattare il decentramento alle peculiarità territoriali, in un tentativo di accentuare le disparità.

Ciò detto, è importante sottolineare che l'autonomia differenziata, in astratto, presenti elementi positivi e potenzialità di ampio sguardo. In un sistema pubblico spesso appesantito, la possibilità di delegare competenze ad enti territoriali più vicini ai cittadini si tradurrebbe in una gestione flessibile e tempestiva delle politiche pubbliche. Inoltre, non è da sottovalutare la possibilità che il processo di differenziazione, se corredato da una serie di tutele perequative, sia in grado di stimolare lo Stato a rafforzare il proprio ruolo di garanzia mediante la definizione dei LEP e conseguentemente intervenendo nelle aree in cui le disparità risultano più marcate. In questo modo, il regionalismo differenziato da potenziale frammentazione territoriale potrebbe rappresentare l'occasione per rafforzare l'efficienza e la riorganizzazione delle competenze in modo più adeguato alle realtà territoriali.

In conclusione, pur ritenendo che le condizioni presenti nel sistema italiano non siano pienamente idonee a sostenere una realizzazione stabile dell'autonomia differenziata, se ne riconoscono astrattamente le potenzialità. Si sostiene pertanto la necessità di una riforma organica che, tenendo conto delle disuguaglianze territoriali, rafforzi la capacità amministrativa delle Regioni più fragili e garantisca un'effettiva omogeneità dei diritti su tutto il territorio nazionale, in conformità con i principi di unità, solidarietà e coesione che sorreggono la nostra Repubblica.

BIBLIOGRAFIA

AGOSTA A., *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 AA. VV., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, in BETTINELLI E. e RIGANO F. (a cura di), Torino, 2004.

AMATO G., *Le Regioni: enti senza volto?* in "Il Mulino", n. 4/1969.

AMOROSI M.C., *Per un'analisi critica dell'autonomia differenziata: dai suoi precedenti alle problematiche attuali*, in *Costituzionalismo.it*, Editoriale scientifica, fascicolo 2/2024.

ANZON A., *Quale regionalismo differenziato?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n.1/2008.

ANZON. A., *I poteri delle regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2008.

ARENA G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art 118, u.c. della Costituzione*, *Amministrazione in cammino*. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli, relazione al Convegno "Cittadini attivi per una nuova amministrazione", tenutosi a Roma il 7-8 febbraio 2003.

AVERSENTE G., *Il regionalismo differenziato tra genesi, mancata attuazione e riforme fallite*. In *Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi» – Sull'art. 116.3 della Costituzione*. Università degli Studi di Firenze, febbraio 2020.

BALBONI E., BRUNETTI L., *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'arti. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso Lombardia*, in *Le Regioni*, n. 1/2011.

- BALDINI V., *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *Federalismi.it*, n. 13/2019.
- BARBERA A., *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica. In Una e indivisibile*. Milano, Giuffrè, 2007.
- BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- BASSANINI F., *L'attuazione dell'ordinamento regionale. Tra centralismo e principi costituzionali*, La nuova Italia, Firenze, 1970.
- BATTINI S., FRANCHINI C., PEREZ R., VESPERINI G., CASSESE S., *Manuale di diritto pubblico*, Giuffrè editore, Quinta edizione, Milano, 2014.
- BENEDETTI A. M., «ordinamento civile» e «tutela e sicurezza del lavoro»: un (apparente) «scontro» tra materie?, Sentenza n. 234/2005, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005.
- BENELLI F., *La "smaterializzazione delle materie". Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006.
- BERTOLINO C., *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2001.
- BIFULCO R., *Una piccola grande riforma: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in AA.VV., *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.
- BIFULCO R., *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019.
- BONOMI A., RODIO R.G., *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in *Dirittifondamentali.it*, *Rivista online*, 2017.

- BOGGERO G., *Il referendum come “motore della differenziazione*, in *Diritto Regionali*, Rivista di diritto delle autonomie territoriali, 2019.
- BRUNO F., *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, 1997.
- CALAMANDREI P., *Discorso sulla Costituzione*, Intervento del 26 gennaio 1955.
- CALVANO R., *Il Monstrum del regionalismo differenziato e le sue vittime*, in *laCostituzione.info*, 26 aprile 2023.
- CAMERLENGO Q., *Dall’amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 della Corte costituzionale*, in *Rivista online Federalismi.it*, 13 ottobre 2003.
- CARANTA R., *“La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione”*, nota a Corte cost, n. 41/2004.
- CARAVITA DI TORITTO B., *La Corte e i processi di assestamento della riforma del Titolo V*, in *Rivista online Federalismi.it*, n. 10/2003
- CARAVITA DI TORITTO B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2002.
- CARIOLA A., LEOTTA F., *Art.116*, IN BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.
- CARIDÀ R., *Notazioni sulla portata applicativa dell’art. 116 della Costituzione e funzioni amministrative*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2019.
- CARLI M., BALBONI M., *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*. Giappichelli, 2024.
- CASANOVA D., *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, Convegno gruppo di Pisa “Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni”, 18-19 settembre 2020.

- CATTANEO C., GHISLERI A., ZANARDELLI G., *La linea lombarda del federalismo*, GANGEMI G. (a cura di), Gangemi Editore, 1999.
- CATELANI E., *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3, Cost. Profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione di diritti*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2018.
- CECCHETTI M., *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in Osservatorio sulle fonti, CARRETTI P. (a cura di), Torino, 2003.
- CECILI M., *La sussidiarietà al centro dei lavori parlamentari? L'early warning mechanism alla luce di recente parere motivato del Senato in materia di sicurezza aerea*, in Forum di Quaderni costituzionali, 17 maggio 2016.
- CEREA G., *La finanza delle autonomie speciali: le evidenze, i problemi e un'auspicabile evoluzione*, in Italian Papers on Federalism, n. 1-2/2016.
- CHESSA O., *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, Convegno Astrid-Cranec, 27 giugno 2017.
- CHESSA O., ID, *Sui profili costituzionali del DDL Calderoli come «legge di attuazione»*, in Astrid Rassegna, 6 marzo 2023.
- CHIARA G., *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 6 luglio 2019.
- CINTIOLI F., *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*.
- COLAIANNI N., *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990.
- COLAIANNI N., MANFRIN P., MINGHETTI M., PARETO V., TONIOLO G., *Arbitrio amministrativo e corruzione politica. La linea municipalista italiana di ispirazione anglosassone*, GANGEMI G. (a cura di), 2012.

- DAINOTTI L., VIOLINI L., *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 4/2017.
- D'ATENA A., *A proposito della clausola di asimmetria (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 314. ID., Audizione, in *Resoconto stenografico*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 29 novembre 2017.
- D'ATENA A., in *Forma Stato: dalla piramide all'arcipelago*. Relazione al convegno su «Le autonomie funzionali: le Camere di Commercio, problemi e prospettive», CNEL, 20 marzo 1996, in *Impresa & Stato*, n. 33/1996.
- D'ATENA A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 settembre 2002.
- D'ATENA A., *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, nota a *Corte cost.*, n. 303/2003.
- D'ATENA A., *The financial autonomy of Italy's regional authorities constitutional model and the history of its implementation*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2018.
- D'ATENA A., *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*. In S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012.
- D'ATENA A., *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, G. Giappichelli, Torino, 2016.
- D'ATENA A., *Lezioni di diritto costituzionale*, G. Giappichelli, Quarta edizione, Torino, 2018.
- D'ATENA A., *Le trasformazioni della specialità regionale, le leggi statutarie e la forma di governo*, in *Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)*, n. 3/2023, 13 luglio 2023.

- D'ATENA A., *Tutela dell'ambiente e autonomia differenziata*, in Consulta Online, Fascicolo I, 8 gennaio 2024.
- DE DONNO M., MESSINA P., *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Quale idea di autonomia regionale?*, Osservatorio regionale, in Istituzioni del federalismo, n. 2/2018.
- DE MINICO G., *Perché il ddl Calderoli supera il confine di legittimità costituzionale*, nel Sole 24 Ore, 6 gennaio 2023.
- DE SIERVO U., *Gli statuti delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1974.
- DE SIERVU U., *Art 123*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, BRANCA G. (a cura di), Bologna-Roma, 1990.
- DEFFENU A. - PAJNO S., *Il regionalismo italiano a vent'anni dalla riforma del Titolo V: prime riflessioni*, in «Le Regioni», fasc. 1-2, aprile 2021.
- DICKMANN R., *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in Rivista online Federalismi.it (Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo), 6 novembre 2003.
- DICKMANN R., *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, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, 2019.
- DI GIOVINE A., PIZZETTI F., *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in Le Regioni, n. 1/1996.
- FASONE C., *Una, indivisibile, ma garantista dell'autonomia (differenziata): la Repubblica italiana in una recente pronuncia della Corte costituzionale sulle leggi regionali venete nn. 15 e 16 del 2014*, in Blog de la Revista catalana de dret public, 15 settembre 2015.

- FEDERICO A., *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in base all'articolo 117 Costituzione e i limiti alla potestà legislativa a seguito della riforma costituzionale del Titolo*, in *Rivista Diritto Consenso*, 11 aprile 2020.
- FERRAIUOLO G., *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *Federalismi.it*, 28 ottobre 2015.
- FERRARA A., *Nota a sentenza n. 10/2025*, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini".
- FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 1999.
- FURLAN F., *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 10/2018.
- GAMBINO S., *L'ordinamento repubblicano*, in GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, 2009.
- GIANNINI M.S., *Del lavare la testa all'asino*, in BARBERA A., BASSANINI F. (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli Enti Locali. Commentario al Decreto 616 di attuazione della Legge 382*, Bologna, 1978.
- GIANNITI L., *Considerazioni sul ruolo del Parlamento e del Capo dello Stato nella stipulazione dei trattati internazionali*, in *Diritto e società*, 1991.
- GIANNOLA A., STORNAIUOLO G., *Un'analisi delle proposte avanzate sul "Federalismo differenziato"*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2018.
- GIOVANARDI A., STEVANATO D., *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo differenziato*, Saggi Marsilio, Venezia, 2020.

GIOVANARDI A., *Il regionalismo differenziato dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, in *Istituzioni del federalismo*, Rivista di studi giuridici e politici, n. 1/2025.

GIUPPONI T. F., *Cronaca di una morte annunciata? Cosa rimane del regionalismo differenziato dopo la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2025.

GIROTTI D., *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Giappichelli, Torino, 2019.

GORLANI M., *Il nuovo criterio di allocazione delle funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, Forum di Quaderni Costituzionali, 14 giugno 2022.

GRIGLIO E., *La Giurisprudenza costituzionale sulla definizione delle materie nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in "Amministrazioni in Cammino". Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione, (a cura di) Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet".

GROSSO E., Intervento introduttivo, in AA. VV., *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, BERTOLINO C., MORELLI A., SOBRINO G (a cura di), Giappichelli, Torino, 2020.

IANNELLO C., *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza*, in *Economia Politica* (Rivista online di critica della politica economica), 30 gennaio 2019.

LABRIOLA S., *Il Governo nella produzione delle norme primarie*, in *Scienza e tecnica della legislazione*. Lezioni a cura di Traversa S., Napoli, 2006.

LONG G., *I disegni di legge attuativi di intese e accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e procedurali*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedura, apparati*, a cura della Camera dei deputati, II, Roma, 1987.

LUCARELLI A., *Audizione*, in *Resoconto stenografico, Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale*, 12 giugno 2019.

LUPO N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, GANFRANCESCO E., LUPO N. (a cura di), Roma, 2007.

LUPO N., *La legge di approvazione degli statuti regionali ordinari tra le norme e la prassi*, in *Quaderni regionali*, 1995.

LUPO N., *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in AA.VV., *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

MAINARDIS C., *Principio di sussidiarietà, devoluzione delle funzioni, dimensione dell'autonomia regionale*, in *Le Regioni*, fascicolo 3/2025.

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

MANCINI M., *Prove tecniche di regionalismo "differenziato": considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista online Federalismi.it*, n. 22/2020.

MANGIAMELI S., *Le materie di competenza regionale*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 1992.

- MANGIAMELI S., *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, fasc. 4/2017.
- MANGIAMELI S., *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie (ISSiRFA)*, novembre 2017.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Terza Edizione, Bologna, 2003.
- MARCELLI F., GIAMMUSO V., *Tra Stato e Regioni: guida all'orientamento. Sintesi di 350 pronunce della Corte costituzionale*, Servizio studi del Senato della Repubblica (a cura di), n. 41 ed. luglio 2005.
- MARTINES T., *Note sui procedimenti di formazione delle fonti del diritto*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati. L'organizzazione alle funzioni dello Stato-persona*, Milano, 1977.
- MARTINES T., RUGGERI A., & SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Lefebvre Giuffrè, 2012.
- MAZZAROLLI L., *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge quadro»*, in materia di articolo 116, co.3 Cost., in *Federalismi.it*, n. 21/2019.
- MAZZOLA G., *Autonomia differenziata: storie e prospettive*, in *Amministrazione in Cammino* (Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", ISSN 2038-3711, 29 luglio 2020).
- MENCARELLI A., *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *Federalismi.it*, 17/2019.

MESSINA P., *Modi di regolazione per lo sviluppo locale*. Una comparazione per contesti di veneto ed Emilia-Romagna, Padova University Press, 2012.

MESSINA P., *Il Veneto dopo le Province: quale governo di area vasta per la competitività regionale?*, in MESSINA P. con i contributi di ANTONINI L., BASSETTO M., DOMORENOK E., GRIMALDI S., SALVATO M. e VIGNERI A., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova, Padova University Press, 2016.

MEZZANOTTE M., *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in Forum di Quaderni costituzionali, 14 luglio 2014.

MONE D., *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in Rivista AIC (associazione italiana dei costituzionalisti), n. 1/2019.

MORELLI A., *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in Le Regioni, 2017.

MORELLI A., *Art 116, in La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, II. Parte II – Ordinamento della Repubblica (Artt. 55- 139) e Disposizioni transitorie finali*, CLEMENTI F., CUOCOLO L., ROSA F. e VIGEVANI G. E. (a cura di), Bologna, 2018.

MORELLI A., *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in Italian Papers on Federalism, n.1/2019.

MORELLI A., *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in Diritto Pubblico Europeo Rassegna online, n. speciale 2/2019.

MORELLI A., *Il volto del regionalismo italiano e i suoi lineamenti incerti*, in Diritto regionale, Rivista di diritto delle autonomie territoriali, n. 2/2025.

MORELLI A., *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in Giustizia insieme, 28 gennaio 2025.

- MORRONE A. *La Corte costituzionale riscrive il titolo V?*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 8 ottobre 2003.
- MORRONE A., *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in Federalismo Fiscale, 2007.
- MUSOLINO S., *I rapporti Stato- Regione nel nuovo Titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, la Legislazione regionale, Giuffrè Editore, Milano, 2007.
- NAPOLITANO A., *Il regionalismo differenziato alla luce delle recedenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in Rivista di Online Federalismi.it, n. 21/2018.
- NASTATI V., *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in Forum di Quaderni costituzionali, 31 maggio 2018.
- NERI S., *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 1/2019.
- OLIVETTI M., *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in Rivista online Federalismi.it (Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo), n. 6 del 20 marzo 2019.
- OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- ONIDA V., BASSANINI F., *Problemi di diritto regionale. Vol. II. Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri*, Milano, 1971.
- PALADIN L., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in Foro amm., n. 3/1971.

- PALERMO F., *Il regionalismo differenziato*, in GROPPI T., OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003.
- PASTORI G., *Principio di sussidiarietà e riparto delle funzioni amministrative*, intervento tenuto al Convegno su *Le prospettive della legislazione regionale per gli "Incontri di studio Gianfranco Mor sul diritto regionale*, Milano, 2006.
- PATRONI GRIFFI A., *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna Online*, 2/2019.
- PERNICIARO G., *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*. Collana di studi sull'amministrazione pubblica, Cedam, 2013.
- PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, 2008.
- PICCIRILLI G., *Il procedimento di approvazione delle intese fra Stato e regione*, in *Costituzione*, Quaderno 4, 2023.
- PICCIRILLI G., *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione degli art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 21 aprile 2018.
- PIRAINO A., *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2/2019.
- PIRAINO A., *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, 8/2019.
- PIZZETTI F., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001.

- PORENA D., *Il Governo della “non sfiducia”: le elezioni del 1976 e la formazione del Governo Andreotti III*, in *Federalismi.it*, n. 14/2014.
- RANDAZZO B., *La legge “sulla base” di intese tra governo, Parlamento e Corte costituzionale*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, in COCOZZA V., STAIANO S. (a cura di), Torino, 2001.
- RANDAZZO B., *Art. 8*, in AA. VV., *Commentario alla Costituzione*, I, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), Milano, 2006.
- RIVOSECCHI G., *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2021.
- RONCHETTI L., *L’attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d’integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020.
- ROTELLI E., *L’avvento della Regione in Italia*, Giuffré, Milano, 1967.
- ROTELLI E., *L’avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffré, Milano, 1967.
- RUGGERI A., *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Consulta Online, Rivista Giuridica Scientifica*, ISSN 1971- 9892, 2002.
- RUGGERI A., *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma (lineamenti di una ricostruzione)*, in AA. VV., *Regionalismo in bilico*, Roma, 2004.
- RUGGERI A., *La “specializzazione” dell’autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2010.
- RUGGERI A., *“Il regionalismo differenziato tra autonomia e unità: un bilancio problematico”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2019.

- SALERNO G. M., *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, n. 1/2023.
- SALERNO G. M., *La sentenza n.192 del 2024 sull'autonomia differenziata: qualche riflessione sulla questione delle "specifiche funzioni"*, Osservatorio sulla Corte costituzionale, *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2025.
- STAIANO S., *Autonomia. Ecco perché è incostituzionale (ma una soluzione c'è)*, in *Il Sussidiario*, 2 marzo 2019.
- STAIANO S., *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2019.
- STAIANO S., *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *Rivista online Federalismi.it*, n. 29/2022.
- STURZO L., *Opere scelte. Vol. 5. Riforme e indirizzi politici*, ANTONETTI N. (a cura di), Laterza, 1992.
- TARLI BARBIERI G., *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.
- TARLI BARBIERI G., *Il Presidente del consiglio nella legge Calderoli prima e dopo la sent. 192/2024*, in *Le Regioni*, n. 1/2025.
- TESAURO G., *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, DE PASQUALE P., FERRARO F. (a cura di), vol. 1, IV edizione, Napoli, 2023.
- TIRA E., *L'attuazione del regionalismo differenziato e il ruolo del Parlamento nella stipula delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Nomos (le attualità del diritto)*, *Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale*, n. 3/2020.

- TUBERTINI C., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in Rivista online Federalismi.it, n.7/2018.
- VIESTI G., *Autonomia differenziata: un processo distruttivo*, in Il Mulino, 2019.
- VIESTI G., *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, editori Laterza, 2023.
- VINCENTE P. G., *L'evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell'art. 116, co.3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica*, in Italian Papers on Federalism, n. 2/2023.
- VIOLINI L., *L'Autonomia delle regioni italiane dopo i referendum*, in Associazione italiana dei Costituzionalisti, n. 4/2018.
- ZANON A., *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA. VV., Problemi del federalismo, Milano, 2001.
- ZUCCARINI O., *La Costituzione tradita*, in Il Ponte, Firenze, n. 16/1960.
- ZUPPETTA M., *“La sentenza n.232/2011: inammissibilità della chiamata in sussidiarietà per mancanza di motivazione della legge”*, in Amministrazione in cammino, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione, (a cura di) Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet.

Fonti normative e giurisprudenziali

Art. 2 Cost.

Art. 3 Cost.

Art. 5 Cost.

Art. 8 Cost.

Art. 9 Cost.

Art. 116 Cost.

Art. 117 Cost.

Art. 118 Cost.

Art. 119 Cost.

Art. 120 Cost.

Art.138 Cost.

Corte cost., Sent. n. 997 del 1988.

Corte cost., Sent. n. 1146 del 1988.

Corte cost., Sent. n. 304 del 1986.

Corte cost., Sent. n. 355 del 1994.

Corte cost., Sent. n. 154 del 1995.

Corte cost., ord. n. 102 del 2001.

Corte cost., Sent. n. 106 del 2002.

Corte Cost., Sent. n. 438 del 2002.

Corte Cost., Sent. n. 533 del 2002.

Corte Cost., Sent. n. 94 del 2003.

Corte Cost., Sent. n. 96 del 2003.

Corte Cost., Sent. n. 303 del 2003.

Corte Cost., Sent. n. 18 del 2004.

Corte Cost., Sent. n. 26 del 2004.

Corte Cost., Sent. n. 3. del 2004.

Corte Cost., Sent. n. 6 del 2004.

Corte Cost., Sent. n. 185 del 2004.

Corte Cost., Sent. n. 259 del 2004.

Corte cost., Sent. n. 365 del 2007.

Corte Cost., Sent. n. 387 del 2007.

Corte Cost., Sent. n. 61 del 2009.

Corte Cost., Sent. n. 121 del 2010.

Corte Cost., Sent. n. 234 del 2010.

Corte Cost., Sent. n. 337 del 2013.

Corte cost., Sent. n. 118 del 2015.

Corte Cost., Sent. n. 52 del 2016.

Corte cost, Sent. n. 237 del 2017.

Corte cost., Sent. n. 169 del 2017.

Corte Cost., Sent. n. 220 del 2021.

Corte cost., Sent. n. 71 del 2023.

Corte cost., Sent. n. 16 del 2024.

Corte cost., Sent. n. 130 del 2024.

Corte cost., Sent. n. 139 del 2024.

Corte cost., Sent. n. 63 del 2024.

Corte cost., Sent. n. 192 del 2024.

Corte cost., Sent. n. 10 del 2025.

D. lgs. n. 68 del 2011.

D.d.l. gov. (A.S. 615, XIX leg.).

D.d.l. n. 1368 del 2008.

D.P.R. n. 616 del 1977.

L. 10 febbraio 1953, n. 62.

L. 22 luglio 1975, n. 382.

L. cost. 2001, n. 3.

L. 17 febbraio 1968, n. 108.

L. 23 febbraio 1995, n. 43.

L. reg. (Regione Lombardia) 5 gennaio 2000, n. 1.

L. 14 febbraio 2003, n. 30.

L. 2009, n. 42.

L.29 dicembre 2022, n. 197.

L. 2024, n. 86.

