# Nuove Autonomie

RIVISTA QUADRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO

Numero speciale 1/2024


INDICE


Maria Immordino
*Introduzione* 5

Vincenzo Tondi della Mura
*Ambiente ed ecosistema nel modello dell'autonomia differenziata* 9

Francesco Manganaro
*Note sul regionalismo differenziato nel disegno di legge approvato dal Senato* 33

Nicola Gullo
*Autonomia differenziata e interesse nazionale: spunti di riflessione per una ridefinizione* 43

Lorenza Violini
*Autonomia differenziata e interesse nazionale: una ridefinizione* 55

Guido Rivosecchi
*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e norme costituzionali sulla finanza territoriale (art. 119 Cost.)* 63

Floriana Cerniglia
*L'autonomia differenziata, i profili finanziari* 81

Daniela Mone
*Il modello di autonomia differenziata del ddl Calderoli tra finalità dichiarate e finalità perseguite: il nodo delle risorse finanziarie* 95

Giovanni Tarli Barbieri
*Il principio negoziale nel riparto di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali* 111

Sebastiano Licciardello
*Regionalismo differenziato, dimensione dell'interesse e principio negoziale* 131

Roberto Cavallo Perin
*Un'autonomia differenziata non troppo speciale* 139

Edoardo Giardino
*Regionalismo differenziato, funzioni amministrative ed unità della Repubblica* 141

Roberto Di Maria
*Ruolo degli Enti locali: dalla consultazione da parte della Regione all'assegnazione di una parte delle funzioni trasferite. Ovvero, della ambigua collocazione istituzionale (e dello sfortunato destino politico?) degli Enti locali nel sistema costituzionale italiano di governo multilivello* 149

Lorenzo Saltari
*Autonomia differenziata, LEP e regioni a statuto speciale* 159

Anna Romeo
*Autonomia differenziata, lep e regioni a statuto speciale: osservazioni a margine di un dibattito attuale* 171

Marco Calabrò e Anton Giulio Pietrosanti
*Ambiente ed ecosistema nel modello dell'autonomia differenziata* 181

Elisa Cavasino
*L'autonomia differenziata nella XIX legislatura: ordine logico di priorità e strumenti normativi da ripensare per l'attuazione dell'art. 116 c. 3° cost.* 191

Anna Simonati
*Riflessioni di fantadiritto, alla luce della giurisprudenza costituzionale, su alcune possibili ripercussioni del "nuovo regionalismo differenziato"* 205

Andrea Morrone
*Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica* 219

Gianluca Gardini
*Stato regionale e differenziazione territoriale: le esperienze straniere* 239

Gaetano Armao
Ubi insula, ibi jus speciale. *Il principio di coesione insulare alla prova del regionalismo differenziato* 259

Gabriella De Giorgi Cezzi
*Regioni e politiche europee di coesione* 293

Fabrizio Tigano
*Le politiche di coesione e il ruolo delle Regioni* 303

Giovanni Guzzetta
*Potenzialità, rischi e aspettative dell'autonomia differenziata* 323

Caterina Ventimiglia
*L'attuazione del Regionalismo differenziato e le autonomie speciali: la questione "pregiudiziale" della sfera soggettiva d'applicazione tra attuali assetti e futuri scenari* 329

Guido Corso
*Convegno autonomia regionale differenziata* 349

# INTRODUZIONE

di Maria Immordino

Un caloroso benvenuto a tutti i presenti, alle autorità istituzionali, civili e militari, agli studenti, alle colleghe e ai colleghi, provenienti da diversi Atenei italiani, grazie per avere accolto con entusiasmo l'invito a svolgere una relazione in occasione di questo convegno.

Voglio, in particolar modo, ringraziare l'onorevole Gaetano Galvagno, Presidente dell'Assemblea regionale siciliana per aver, con grande generosità, ospitato il convegno odierno in questa prestigiosa storica Sala, intitolata a Piersanti Mattarella, testimonianza di alta rappresentanza democratica della Repubblica e della Sicilia.

Consentitemi, infine, un grazie affettuoso alla segreteria organizzativa e alla prof. Caterina Ventimiglia per il delicato e complesso compito di coordinamento, con risultati preziosissimi per la riuscita di questo evento.

Questo convegno, che prende l'avvio oggi, è dedicato alla cara memoria del compianto prof. Francesco Teresi.

A lui si deve la fondazione, con Guido Corso e l'editore Danilo Pupillo della rivista Nuove Autonomie, che ha organizzato il convegno di oggi, con il patrocinio di numerose prestigiose istituzioni. A loro si affiancava, discreta, generosa e instancabile, Maripina Terrasi, la cui intensa attività è stata fondamentale per lo sviluppo e il consolidamento della stessa nel panorama giuridico nazionale.

Della Rivista Francesco Teresi ha assunto la direzione fino al momento in cui mi ha passato, con Guido Corso, il testimone, trasmettendomi il suo amore e la sua passione per la Rivista che considerava una "sua" creatura, sostenendomi sempre con severo affetto paterno e con la sua fruttuosa e instancabile collaborazione.

Di questo Gli sono particolarmente riconoscente.

Francesco Teresi, il quale è approdato all'Università dopo una brillante carriera nei ruoli della Regione, dove, tra le altre funzioni di dirigente, ha svolto anche quelle di Capo di gabinetto dell'allora Assessore al Bilancio Piersanti Mattarella, ha rivestito un ruolo importante nell'Università di Palermo.

È stato il primo preside della neoistituita Facoltà di Scienze Politiche, in precedenza semplice corso di laurea della Facoltà Giurisprudenza.

È stato per anni l'anima della Scuola di specializzazione in Diritto regionale e degli enti locali, succeduto nella direzione al prof. Pietro Virga.

Come titolare dell'insegnamento di istituzioni di Diritto Pubblico, ha avviato agli studi giuridici e giuridico-politici generazioni di studenti.

Tra i primi e più importanti cultori di Diritto regionale, ha dato notevoli

contributi sulla giustizia costituzionale regionale, ossia sul ruolo delle Regioni nel contenzioso costituzionale, sul ricorso straordinario al Presidente della Regione, sulla legislazione urbanistica regionale.

Il suo volume *Le istituzioni repubblicane. Manuale di diritto costituzionale*, è arrivato alla 6° edizione.

Con me ha curato un volume sulla Regione Siciliana.

Con Filippo Salvia, inseparabile collega ed amico, ha pubblicato uno dei più importanti manuali di diritto urbanistico che dopo la sua morte è stato curato, nelle successive edizioni, da Salvia.

Con Guido Corso ha pubblicato il primo commento alla legge sul procedimento amministrativo.

In Francesco Teresi la conoscenza profonda sia del Diritto costituzionale che del Diritto amministrativo, trovava una sintesi perfetta con una grande e poliedrica cultura.

Francesco Teresi è stato da ultimo anche giudice non togato del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, apportando un contributo rilevante alla funzione giurisdizionale del Consiglio, anche con un incessante e ricco apporto scientifico, espressione nitida della vastità e del respiro culturale che ne costituivano la cifra identificativa.

La sua copiosissima produzione scientifica, che testimonia la pluralità di esperienze culturali e professionali, accompagnava un'attività didattica avviata nel 1970 ed esercitata ininterrottamente sino alle soglie del 2012. Era molto amato dagli studenti per la sua sensibilità, la disponibilità al dialogo e la chiarezza espositiva che ne facilitavano l'approccio alla materia insegnata.

Franco Teresi si è sempre interessato anche ai rami alti del sistema.

Ha illustrato ai suoi studenti l'assetto costituzionale di governo con l'ottica dei progetti di riforma. Il suo volume sulla *Strategia delle Riforme*, oggetto di numerose edizioni, è rimasto un testo imprescindibile nel dibattito che ha accompagnato i progetti di riforma costituzionale presentati dopo la sua scomparsa, oggi riferimento per il progetto del c.d. premierato.

L'intera esistenza di Francesco Teresi è stata anche un atto di amore e di generosità per la sua adorata famiglia. Ed è con affetto e gratitudine che rivolgo un saluto alla signora Ghita Teresi e alla figlia Antonella, presenti in questa sala, da parte di noi tutti della Direzione, del Comitato scientifico, della Redazione della Rivista.

Ed ora due pconsiderazioni sul convegno che si apre oggi.

L'autonomia differenziata, il cui D.d.l., a firma del ministro Calderoli, è stato approvato dal Senato lo scorso martedì 23 gennaio, è stato ed è oggetto di una rovente polemica politica e dottrinaria.

L'obiettivo degli organizzatori del convegno è quello di dare uno sguardo sereno al tema, come si addice agli studiosi di diritto pubblico e come è richiesto

dalla complessità delle implicazioni giuridiche della previsione dell'art. 116 u.co., Cost.

Si tratta di un inedito esperimento di ripartizione negoziata delle competenze legislative: in cui una regione chiede "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*", avviando con governo e parlamento una vera e propria trattativa che può sfociare in una intesa che corrisponde, o corrisponde solo in parte, alla richiesta della regione.

L'attuale governo, percorrendo una traiettoria già delineata dai precedenti esecutivi, ha ritenuto che il negoziato debba avvenire sulla base di una legge generale che disciplina il complesso procedimento e che il trasferimento di funzioni sia subordinato alla previa determinazione dei c. d. LEP, ossia i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. E che perciò il trasferimento di funzioni debba essere accompagnato dall'esercizio, da parte dello Stato, della competenza legislativa esclusiva prevista dall'art. 117 co. 2 lett. m), Cost.

Alcune domande ai relatori ai quali è affidato il compito di arare e setacciare il tema, del quale non può non sottolinearsi il grande interesse: che cosa sono i LEP? Sono prestazioni minime o prestazioni essenziali? Sono risorse finanziarie per la fornitura delle prestazioni? Sono regole giuridiche, come è inevitabile che siano per quanto riguarda i diritti civili? Le risposte, è evidente, possono essere le più diverse.

L'attuazione dell'art. 116 u.co. ha importanti implicazioni finanziarie perché incide sull'assetto finanziario dei diversi livelli di governo e di amministrazione che è disciplinato a grandi linee dall'art. 119 Cost.

Orbene, e veniamo così ad un'altra inevitabile domanda: si tratta solo di stabilire le risorse da trasferire alle regioni che si sono avvalse dell'art. 116 u.co.? O è necessario assicurare anche copertura ai LEP, con riguardo all'intero territorio nazionale?

Il trasferimento di funzioni legislative o amministrative, incide sugli apparati amministrativi. Nuove risorse umane devono essere procurate dalle regioni che hanno chiesto e ottenuto il trasferimento. E, sorge allora un'ulteriore domanda: qual è la sorte degli apparati centrali che vengono liberati di questi compiti? Vanno ridimensionati? L'operazione complessiva coinvolge anche gli enti locali: ai quali va trasferita, in applicazione dell'art. 118 Cost., una quota delle funzioni che passano dallo Stato alla regione.

E, infine, c'è ancora da chiedersi: che ne è delle regioni a statuto speciale, che possono anch'esse beneficiare del meccanismo previsto dall'art.116 u.co., in applicazione dell'art. 10 della legge Cost. n. 3/2001 che abilita dette regioni a fruire di forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite?

L'attuazione dell'art.116 u.co. rende ancora più complesso nel nostro paese l'assetto delle funzioni legislative e amministrative, ma non può pregiudicare l'unità e la indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 della Cost.

Non poteva mancare, quindi, fra i temi del convegno, una relazione sul rapporto tra l'autonomia differenziata e l'interesse nazionale.

Confido che tutti gli aspetti ed i problemi accennati vengano affrontati nel corso del convegno dai tanti autorevoli studiosi presenti in questa Sala, con una serena, pacata e libera discussione che possa offrire elementi di approfondimento, utili al percorso parlamentare del regionalismo differenziato che proseguirà alla Camera dei Deputati.

Grazie e buon lavoro

Prof.ssa Maria Immordino
Direttore responsabile della Rivista Nuove Autonomie

# I LEP sulle montagne russe. Primi rilievi sul «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni

di Vincenzo Tondi della Mura*

Sommario: 1. Premessa: il realismo di Francesco Teresi e la variabile non ponderata dall'attuale dibattito sul regionalismo asimmetrico. – 2. Discontinuità e marginalità del processo di determinazione dei Lep. – 2.1. (segue): conflittualità politico-territoriale ed elusione del controllo parlamentare. – 2.2. (segue): la quantificazione ondivaga dei Lep. – 2.2.1. (segue): i problemi di metodo. – 2.2.2. (segue): i problemi di merito. – 2.2.3. (segue): il ruolo politico della Commissione tecnica fabbisogni standard. – 3. I rischi di una selezione restrittiva dei Lep. – 4. Le "pagine bianche" del Rapporto finale.

## 1. *Premessa: il realismo di Francesco Teresi e la variabile non ponderata dall'attuale dibattito sul regionalismo asimmetrico*

L'attuale dibattito sul percorso di attuazione del regionalismo asimmetrico (art. 116, comma 3, Cost.) è segnato da un paradosso, che solo il realismo suggerito da Francesco Teresi è capace di cogliere adeguatamente[1]; un paradosso che vanifica le rassicurazioni variamente offerte sulla tenuta dello Stato sociale e che il *Rapporto finale*[2] del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni[3] ha reso ancora più stridente.

Per un verso, dette rassicurazioni muovono dalla principale garanzia sancita dal testo legislativo in discussione[4]: quella d'aver subordinato ogni ipotesi di tra-

* Ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento scienze giuridiche, Università del Salento.

[1] F. Teresi, *Introduzione*, in G. Ambrosini, *Scritti scelti*, a cura di F. Teresi, Quattrosoli, Palermo, 2000, 8. Il testo si conclude con una notazione rivolta ad Ambrosini, che in realtà ben si attaglia proprio alla persona e al Magistero di Francesco Teresi: "[…] ci lascia un esempio di sobrietà e di modestia non comuni, […] come uomo di studio e appassionato ricercatore: i suoi scritti si distinguono per chiarezza e limpidezza di stile e di dettato, come si addice ai veri Maestri, di cui oggi sentiamo la mancanza", *ivi*, 23.

[2] Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, presentato il 30 ottobre 2023 dal Presidente del Comitato, prof. Sabino Cassese, al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sen. Roberto Calderoli, nonché illustrato dal medesimo Presidente alla Commissione affari costituzionali del Senato nell'*Audizione* del 14 novembre 2023, , ora anche in *Federalismi.it*, n. 27, 15/11/2023. I documenti preparatori contenuti nella *Parte III* del *Rapporto* sono reperibili anche in *Federalismi.it*, n. 27, 15/11/2023. I documenti preparatori contenuti nella Parte III del Rapporto sono reperibili anche in https://www.affariregionali.it/media/509323/3-parte-iii_documenti-preparatori_30102023_def.pdf.

[3] Il Comitato è stato istituito con d.P.C.M. 23 marzo 2023 ai sensi della legge di bilancio 2023 (L. 29/12/2022, n. 197, art. 1, commi 791-801).

[4] Il disegno recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto*

sferimento delle funzioni relative alle "materie o ambiti di materie" da differenziare, alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 1, comma 2); con la conseguenza che, al netto delle possibili differenziazioni da stipulare fra Stato e regioni richiedenti, resterebbero pur sempre assicurate l'unitarietà e la coerenza della prossima forma di Stato regionale.

Per altro verso, tuttavia, dette rassicurazioni sono smentite dall'aleatorietà dei relativi presupposti. La garanzia offerta dal d.d.l. Calderoli, infatti, è fondata su una variabile non solamente al momento ancora indefinita[5], quanto – ed è il dato più allarmante – in corso di definizione secondo soluzioni contraddittorie, prima ancora che discutibili[6]; con la conseguenza di rendere impossibile ogni studio concreto sull'unitarietà e sulla coerenza della prossima forma di Stato regionale.

Sicché dove massima è l'esigenza di certezza normativa, finanziaria ed economica in ordine alle effettive garanzie offerte dal disegno di regionalizzazione, massima è l'opposta condizione d'incertezza.

Il fatto è che l'attuale dibattito presenta un limite d'impostazione che ne pregiudica l'esito: concentra l'attenzione solo sull'*an* e sul *quomodo* della differenziazione, trascurando di parametrarne la portata al *quantum* effettivamente coinvolto; considera la questione della determinazione dei Lep astrattamente e alla stregua di un'entità ontologica a sé stante, indistinta, immutabile e avulsa dalla complessiva forma di Stato regionale.

Ricorrendo alla metafora dei *gioielli di famiglia,* vien da dire che non vale concentrare l'attenzione solo sul *se* e sul *modo* della differenziazione dei beni di famiglia (art. 116, comma 3), dando per scontato che quei gioielli siano ben custoditi nella cassaforte comune (art. 117, comma 2, lett. *m)*) e che siano inventariabili in modo piano e neutrale; non basta discutere sulla sicurezza della cassaforte, dando per pacifica l'opera dell'ufficiale giudiziario. Piuttosto, occorre vigilare sui criteri dell'inventario, in modo che siano certi, lineari e condivisi; e ciò, a meno di non doversi accorgere solo un domani, nel corso della successiva fase di divisione, dell'avvenuto e irreversibile deprezzamento di alcuni gioielli nel frattempo rimossi dalla cassaforte e messi a disposizione dei richiedenti.

---

*ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, è stato presentato il 23 marzo 2023 in Senato (n. 615) dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Calderoli, ed è stato trasmesso alla Camera il 23 gennaio 2024 (n. 1665).

[5] Significativa è la denuncia formulata dal Presidente Svimez, A. Giannola: "Si parla tanto di Lep, ma non sono pubblicati, non si è visto l'impegno finanziario, né si conosce l'iter" (Id., *Autonomia, le bugie non andranno lontano*, int. a cura di R. Ciccarelli, in http://lnx.svimez.info/svimez/autonomia-le-bugie-non-andranno-lontano/).

[6] Altrettanto significativa è la denuncia formulata dal Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, nell'apposita *Lettera al Presidente del CLEP Prof. Sabino Cassese e ai membri del Comitato*, 10 ottobre 2023, ora anche in *NT+Enti Locali & Edilizia*, 11.10.2023.

Fuor di metafora, non esistono solo le criticità *a monte* della riforma in discussione. Sui nodi critici dell'attuale progetto di differenziazione il dibattito ormai è stato avviato e le questioni sono state evidenziate con preoccupazione da tanti contributi scientifici[7], d'opinione[8] e da pari audizioni parlamentari; al punto che è già stata preannunciata la prossima duplice resistenza referendaria e di costituzionalità[9]. Per contro, sono le criticità *a valle* della riforma a mancare di un pari dibattito. Sui nodi critici riguardanti il metodo e il merito della determinazione dei Lep di cui al recente *Rapporto finale* del Comitato Lep continua a mancare un'adeguata riflessione, probabilmente anche perché le questioni coinvolte sono ancora *in itinere* e prive di ribalta mediatica.

Eppure, senza certezze sul tipo di determinazione dei Lep l'intero dibattito sulla riforma della differenziazione regionale resta astratto; senza una reale verifica dell'effettiva adeguatezza del sistema di garanzie predisposto dal d.d.l. Calderoli, ogni previsione è destinata a fungere da espediente retorico per distrarre un'opinione pubblica sempre più confusa e polarizzata[10]. Uno specchietto per le allodole di nessuna concreta utilità.

## 2. *Discontinuità e marginalità del processo di determinazione dei LEP*

In ogni stagione della regionalizzazione repubblicana il tema del trasferimento delle funzioni è stato inteso sempre come centrale. Metodo e merito delle riforme sono stati considerati sempre come prioritari, specialmente con riguardo alla definizione delle condizioni del trasferimento e alla concreta determinazione delle singole funzioni.

Non così nell'attuale stagione, nella quale il tutto ha assunto un'impostazione discontinua e marginale sul duplice piano politico-istituzionale e tecnico-scientifico.

---

[7] Per tutti: Astrid Paper 93, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2023.

[8] Per tutti: P. Caporossi (a cura di), *Regioni, cosa non sappiamo. Serve più autonomia, più coesione o più efficienza?*, Fondazione etica, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2023. Ma già C. Scamardella, *Il fallimento del regionalismo*, in *Corriere della Sera – Mezzogiorno*, 3.12.2022.

[9] M. Villone, *Le Regioni devono andare alla Consulta. E poi il referendum*, int. a cura di Ila. Pro., in *Il Fatto Quotidiano*, 25.1.2024; Id., *Il voto sardo cambia gli scenari nel derby autonomia-premierato*, in *Il Quotidiano del Sud*, 28.2.2024. Si v. tuttavia M. Ainis, *Senza armi contro la riforma*, in *la Repubblica*, 25.2.2024.

[10] I. Diamanti, *L'autonomia leghista piace sempre meno. Soltanto nel Nord Est cresce il consenso*, in *la Repubblica*, 19.2.2024; N. Pagnoncelli, *Autonomia, prevalgono i sì (41%). Il 24% non ne conosce i contenuti*, in *Corriere della Sera*, 13.2.2024.

### 2.1. (*segue*): *conflittualità politico-territoriale ed elusione del controllo parlamentare*

Sul piano politico-istituzionale la storia del regionalismo italiano è stata sempre partecipata e compromissoria[11]. Ogni stagione di regionalizzazione ha presentato dette medesime costanti, che si sono espresse con il riconoscimento della centralità del Parlamento e dell'impiego di fonti anzitutto primarie.

L'attuale stagione di regionalizzazione, per contro, ha mostrato un sovvertimento delle precedenti costanti. Sulla passata esigenza di definizione compromissoria del concreto modello regionale ha prevalso l'opposta esigenza di caratterizzazione unilaterale e conflittuale, puntualmente trasposta sul piano delle fonti con un impiego massivo dei DPCM a discapito di un più meditato e condiviso ricorso alle fonti primarie.

In precedenza, la questione del regionalismo asimmetrico aveva guadagnato una certa trasversalità sul piano politico. L'approdo dell'Emilia-Romagna, regione tradizionalmente di centrosinistra, alle richieste già avanzate in via referendaria da Lombardia e Veneto, regioni di centrodestra, aveva contribuito a far prevalere il relativo profilo costituzionale su quello inizialmente oppositivo. Non è un caso che la fase delle pre-intese fra Stato e regioni richiedenti sia iniziata proprio con l'avvento di un governo di centrosinistra, il Governo Gentiloni, e con la responsabilità del sottosegretario al Dipartimento per gli Affari regionali, Gianclaudio Bressa, appartenente al Partito Democratico[12]; né che le tre bozze di accordo siano state definite all'esito di una trattativa diretta dal Governo Conte I e nel corso di sedute non pubbliche sotto la guida della Ministra della Lega nord, Erika Stefani, e del sottosegretario dei Cinquestelle, il lombardo Stefano Buffagni, entrambi esplicitamente favorevoli al processo di autonomia differenziata indicato dal programma di quel governo come tema prioritario[13].

La questione, tuttavia, avrebbe richiesto una riflessione condivisa sul tema della riduzione dello Stato centrale in vista di una maggiore autonomia delle

[11] Sia consentito il rinvio a V. Tondi della Mura, *La strumentalità delle regioni dall'Unità in poi*, in *Studi in onore di Antonio D'Atena,* Giuffrè, Milano, 2015, 3094 ss.; Id., *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale. Prime note*, in *Italian Papers On Federalism, Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR*, n. 2/2019, 5 ss.

[12] Quanto alla documentazione istituzionale, si v.: Dossier del Servizio Studi del Senato, *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia- Romagna, Lombardia e Veneto*, XVII Legislatura, Dossier, n. 565, novembre 2017; Id., *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, XVIII Legislatura, Dossier n. 16 – maggio 2018; Id., *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, XVIII Legislatura, Dossier n.104/1 marzo 2019.

[13] M. Bordignon, M. Esposito, G. Pisauro, S. Staiano (a cura di), *L'Italia al bivio tra riforma dello Stato e autonomia differenziata. A che punto siamo?* Fondazione Mezzogiorno, I Quaderni della Fondazione, 25 marzo, 2024, 16, in https://www.fondazionemezzogiorno.it/2024/03/i-quaderni-della-fondazione-litalia-al-bivio-tra-riforma-dello-stato-e-autonomia-differenziata-a-che-punto-siamo/..

regioni richiedenti, specialmente in quanto più ricche in senso economico e finanziario; avrebbe presupposto una ridefinizione consensuale della centralità del ruolo storicamente riconosciuto allo Stato e agli apparati ministeriali[14]. Non per nulla il percorso differenziatore del Governo Conte si è poi infranto innanzi all'obiezione avanzata dal DAGL in ordine alla legittimità dei nuovi schemi d'intesa. Riflettendo sugli effetti derivanti da un'eventuale alterazione del riparto di competenze, il Dipartimento aveva chiesto di valutare "il potenziale impatto che il riconoscimento di ampie forme di autonomia differenziata ad un numero crescente di Regioni di diritto comune è suscettibile di determinare sulle amministrazioni statali interessate, in termini di soppressione o di ridimensionamento degli uffici e delle strutture"[15].

E così, in assenza di una riflessione comune volta a impedire singole negoziazioni fra Stato e regioni avulse da una complessiva prospettiva di riforma, la conflittualità territoriale delle regioni residue e specialmente del centro-sud aveva prevalso sulla trascorsa trasversalità politica; tanto più che le regioni richiedenti cumulavano fra loro (dati 2016) un po' meno di un terzo della popolazione (19.350.000), ma un po' più del 40% del PIL nazionale (658.359 mil.) e il 54,3% delle esportazioni (226.425 mil.)[16]. L'allarme era derivato soprattutto dal timore di una *secessione dei ricchi*[17], tale da aggravare le sorti di un Mezzogiorno già pregiudicato dagli effetti di un federalismo fiscale rapace, privo di benefici (*zero al sud*[18]) e progressivamente provato da una "*fuga dal sud*" senza scampo[19].

È in tale contesto che va compresa l'ambiziosa originalità del d.d.l. Calderoli. Questo ha inteso integrare la precedente trasversalità politica con la trasversalità

[14] S. Mangiameli, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, spec. 662 ss.

[15] Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri*, *Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Roma 19 giugno 2019, ora anche in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/appu/appunto_dagl_art116cost.pdf.. Sia consentito il rinvio a V. Tondi della Mura, *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale. Prime note*, in *Italian Papers On Federalism, Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR*, n. 2/2019.

[16] S. Mangiameli, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Audizione* del 29 novembre 2017, in www.issirfa.cnr.it.

[17] G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari-Roma, 2019.

[18] Oramai nota e incontestata è l'indagine svolta da M. Esposito, *Zero al Sud. La storia incredibile (e vera) dell'attuazione perversa del federalismo fiscale*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2018; si v. inoltre C. Scamardella, *Le colpe del Sud. Ripensare la questione meridionale per il Mezzogiorno, la Puglia, il Salento*, Manni Editori, San Cesario di Lecce, 2019.

[19] Svimez, *Rapporto SVIMEZ 2019 sull'economia e la società del Mezzogiorno. Il Mezzogiorno nella nuova geografia europea delle disuguaglianze*, in http://lnx.svimez.info/svimez/rapporto-2019-tutti-i-materiali/.

territoriale ancora mancante, da conseguire assicurando alle regioni dissenzienti l'infondatezza dei rischi paventati. Sicché il disegno ha cercato di preservare il percorso di differenziazione già maturato, coniugandolo con l'attuazione delle garanzie prefissate dal Titolo V Cost: per un verso, ha stabilito che "Gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge" (art. 11); per altro verso, ha demandato la copertura costituzionale del percorso di differenziazione all'attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. *m)*. In tal modo ha mostrato di subordinare il compimento della differenziazione regionale al prioritario mantenimento del nucleo essenziale delle garanzie civili e sociali dei cittadini. E ciò quasi a dimostrare di voler scongiurare il rischio paventato da Leopoldo Elia, d'impiegare l'art. 116 quale *grimaldello* per forzare in via legislativa il riparto di competenze fra Stato e regioni[20].

L'ambiziosa originalità di un tale disegno, tuttavia, è mancata degli effettivi presupposti di realizzazione, finendo per trasfondere sulla trasversalità politica prima assentita la conflittualità territoriale mai invece sopita. Il disegno delineato, infatti, avrebbe presupposto il riconoscimento del ruolo compromissorio del Parlamento e del corrispondente impiego delle fonti primarie; ovvero, nel caso di un'opposizione pregiudiziale e sorda da parte delle forze di minoranza, avrebbe necessitato una consensualità politico-istituzionale se non *a monte* e nei piani alti delle determinazioni parlamentari, quantomeno *a valle* e nei piani bassi delle determinazioni puntuali e concrete dei livelli essenziali.

Proprio una tale flessibilità per contro è mancata. Sicché all'esautorazione del ruolo compromissorio del Parlamento è corrisposta una pari marginalizzazione del ruolo definitorio dei Lep, da determinare con l'esclusivo utilizzo dei DPCM all'esito di un'attività considerata (solo in apparenza) come tecnica e neutrale e non politica.

Lo strappo politico-costituzionale non è stato sanato nemmeno dall'intervenuta modifica governativa dell'originario disegno di legge[21]. Se nel testo iniziale era prevista la determinazione dei Lep con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 3, comma 1), la nuova formulazione ha fornito un

[20] L. Elia, *Introduzione*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, 18 ss.; Id., *Audizione*, Comm. Affari Costituzionali del Senato, 23 ottobre 2001, XIV Leg.; nonché da ultimo U. De Siervo, *Audizione*, Comm. Affari Costituzionali del Senato, 30 maggio 2023.

[21] Camera dei Deputati, XIX Legislatura, Disegno di legge approvato dal Senato della Repubblica il 23 gennaio 2024, n. 1665, recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, presentato dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie.

rimedio solo apparente. Vero è che ha disposto la delega al Governo di adottare, "entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei princìpi e criteri direttivi" di cui alla legge di Bilancio e secondo una procedura parlamentarmente variamente partecipata (art. 3, commi 1 e 2). E tuttavia, si tratta di una delega sostanzialmente aleatoria, considerato che il cronoprogramma governativo lascia invariato l'impiego dei DPCM sino alla conclusione del vigente processo di determinazione dei Lep, prevista *in anticipo* rispetto al termine di adozione dei decreti legislativi[22]; con la conseguenza che questi ultimi (bene che vada) potranno essere adottati solamente a cose fatte e a Lep già determinati. Spiega il nuovo testo che "*Nelle more* dell'entrata in vigore dei decreti legislativi […] *continua ad applicarsi*" quanto già sancito dalla legge di Bilancio 2023, al punto che è "*fatta salva*" la determinazione dei Lep definiti nel frattempo con DPCM (art. 3, commi 9 e 10).

In altri termini, l'iniziale preferenza governativa verso l'impiego massivo dei DPCM è restata inalterata. Essa è stata confermata da un disegno che frammista in modo irragionevole due regimi normativi alternativi: da un lato, sottopone decreti legislativi e DPCM ai medesimi "princìpi e criteri direttivi", quasi a poter conformare entrambi ai medesimi limiti di cui all'art. 76 Cost.; dall'altro, lascia che l'impiego del più rigoroso regime della decretazione legislativa sia *posticipato* a vantaggio di quello più agile ed elusivo del controllo di costituzionalità della decretazione amministrativa.

Non che l'uso dei DPCM debba essere scongiurato *a priori*, basti pensare al caso della sanità e alla pari determinazione dei Lea con l'impiego del medesimo tipo di fonte[23]. In tal caso, tuttavia, si è trattato di un metodo di definizione settoriale e non generale, le cui criticità costituzionali sono state dettate dall'urgenza dell'epoca e sono state tollerate dalle tante forze politiche succedutesi alla guida Governo, anche se puntualmente rimarcate e integrate dalla Corte costituzionale[24].

Nel caso di specie, per contro, l'opera di determinazione dei Lep è destinata

[22] Spiega la legge di Bilancio 2023 (29 dicembre 2022 n. 197), che *entro sei mesi* dalla data in vigore della legge la Cabina di regia è tenuta a determinare i Lep secondo la procedura prescritta (art. 1, comma 793), così da predisporre gli schemi di DPCM "*Entro sei mesi* dalla conclusione delle attività di cui al comma 793" (art. 1, comma 795). Il successivo art. 6 del D.P.C.M. del 23 marzo 2023, inoltre, ha allineato la tempistica del Comitato Lep con quella della Cabina di regia ("Il CLEP opera tenendo conto dei termini previsti dall'articolo 1, commi 793 e 795, della legge n. 197 del 2022, concludendo i propri lavori in concomitanza con la determinazione dei LEP di cui ai commi 795 e 796 della citata legge n. 197 del 2022"). Il termine di conclusione delle attività della Cabina di regia, infine, è stato oggetto di richiesta di proroga di dodici mesi da parte del ministro Calderoli.

[23] DPCM del 12 gennaio 2017, Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, sostitutivo del DPCM del 29 novembre 2001.

[24] Per tutte, C. cost., n. 169/2017, n. 62/2020, n. 142/2021.

a riguardare non *una* ma *tutte* le materie interessate dalla differenziazione[25]; è volta a incidere sulla trasformazione dell'intero modello di distribuzione delle competenze Stato-regione e dello Stato sociale del Paese. Ed è vertiginoso il tenore delle responsabilità decisionali coinvolte in assenza del riconoscimento del ruolo compromissorio del Parlamento: dal livello di soddisfacimento da assicurare a ciascun diritto, al necessario bilanciamento tra i diversi diritti e interessi da tutelare; dalle complessive risorse che possono essere allocate a loro copertura, alle connesse decisioni di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli costituzionali ed europei.

In definitiva, la marginalizzazione con DPCM dell'opera di determinazione dei Lep provoca uno strappo lacerante nel percorso di trasformazione del modello di Stato sociale e regionale: inaugura un percorso nuovo, conflittuale sul piano politico e territoriale, oltreché elusivo del controllo parlamentare, elettorale e di costituzionalità; ottunde la piena conoscenza sociale delle ragioni e delle scelte effettuate; riduce gli utenti delle prestazioni civili e sociali al rango dei consumatori dei prodotti commerciali, costretti a confrontarsi con logiche di mercato decise altrove e *all'insaputa* (è proprio il caso di dire!) del circuito democratico.

### 2.2. (*segue*): *la quantificazione ondivaga dei Lep.*

La marginalizzazione dell'opera di determinazione dei Lep, programmata in sede legislativa con il rinvio all'utilizzo massivo dei DPCM, ha trovato pieno riscontro nella successiva sede definitoria e nei conseguenti lavori del "Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni" (Clep). In questi la quantificazione del numero dei Lep è stata fissata in modo ondivago, seguendo un'oscillazione pari a quella delle *montagne russe*, o dei diagrammi dei sismografi durante le scosse telluriche: dai potenziali 223 individuati inizialmente dal c.d. "Gruppo dei volontari"[26], ai 115 perseguiti nel tentativo di ridimensionamento pronosticato dal Presidente

[25] R. Calvano, *Appunti sulle fonti del diritto del periodo 2020-2023, tra crisi, emergenze e squilibri della forma di governo*, in Id., *Itinerari di studio su UE, legalità, crisi dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2023, spec. 146.

[26] *Prime proposte provvisorie di razionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni redatte nel mese di agosto 2023*, 24 settembre 2023, in *Documenti preparatori*, cit., 164, dove si chiarisce: "A conclusione del lavoro svolto dal CLEP nel mese di agosto in collaborazione con un gruppo di 16 esperti, si è giunti alla individuazione, all'interno di ciascuna materia, di specifici ambiti (55 in totale) a cui sono stati ricondotti un totale di 223 potenziali LEP. Come richiamato dal Presidente Cassese, questo primo elenco è ispirato all'idea che, in prima battuta, risultasse opportuno non lasciare nulla fuori per poi procedere «ad imbuto», attraverso un lavoro di selezione, accorpamento e semplificazione".

Cassese[27], per arrivare ai 250 indicati dal *Rapporto finale*, sino a raggiungere i 327 annunciati dal medesimo Presidente nel corso di una nota e goliardica trasmissione radiofonica[28].

Si tratta di un'oscillazione che desta allarme per l'aleatorietà dei criteri sottesi, le cui ragioni sono ascrivibili al *deficit* di metodo e dei presupposti di merito rinvenibile nei lavori del Comitato. Sicché all'impostazione politicamente e territorialmente conflittuale del disegno di legge sulla differenziazione regionale ha corrisposto una pari (e più subdola) impostazione unilaterale dei relativi presupposti di sostenibilità sociale.

### 2.2.1. – (*segue*): *i problemi di metodo.*

Precondizione del deficit richiamato è stato lo scarsissimo tempo riconosciuto al Comitato per svolgere i lavori: appena sei mesi[29]. Un assolutamente *inadeguato* rispetto all'"ambizioso obiettivo" conclamato dal Ministro Calderoli, "di riempire un vuoto normativo che attende di essere colmato da ormai 22 anni" [30]. Un tempo di per sé tale da inibire ogni analisi approfondita e finalizzata a conclusioni organiche e condivise; tale insomma da strozzare ogni "necessità di ulteriori approfondimenti, anche in sede plenaria"[31]. Né vale replicare che il termine in questione è stato infine prorogato, supplendo alle storture lamentate[32].

---

[27] S. Cassese, *Audizione,* Commissione Affari Costituzionali del Senato, 27 settembre 2023, (https://webtv.senato.it/webtv_comm_hq?video_evento=243505#).

[28] S. Cassese, int. a cura di G. Lauro e G. Cucciari, *Un giorno da pecora*, 16/02/2024, ora anche in https://www.raiplaysound.it/audio/2024/02/Un-giorno-da-pecora-del-16022024-0b155db5-5c6e-426a-843d-f849588bf220.html.

[29] V. nt. n. 22

[30] R. Calderoli, *Al lavoro con cabina regia per individuare e garantire diritti di tutti*, Comunicato a cura dell'Ufficio stampa, in *affariregionali.it*, 26 marzo 2023.

[31] *Relazione del sottogruppo n. 5*: Tutela della salute. Alimentazione. Ordinamento sportivo, in *Rapporto finale*, cit., 76, nonché 83 e 101. In senso analogo, M. Luciani et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato, trasmesse al Presidente e al Comitato*, in *Federalismi.it*, n. 27, 15/11/2023: "l'esame approfondito del lavoro [dei sottogruppi], anche in sede plenaria, avrebbe richiesto maggiore tempo, che – quale che sia l'interpretazione delle fonti di riferimento – oggettivamente non è a nostra disposizione. Considerato, allo stato, lo scarsissimo tempo a disposizione, non possiamo dunque che limitarci a prendere atto del lavoro svolto".

[32] La proroga sino al 31 dicembre 2024 è stata disposta dal d.P.C.M. del 22.02.2024 in considerazione di un duplice ordine di ragioni: da un lato, "l'impegnativo e proficuo lavoro già svolto dal CLEP a supporto della Cabina di regia, nonché il rilievo degli ulteriori adempimenti previsti dalla legge ai fini della determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard"; dall'altro, la "necessità che il CLEP prosegua nello svolgimento delle attività volte a una complessiva determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard anche nelle materie ulteriori rispetto a quelle di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

È vero invece il contrario, posto che non può essere certo una tale (e tardiva) proroga a consentire quanto prima negato e a favorire gli approfondimenti prima strozzati. Ciò che è scritto resta scritto e il *Rapporto finale* è stato ormai depositato.

E così, nel brevissimo tempo a disposizione l'intero percorso definitorio del Comitato è stato segnato dalla decisione di non affrontare la questione della "preliminare definizione delle nozioni fondamentali e del metodo di lavoro"[33]. Il tema dei Lep è stato svolto in senso atomistico e avulso dalle ragioni proprie dello Stato sociale e regionale. Non a caso l'intero *Rapporto finale* ha mancato di soffermarsi sui motivi dell'art. 117, comma 2, lett. *m)*, quasi a non considerare la disposizione come lo snodo fondamentale del nuovo riparto di competenze fra Stato e regioni.

Per un verso, è stato bandito ogni tentativo di considerare il carattere trasversale della materia trattata, così da non mettere in relazione l'attività di determinazione dei Lep con la successiva differenziazione regionale. Nonostante le ripetute contestazioni, la scelta è stata quella d'intendere detta attività di per sé e indipendentemente dalla funzionalità verso gli sviluppi della regionalizzazione. Ciò addirittura in palese contrasto con la normativa istitutiva del Clep, la quale invece ha prescritto chiaramente che l'attività istruttoria sia posta "*in relazione* a ognuna delle materie di cui all'art. 116"[34]. E così il lavoro del Comitato è stato articolato *in batteria*, cieco dei relativi esiti e soprattutto delle responsabilità implicate. Restano lapidarie le parole di ammonimento rivolte da Ludovico Mazzarolli ai critici di una siffatta impostazione: "è stato più volte ribadito, sia dal Ministro, sia dal Presidente del CLEP, che non era la presente la sede per discutere, in via diretta o indiretta, di ciò che potrà in futuro essere in materia di «regionalismo differenziato» e delle (pur legittime) preoccupazioni che taluno può avere al riguardo"[35]. Epperò, quale mai potrebbe essere la sede appropriata per ragionare sulla relazionalità fra la determinazione dei Lep e "ognuna delle materie di cui

[33] M. Luciani et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato,* cit.

[34] Il DPCM 23 marzo 2023 precisa nelle premesse: "Visto […] inoltre, il comma 793 [dell'art. 1 della L. n. 197/2022], che, nel definire le funzioni della citata Cabina di regia *in relazione* alle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, individua altresì i contenuti delle attività rimesse alla citata segreteria tecnica […]". In senso analogo, l'art. 2, lett. *a)* dispone che l'incarico istruttorio del Clep deve esser posto "*in relazione* a ognuna delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione […]" (corsivo non testuale). Del resto, è la *Relazione introduttiva* al d.d.l. Calderoli a chiarire che "È maturata la decisione di avviare il percorso di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione attraverso le due direttrici: a) del procedimento di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) […]; b) della presentazione di un disegno di legge alle Camere per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione)".

[35] L. Mazzarolli, *Relazione del sottogruppo n. 3*: Istruzione. Norme generali sull'istruzione. Tutela e valorizzazione beni culturali e promozione o organizzazione attività culturali, in *Rapporto finale*, cit., 58.

all'art. 116", se non proprio quella fissata appositamente dal DPCM istitutivo del medesimo Clep?

Per altro verso, del pari, è stato bandito ogni tentativo di risolvere in modo approfondito e condiviso la controversa questione della definizione dei Lep. La soluzione adottata è stata argomentata sulla scorta di un sillogismo discutibile e rischioso: considerato che "la nozione [dei Lep] non ha ancora trovato un'univoca a completa definizione giuridica, tanto da potersi considerare istituto privo di una sua precisa fisionomia"; riscontrata altresì la conseguente "formazione di molteplici declinazioni della formula costituzionale […] collocate su vari livelli della gerarchia delle fonti"; si è concluso nel senso che "La determinazione puntuale della nozione LEP appartiene ad un *momento successivo* nel quale la componente tecnica, giuridica ed economica, non è la sola a rilevare", rinviando pertanto "al decisore politico la responsabilità di questa definizione"[36].

Una volta accertata la stratificazione polisemica nel sistema ordinamentale della nozione dei Livelli essenziali, la scelta è stata quella di evitare ogni approfondimento dei relativi nodi metodologici e definitori, così che "la nozione di LEP non è stata discussa"[37]: da un lato, si è evidenziato che "la scarsa chiarezza, talvolta anche semplicemente linguistica, la frammentarietà degli interventi legislativi e la varietà delle pronunce della giurisprudenza, specie costituzionale, in tema di individuazione dei LEP determinano la difficoltà di operare una definizione completa, materia per materia, ambito per ambito, di ciascun livello essenziale delle prestazioni"[38]; dall'altro, si è paventato il peso delle relative conseguenze ermeneutiche, posto che "dal modo di tratteggiare la nozione possono discendere conseguenze per la finanza pubblica in termini assoluti, conseguenze redistributive e allocative in termini relativi"[39].

Di qui, per l'appunto, la decisione di limitarsi (in apparenza) a fornire al decisore politico ogni possibile opzione interpretativa. A leggere alcune pagine del *Rapporto*, si ha l'impressione di trovarsi innanzi al *Trattato sulla tolleranza* di Voltaire[40], tale appare la manifestata professione di pluralismo metodologico ed ermeneutico: "si è ritenuto opportuno preferire la valorizzazione del confronto di opinioni, studi, orientamenti diversificati, via via emersi, con l'obiettivo di valorizzare la pluralità dei punti di vista, quale strumento più efficace per adempiere al compito assegnato, quello di offrire un'analisi istruttoria quanto più completa ed ampia possibile[41].

---

[36] *Rapporto finale*, cit., 15-16 (corsivo non testuale), nonché 28.

[37] M. Luciani et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato,* cit.

[38] *Ivi,* 22.

[39] *Ivi,* 16.

[40] Voltaire, *Trattato sulla tolleranza. In occasione della morte di Jean Calais* (1762), tr. it. a cura di S. Salvatorelli, Rusconi libri, Brezzo di Bedero, 2020.

[41] *Rapporto finale*, cit., 22.

E tuttavia, si è trattato di una professione incongrua e vana nella sua pretesa.

Anzitutto, essa dimostra come il metodo della *neutralità ideologica* non sia applicabile sempre e comunque. Questo fu impiegato con successo in occasione della stesura della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, consentendo agli estensori di superare le difficoltà di una catalogazione sempre divisiva sul piano antropologico. Sicché riuscirono a non affrontare il tema mai neutrale del fondamento dei diritti, considerando questi ultimi pur sempre "impliciti" nella natura dell'uomo e tali da consentire di soffermarsi sui soli "concetti pratici". Determinante fu il suggerimento paradossale del loro collega Jaques Maritain: "siamo d'accordo sui diritti, ma a condizione che nessuno ci chieda perché"[42]. Nella specie tuttavia la riproposizione di un tale metodo è impraticabile. La determinazione dei Lep non riguarda tanto il contenuto essenziale dei diritti civili e sociali (il quale, per inciso, è costituzionalmente già assodato), bensì la quantità e la qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici necessari per garantire a tutti il relativo «nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti, che una volta identificato con norme non può essere finanziariamente condizionato[43]. Sicché è inappropriata e fuorviante la scelta di operare una catalogazione dei Livelli essenziali alla stregua di quel suggerimento, quasi a poter *decidere quali siano i Lep da garantire, a condizione di non dover rispondere su cosa debba essere inteso per Lep.*

Inoltre, una simile opzione metodologica nemmeno è stata presupposta dal DPCM istitutivo del Clep. Questo non ha certo prescritto "di offrire un'analisi istruttoria quanto più completa ed ampia possibile"[44]. Per contro, consapevole dell'equivocità di un lavoro istruttorio onnicomprensivo e sganciato dalla prospettiva della differenziazione regionale, il decreto ha limitato il ruolo del Comitato all'elaborazione di "ogni contributo istruttorio *richiesto* dalla Cabina di regia […] *in relazione* a ognuna delle materie di cui all'art. 116, comma 3, Cost."[45]; ha disposto un'attività istruttoria non già orientata verso un indistinto sincretismo, bensì mirata a garantire l'unitarietà della forma di Stato regionale. Scopo del decreto è stato quello di delimitare gli spazi discrezionali del decisore politico sulla scorta di un'apposita selezione dei presupposti istruttori a disposizione, così da scongiurare il rischio di una determinazione dei Lep scollegata dalle ragioni e

[42] L'esperienza di lavoro nell'apposito Comitato nominato dall'UNESCO è narrata, insieme alle espressioni virgolettate, da M.A. Glendon, *Knowing the Universal Declaration of Human Rights* (1998), *Conoscere la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, in Id., *Tradizioni in subbuglio*, ed. it. a cura di P.G. Carozza e M. Cartabia, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007, 53; Id., *La visione dignitaria dei diritti sotto assalto*, in L. Antonini (a cura di), *Il traffico dei diritti insaziabili*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007, 77. Nonché sia consentito il rinvio a V. Tondi della Mura, *Il patto costituzionale fra teologia politica e teologia* della *politica*, in *Quad. cost.,* 2015, 481 ss.

[43] C. cost., nn. 62 del 2020, 142 e 220 del 2021.

[44] *Rapporto finale*, cit., 22.

[45] D.P.C.M. 23 marzo 2023, art. 2 (corsivo non testuale).

dai limiti del sistema costituzionale e quindi ondivaga nella sua quantificazione. Una volta correttamente chiarito che l'adozione dei Lep è una prerogativa che compete al decisore politico, il Comitato avrebbe dovuto assumere il ruolo riservatogli dal DPCM e rimarcato dal Governatore della Banca d'Italia: quello di fornire "anche una valutazione delle possibili definizioni operative dei Lep e delle connesse implicazioni finanziarie, essenziali perché le decisioni politiche possano essere assunte in maniera consapevole e sulla base di valutazioni complete"[46].

Per non dire che il programmato rinvio della definizione dei Lep al "*momento successivo* nel quale la componente tecnica, giuridica ed economica non è la sola a rilevare"[47], ha svelato la "debolezza" dell'impostazione perseguita dal Comitato; ha ipotecato la linearità dei lavori, facendo pesare – come è stato lamentato – il mancato preliminare chiarimento sul "confine fra tecnica e politica", se non proprio sull'eventuale relativo rinvio definitorio alla sede scientifica. Sicché ha rafforzato l'impressione di un apporto istruttorio fondato "su qualcosa la cui identità non è stata pienamente approfondita e condivisa da tutti i suoi componenti"[48].

### 2.2.2. (*segue*): *i problemi di merito*

Oltre che contestabile sul piano del metodo, la professione di *neutralità ideologica* manifestata dal *Rapporto finale* è stata smentita pure sul piano del merito. A leggere il documento del Clep (per quanto scritto e soprattutto per quanto *non* scritto) emerge un percorso istruttorio diverso da quello professato. Gli stessi documenti preparatori contenuti nella terza parte del *Rapporto* denotano la non linearità dei lavori, in quanto "non sempre coerenti tra di loro e con quanto affermato nelle prime due" parti dello stesso[49]. Il tanto conclamato "confronto di opinioni, studi, orientamenti diversificati"[50] si è dimostrato fittizio, non avendo consentito ai componenti del Comitato né d'incidere sugli esiti dei lavori, né tantomeno di fare risultare i rilievi critici manifestati. La *damnatio memoriae* riservata alle opinioni dissenzienti ha interessato tanto le obiezioni eccepite in sede Plenaria[51], quanto i rilievi appositamente formalizzati al Presidente Cassese e a tutti i componenti del

[46] I. Visco, *Lettera al Presidente del CLEP Prof. Sabino Cassese e ai membri del Comitato*, cit., 2.

[47] *Rapporto finale*, cit., 16.

[48] M. Luciani et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato,* cit.

[49] Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione*, cit., 18.

[50] *Rapporto finale*, cit., 22.

[51] M. Luciani et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato,* cit.: "formuliamo comunque alcune sintetiche proposte emendative del Rapporto finale, limitandoci all'essenziale: […] *ii)* Dare più compiutamente conto delle posizioni di tutti i componenti del Comitato. Alle pp. 24 sgg., infatti, si dà conto di «proposte ispirate a più criteri, che qui si elencano», ma non sembra che l'elenco sia completo […]".

Comitato, come la *Lettera* del Governatore della Banca d'Italia[52], divulgata dalla stampa[53] ma ignorata dalla documentazione istruttoria allegata.

Oltre a un metodo di lavoro *ad excludendum* verso le opinioni dissenzienti, il *Rapporto* ha segnalato altresì un percorso istruttorio speculare alla scelta preliminare di non affrontare i nodi definitori della nozione dei Lep; un percorso costantemente (pre)orientato in senso parziale e unidirezionale verso criteri di selezione dei Lep tutt'altro che neutrali, tali da incidere in modo apparentemente tecnico sulla complessiva forma di Stato sociale e regionale.

Emblematica è la restrizione dei criteri e indirizzi per la redazione dei livelli essenziali delle prestazioni. La soglia d'individuazione di questi ultimi è stata intesa "nel senso di soglia *minima*"[54], marcando così la differenza con quanto sancito dalla Consulta e soprattutto con quanto disposto dal medesimo d.d.l. Calderoli, che correttamente aveva recepito il limite indicato dal giudice costituzionale di "soglia di spesa costituzionalmente *necessaria* per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale" (art. 1, comma 2)[55]; per non dire che il limite ravvisato dal *Rapporto* è stato contestato pure dai sottogruppi del Comitato, che hanno evidenziato come "i livelli essenziali non sono dei livelli minimi, trattandosi invece dei livelli *adeguati*, come del resto è stato ampiamente riconosciuto anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale con riferimento ai LEA" [56]. Sicché nel medesimo *Rapporto* compaiono tre differenti accezioni della soglia di determinazione dei Lep.

Altrettanto emblematica è la questione della misurabilità e del profilo prestazionale e obbligatorio della nozione dei Lep, risolta dal *Rapporto* in senso parimenti restrittivo nonostante le tante obiezioni eccepite: nell'un caso, il documento ha omesso di considerare che per i Lep concernenti i diritti civili la misurabilità in via di principio è difficilmente costruibile[57]; nell'altro caso, il documento ha accolto una nozione di Lep fortemente impattante sulla dimensione finanziaria in quanto limitata agli obblighi di dare, di fare e di astenersi in capo ai

[52] I. Visco, *Lettera al Presidente del CLEP Prof. Sabino Cassese e ai membri del Comitato*, cit.; G. Trovati, *Sull'autonomia arriva l'allerta di Visco: rischi di spesa da valutare. Il Governatore a Cassese. «Nelle bozze Lep troppo limitati e generici»*, in *NT+Enti Locali & Edilizia*, 11.10.2023.

[53] Per tutti, G. Trovati, *Sull'autonomia arriva l'allerta di Visco: rischi di spesa da valutare. Il Governatore a Cassese. «Nelle bozze Lep troppo limitati e generici»*, in *NT+Enti Locali & Edilizia*, 11.10.2023.

[54] *Rapporto finale*, cit. 10 (corsivo non testuale).

[55] C. cost., n. 220/2021, § n. 5.1: "[…] Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente *necessaria* e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale […]" (corsivo non testuale).

[56] *Relazione del sottogruppo n. 4*: Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; ordinamento della comunicazione, in *Rapporto finale*, cit. 65.

[57] Il rilievo ovviamente "non esclude affatto l'identificazione di Lep che presidino il loro soddisfacimento, conformemente al principio che la misurabilità non è caratteristica strutturale dei Lep e non è nemmeno loro caratteristica auspicabile, almeno laddove non sia attingibile", così M. Luciani et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato,* cit.

poteri pubblici, così trascurando una prospettiva "molto più ampia di interventi utili a garantire i diritti civili e sociali"[58].

Non deve dunque sorprendere se i singoli sottogruppi abbiano sviluppato una posizione in controtendenza rispetto a quella disposta centralmente, assumendo criteri di selezione non più restrittivi, ma maggiormente estensivi e conformi ai profili costituzionali coinvolti. Ognuno dei sottogruppi ha proceduto per proprio conto e secondo una propria cognizione, con una conseguente eterogeneità di approdi che ha inficiato l'unitarietà del lavoro[59]. Come ha rimarcato l'Ufficio parlamentare di bilancio, "la scelta di accettare punti di vista diversi ("valorizzazione del confronto di opinioni"), piuttosto che inquadrare gli sforzi entro criteri unitari più rigidi, sembra aver consentito, nel lavoro dei singoli sottogruppi, un approccio non del tutto coerente"[60].

Di qui, sia le contraddizioni del *Rapporto* riconosciute dallo stesso Presidente Cassese[61], sia la quantificazione ondivaga dei Lep. Entrambe non sono accidentali, o ascrivibili alla natura *incognita* dell'esplorazione intrapresa; piuttosto, svelano l'irrisolto conflitto fra le due opposte e irriducibili concezioni di Lep confrontatesi nel Comitato sotto il manto dell'apparente *tolleranza* metodologica: l'una, orientata verso una selezione restrittiva e per questo consacrata nei documenti preparatori del *Rapporto* e nella relativa *Introduzione*; l'altra, al contrario, orientata verso una selezione più comprensiva e per questo lasciata fuori da quella documentazione, non considerata nell'*Introduzione* ed evincibile soltanto dalle *relazioni* dei singoli sottogruppi e dai *file excell* di accompagnamento, oltreché ovviamente dai documenti pubblicati all'esterno.

### 2.2.3. (*segue*): *il ruolo politico della Commissione tecnica fabbisogni standard.*

Quanto alle proposte di una selezione restrittiva dei Lep, esse hanno riguardato la fase preparatoria dei lavori e non quella conclusiva. Tuttavia sono significative dell'orientamento perseguito, progressivamente raffinato e infine solo apparentemente dismesso nel testo finale.

La prima proposta è stata nel segno della destrutturazione del sistema di produzione delle regole giuridiche e della creazione di nuove fonti extraordinamentali[62]. La proposta, talmente ardita da essere stata repentinamente

[58] Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione*, cit., 25.

[59] *Relazione del sottogruppo n. 4*, cit.; *Relazione del sottogruppo n. 5*, cit.; *Relazione del sottogruppo n. 6*: Protezione civile. Governo del territorio, *ivi*, 101 ss.; *Relazione del sottogruppo n. 8*: Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e valorizzazione dei beni ambientali, *ivi*, 123 ss.; M. Luciani et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato,* cit.

[60] Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione*, cit., 25 e 20.

[61] S. Cassese, *Audizione* del 14 novembre 2023, cit.

[62] G. Cerea, E. D'Orlando, F. Porcelli, M. Stradiotto, *Criteri di definizione dei LEP e loro*

abbandonata, accampava un suggestivo fondamento teorico. Il riferimento era al "crescente disallineamento, in termini di efficacia, tra forme tradizionali ed esigenze effettive della normazione", da risolvere col ricorso alla "teoria della complessità" e alla "necessità di configurare sistemi di normazione flessibili nei contenuti e, per taluni aspetti, nella durata degli effetti, nonché plurali nella legittimazione"[63]. Di qui, l'ipotesi di legittimare la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) e la Società Soluzioni per il sistema economico (SOSE spa) a concorrere – attraverso stime econometriche – alla costruzione del nuovo paradigma normativo, da elevare al rango di fonte extraordinamentale. Il tutto, in modo da rendere flessibile sul piano delle fonti il passaggio dall'iniziale determinazione dei Lep alla successiva definizione dei costi e fabbisogni standard: da un lato il DPCM, cui demandare la definizione della tipologia degli standard di servizio secondo l'indicazione di appositi criteri generali di misurazione; dall'altro gli atti gerarchicamente inferiori (per es. decreti ministeriali), cui rinviare la definizione dettagliata dei singoli standard.

Inevitabili le critiche riferibili alla proposta, la quale era giunta persino a riadattare la categoria statutaria delle fonti *extra ordinem*[64] al diverso contesto costituzionale, pur di legittimare l'irruzione nella regolazione delle relazioni finanziarie di soggetti autonomi ed esterni al circuito normativo quali, per l'appunto, CTFS e SOSE. A risaltare, parafrasando Giovanni Pitruzzella[65], era la *superbia ingegneristica* dell'operazione riformatrice, intenta a presentare un modello normativo non

*collegamento con i fabbisogni standard e i vincoli di bilancio*, 20 giugno 2023, ora in *Documenti preparatori*, cit., 306 ss.

[63] "Sul piano del *rule-making* ciò si traduce in un modello non più strutturato, monoliticamente, in un'unica fonte normativa, ma in un paradigma normativo composto da un insieme di strumenti eterogenei, impiegabili per le medesime finalità, alcuni dei quali – quelli giuridici – prescrivono cosa deve essere fatto, altri – quelli tecnici – che stabiliscono solo ciò che si può fare. Come sopra accennato, dunque, un paradigma normativo aperto alla componente tecnica; modulare, in cui la fonte competente a fissare i principi fondamentali è integrata e applicata attraverso altre fonti più focalizzate sui singoli casi concreti, in modo da garantire una *governance* complessiva della materia che consenta una certa dinamicità di normazione; flessibile quanto a efficacia temporale, come sintesi tra l'esigenza di certezza del diritto e l'instabilità della realtà da normare. […] D'altro canto, il descritto paradigma normativo dipende anche dalle peculiarità della nostra disciplina costituzionale, che è a maglie larghe (a differenza, per esempio, della *Finanzverfassung* tedesca) e prefigura un sistema aperto, in cui la disciplina costituzionale è per l'appunto sommaria e flessibile e deve essere integrata da fonti di diverso rango, con la conseguenza di provocare un distacco tra norma e realtà che valorizza la portata integrativa della fonte costituzionale da parte di fonti di rango inferiore o addirittura extraordinamentali (come la legittimazione a concorrere alla costruzione del paradigma normativo riconosciuta alla CTFS e SOSE spa)", *ivi*.

[64] S. Romano, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria* [1909], rist. in Id., *Scritti minori*, a cura di G. Zanobini, Giuffré, Milano, 1990, I, 349 ss.

[65] G. Pitruzzella, *Verso una democrazia maggioritaria: ambiguità e limiti dell'ingegneria costituzionale in Italia*, in R. di Leo e G. Pitruzzella (a cura di), *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1999, 323.

solamente carente della necessaria copertura legislativa[66], ma addirittura estraneo al sistema costituzionale delle fonti del diritto; un modello impensabile, prima ancora che improponibile, inevitabilmente destinato a fomentare senza motivo l'allarme sociale per il timore delle relative conseguenze[67].

La seconda proposta è stata nel segno della "scomposizione del LEP in uno primario breve, che rinvia ad una fonte successiva la definizione analitica e articolata della sotto-materia"[68]. La proposta, come la precedente talmente ardita da essere stata egualmente abbandonata, si soffermava sui due Lep risultanti dalla scomposizione: quello "primario", finalizzato a delineare la "cornice di riferimento" e i "contorni generali" da cui desumere i criteri necessari sia per la definizione precisa e puntuale della prestazione, sia per la relativa misurabilità; e quello "secondario", immediatamente "concatenato" e più chirurgico, volto alla definizione puntuale, analitica e articolata della sotto-materia coinvolta e alla conseguente determinazione "della misura della prestazione e della quantificazione del fabbisogno finanziario connesso". Di qui, il rinvio della fissazione di quest'ultimo al regolamento, oppure al DPCM, se non proprio all'atto amministrativo generale, considerato che la "fonte regolamentare o l'atto amministrativo generale, si attaglia meglio ad una regolazione flessibile nel senso di rapidamente adattabile al mutare delle condizioni reali nelle quali la prestazione essenziale

[66] La legge di Bilancio 2023 ha riservato alla sola Cabina di regia l'esclusiva responsabilità della determinazione dei costi e fabbisogni standard, da realizzare "*sulla base delle ipotesi tecniche formulate*" dalla CTFS ed elaborate dal SOSE (art. 1, comma 793, lett. *d)*, comma 794). In tal senso ha legittimato l'impiego del solo DPCM (art. 1, comma 795), senza rinviare al diverso strumento del decreto ministeriale, invece presupposto dall'ipotesi in contestazione nonostante l'assenza delle condizioni tassativamente indicate dalla Consulta (C. cost., n. 134 del 2006, § 9). Più in generale, sia consentito il rinvio a V. Tondi della Mura, *"… de' remi facemmo ali al folle volo": i rischi dell'imprudenza nei lavori del Comitato per la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni*, in *federalismi.it – paper*, 9 agosto 2023, 6 ss.

[67] Particolarmente significativa è la denunzia di Marco Esposito, autorevole giornalista esperto in federalismo fiscale: "[…] Nella bozza si legge che il Presidente del Consiglio dei ministri deve limitarsi a indicare «un criterio generale di misurazione». I veri e propri standard, cioè quanto concretamente potrà rivendicare il cittadino, sono lasciati ad «atti gerarchicamente inferiori», come un decreto ministeriale, i quali potranno definire gli standard «in modo dettagliato e calibrati rispetto alle priorità politiche e alle necessità di coniugare i fabbisogni standard alle risorse disponibili nel rispetto dei vincoli di bilancio». I diritti, insomma, invece di essere una materia parlamentare come prevede la Costituzione e di essere garanzie conosciute e conquiste solide, diventano strumenti nelle mani del singolo ministro, gestibili in base al vento politico del momento" (Id., *Comitato Cassese, la bozza: «I livelli da garantire a tutti li decidono i singoli ministri»*, in *Il Mattino*, 30 giugno 2023).

[68] *Prime proposte provvisorie di livelli essenziali delle prestazioni (redatte nel mese di agosto 2023)*, 6 ottobre 2023 e 12 settembre 2023, in *Documenti preparatori*, cit., 167 ss., spec. 172-173, 191. Si tratta di una "prima bozza provvisoria dei livelli essenziali delle prestazioni", elaborata nel periodo estivo da alcuni componenti del Clep impegnatisi su base volontaria ("persone di buona volontà") con la collaborazione di un gruppo di 16 specialisti di settore, sulla scorta di "un modello messo a punto dal professor Porcelli e dal dottor Stradiotto, con la collaborazione di molti altri".

deve essere garantita"; ciò al perseguito scopo di riconoscere al "Governo un controllo pieno sull'esercizio del potere normativo senza subire un condizionamento parlamentare". Il tutto, con il dichiarato fine di facilitare il "lavoro di selezione, accorpamento e semplificazione" dei potenziali 223 Lep individuati inizialmente, così da poterli ridurre a 115 secondo il metodo «ad imbuto» appositamente rinominato dal Presidente Cassese[69].

Inevitabili le critiche riferibili alla nuova proposta, solo apparentemente più accorta della precedente nel rifuggire da soluzioni platealmente illegittime. L'ipotesi di scomposizione del Lep in due sotto-livelli, l'uno sovraordinato all'altro sul piano delle fonti e del merito, non trova infatti alcuna copertura costituzionale, oltreché ovviamente anche legislativa. Ancora una volta, insomma, a risaltare era la *superbia ingegneristica* di un'operazione riformatrice indifferente alle ragioni e ai limiti del sistema costituzionale, per di più vertente in un ambito socialmente rilevante come quello delle prestazioni dei diritti civili e sociali.

E tuttavia, a ben vedere, l'ardita originalità di entrambe le proposte era tutt'altro che estemporanea. L'evoluzione dall'iniziale destrutturazione del parametro normativo alla successiva scomposizione del Lep era coerente col medesimo obiettivo riformatore peraltro ammesso dagli stessi promotori: quello di potenziare il ruolo del CTFS e di SOSE, affrancandolo dal "condizionamento parlamentare" nella determinazione della misura della prestazione e della quantificazione del fabbisogno finanziario connesso. Entrambe le proposte, del resto, insistevano in modo speculare sull'esigenza di favorire una certa dinamicità e *flessibilità* della normazione: nell'un caso, incidendo direttamente sulla *governance* della materia e sul conseguente regime delle fonti; nell'altro, riservando appositi e autonomi spazi d'intervento definitorio nella relativa disciplina.

Significativi sono i rilievi critici mossi dal Governatore della Banca d'Italia nella citata *Lettera* ignorata dal *Rapporto*. Essi lamentavano la mancata neutralità dei lavori del Comitato Lep, orientati in modo da fare "assorbire di fatto" le funzioni del medesimo Comitato dalla Commissione tecnica fabbisogni standard; funzioni – è bene ricordare – assolutamente pregnanti, in quanto riguardanti "la valutazione delle possibili definizioni operative dei Lep e delle connesse implicazioni finanziarie, essenziali perché le decisioni politiche possano essere assunte in maniera consapevole e sulla base di valutazioni complete". Di qui, la critica secondo cui al CTFS è stato demandato in via di fatto "non solo il compito di formulare «ipotesi su costi e fabbisogni standard» (come previsto dal DPCM 23 marzo 2023), ma anche di stabilire il contenuto e il livello delle prestazioni essenziali, passaggio indispensabile per la quantificazione finanziaria dei Lep"[70].

---

[69] *Prime proposte provvisorie di razionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni redatte nel mese di agosto 2023*, 24 settembre 2023, in *Documenti preparatori*, cit., 266; S. Cassese, *Audizione,* 27 settembre 2023, cit.

[70] I. Visco, *Lettera al Presidente del CLEP Prof. Sabino Cassese e ai membri del Comitato*, cit.

Ed effettivamente l'inversione di ruolo fra Comitato e Commissione rende ragione delle storture ravvisate e soprattutto della quantificazione ondivaga dei Lep. Essa era tale da squilibrare a vantaggio della Commissione la responsabilità delle scelte sul tipo di selezione da realizzare in assenza di criteri puntuali, cogenti e (soprattutto) condivisi. Sicché, a ben vedere, la neutralità ideologica fittiziamente professata dal Comitato era funzionale a legittimare in via di fatto l'opposto ruolo politico della Commissione tecnica fabbisogni standard. Con la conseguenza di rendere irrisolto sul (solo) piano ermeneutico il conflitto fra le opposte ipotesi di selezione dei Lep.

## 3. *I rischi di una selezione restrittiva dei Lep*

Le proposte restrittive tratteggiate certamente hanno lasciato un segno nel merito e nel metodo dei lavori di determinazione dei Lep. Se è vero che sono state ritirate a causa delle critiche riguardanti il disegno d'incidere formalmente sulla *governance*, o sugli spazi definitori dei Lep, è altrettanto vero che i relativi criteri restrittivi sono stati recepiti nell'*Introduzione* del *Rapporto* a discapito di quelli di segno opposto, invece relegati nelle *relazioni* dei singole sottogruppi se non proprio affidati alla divulgazione dei media.

La confusione sistemica, lo straripamento dei ruoli, il disordine ermeneutico e la restrizione dei criteri di selezione che ne sono derivati, tendono pertanto a costituire la cifra dell'intero percorso definitorio dei Lep; tendono a portare alle estreme conseguenze l'iniziale scelta del Comitato di disattendere quanto prescritto dal DPCM del marzo 2023[71], escludendo dal lavoro istruttorio ogni riferimento alla *relazione* fra Lep e autonomia differenziata.

E tuttavia, occorre rimarcare che le ragioni di una tale *relazionalità* costituiscono il presupposto dell'intero percorso di determinazione dei Lep. Esse sono a fondamento del modello di Stato sociale e regionale preso a riferimento. Dalla scelta dei criteri di selezione derivano "ricadute politiche significative"[72] e un "significativo impatto redistributivo"[73] sul piano della convivenza e della coesione del Paese. Detta scelta incide non solo sulla misura dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire in tutto il territorio nazionale, ma inevitabilmente sulla "dimensione degli spazi disponibili per la differenziazione territoriale delle politiche pubbliche"[74]. Di rimando, opera sull'entità delle risorse economiche svincolate dalla garanzia dei Lep e per tal motivo rimesse a differenziazioni senza vincoli; agisce sull'eguaglianza fra cittadini nella fruibilità delle prestazioni

[71] V. nt. n. 34.

[72] I. Visco, *op. ult. cit.*

[73] Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione*, cit., 29.

[74] I. Visco, *op. ult. cit.*

non garantite dalla suddetta selezione; determina la tenuta del bilancio pubblico, incluso il possibile impatto sul governo della spesa nel suo complesso.

È dunque alla luce di una tale *relazionalità*, che la compresenza nel medesimo *Rapporto* di due opposte concezioni selettive di livelli essenziali delle prestazioni diventa stridente, esponendo l'intero percorso di determinazione dei Lep a conclusioni lesive del sistema costituzionale delle competenze Stato-regione, oltreché dell'eguaglianza dei cittadini per il godimento dei diritti civili e sociali nell'intero territorio nazionale.

Una selezione dei Lep operata secondo criteri restrittivi è destinata a provocare la corrispondente estensione degli ambiti di materie non coperte dai relativi vincoli, sino ad accentuare la forbice delle disparità fra le regioni. Quanto più selettiva e riduttiva è la determinazione dei Lep, tanto maggiori possono essere gli ambiti a disposizione della piena differenziazione; del pari, quanto più limitata è la *lepizazione* delle materie sottoposte alla selezione del Comitato, tanto più eclatante può essere lo squilibrio fra le regioni nelle materie residue maggiorate.

Il rilievo è speculare a quello riguardante il nuovo regime giuridico del trasferimento delle funzioni da differenziare. Il disegno di legge Calderoli ha diversificato le condizioni del trasferimento, parametrandole alla classificazione delle "materie o ambiti di materie riferibili ai Lep" (art. 4) già selezionata dal Clep[75]. Il testo ha riservato una corsia preferenziale al trasferimento delle funzioni riferibili a dette materie a discapito delle altre: le prime, trasferibili "soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard" (art. 4, comma 1); le seconde, trasferibili immediatamente e unitamente alle necessarie risorse finanziarie, da calcolare addirittura sulla base della sola spesa attuale erogata dallo Stato nel territorio della singola regione richiedente ("nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente") (art. 4, comma 2).

Nella prospettiva derivante dal combinato disposto fra il disegno di legge e il *Rapporto finale*, dunque, la selezione dei Lep interviene solo *a valle* di quella legislativa, interessando le sole "materie o ambiti di materie riferibili ai Lep". Essa fa seguito alla prima scrematura predisposta dal Clep e recepita dal Legislatore; opera solamente sulle 14 materie selezionate, prescindendo dal declassamento legislativo delle 9 materie e delle 184 funzioni residue, per tale via rimesse a una differenziazione regionale senza alcun filtro.

Inevitabili le criticità d'ordine giuridico ed economico derivanti dalla rottura dell'unitarietà ontologica, prima ancora che temporale[76], del processo devolutivo. Sul piano legislativo risalta anzitutto la presunzione[77] di una classificazione delle

[75] *Rapporto finale*, cit., 7.

[76] P.L. Portaluri, Audizione sul d.d.l. n. 1665/2024, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Camera dei Deputati, I Commissione, 8 aprile 2024.

[77] D. Mone, *Il modello di autonomia differenziata del ddl Calderoli tra finalità dichiarate e finalità per-*

materie priva di ragioni chiare, approfondite e condivise, in quanto meramente recettiva di una selezione operata dal Clep secondo i nodi critici di metodo e di merito riscontrati; e anzi, ancor di più, risalta il ruolo rinunciatario del Parlamento, disposto a recepire acriticamente decisioni altrui senza la preoccupazione di riscontrarne eventuali limiti e conseguenze sul complessivo sistema costituzionale. Del pari, sul piano amministrativo risalta la criticità degli effetti della devoluzione, considerato che le materie escluse riguardano tutte funzioni di tipo regolamentare, tali da provocare una babele normativa e una moltiplicazione delle burocrazie a scapito dell'efficienza del sistema complessivo; tanto più, trattandosi di una procedura che non prevede alcuna valutazione preliminare d'impatto della devoluzione[78]. Sul piano economico, infine, risaltano i rischi del finanziamento delle funzioni non-Lep, posto che il disegno di legge ne rinvia il calcolo alla spesa attuale senza specificare alcuna previsione sulle successive revisioni, con l'eventualità di extragettiti provocati dai divari tra la dinamica delle compartecipazioni attribuite e le necessità di finanziamento[79].

È in tale prospettiva, per l'appunto, che divengono stridenti i rischi di una selezione dei Lep secondo i criteri restrittivi promossi dall'*Introduzione* del *Rapporto*. Le regioni beneficiarie della differenziazione potrebbero lucrare un duplice ordine di vantaggi a discapito delle altre. Esse diverrebbero destinatarie tanto delle poche funzioni risultate *lepizabili* (per le quali la diversificazione può operare solamente *oltre* la soglia prestabilita), quanto e soprattutto di tutte quelle declassate come *non lepizabili* (per le quali la diversificazione può operare senza alcuna soglia). Al contempo, le risorse finanziarie aggiuntive diverrebbero suscettibili di una duplice diseguaglianza, potendo garantire la quantità e la qualità di tutte le prestazioni non coperte da vincoli, da riferire indifferentemente sia alle prestazioni erogabili *oltre* la soglia prestabilita dei Lep già selezionati, sia a quelle erogabili in assenza di alcuna soglia, perché concernenti Lep ormai declassati. In tale secondo caso, per giunta, l'interesse all'accaparramento delle risorse avverrebbe indipendentemente da ogni considerazione sul modo di raccordare incentivi e benefici locali e nazionali. Emblematica è la norma dell'articolato dell'Emilia-Romagna a corollario delle richieste di funzioni per l'internazionalizzazione e la promozione del commercio con l'estero: "Per l'esercizio effettivo delle competenze di cui ai precedenti commi, sono assegnate alla Regione risorse adeguate, certe e programmabili nel tempo"[80]. Ogni ulteriore considerazione è inutile.

---

*seguite: il nodo delle risorse finanziarie*, in questa *Rivista*; Id., *Autonomia, la legge truffa di Calderoli*, in *La Repubblica*, 11 aprile 2024.

[78] M. Bordignon, M. Esposito, G. Pisauro, S. Staiano (a cura di), *L'Italia al bivio*, cit., 13.

[79] I. Rossi, A. Zanardi, *I nodi da sciogliere lungo il cammino del federalismo. Autonomia differenziata*, in *Il Sole 24 ore*, 11 aprile 2024.

[80] M. Bordignon, M. Esposito, G. Pisauro, S. Staiano (a cura di), *L'Italia al bivio*, cit., 15.

## 4. *Le "pagine bianche" del Rapporto finale*

L'entità dei rischi derivanti da una selezione dei Lep non parametrata alle esigenze della forma di Stato sociale e regionale, conferma la necessità che il relativo processo di determinazione avvenga secondo criteri certi, trasparenti, condivisi e coerenti col sistema costituzionale. Per contro, la compresenza di due opposte concezioni di Lep all'interno del medesimo *Rapporto finale* nega una simile prospettiva. E così, il conseguente conflitto ermeneutico, in quanto formalmente irrisolto, è destinato a risolversi in un duplice ordine di criticità.

La prima attiene alla perdita di credibilità del *Rapporto*. La conflittualità fra i criteri impiegati nell'*Introduzione* e nelle *relazioni* dei singoli sottogruppi è tale da rendere incerti tanto l'effettività dei criteri da impiegare per la conclusione dei lavori, quanto il metodo e il merito occorrenti. Di rimando, essa legittima l'aleatorietà dei prossimi risultati, dando ragione della quantificazione ondivaga dei Lep sinora riscontrata. In definitiva, pregiudicando l'organicità del documento, è tale da vanificarne l'utilità.

La seconda criticità attiene alla prosecuzione della violazione del DPCM 23 marzo 2023 in ordine alla scansione delle fasi e dei ruoli occorrenti per la determinazione dei Lep. Una volta attestata la perdita di credibilità del lavoro compiuto dal Clep, infatti, resta problematica l'esigenza di colmare l'incertezza ermeneutica fra gli opposti criteri per portare a compimento l'opera selettiva.

La normativa interessata aveva distribuito la scansione delle competenze e delle responsabilità occorrenti per la determinazione dei Lep in modo (astrattamente) chiaro e coerente. Ferma restando la natura politica della decisione finale, aveva attrezzato i relativi presupposti sul piano tecnico, disponendo il coordinamento fra i due processi e la collaborazione fra le strutture tecniche e l'organo politico: al Comitato Lep aveva assegnato un ruolo con compiti istruttori e di approfondimento, così da delimitare sul piano ordinamentale l'ambito discrezionale del decisore politico e da scongiurare il rischio di una selezione scollegata dalle ragioni del sistema costituzionale e normativo (DPCM 23 marzo 2023, art. 2); del pari, alla Commissione Tecnica Fabbisogni Standard aveva assegnato il compito indicare le metodologie di calcolo più adatte sulla base delle caratteristiche delle prestazioni e delle informazioni disponibili, così da calcolare in maniera trasparente la quantificazione degli oneri finanziari (L. n. 197/2023, art. 1, comma 794); infine, alla Cabina di regia aveva demandato la scelta politica finale, da assumere in piena trasparenza e sulla base dell'informativa ricevuta, in modo da stabilire le priorità, assicurare la coerenza dei fabbisogni con le risorse disponibili e guidare la scelta dei fattori da considerare rilevanti (L. n. 197/2023, art. 1, comma 793). Indipendentemente

dalla metodologia scelta e dall'approccio seguito per garantire la coerenza con le risorse disponibili, del resto, i fabbisogni dipendono da una serie di variabili la cui selezione richiede un'attenta valutazione politica dal significativo impatto redistributivo.

E tuttavia, la fittizia neutralità ideologica adottata dal Clep e sfociata nel conflitto ermeneutico rinvenibile nel *Rapporto finale*, ha pregiudicato la linearità della scansione rappresentata; ha riproposto a cascata le ragioni di confusione sistemica e di straripamento dei ruoli derivanti dai criteri di selezione restrittiva dei Lep proposti dall'*Introduzione* del *Rapporto*.

Come ha segnalato l'Ufficio parlamentare di bilancio, "il Rapporto finale del CLEP, pur proponendo alcune impostazioni da seguire, non offre nel complesso soluzioni definitive ai principali problemi sorti in relazione alla determinazione dei LEP, principalmente per l'urgenza di rispettare le scadenze assegnate. L'ampiezza delle questioni affrontate dal Comitato e la varietà delle posizioni emerse nel dibattito evidenziano la difficoltà del compito che dovrà affrontare la Cabina di regia chiamata a formulare la proposta finale dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard. In particolare, la Cabina di regia dovrà tenere conto dell'ampliamento del concetto di LEP che scaturisce dalla ricognizione della normativa e che dipende probabilmente dal fatto che questi, come si è visto, rappresentano oggi il principale strumento cui ricorrere per disciplinare settori essenziali al fine di assicurare la garanzia dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale. Al contempo meritano attenzione le segnalazioni da parte di diversi sottogruppi sulle esigenze che dovrebbero essere considerate in sede di formulazione delle intese sulle richieste di autonomia differenziata, indipendentemente dalla determinazione dei LEP: di tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, di rispetto di norme e trattati internazionali e della normativa comunitaria, di far fronte a eventuale pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica"[81].

In realtà, le difficoltà preconizzate dall'Ufficio parlamentare sono troppo gravose per poter essere sostenute dalla sola Cabina di regia. Esse debordano dalla sfera di competenza dell'organo politico, necessitando piuttosto di un adeguato ausilio tecnico idoneo a individuare quelle "soluzioni definitive ai principali problemi sorti in relazione alla determinazione dei LEP", invece eluse dai lavori del Clep. Da tale punto di vista, nulla esclude che il conflitto ermeneutico rappresentato venga a essere materialmente demandato all'intervento risolutore della Commissione tecnica fabbisogni standard, così legittimata in via di fatto a esercitare un ruolo politico.

Si tratta di un'ipotesi per nulla azzardata, in quanto coerente con le precedenti proposte di selezione restrittiva dei Lep discusse nel corso dei lavori del Comitato. Essa riuscirebbe ad assicurare sul piano materiale quanto invece risul-

[81] Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione*, cit., 26.

tato impossibile sul piano formale a causa dell'abbandono delle stesse; riuscirebbe a conseguire l'obiettivo di potenziare il ruolo del CTFS e di SOSE, affrancandolo dal "condizionamento parlamentare"[82] nella determinazione della misura della prestazione e della quantificazione del fabbisogno finanziario connesso.

Al contempo, tuttavia, detta ipotesi avrebbe l'effetto di aggravare ulteriormente le perplessità costituzionali sulla configurazione dei lavori di determinazione dei Lep. Come ha rilevato Roberto Bin, questi attengono alla decisione "più politic[a] nell'intero complesso delle decisioni pubbliche", trattandosi di decidere "che cosa i cittadini possono pretendere dalle amministrazioni pubbliche, quali esse siano, e chi debba assicurarle"[83]. Decisione, dunque, che andrebbe riservata al Parlamento (come del resto riconosciuto *obtorto collo* dall'ultima stesura del disegno Calderoli, sia pure a far data da un ipotetico futuro), ovvero e con mille riserve al Governo per il tramite della Cabina di regia (come infatti ha confermato il medesimo disegno Calderoli sia pure in modo apparentemente eccezionale); epperò mai, sia pure in via di fatto, a soggetti (solo apparentemente) tecnici e per di più secondo apporti non trasparenti.

Basterebbe lo spettro di una simile evenienza, per porre in discussione il metodo e il merito del *Rapporto finale*. Questo non solamente si è dimostrato incapace di offrire "soluzioni definitive ai principali problemi sorti in relazione alla determinazione dei LEP"; più ancora, si è reso suscettibile di aprire la via a una determinazione dei Lep materialmente estranea al circuito della della responsabilità politica, incerta nei criteri, aleatoria nelle risultanze e priva di trasparenza.

Parafrasando il severo giudizio di Livio Paladin in ordine alla determinazione delle materie regionali enumerate dal vecchio art. 117 Cost., verrebbe da dire che anche nella specie il *Rapporto* consta di mere "pagine bianche" rimesse alla futura scrittura altrui[84]. Con un'unica fondamentale differenza: in quel caso, il rinvio del Costituente fu a favore della scrittura del Legislatore; nell'attuale, per contro, è a favore della scrittura anonima. E per una trasformazione dello Stato sociale e regionale, quale quella perseguita dall'attuale processo di differenziazione regionale, non è poca cosa.

---

[82] *Prime proposte provvisorie di livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 167 ss.

[83] R. Bin, *L'autonomia differenziata: politica o burocrazia?*, in *Le Regioni*, n. 6/2022, 1155.

[84] L. Paladin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm*., 1971, III, 3 ss., spec. 36: "si può riferire alle materie regionali ciò che molti autori hanno notato per l'intera disciplina costituzionale delle regioni: ossia che si tratta di una pagina bianca, o quanto meno di un tema da svolgere con ampia discrezionalità".

# Note sul regionalismo differenziato nel disegno di legge approvato dal Senato*

di Francesco Manganaro

Sommario: 1. La crisi del regionalismo italiano. – 2. Il disegno di legge approvato dal Senato. – 3. Ruolo del Parlamento e rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio. – 4. Le materie oggetto dei LEP. – 5. La determinazione dei LEP. – 6. Sul trasferimento delle materie. – 7. Principi per l'attribuzione delle risorse. – 8. La mancata perequazione

## 1. *La crisi del regionalismo italiano*

In questo intervento introduttivo è opportuno indicare alcuni profili generali più significativi del regionalismo differenziato[1], lasciando alle specifiche relazioni successive gli approfondimenti necessari.

La questione del regionalismo differenziato va letta nel più ampio quadro del ruolo istituzionale delle Regioni, la cui originaria identità costituzionale di ente di legislazione si è ben presto modificata, assumendo la forma di un soggetto amministrativo, sovrapposto alle funzioni degli enti locali[2].

La distorsione del regionalismo italiano è confermata dalla dottrina che più ampiamente si è occupata del tema. Si è parlato di Regioni senza regionalismo "G. Pastori, *Le regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 2, 1980", di un regionalismo senza modello[3] e si è criticamente osservato che l'autonomia regionale sia stata utilizzata in maniera congiunturale[4] secondo gli interessi del sistema politico[5].

In questo contesto si inserisce la questione del regionalismo differenziato, che, come è noto, prende avvio dalla riforma della Costituzione del 2001. Tale riforma prende atto di una realtà del territorio nazionale molto differenziata, non solo tra Nord e Sud del Paese, ma anche tra città ed aree interne, tra aree costiere e montane, tra territori con diverse tradizioni ed origini storiche e sociali, pur nella garanzia dell'unità dell'ordinamento nazionale.

L'intento di attribuire agli enti locali ed alle Regioni una maggiore auto-

---

* Il lavoro è stato aggiornato e tiene conto del testo approvato dal Senato il 23 gennaio 2024.

[1] Per approfondimenti, mi permetto di rinviare a F. Manganaro, *La Repubblica delle autonomia. Un mosaico da ricomporre*, Napoli, 2023.

[2] G. Gardini, C. Tubertini, *L'amministrazione regionale*, Torino, 2022.

[3] M. Luciani, *Un regionalismo senza modello, in Le Regioni*, 1994.

[4] A. Ruggeri, *Devolution, "controriforma" del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovverosia quando le "ragioni" della politica offuscano la ragione costituzionale*, in *Dirittiregionali.it*, 24 aprile 2003.

[5] R. Bifulco, *Il regionalismo tra processi federali e sistema dei partiti*, in *Italianieuropei*, 3, 2009.

nomia, ha creato un sistema territoriale che, superando i tradizionali controlli gerarchici tra enti, dà piena attuazione al principio di differenzazione nell'unità previsto dall'art. 5 della Costituzione. Non si può certo negare l'importanza di quella modifica costituzionale, riconosciuta come un evento che consentiva al sistema delle autonomie territoriali di poter essere maggiormente responsabile[6].

Non è qui il caso di ricordare il consenso con cui tutti coloro che avevano sostenuto in dottrina la necessità dell'autonomia abbiano plaudito all'intervento riformatore. Si pensi, per esempio, al nuovo art. 114 Cost., che considera lo Stato come uno tra gli altri enti territoriali, senza poteri gerarchici su questi ultimi; oppure la modifica dell'art. 118 Cost., che consolida la riforma degli enti territoriali, attribuendo ai Comuni *in primis* le funzioni amministrative, non più derivate dallo Stato o dalle Regioni.

L'esigenza di autonomia si è arenata, però, sulla mancanza di una reale autonomia finanziaria, prevista dalla riforma costituzionale, ma non attuata dal legislatore. Garantire l'autonomia normativa ma non quella finanziaria non ha consentito alle Regioni ed agli enti territoriali una vera autonomia. La presenza di una finanza (quasi) del tutto derivata non ha permesso di attuare neppure il principio *no taxation without representation*, in quanto le classi politiche locali hanno utilizzato risorse attribuite dallo Stato, senza la responsabilità che deriverebbe dalla coincidenza tra chi impone la tassazione e chi la utilizza per il bene collettivo.

In un ordinamento in cui vige una finanza derivata che parametra i trasferimenti statali ancora sulla spesa storica non si può parlare di autonomia né di livelli essenziali di prestazione dei diritti civili e sociali. Il tentativo di introdurre il federalismo fiscale con la l. 5 maggio 2009, n. 42 non ha trovato effettiva attuazione, sebbene il d.lgs. n. 216/2010 introduca almeno i costi standard per gli enti locali.

Al di là della mancata riforma finanziaria, la formulazione tecnico – giuridica dell'autonomia regionale differenziata, in particolare dell'art. 116 c. 3, non è un esempio di buona normazione, poiché lascia troppe gravi incertezze, alcune delle quali ricordiamo sinteticamente .

Innanzitutto, è stato rilevato che il terzo comma dell'art. 116 Cost. afferma che possono essere attribuite alle Regioni «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» relative alle materie di competenza concorrente. È stato perciò autorevolmente sostenuto che non sarebbe necessario trasferire materie, ma solo parti di esse, con un'operazione realizzabile anche solo ricorrendo all'art. 118 Cost.[7].

In secondo luogo, la possibile attribuzione di tutte le materie di competenza concorrente non ha tenuto conto di (almeno) due rilevanti questioni: la prima, che si trasferivano alle Regioni materie o parti di esse che hanno necessità di una

---

[6] A. D'Atena, *Dove vanno le Regioni?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2022.

[7] M. Cammelli, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, in *www.astrid-online.it,* maggio 2019, 17.

programmazione ed attuazione nazionale, come i rapporti internazionali e con l'Unione europea, il commercio con l'estero, le grandi reti di trasporto e di navigazione[8]; la seconda, che si possono trasferire materie o parti di esse sottoposte al regime dei LEP ed altre che non ne avrebbero bisogno.

*Last but not least*, il procedimento di attribuzione delle nuove materie alle Regioni trova nell'art. 116 Cost. una scarna indicazione delle modalità di approvazione dell'intesa. Su questo profilo molte sono le debolezze della norma costituzionale. Innanzitutto, la previsione che la singola intesa venga approvata al di fuori di qualsiasi quadro normativo generale, come se l'attribuzione di materie possa essere a "somma zero", erroneamente pensando che il trasferimento di alcune di esse non comporti effetti sull'intero sistema nazionale e sul bilancio statale. In secondo luogo, rimangono molti dubbi sul ruolo del Parlamento, tanto che le bozze dei disegni di legge che si sono susseguite hanno subito sul punto molte significative modifiche.

## 2. *Il disegno di legge approvato dal Senato*

Una prima bozza provvisoria della legge di attuazione del regionalismo differenziato veniva proposta già il 2 novembre 2022. Le critiche manifestate da più parti su questo primo documento portano all'emanazione del disegno di legge del 29 novembre 2022, nel mentre la disciplina per la determinazione dei livelli essenziali di prestazione dei diritti civili e politici veniva parallelamente già approvata con la legge di bilancio 29 dicembre 2022, n. 197. Le ulteriori critiche manifestate in ordine a queste disposizioni, portano ad una ulteriore modifica del testo del disegno di legge, presentato al Senato il 23 marzo 2023 ed approvato, dopo un lungo *iter* parlamentare, il 23 gennaio 2024 con modifiche significative, tenendo parzialmente conto dell'ampio dibattito sviluppatosi nel Paese tra politica, accademia ed opinione pubblica su un tema di interesse generale, tecnicamente molto complesso.

Mi limiterò in questa sede ad alcune osservazioni sul nuovo testo, ferme restando le perplessità altrove esposte in ordine ai pericoli di attuazione di tale forma di regionalismo differenziato per l'unità nazionale e la spesa pubblica complessiva.

## 3. *Ruolo del Parlamento e rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio*

Il dibattito sull'originario disegno di legge aveva già messo in luce il ruolo marginale del Parlamento, visto che si limitava all'approvazione delle singole intese, non essendo neppure chiaro se potesse emendarle. Peraltro, la negozia-

[8] S. Cassese, *L'autonomia voluta dalla Lega ferisce l'unità del Paese*, in *La Stampa*, 21 novembre 2022.

zione dell'intesa, interamente affidata all'Esecutivo, avveniva senza un generale quadro preventivo di riferimento, che potesse determinare criteri generali da parte del legislatore.

Il nuovo testo tiene conto di questo problema, ma lo risolve in maniera insufficiente o addirittura peggiorativa.

Invero, si prevede ora che ogni schema di intesa, concordato tra Governo e singola Regione, venga inviato alle Camere che si esprimono con atti di indirizzo sull'intesa (art. 2, c. 4). Questo intervento parlamentare ha un'utilità molto limitata. Innanzitutto, perché ciò che era stato richiesto dalla dottrina era che vi fosse un atto di indirizzo emanato dal Parlamento per tutte le intese, preventivo rispetto alla negoziazione della singola intesa tra Governo e Regione. Invece, l'intervento parlamentare, come ora previsto, è posto a valle di una trattativa tra Governo e Regione, che ha già sostanzialmente definito il contenuto dell'intesa e perciò, di fatto, difficilmente modificabile.

Il previsto intervento parlamentare è, poi, del tutto svilito dal fatto che il Presidente del Consiglio può disattendere in tutto o in parte gli indirizzi forniti dal Parlamento, motivando tale decisione (art. 2, c. 5).

Il nuovo testo rafforza il potere dell'Esecutivo, anzi, per meglio dire, del Presidente del Consiglio. Infatti, nella fase di approvazione dello schema preliminare dell'intesa, la norma attribuisce ad esso, per tutelare l'unità giuridica o economica, l'eccezionale potere di «limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa» (art. 2, c. 3). Un siffatto potere, attribuito ad un soggetto monocratico del Governo, appare lesivo sia delle prerogative del Parlamento che delle Regioni che richiedono le intese.

In definitiva, l'intesa rimane un atto concordato tra il Governo (con ampi poteri del Presidente del Consiglio) e la singola Regione, con un Parlamento che, su un testo provvisorio già definito tra Governo e Regione, fornisce indirizzi, peraltro derogabili con decreti del Presidente del Consiglio.

Alla fine del complesso procedimento preparatorio dell'intesa, il Parlamento è comunque chiamato ad approvare un disegno di legge, contenente l'intesa, ma rimangono incerti i suoi poteri. Il nuovo testo afferma che il Governo, definita l'intesa con la Regione, delibera un disegno di legge che invia alle Camere per *la deliberazione*, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (art. 3, c. 8). Il testo non è chiaro, ma dovrebbe intendersi che, trattandosi di un dibattito su un disegno di legge, il Parlamento abbia la possibilità di emendarlo e modificarlo.

Se così è, rimane incerto cosa succederebbe ove l'intesa, già approvata dal Consiglio dei Ministri e dalla Regione, venga modificata. La conseguenza, non oggetto di disposizione normativa, potrebbe essere quella di una nuova procedura di approvazione dell'intesa da parte del Governo e della Regione interessata

oppure della immediata entrata in vigore dell'intesa come modificata dal Parlamento.

Sarebbe perciò opportuno che l'*iter* parlamentare, ancora in corso, chiarisse meglio i succitati aspetti problematici dell'approvazione dell'intesa e limitasse i poteri del Presidente del Consiglio.

## 4. *Le materie oggetto dei LEP*

Come è noto, il comma 3 dell'art. 116 Cost. consente il trasferimento di tutte le materie di legislazione concorrente, nonché l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, sulla tutela dell'ambiente, sull'ecosistema e sui beni culturali.

Nel dibattito aperto sulle prime bozze di intese con le tre Regioni che originariamente avevano chiesto l'autonomia differenziata, si è discusso, innanzitutto, se potessero essere oggetto di trasferimento materie che, anche per il mutato quadro istituzionale, richiedono una visione nazionale complessiva, come, ad esempio, la gestione dell'energia o delle grandi reti di trasporto.

Nel nuovo disegno di legge, alcune di queste materie vengono attratte nell'area in cui necessitano i LEP, pertanto non immediatamente trasferibili alle Regioni (art. 3, c. 3)[9].

Tuttavia, la modifica non coglie pienamente nel segno. Ciò che sembra improponibile è spezzettare, pur approvati i LEP, una disciplina che necessariamente dovrebbe essere unitaria, tanto che, ad avviso di molti, dovrebbe del tutto essere impedito il trasferimento a garanzia di una necessaria programmazione nazionale di alcune materie. Si potrebbe obiettare che il catalogo delle materie oggetto di differenziazione è previsto nella norma costituzionale e perciò l'eventuale limitazione sarebbe impossibile con una legge ordinaria. L'obiezione non coglie nel segno: se il disegno di legge, come sopra descritto, attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di limitare le materie oggetto dell'intesa pur previste in Costituzione come materia oggetto di trasferimento (art. 2, c. 3), a maggior ragione tale potere potrebbe essere previsto nella legge di attuazione del regionalismo differenziato.

---

[9] Nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti: *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.

## 5. *La determinazione dei LEP*

L'art. 3 modifica radicalmente il modo di determinazione dei LEP, prevedendo ora opportunamente l'emanazione di decreti legislativi. Tali decreti vengono emanati «sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis,* della legge 29 dicembre 2022, n. 197» (art. 3, c.1).

Si riapre, così, il dibattito sulla difficile determinazione dei LEP e sul loro finanziamento. Come è noto, la legge di bilancio del 2023 istituisce la Cabina di regia e la Commissione CLEP, che sono chiamati a determinare i livelli essenziali di prestazione dei diritti civili e sociali, ma tale legge non indica né principi né criteri. Cosicché, come è stato osservato, «siccome il Ddl Calderoli assume la finanziaria del 2023 a legge di delega, e siccome la finanziaria non detta prescrizioni ai Lep, il rispetto formale della riserva si risolve nella sua violazione sostanziale»[10].

Ancora più grave è il rinvio ad una disciplina transitoria in attesa della definitiva approvazione dei LEP, che consentirebbe il trasferimento immediato anche delle materie teoricamente sottoposte ai LEP. Ai sensi dell'art. 3 commi 9 e 10, il complesso *iter* di determinazione dei LEP con decreti legislativi potrebbe rimanere del tutto inattuato, in quanto viene fatta salva la determinazione dei LEP e fabbisogni standard stabiliti ai sensi della legge di bilancio prima dell'entrata in vigore dei decreti legislativi (art. 3, c. 10). Nel frattempo, nelle more dell'entrata in vigore dei suddetti decreti legislativi, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis,* della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

Dunque, tutto il nuovo procedimento per la determinazione dei LEP potrebbe rivelarsi inutile, poiché, nel frattempo, senza alcun limite temporale, si potrebbero applicare i LEP stabiliti dalla commissione CLEP e dalla Cabina di regia, eludendo la determinazione di essi con i decreti legislativi.

## 6. *Sul trasferimento delle materie*

Su questo punto il legislatore ha tenuto conto in parte delle preoccupazioni per il bilancio nazionale che la pregressa formulazione del regionalismo differenziato provocava, come evidenziato negli autorevoli interventi, tra gli altri, della Banca d'Italia, innanzi alle commissioni parlamentari.

Accantonata l'idea che il trasferimento di materie possa essere economicamente a somma zero[11], viene previsto ora che, per le materie soggette ai LEP,

---

[10] G. De Minico, *I due nodi e i pericoli nell'autonomia differenziata*, in *Il sole 24 ore*, 21 febbraio 2024.

[11] G. Rivosecchi, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie; perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *federalismi.it*, 4, 2022.

tale trasferimento possa avvenire nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio e, soprattutto che ove «derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese» (art. 4, c.1).

Questa disposizione appare fondamentale, in quanto, a differenza delle prime proposte legislative, sottopone le materie oggetto dei LEP, che comunque comportano maggiori oneri per la finanza pubblica, a provvedimenti normativi che tengano conto dei conti pubblici e dei LEP di quelle Regioni che non abbiano chiesto l'autonomia differenziata. A ciò si aggiunga che il trasferimento della materia può avvenire dopo la determinazione di LEP e fabbisogni standard e «nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio» (art. 4, c. 1).

Tale previsione, tuttavia, potrebbe essere elusa, in quanto la prevista utilizzazione in via transitoria dei LEP definiti dalla Commissione CLEP (art. 3, c. 10) impedisce di valutare se il trasferimento della funzione comporti maggiori oneri per la finanza pubblica e se consenta di assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese.

## 7. *Principi per l'attribuzione delle risorse*

Tutte le buone intenzioni manifestate dal legislatore nel nuovo disegno di legge si infrangono sullo scoglio introdotto già nel primo progetto di legge. L'art. 5 comma 2, ancora presente nel testo approvato dal Senato, prevede che il finanziamento delle funzioni avviene «attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale». Sul punto è stato ampiamente rilevato che così si consolida e si amplia la differenza tra le Regioni in base alla capacità di produrre reddito sul proprio territorio, venendo meno ogni criterio di superamento dei divari di cittadinanza, come previsto dall'art. 119 Cost. e ribadito nelle Missioni del PNRR. Questo precetto è stato oggetto delle più forti critiche, in quanto configura un regionalismo differenziato divisivo tra Regioni più o meno sviluppate, rafforzando, invece di ridurre, i già esistenti squilibri economici e sociali.

Né può essere considerato un rimedio efficiente il complesso sistema del monitoraggio annuale della variazione dei fabbisogni di spesa attribuita ora ad una commissione paritetica tra Stato e singola Regione (art. 8), non fosse altro perché appare del tutto improbabile ed illusorio che tale Commissione possa verificare, ogni anno, tali variazioni per tutte le intese stipulabili.

## 8. *La mancata perequazione*

L'art. 116 Costituzione, introducendo il regionalismo differenziato rinvia all'art. 119 Cost., al fine di garantire misure perequative e interventi speciali per le Regioni con minore reddito prodotto. Tutto ciò era assente, come da più parti rilevato, nel progetto di legge originario, che non citava nemmeno la parola "perequazione".

Il testo ora approvato introduce il tema della perequazione negli articoli 9 e 10. L'art. 9 comma 3, anche a tutela delle Regioni che non richiedano l'autonomia, stabilisce in maniera generica che «è comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante», senza stabilire, però, come attuare tale misura. Nell'art. 10, esplicitamente intitolato alla perequazione, si rinvia a future attività, che, previa ricognizione delle risorse disponibili, dovranno condurre «all'eliminazione del *deficit* infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale», attraverso «l'effettuazione di interventi speciali di conto capitale, ivi compresi quelli finalizzati ad eliminare il *deficit* infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale», anche al fine di superare la criticità della insularità.

Tali finalità appaiono del tutto prive di effettività e rinviano a provvedimenti futuri, nel mentre rimane la disposizione secondo cui la misura delle risorse attribuite alle Regioni differenziate si misura sul reddito prodotto in ogni singola Regione. Si confermano, perciò, tutti i rilievi, già ampiamente esposti, verso un regionalismo diseguale[12]. Non avendo tributi propri, la pseudo-perequazione non è altro che la compartecipazione delle Regioni ad un fondo statale trasferito ad esse. Da ciò si deduce che la mancata previa determinazione delle forme e delle modalità di perequazione rischia di trasformare queste risorse «da prestazioni sostanziali da garantire a mere quote di compartecipazione al gettito di tributi erariali maturato nel territorio regionale»[13].

È stato, più di recente, criticamente osservato che non si potrà mai superare la spesa storica, attuando un vero federalismo fiscale che consenta una perequazione effettiva misurata sulla capacità fiscale media regionale, se fino ad ora i decreti legislativi di attuazione della legge delega 42/2009 non hanno avuto attuazione[14]. In questo contesto la determinazione dei LEP attraverso i costi standard, accertati sulla spesa storica, non consente di realizzare la perequazione prevista dall'art. 119 Cost., aumentando le già esistenti diseguaglianze territoriali.

---

[12] R. Gallia, *Il PNRR e la perequazione infrastrutturale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 4, 2020.

[13] L. Spadacini, M. Podetta, *L'autonomia differenziata: spunti a partire dalla ed. Bozza Calderoli e dall'ultima legge di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, 2/2023.

[14] E. Iorio, *All'autonomia differenziata servono due perequazioni*, in *Il sole 24 ore* – Enti Locali & Edilizia, 19 febbraio 2024.

In conclusione, le modificazioni intervenute nell'*iter* parlamentare non garantiscono che l'attuazione del regionalismo differenziato, nel modo ora previsto, impedisca ulteriori divari di cittadinanza, con reali pericoli per l'unità nazionale e la coesione economica, sociale e territoriale[15].

[15] F. Manganaro, *Politiche di coesione*, in *Enc. Dir. – I tematici*, Milano, 2022, 839.

# Autonomia differenziata e interesse nazionale: spunti di riflessione per una ridefinizione

di Nicola Gullo

Sommario: 1. Criticità e ambiguità del dibattito sul regionalismo differenziato: cosa resta dell'interesse nazionale? – 2. L'interesse nazionale nella riforma costituzionale del 2001. – 3. La trasfigurazione della categoria generale nella nuova tipizzazione dei poteri statali. – 4. Il controverso riconoscimento dell'interesse nazionale nel contesto dei percorsi verso l'autonomia differenziata. – 5. Una categoria decisiva nella prospettiva di un regionalismo differenziato aderente ai valori costituzionali.

## 1. *Criticità e ambiguità del dibattito sul regionalismo differenziato: cosa resta dell'interesse nazionale?*

La conformità al quadro costituzionale e la sostenibilità politica del processo di attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost.[1] – e quindi del regionalismo differenziato – possono essere indagate e analizzate da molteplici punti di vista, in cui – anche per un certo sovraccarico ideologico dell'attuale dibattito giuridico e politico, come sottolineato da molti studiosi[2] – assume senza dubbio un rilievo quasi centrale la prospettiva relativa al delicato equilibrio politico-istituzionale che si potrebbe instaurare, nel nuovo sistema autonomistico, tra le regioni settentrionali e quelle centro-meridionali, per il paventato rischio della c.d. "secessione dei ricchi", secondo le provocazioni del brillante saggio di Viesti[3].

Eppure, altrettanto rilevante – forse ancora più decisiva nel prefigurare il nuovo modello istituzionale – è la questione che riguarda la garanzia che deve essere assicurata all'interesse nazionale, in che modo, in altri termini, vadano preservate le esigenze unitarie dell'ordinamento repubblicano sia nella fase di elaborazione – attraverso le intese e le relative leggi di approvazione – di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per le Regioni a statuto ordinario, sia nel contesto del nuovo rapporto che si dovrebbe configurare tra le istituzioni regionali coinvolte nel percorso di differenziazione e lo Stato.

---

[1] Sui problemi di fondo del processo di attuazione del regionalismo differenziato si vedano, *ex multis*, L. Violini, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma Cost.*, Torino, 2021; G. Rivosecchi, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle Autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema"*, in *Diritti reg.*, 2021, 779 ss.

[2] Cfr. S. Staiano, *Nota per la Commissione Affari costituzionali del Senato*. Audizione del 30 maggio 2023, 1, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/426/839/Prof._Sandro_STAIANO.pdf.

[3] G. Viesti, *Contro la secessione dei ricchi*, Bari-Roma, 2023.

Non sono mancati, peraltro, in questo delicato frangente politico, importanti interventi[4] che hanno cercato di ribadire proprio la necessità di mantenere strettamente coordinate le due direttrici di indagine, ovvero, da un lato, la ricerca di adeguate forme di perequazione e compensazione per le Regioni che possono scontare l'ulteriore allargamento del divario socio-economico con il resto del Paese proprio per effetto proprio del processo di espansione dell'autonomia regionale ordinaria e, dall'altro lato, la riqualificazione del ruolo del legislatore statale e dell'amministrazione centrale nell'assetto del regionalismo differenziato pienamente implementato. Con riferimento a quest'ultimo ambito, però, non si può non scorgere la presenza, nel confronto nazionale, di qualche elemento di confusione o sottovalutazione, che forse deriva dalla contestuale apertura di un tavolo di riforme istituzionali in cui campeggia, com'è noto, la proposta del "premierato"[5]: in tale ottica, in sostanza, il rafforzamento dell'esecutivo viene presentato come quell'innovazione politico-istituzionale che risulta in grado non solo di assicurare la stabilità politica, ma anche di riequilibrare l'accentuato spostamento di compiti, funzioni e responsabilità a favore delle Regioni ordinarie all'esito dell'attuazione delle disposizioni dell'art. 116, co. 3 Cost[6].

Tuttavia, anche se nel sistema politico italiano l'equilibrio istituzionale tra lo Stato e gli enti territoriali non può ormai prescindere da una formale rimodulazione della posizione del Governo nazionale nel sistema dei pubblici poteri – magari razionalizzando la prassi politico-costituzionale più recente[7] – non è ammissibile trascurare l'impatto che il regionalismo differenziato sarà in grado di dispiegare sulle politiche statali e, quindi, sui presupposti, sulle condizioni e sulle modalità di azione con cui dovranno essere garantiti i molteplici interessi pubblici che non sono frazionabili e sono, di conseguenza, ancora integralmente riconducibili all'"intera comunità nazionale".

[4] Si possono richiamare, al riguardo, *inter alia*, i contributi presenti in M. Immordino, N. Gullo, G. Armao (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli, 2021, e G. Armao, F. Astone, M. Immordino, G. Moschella, V. Prudente (a cura di), *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Napoli, 2022.

[5] Si veda il disegno di legge costituzionale n. 935 presentato, in data 15 novembre 2023, dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro per le Riforme istituzionali e la Semplificazione normativa al Senato della Repubblica.

[6] Per alcune notazioni critiche in merito si rinvia a A. Ruggeri, *L'autonomia regionale inappagata, la sua "differenziazione" e l'uso congiunturale della Costituzione*, in *Diritti reg.*, 2023, 365 ss.

[7] Basti pensare al dibattito sui poteri normativi del Presidente del Consiglio dei Ministri durante l'emergenza sanitaria: cfr. E. Longo, M. Malvici, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020.

## 2. *L'interesse nazionale nella riforma costituzionale del 2001*

La complessità del tema che s'intende inquadrare – quale sorte per l'interesse nazionale? – deriva, com'è noto, dal radicale cambiamento di prospettiva adottato dalla riforma costituzionale del Titolo V, che ha espunto ogni formale riferimento alla categoria dell'interesse nazionale dalle disposizioni costituzionali che presiedono al riparto della potestà legislativa e delle competenze amministrative o disciplinano, più in generale, le interazioni tra gli organi costituzionali dello Stato e le istituzioni regionali.

La scelta del legislatore costituzionale del 2001 è stata dettata dalla necessità di segnare una netta discontinuità con il precedente assetto ordinamentale, contrassegnato da un fenomeno di dilatazione dell'interesse nazionale che da vizio di merito, idoneo a legittimare il rinvio delle leggi regionali al Consiglio regionale da parte del Governo nazionale, si è trasformato, ben presto, in un limite generale della legislazione regionale[8]. Infatti, con l'avallo della giurisprudenza costituzionale, l'interesse nazionale ha permeato ogni profilo delle relazioni interistituzionali, giustificando ampie e rilevanti interferenze statali sull'autonomia regionale e favorendo l'introduzione di nuovi strumenti di condizionamento, come la funzione di indirizzo e coordinamento. Un processo espansivo che la Corte costituzionale, a partire dalla storica sentenza n. 39 del 1971, ha fondato sul principio di prevalenza delle "esigenze di carattere unitario", che "trovano formale e solenne riconoscimento nell'art. 5 della Costituzione"[9].

Questa impostazione, tuttavia, con l'emergere di una più spiccata sensibilità per le istanze autonomistiche nell'opinione pubblica e nel mondo accademico, è stata considerata come inevitabilmente foriera di un assetto centralistico, destinato a tradire e mortificare l'originario disegno autonomistico presente nella Costituzione repubblicana[10].

In quest'ottica, la revisione del Titolo V ha comportato non soltanto l'abbandono di tutto l'arsenale di strumenti e meccanismi del precedente regime costituzionale, ma anche una netta cesura formale rispetto all'apparato concettuale e argomentativo che ruotava intorno alla categoria dell'interesse nazionale[11]: una profonda torsione assiologica e funzionale che riflette il superamento di

---

[8] Su tale vicenda costituzionale si vedano, *ex multis*, R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1216 ss.; A. Barbera, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, 345 ss.

[9] Corte cost. sentt. n. 39/1971; n. 138/1972. Si vedano le notazioni sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale di L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova 1991, 216 ss.

[10] Sui fattori che hanno promosso e favorito la revisione del Titolo V si rinvia, nel contesto della sterminata bibliografia esistente al riguardo, alle osservazioni di G. Verde, *Le trasformazioni dello Stato regionale. Spunti per una ricerca*, Napoli, 2022, 75 ss.

[11] Malgrado qualche minoritaria posizione scientifica che si è attestata nella riproposizione di una lettura continuistica in ordine alla sussistenza della clausola generale dell'interesse nazionale, la

un modello istituzionale incentrato sulla supremazia statale ed esprime il passaggio ad una condizione di pariordinazione nelle relazioni tra lo Stato e gli enti territoriali, ai sensi del rinnovato art. 114, co. 1 della Costituzione[12]: quella "Repubblica delle autonomie", evocata da Luciano Vandelli, che finalmente si è liberata della pletora di controlli preventivi di carattere statale[13] previsti nel precedente regime costituzionale e può contare sul potenziamento delle funzioni e dei compiti di governo della classe dirigente locale, alla luce di un rinnovato principio di responsabilità politica degli enti di prossimità nei confronti delle collettività territoriali[14].

Nondimeno, come emerge dal profondo e articolato confronto che ha animato la comunità scientifica[15], nonché dagli indirizzi interpretativi progressivamente formulati dal giudice costituzionale anche per rimediare ad alcune rigidità o incongruenze del nuovo assetto ordinamentale, le esigenze unitarie non sono state certamente cancellate (né potevano essere espunte) dal nuovo quadro costituzionale; semmai è stata abbandonata la prospettiva di un interesse nazionale come limite generale di legittimità per l'azione regionale[16], a favore di una serie di specifiche riserve di competenza dello Stato, che hanno consentito di realizzare una "ipostatizzazione" o, secondo altra lettura, una "positivizzazione" dell'interesse nazionale. In sostanza, alla genericità dell'originaria categoria – e quindi alla sua indiscriminata forza espansiva – si è sostituito un prisma di più circoscritti e definiti interessi pubblici di rilievo nazionale, a cui sono stati abbinati strumenti di intervento che devono permettere agli organi costituzionali dello Stato di introdurre

---

dottrina prevalente ha evidenziato la svolta decisa impressa dalla riforma rispetto al passato regime costituzionale: così, ad esempio, C. Pinelli, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it*., 2001, V, 194 ss.; in molti contributi si sottolinea il passaggio ad un approccio costituzionale in cui le istanze unitarie sono ormai garantite attraverso strumenti di coordinamento interistituzionale: cfr. F. Benelli, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Reg*., 2006, 933 ss.; per una ricognizione generale dei problemi si veda F. Manganiello, *L'interesse nazionale scompare nel testo … ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Reg*., 2012, 57 ss.

[12] Sulle caratteristiche del nuovo modello costituzionale si possono richiamare, *ex multis*, le osservazioni di P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, 2012, 33, secondo cui "per la prima volta i diversi enti pubblici rappresentativi vengono posti, almeno in linea tendenziale, in una posizione di *equiordinazione*, senza che si alluda ad alcuna gerarchizzazione tra i diversi livelli di governo".

[13] Basti pensare al previgente meccanismo di controllo preventivo sulle leggi regionali: per una disamina in prospettiva diacronica cfr. R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, 2005, 370.

[14] A. Pioggia, L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2007.

[15] Cfr. G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, in G. Falcon (a cura di), *Sviluppo e mutamento della Costituzione*, Padova, 2003, 1251 ss.; F. Benelli, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Reg*., 2006, 933.

[16] Si veda, ad esempio, Corte cost. n. 282/2002.

una disciplina generale e uniforme o di riaffermare le istanze unitarie nell'ordinamento repubblicano[17].

## 3. *La trasfigurazione della categoria generale nella nuova tipizzazione dei poteri statali*

Secondo una ricostruzione dottrinale che risulta ormai ampiamente condivisa[18], la revisione del Titolo V, pur avendo cancellato tutti i formali riferimenti all'interesse nazionale che erano presenti nel testo originario della Carta costituzionale, non ha ignorato l'esigenza di preservare le istanze unitarie della Repubblica, ricorrendo ad un'impostazione che riannoda più puntualmente la tutela degli "interessi pubblici infrazionabili" alle specifiche funzioni pubbliche riservate agli organi costituzionali dello Stato.

In particolar modo, gli istituti costituzionali che sono stati ricollegati dalla dottrina giuspubblicistica alla dimensione nazionale dell'interesse[19] sono – com'è noto – almeno quattro e si collocano nel nuovo contesto delle relazioni tra lo Stato e le Regioni, in cui il tema della supremazia statale viene riproposto secondo una logica diversa, imperniata sulla "tipizzazione" dei poteri statali e, quindi, sulla enucleazione degli interessi generali e unitari che richiedono l'adozione di politiche di livello nazionale:

a) l'individuazione ad opera del legislatore statale dei principi fondamentali nell'ambito delle materie di legislazione concorrente, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.;
b) l'attribuzione al legislatore statale di una competenza esclusiva con riguardo alle materie elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost.;
c) la previsione di un meccanismo dinamico e flessibile di riparto delle funzioni amministrative alla stregua dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, giusta quanto disposto dal primo comma dell'art. 118 Cost.;
d) l'assegnazione di un potere sostitutivo al Governo per assicurare, tra l'altro, la tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, in base all'art. 120 Cost.

Prescindendo dall'esame approfondito di tali istituti[20], occorre osservare, in termini generali, che, pur in presenza di uno scenario costituzionale preor-

---

[17] In questo senso, tra i primi, si veda R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, cit., 1220 *passim*.

[18] Si possono richiamare, *ex multis*, P. Cavaleri, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, in *Foro. it.*, 2001, V, 199 ss.; S. Mangiameli, *Prime considerazioni sulla tecnica del riparto delle competenze legislative nel nuovo disegno di legge costituzionale di revisione del Titolo V*, in *Forum di Quaderni cost.*, 27 maggio 2003, 9 ss.

[19] Per una disamina generale della nuova configurazione dell'interesse nazionale si rinvia a A. Mitrotti, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, Napoli, 2020.

[20] Si rinvia alla complessa letteratura giuridica in ordine ai nuovi poteri statali: indicazioni bibliografiche più puntuali si possono reperire in G. Verde, *Le trasformazioni dello Stato regionale. Spunti per una ricerca*, cit.

dinato a rinforzare indubbiamente l'autonomia normativa delle Regioni sulla scorta di una più rigida suddivisione degli ambiti di intervento, il nuovo Titolo V, comunque, ha riconfermato al legislatore statale il compito di definire norme di principio vincolanti la legislazione regionale in particolari settori (a competenza bipartita) o addirittura quello di dettare, nelle materie di competenza esclusiva, la disciplina integrale che in alcuni casi, secondo la ben nota teoria delle "materie trasversali" accolta dalla Corte costituzionale, appare dotata di una straordinaria forza espansiva, potendosi sovrapporre a segmenti della vita economico-sociale potenzialmente ascritti alla competenza legislativa residuale delle Regioni[21]: così, la "tutela della concorrenza", la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" – per fare qualche esempio – non rappresentano, come ha chiarito la Consulta, settori organici, del tutto delimitabili dalle materie regionali, ma piuttosto incorporano valori o interessi di rilievo sovraregionale, che richiedono la predisposizione di forme unitarie di protezione e garanzia, nonché l'adozione di misure uniformi di tutela e implementazione nell'ordinamento repubblicano.

Per altro verso, il riconoscimento del principio di sussidiarietà nell'art 118 Cost. supera il vecchio criterio del parallelismo tra competenze legislative e amministrative delle Regioni, per regolare l'allocazione delle funzioni amministrative secondo una valutazione concreta della dimensione degli interessi da salvaguardare; con la possibilità peraltro – modellata, ancora una volta, in via interpretativa dalla giurisprudenza costituzionale – di prevedere la chiamata in sussidiarietà della potestà legislativa, qualora la rilevanza nazionale dell'interesse richieda l'assegnazione della funzione amministrativa al livello statale, ancorché "la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente o residuale", secondo quanto sancito nella famosa sentenza 303 del 2003 della Corte costituzionale[22].

Per ciò che concerne il potere sostitutivo del Governo, è sufficiente osservare che la complessa trama dell'art. 120 Cost. non individua, tra i propri presupposti, soltanto inadempimenti ad obblighi di legge o violazioni del diritto sovranazionale, bensì evoca l'esistenza di interessi di rilievo unitario, la cui compromissione per effetto di iniziative delle autorità regionali o locali, legittima l'intervento sostitutivo del Governo nazionale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collabo-

[21] Sulla sorte delle c.d. "materie innominate" sia la dottrina, sia la Corte costituzionale hanno fornito inequivocabili indicazioni per la loro riconducibilità alla competenza residuale regionale:

[22] I commenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003 sono stati numerosi: si rinvia, tra gli altri, a L. Torchia, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte costituzionale)*, in www.astrid-online.it; Q. Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni cost.*, 13 ottobre 2003.

razione. E, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sent. 43/2004, la "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica" rinvia "ad interessi naturalmente facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione"[23].

Allora, l'articolata e intricata disciplina del Titolo V – non sempre accompagnata, invero, da un rigoroso linguaggio giuridico, dato che sembra, per certi versi, la continuazione del lessico della politica, come evidenziato in dottrina[24]– ha trasfigurato la categoria dell'interesse nazionale, scomponendola in una pluralità di interessi di rilievo generale e unitario, che emergono da una varietà di titoli costituzionali e impongono normative comuni, discipline uniformi, politiche pubbliche ispirate dalle autorità statali, anche se viene scongiurata nella stessa giurisprudenza costituzionale, attraverso un equilibrato ricorso ai principi di proporzionalità e di leale collaborazione, una dilatazione eccessiva della sfera di azione dello Stato[25].

## 4. *Il controverso riconoscimento dell'interesse nazionale nel contesto dei percorsi verso l'autonomia differenziata*

In questo contesto si inserisce il regionalismo differenziato e, di fronte ai molteplici problemi interpretativi che solleva il terzo comma dell'art. 116 Cost., s'impone necessariamente anche l'interrogativo sulla sorte che viene riservata all'interesse nazionale nel processo di ulteriore espansione dell'autonomia regionale.

Invero, dubbi e perplessità hanno investito diversi profili dell'ambito applicativo delle norme che regolano il processo di riconoscimento dell'autonomia differenziata, sia con riguardo ai presupposti sostanziali – il *quantum* di autonomia da attribuire –, sia in ordine alla procedura da seguire, sia, infine, in riferimento al ruolo da assegnare al Parlamento. E proprio la peculiare vaghezza o laconicità di questa disciplina costituzionale ha dato la stura a differenti e spesso contrapposte ricostruzioni dottrinali: da un lato, sono stati proposti percorsi interpretativi che hanno cercato di esaltare le potenzialità del nuovo modello di regionalismo, prendendo come paradigma di riferimento le esperienze costituzionali di ordina-

[23] Sull'interpretazione e sull'applicazione dei poteri sostitutivi si veda, recentemente, S. Pajno, *Un bilancio dei poteri sostitutivi straordinari a vent'anni dalla entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, con qualche modesta proposta*, in *Federalismi.it*, n. 20/2022.

[24] Così, R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, cit., 1221.

[25] Certamente il dibattito sulle spinte centraliste delle politiche pubbliche emerse negli ultimi anni e sulla posizione della giurisprudenza costituzionale è ancora aperto: per quanto riguarda l'impatto del PNRR sulle politiche pubbliche si veda E. Cavasino, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche e processi normativi in tempo di crisi*, Napoli, 2022.

menti affini, in particolare quello spagnolo, per auspicare l'introduzione di una specialità diffusa tra le Regioni italiane; dall'altro lato, sono state avanzate letture del tutto antitetiche delle norme costituzionali, che si sono sforzate di ricondurre entro limiti più contenuti gli effetti e le conseguenze delle nuove forme di autonomia regionale, per non scardinare l'ordine delle competenze definito dagli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Il nodo interpretativo più rilevante è senza dubbio costituito dalla possibilità che l'attuazione dell'art. 116 co. 3 Cost. si possa spingere fino al punto da comportare una "decostituzionalizzazione" dell'art. 117, commi 2, 3 e 4, così da consentire l'assegnazione di nuove competenze legislative alle Regioni a statuto ordinario attraverso il procedimento speciale che culmina con l'approvazione di una legge rinforzata, senza, quindi, dover attivare la procedura di revisione costituzionale, di cui all'art. 138 della Costituzione.

Sebbene le posizioni più scettiche rispetto ad una estrema dilatazione del regionalismo differenziato siano, a mio avviso, particolarmente pertinenti e convincenti, in quanto ispirate da una lettura sistematica del Titolo V – si possono ricordare, al riguardo, le notazioni critiche di Leopoldo Elia in sede di primo commento alla legge cost. n. 3 del 2001[26] -, nondimeno la prassi politica e gli sviluppi legislativi, a partire dalle bozze di intese del 2019, si muovono in tutt'altra direzione e sembrano confermare quegli approdi dottrinali che estendono la portata dell'art. 116, co. 3 Cost. anche al novero delle competenze legislative[27].

Sicché, prendendo le mosse da quello che sembra essere il diritto vivente, sia pure in fase di transizione, bisogna provare quanto meno ad evidenziare gli aspetti maggiormente problematici che si possono cogliere nel disegno di legge Calderoli[28] e nei primi tentativi di attuazione del regionalismo differenziato, in considerazione della rilevanza che, in ogni caso, dovrebbe essere riconosciuta all'interesse nazionale.

In questo senso, si possono evidenziare quanto meno tre diversi profili problematici che meritano qualche ulteriore notazione nell'ottica del necessario collegamento tra autonomia differenziata e interesse nazionale: a) il contributo

[26] Si vedano le lucide osservazioni di L. Elia in occasione dell'indagine conoscitiva del Senato della Repubblica nel 2001(XIV Leg., Senato. Prima Commissione. 23 ottobre 2001); nonché sulla stessa lunghezza d'onda anche U. De Siervo, *Regionalismo differenziato (attuazione art. 116.3 Cost.)*, Roma 30 maggio 2023, in https://www.astrid-online.it/static/upload/prof/prof._ugo_de_siervo.pdf.

[27] In questo senso, per esempio, M. Bertolissi*, Testi normativi e contesti costituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in Senato della Repubblica 1° Commissione permanente Affari costituzionali, n. 615 XIX Legislatura, 23 maggio 2023.

[28] Disegno di legge contenente "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", presentato dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie Calderoli e approvato dal Senato della Repubblica il 24 gennaio 2024; trasmesso dal Presidente dal Senato della Repubblica il 24 gennaio 2024 alla Camera dei Deputati n. 1665.

del Parlamento alla definizione del regionalismo a geometria variabile; b) la congruità delle competenze rivendicate dalle Regioni ordinarie; c) i controlli ammissibili sulle nuove competenze regionali.

a) Anzitutto, viene in rilievo la delicata questione del ruolo del Parlamento nel percorso di attuazione del regionalismo differenziato: nel contesto del processo di negoziazione politica con la Regione interessata, non si può ritenere che il principale o esclusivo garante dell'interesse nazionale debba essere il Governo, come sostiene e auspica parte della dottrina, mentre il compito del Parlamento si riduca alla mera ratifica delle scelte governative o si possa al massimo esaurire nella formulazione di atti di indirizzo da parte delle commissioni parlamentari sullo schema di intesa preliminare, come emerge, peraltro, dall'ultima versione del disegno di legge Calderoli: anche la formulazione dell'ottavo comma dell'art. 2 del disegno di legge *de qua* lascia presagire, sia pure implicitamente, che, una volta completato l'iter governativo di sottoscrizione dello schema di intesa definitivo, le Camere siano chiamate a deliberare sul disegno di legge di approvazione dell'intesa senza poter intervenire ulteriormente sui contenuti dell'accordo.

Ebbene, se l'intesa comporta anche un trasferimento di competenze legislative, l'ultima parola non può che spettare al Parlamento, titolare in via ordinaria della funzione legislativa, che può legittimamente modificare anche i contenuti dell'intesa, con l'unico limite di evitare uno stravolgimento complessivo della disciplina pattuita con la Regione (in questo caso sarebbe più coerente con il disegno procedurale previsto dall'art. 116, co. 3, non approvare il disegno di legge).

Si può, sia pure con notevoli forzature giuridiche, anche giustificare una decostituzionalizzazione del riparto di competenze legislative, ma non certamente una "deparlamentarizzazione", destinata a ridimensionare il ruolo dell'organo costituzionale titolare in via ordinaria della funzione legislativa.

D'altronde, come è stato rilevato, l'art. 116 prevede che la legge che riconosce "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" debba essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti in base all'intesa: una locuzione che, di per sé, non richiede una piena conformità ai contenuti dell'intesa e, semmai, riconduce le scelte sui contenuti del nuovo regime normativo della Regione a statuto ordinario proprio al potere legislativo del Parlamento.

A ciò si aggiunga la considerazione che il "disegno di legge Calderoli", pur offrendo un contributo per razionalizzare il negoziato tra Governo nazionale e Regioni, presenta un'indiscutibile debolezza sistemica, perché una volta approvato, trattandosi di legge ordinaria, potrà subire innovazioni e deroghe ad opera di leggi successive, comprese le stesse leggi di approvazione delle intese[29].

[29] S. Staiano, *Nota per la Commissione Affari costituzionali del Senato*. Audizione del 30 maggio 2023, 3.

b) Un secondo importante aspetto riguarda l'ampiezza e l'intensità delle competenze, soprattutto di carattere legislativo, che possono essere acquisite dalle Regioni a statuto ordinario: in particolar modo in sede di valutazione della congruità delle richieste regionali da parte del Governo e del Parlamento – giova ribadirlo – non possono venire in rilievo soltanto esigenze di autogoverno o requisiti di adeguatezza delle istituzioni regionali (con riguardo a questi ultimi, peraltro, non sono ben chiari i parametri che devono guidare la trattativa), ma anche la verifica sulla permanenza o meno di interessi nazionali ovvero di esigenze unitarie che potrebbero continuare a giustificare il mantenimento allo Stato di poteri legislativi. In altri termini, si deve escludere il trasferimento generalizzato e integrale di competenze legislative a favore delle Regioni nelle materie oggetto di trattativa sulla base della semplice richiesta regionale, dato che occorre sempre prevedere un *test* sulla persistenza dell'interesse nazionale per ciascuna delle diverse funzioni normative in cui può essere scomposto il potere di regolazione riservato dalla Costituzione, in quella specifica materia, allo Stato.

Infatti, se, nell'ottica dell'attuazione all'art. 116 terzo comma, venissero assorbite dalle Regioni tutte le competenze legislative riguardanti le materie ricomprese astrattamente nell'ambito applicativo del regionalismo differenziato, giusta il rinvio ai commi secondo[30] e terzo dell'art. 117, sarebbero inevitabilmente compressi e limitati in maniera drastica i poteri legislativi statali, non essendo più ammissibili leggi cornice o provvedimenti legislativi particolarmente incisivi e conformanti nei confronti delle Regioni titolari della nuova condizione di autonomia[31]. In questo modo, non sarebbero più legittimate ad operare quelle normative statali che la Costituzione, sulla scorta delle regole generali che presiedono al riparto delle competenze, qualifica come necessarie ed auspicabili per garantire l'unitarietà dell'ordinamento giuridico.

In altri termini, si può ritenere che il regionalismo differenziato possa condurre ad "una costruzione rigidamente dualistica dei rapporti tra Stato e Regioni"[32], ad una netta separazione delle sfere di attribuzione del centro e della periferia, fino al punto da mettere a repentaglio il principio inderogabile della solidarietà territoriale in una Repubblica "una e indivisibile"?

Semmai, alla luce di un'imprescindibile considerazione dei principi fondativi della Repubblica sanciti nell'art. 5 Cost., si deve affermare che il riconoscimento dell'autonomia differenziata non può mai prescindere da un'attenta valutazione della persistenza dell'interesse nazionale, in grado di giustificare anche una seg-

[30] Con riguardo ovviamente alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s).

[31] Le conseguenze saranno diverse a seconda della competenza legislativa statale che venga esautorata.

[32] R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, cit., 1226.

mentazione delle competenze legislative, attraverso un'auto-limitazione, ma non una totale soppressione, della legislazione statale di principi, a vantaggio di un più ampio spettro regolativo regionale: alla stregua, per certi versi, di una conversione dei principi fondamentali della materia in "norme fondamentali di riforma economico-sociale", secondo l'assetto che contrassegna la potestà normativa primaria nelle Regioni a statuto speciale. Una sperimentazione normativa per niente interdetta dalle disposizioni dell'art. 116, co. 3 Cost., che non precludono la conservazione di forme di limitazione statale.

c) Infine, altrettanto rilevante nell'ottica dell'interesse nazionale appare la possibilità di prevedere, con un'ulteriore innovazione rispetto al quadro giuridico vigente, controlli, monitoraggi e verifiche sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e amministrative conferite alle Regioni, secondo la logica del principio di leale collaborazione e, quindi, del controllo collaborativo, per assicurare, in sostanza, adeguati momenti di coordinamento normativo e amministrativo tra le Regioni che conseguono l'autonomia differenziata e lo Stato. D'altronde, se l'intesa è caratterizzata da una durata determinata ed è prevista persino la possibilità di una cessazione anticipata della sua efficacia per motivate ragioni a tutela della coesione e solidarietà sociale – secondo l'impianto del disegno di legge Calderoli -, ben si possono giustificare previsioni più stringenti in tema di monitoraggio, da effettuare anche in via obbligatoria, rispetto a quanto disposto dall'attuale versione dell'art. 7 del disegno di legge *de quo*, fin troppo blanda ed evanescente.

In questo senso, il modello delineato nelle bozze di intese del 2019, in cui è stato affidato alla Commissione paritetica il compito del monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite, nonché le verifiche su specifici aspetti o settori di attività, andrebbe ripreso e potenziato.

## 5. *Una categoria decisiva nella prospettiva di un regionalismo differenziato aderente ai valori costituzionali*

Come si è cercato di evidenziare, i rischi e le incertezze del regionalismo differenziato, in fondo, non riguardano solo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), per l'indiscutibile esigenza di garantire prestazioni comuni in tutte le Regioni per il soddisfacimento dei diritti civili e sociali, ma investono anche una serie di delicati problemi concernenti la necessità e l'opportunità di preservare norme generali e discipline comuni di matrice statale a tutela dell'interesse nazionale.

Il mosaico regionale che potrebbe emergere dalla progressiva rincorsa a condizioni sempre più ampie di autonomia regionale non rischia soltanto di

allargare il divario economico-sociale tra le comunità territoriali – per effetto dello stravolgimento dell'assetto delle finanze pubbliche –, ma altresì di indebolire il tessuto giuridico comune: cosa resta, quindi, dell'interesse nazionale, nella prospettiva del regionalismo asimmetrico è una questione di assoluto rilievo e richiederà probabilmente la necessità di un attento lavoro di cesellatura giuridica non solo in sede di definizione dei LEP, ma anche in occasione dell'elaborazione ed approvazione delle intese, per salvaguardare quel patrimonio condiviso di principi e modelli giuridici di orientamento delle politiche pubbliche, su cui, in ultima istanza, si fonda l'ordinamento repubblicano.

# Autonomia differenziata e interesse nazionale: una ridefinizione

di Lorenza Violini

Sommario: 1. Due concetti incompatibili? – 2. Quale prospettiva si aprirebbe nel caso in cui prevalesse la visione contraria all'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.? – 3. L'interesse nazionale: uniformità o differenziazione? – 4. Modelli costituzionali di differenziazione: non solo il regionalismo differenziato. – 5. L'interesse nazionale e la sua garanzia tramite lo strumento delle intese.

## 1. *Due concetti incompatibili?*

La visione dominante del regionalismo differenziato, in questo momento storico, è segnata da forti elementi oppositivi, esito di una radicalizzazione delle posizioni che vedono da una lato le cd. regioni *ricche* orientate a considerare l'art. 116, III comma, Cost. come uno strumento – forse l'unico rimasto – di crescita per le loro strutture amministrative e, dall'altra, coloro che vi si contrappongono, temendo – come dice la vulgata – la cd. *secessione* di chi oggi fa da pilastro all'economia nazionale. Certamente, in passato, alcune affermazioni e alcune rivendicazioni avevano dato adito a preoccupazioni. Basti pensare al ragionamento sul cd. residuo fiscale, che aveva la pretesa di misurare il *do ut des* tra la produttività di un determinato territorio e la spesa pubblica per i servizi erogati in loco; si pensi, ancora, alla rivendicazione, avanzata ai tempi del referendum consultivo lombardo e di quello veneto, di mantenere sul territorio il 90% delle entrate che vengono ivi raccolte. Altri elementi si possono ricordare, anche se non direttamente portati avanti con fini di pura ricerca del consenso, quali la richiesta di attuare la differenziazione in *tutte* le materie elencate nell'articolo in esame (tra cui massimamente l'istruzione, benché le richieste fossero poi limitate a poche funzioni relative alla materia), pretesa che ha visto emergere – in pura contrapposizione – il dubbio che l'art. 116, III comma, Cost. sia esso stesso incostituzionale, finalizzato a porre nel nulla la dicotomia costituzionalmente prevista tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale senza l'attivazione dell'art. 138 Cost.

È rimasta invece recessiva la visione della differenziazione che era stata propugnata dal suo stesso proponente, l'on. Bressa, poi firmatario insieme ai Presidenti delle regioni richiedenti (Lombardia, Emilia Romagna e Veneto), nel 2018, delle cd. *pre-intese*, atti bilaterali ma concordati, nel loro insieme, tra il governo nazionale e le tre regioni che avevano manifestato l'intenzione di far uso della procedura *ex* art. 116, III comma, Cost. al fine

di rendere più efficienti le proprie amministrazioni e meglio organizzati, tramite le funzioni richieste, i servizi pubblici da erogare ai cittadini[1].

Come si ricorderà, in quei documenti aveva prevalso una visione più contenuta del regionalismo differenziato, concretizzatasi nella identica circoscrizione dell'oggetto alle materie *Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*; *Tutela della salute*; *Istruzione*; *Tutela del lavoro*; *Rapporti internazionali e con l'Unione europea* e nell'individuazione, all'interno di esse, di schemi di attribuzione delle funzioni e delle risorse molto simili fra loro, nel tentativo di garantire una sorta di uniformità nella differenziazione[2].

## 2. *Quale prospettiva si aprirebbe nel caso in cui prevalesse la visione contraria all'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.?*

Non vi è dubbio che l'opposizione aperta alla differenziazione tra regioni ordinarie abbia alla base una visione che enfatizza dialetticamente l'uniformità (di diritto) da un lato e la differenziazione (di fatto) dall'altro. Visti gli esiti molto problematici delle politiche di superamento dei vari scompensi che segnano i diversi territori del Paese, di cui la contrapposizione Nord/Sud non è che una semplificazione posta allo scopo di dare forza agli argomenti e di creare consenso, si sostiene che siano queste le politiche da mettere in discussione e non quegli strumenti, certo più sofisticati, che l'art. 116, III comma, Cost. mette a disposizione. Nessuno che appartenga a questa parte o a questo "partito", il *partito del no* al 116 *tout court*, è disposto ad entrare nel merito delle richieste effettivamente avanzate e, soprattutto, a formulare proposte che possano aiutare a superare questi scompensi, al di là della richiesta – in verità formulata in modo molto generico – di maggiori aiuti economici alle regioni del Sud, in particolare nel settore della sanità e in quello dei trasporti pubblici locali, nella convinzione che più risorse finanziarie potrebbero essere il vero contraltare alle richieste di maggiori funzioni, avanzate dalla controparte. Per tutto il resto, la struttura amministrativa regionale può continuare ad essere uniforme nei territori delle diverse regioni, non costituendo un problema il fatto che molte delle disfunzioni riscontrate in

[1] Sul punto sia consentito il rimando a L. Violini, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, cost.*, in *Rivista AIC*, 4/2018, p. 319 ss.

[2] L'approccio emergente dalle pre-intese «sembra preludere alla riedizione di una nuova fase di trasferimento delle funzioni amministrative come se ne ebbero nel 1972, nel 1977 e nel 1998. Potrebbe essere una operazione positiva se si individuassero davvero zone in cui Stato e Regioni hanno registrato ripetuti conflitti dopo la riforma costituzionale del 2001: ma sarebbe anche la pietra tombale del regionalismo differenziato, riportato all'interno di un recinto unitario di competenze trasferite. Per di più, coronerebbe il trionfo del regionalismo burocratico, perché sarebbero nuovamente gli uffici – statali e regionali – incaricati di riempire di contenuti specifici i decreti di trasferimento», così R. Bin, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 4/2018, p. 575.

questi decenni abbiano alla radice non solo una mancanza di risorse bensì una difficoltà, in alcune zone del Paese, a gestire le funzioni già da tempo attribuite. In altre parole, la differenziazione di fatto (innegabile), sarebbe solo da imputare alla mancanza di risorse finanziarie ovvero anche a ragioni più profonde, dovute a elementi strutturali riconducibili a fattori organizzativi e sintetizzabili in termini di capacità amministrativa che ostacolano il buon funzionamento degli enti e degli uffici preposti all'erogazione dei servizi.

Semplificando al massimo, si fa strada l'idea che sia l'uniformità – contrapposta alla differenziazione, in questo caso "di diritto" – il baluardo dell'interesse *nazionale* ad ottenere risultati omogenei nei diversi territori, affinché la nazione nel suo complesso – appunto – funzioni bene dovunque e in modo soddisfacente per tutti.

Si tratta di una idea di derivazione antica che ha dato molti frutti in termini di centralizzazione delle funzioni in capo allo Stato. Basti pensare agli effetti che tale concetto ha prodotto sulla giurisprudenza costituzionale, che non si è modificata neppure con la scomparsa del concetto di *interesse nazionale* dalla lettera della Costituzione[3] e che ha prodotto, a sua volta, in assenza di una legislazione adeguata, notevoli difficoltà nella definizione del riparto di funzioni legislative tra Stato e Regioni e molte incertezze e sovrapposizioni nell'esercizio delle funzioni amministrative.

Sarebbe, invece, proprio questo lo scopo di una attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. ossia quello di discernere, tramite adeguate sperimentazioni, quali siano le funzioni che – devolute ad alcune regioni, quelle richiedenti – se spostate in periferia, siano in grado di ottenere un effetto migliorativo rispetto alla macchina amministrativa. Si potrebbe in questo modo leggere, in filigrana, una forma di attuazione del principio di sussidiarietà il quale, fin dai tempi della riforma Bassanini (l. delega n. 59/1997) proponeva una regolamentazione di funzioni amministrative nell'ambito delle Regioni (e anche tra Stato e Regioni) basata, oltre che sul richiamato principio di sussidiarietà, su *differenziazione* ed adeguatezza, secondo una triade ripresa letteralmente nell'art. 118, I comma, Cost., della cui attuazione sono in molti a dubitare[4] proprio per quella dominanza culturale del principio di uniformità che ancora determina molta della legislazione.

## 3. *L'interesse nazionale: uniformità o differenziazione?*

Una adeguata riflessione sul tema posto in questa sede richiede preliminarmente un chiarimento sulla base costituzionale che fonda l'alternativa evocata nel titolo.

---

[3] *Ex multis*, Corte Cost. sent. n. 274/2003; n. 303/2003; n. 256/2004; n. 270/2005.

[4] Fra i tanti: C. Tubertini, *Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma I Cost. Proposte per una ripartenza*, in *Federalismi.it*, n. 20/2022, p. 262 ss.

È opinione comune che il modello di regionalismo disegnato nella nostra Costituzione sia quello proprio del cd. *dual federalism*, in cui a ciascun livello di governo sia assegnata una serie di funzioni ben specificate in Costituzione senza possibili commistioni tra quelle esercitate dall'uno e quelle esercitate dall'altro livello decisionale. In più, nell'ambito dei diversi enti che compongono la Repubblica *ex* art. 114 Cost., il modello dominante sarebbe quello della uniformità delle funzioni, solo lievemente alterato a seguito della introduzione delle previsioni (cd. legge Delrio) relative alle Città metropolitane, una eccezione alla regola sopra ricordata.

A questa facciata duale fa riscontro l'altro modello, quello del regionalismo cooperativo, anch'esso presente in Costituzione e intensamente valorizzato dalla giurisprudenza costituzionale, soprattutto tramite la lettura del principio di sussidiarietà (sent. n. 303/2003) che, se da un lato consente lo spostamento verso l'alto delle funzioni amministrative (e, di conseguenza, anche di quelle legislative), dall'altro pone come condizione per attivare il cd. *ascensore* la definizione di una intesa tra i diversi livelli di governo. Cooperazione, dunque, multilaterale nella maggior parte dei casi, ma anche bilaterale, come alcune delle regole previste in Costituzione chiaramente esprimono.

Si definisce così un modello che, pur fortemente caratterizzato da tratti di uniformità, prevede importanti elementi di differenziazione sulla base di intese, perlopiù inserite nei processi di attuazione delle funzioni amministrative, ma talvolta presenti anche nell'esercizio della funzione legislativa.

## 4. *Modelli costituzionali di differenziazione: non solo il regionalismo differenziato*

Quanto detto fin qui necessita ora di alcuni elementi di chiarificazione oltre che di qualche nota di contesto, che guardi agli sviluppi socio-economici delle diverse aree del Paese mettendo in luce lo scoordinamento tra le stesse e l'organizzazione amministrativa legata agli enti locali e ai loro confini geografici. È vero infatti che la dimensione territoriale della organizzazione amministrativa nel nostro Paese, che pure ha solidi agganci costituzionali in quanto legata all'implementazione del principio democratico, sta progressivamente evidenziando tutti i suoi limiti a fronte dell'emergere di interessi che rientrano a fatica nella classica distinzione tra interessi nazionali e interessi locali; tali interessi, per loro natura, stanno acquisendo una forte caratura sovralocale (e sovraregionale) e richiedono quindi una riflessione su come contemperare la rigidità dei confini amministrativi a favore di modalità di esercizio delle relative funzioni per tramite di strumenti di cooperazione differenziati. Interessi e funzioni dovrebbero essere conseguentemente ripensati nell'ottica di una maggiore aderenza ai bisogni dello sviluppo economico, all'organizzazione di uno stato sociale moderno e a tutti gli ulteriori temi intrinsecamente sovraterritoriali.

La dimensione costituzionale del problema, che – nelle sue linee generali – ancora risente delle vecchie impostazioni (riparto di funzioni sul modello del *dual federalism* e del rapporto interesse nazionale/interesse locale – quest'ultimo soprattutto rilevante per la giurisprudenza costituzionale nella distinzione fra principio e dettaglio ai fini della definizione delle competenze) apre svariati spunti per un cambio di paradigma, volto a sottolineare, più della separazione di ruoli e di competenze, l'elemento del coordinamento e della condivisione delle strategie in vista di un approccio efficace ai problemi attuali.

Esempi di queste aperture, che creano *crepe* nel modello duale, sono soprattutto sul piano dei principi: il principio di sussidiarietà, introdotto con la riforma del 2001 del Titolo V, parte seconda della Cost., che viene evocato nel testo costituzionale nell'ambito del trinomio sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, in stretto collegamento con il principio di leale collaborazione. Quest'ultimo, a sua volta, è stato introdotto dalla giurisprudenza costituzionale[5] con lo scopo di creare un nesso tra i due principi, in cui l'uno è condizione di implementazione dell'altro: la leale collaborazione fa infatti da perno per l'esercizio delle cd. competenze trasversali, da espletarsi "in accordo" con i livelli territoriali (tipicamente le regioni) implicate nell'esercizio delle relative funzioni.

Queste forme di collaborazione mancano – per opinione diffusa – delle necessarie chiarificazioni legislative che sarebbero invece quanto mai necessarie sia nel campo degli atti attuativi della leale cooperazione (intese, accordi, pareri, ecc.) sia sul piano delle istituzioni ove la leale collaborazione viene progettata e attuata. Si pensi, ad esempio, al sistema delle Conferenze, che necessita di una profonda revisione perché sia realmente aderente alle nuove esigenze dell'economia e alle nuove domande sociali. Altri "frammenti" di un modello cooperativo da sviluppare in modo più compiuto sono: la previsione costituzionale degli accordi (tra Stato e Regione, tra Regioni e con Stati esteri *ex* art. 117, penultimo e ultimo comma); i modelli collaborativi previsti direttamente dall'art. 118, III comma, Cost.[6]; le Città metropolitane, chiamate – ciascuna nel loro ambito territoriale – ad esercitare funzioni strategiche di grande rilevanza per la gestione integrata dei servizi pubblici.

Pertanto, per superare il dilemma interesse nazionale/interessi locali che tanto hanno prodotto centralizzazione senza favorire livelli intermedi di aggregazioni differenziate, assai più consoni alle fattispecie da regolamentare (si pensi alle zone logistiche, a quelle portuali, a quelle montane che richiedono tutte regole *ad hoc*), si possono immaginare, oltre alle forme di coordinamento cita-

[5] Corte Cost. sent. n. 19 e 242 del 1997.

[6] Art. 118, III comma, Cost: «La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* (immigrazione) e *h) (*ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale) del secondo comma dell'art. 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali».

te in Costituzione, anche forme di "legislazione concordata" tra diversi attori regionali, in cui comprendere, se necessario, lo Stato centrale, che in modo più stabile rispetto a semplici accordi stipulati sul piano dell'amministrazione possono prevedere organismi di *governance* integrati che vedano il coinvolgimento di tutti gli attori implicati nell'esercizio delle nuove funzioni trans-territoriali. Un esempio interessante di questo modo di "gestire" gli interessi nazionali coordinandoli con quelli locali, senza espropriazioni di funzioni e senza centralizzare le funzioni, è stato offerto in passato, nella materia concorrente del governo del territorio, dalla vicenda del cd. Piano casa, che originò dall'Intesa, sottoscritta il 31 marzo 2009 e ratificata dal Consiglio dei Ministri e dalla Conferenza Unificata il successivo 1° aprile[7], sulle misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia.

## 5. *L'interesse nazionale e la sua garanzia tramite lo strumento delle intese*

A partire dal quadro sommariamente tratteggiato si può forse comprendere come la fase attuale in cui versano le nostre istituzioni necessiti di un cambio di paradigma, volto a sottolineare non tanto la separazione delle competenze ma la fondamentale integrazione tra le stesse, da adattare alle diverse situazioni locali o riferite ad aree più vaste non obbligatoriamente coincidenti con i confini amministrativi degli enti territoriali. Non solo sussidiarietà, quindi, né solo differenziazione ma anche e soprattutto *adeguatezza*, principio che – tanto per fare un esempio concreto – deve indispensabilmente essere attuato nel settore delle aggregazioni tra comuni in vista dell'esercizio congiunto di determinate funzioni e che alberga in sé, necessariamente, un superamento dell'uniformità.

Ora, se questo è vero per gli enti locali, alcuni dei quali devono aggregarsi per poter svolgere al meglio le proprie funzioni, analogamente in sede regionale si potrebbe ben comprendere come territori con una economia avanzata e con infrastrutture trans-locali efficienti e orientate alla internazionalizzazione (si pensi ai corridoi europei per il trasporto pubblico, che ormai attraversano e innervano l'intero territorio nazionale) manifestino l'esigenza di integrare le funzioni loro conferite in una logica di uniformità con funzioni ulteriori, nell'ottica di una differenziazione che abbia come scopo precipuo il raggiungimento della *adeguatezza* nel rapporto tra dimensione territoriale e dimensione funzionale. Si tratta, ovviamente, di una ipotesi solo sommariamente tratteggiata, conforme al ruolo di *discussant* affidatomi nell'ambito del Convegno i cui atti vengono qui pubblicati.

E, tuttavia, nel contesto sopra descritto, si può sommessamente suggerire

[7] G.U. n. 98 del 29/4/2009.

che sia necessario tornare a riflettere sul cd. "interesse nazionale", se questo comporti ineluttabilmente una uniformità di trattamento sul piano dell'attribuzione delle funzioni o se invece non si possa cominciare ad accettare l'idea che corrisponde all'interesse nazionale la distribuzione di funzioni non necessariamente uniforme ma adeguata all'esercizio da svolgere e alle caratteristiche socio-economiche delle diverse aree del territorio. Per tacere di quanto si prospetta in un futuro che è in parte già presente, in cui l'uso accorto degli strumenti informatici e dell'intelligenza artificiale siano da subito elementi utili a garantire, dentro ma anche oltre le norme, una amministrazione efficiente e capace di decidere in modo adeguato – appunto – rispetto alla funzione da esercitare.

La Costituzione, da un lato, e il ddl Calderoli dall'altro, tracciano una strada che andrebbe tenuta in considerazione. In particolare: la Costituzione prevede come garanzia dell'uniformità la definizione di livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali. Come si sa, si tratta di un processo *in fieri*, non ancora regolamentato nelle sue linee essenziali ma lasciato ad una definizione *case by case* attuata dalla legislazione di settore (sanità, istruzione e molto altro ancora). Questo modo di procedere senza uno schema di riferimento legislativamente stabilito – una sorta di legge quadro per la materia – ha fatto anche sì che la legislazione si sia talora servita della clausola costituzionale in esame per attribuire allo Stato la competenza in materia: si pensi alla cd. "attuazione" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza o al procedimento amministrativo inteso come forma uniforme di esercizio delle funzioni.

Nel contesto della individuazione delle regole che devono presiedere all'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. si sono fatti dei passi in avanti, anche se molto discussi dal *partito del no*; si tratta di un primo passo, che abbisogna – come tutte le riforme – di una attenta e anche critica considerazione, come il Convegno cui fanno riferimento i presenti scritti ampiamente dimostrano. Senza dimenticare che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la stessa determinazione dei livelli essenziali necessiterà poi di procedimenti di intesa volti a far sì che detta materia trasversale non azzeri *tout court* le competenze regionali, che restano invece presenti tramite il meccanismo dell'intesa e qui si contemperino, integrandosi, con l'esercizio delle competenze dello Stato centrale.

E ancora, sempre ad una intesa è subordinata l'attribuzione di funzioni alle Regioni richiedenti l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.; richieste che devono essere esaminate anche dalla Conferenza Stato-Regioni nella forma del parere al progetto di intesa in corso di negoziazione tra Stato e la singola Regione.

È dunque l'intesa, espressione di leale cooperazione, a fare da perno all'intero procedimento nell'ambito del quale i diversi interessi devono essere contemperati, compresi – se del caso – anche gli interessi di altre Regioni, le cui voci trovano riconoscimento e spazio in sede di Conferenza.

Tutto questo comporta – come accennato – una parziale modifica del modo tradizionale di ragionare sull'interesse nazionale, che viene normalmente considerato come presupposto per l'esercizio di funzioni uniformi da parte dello Stato centrale ma che ben potrebbe essere rispettato e promosso anche tramite accordi in cui lo Stato centrale si fa garante del tasso di uniformità necessario mentre la Regione o le Regioni avanzano ragionevoli richieste volte a rendere maggiormente *adeguato* l'esercizio delle loro funzioni.

# Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e norme costituzionali sulla finanza territoriale (art. 119 Cost.)[*]

di Guido Rivosecchi

Sommario: 1. Autonomia/differenziazione ed eguaglianza dei diritti costituzionali. – 2. La perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e la questione della sostenibilità economico-finanziaria del disegno costituzionale di differenziazione. – 3. L'art. 119 Cost. come "premessa" per l'attuazione del Titolo V e del regionalismo differenziato. – 4. Regionalismo differenziato e determinazione dei livelli essenziali – 5. I principi dell'art. 119 Cost. come limite "di sistema". – 6. Il finanziamento del regionalismo differenziato. 7. Come procedere.

## 1. *Autonomia/differenziazione ed eguaglianza dei diritti costituzionali*

Sul tema oggetto del Convegno odierno il dibattito politico e scientifico vede due fronti contrapposti: da un lato, chi sostiene che il regionalismo differenziato sia ormai l'unico strumento a disposizione per il rilancio del regionalismo e, più in generale, per assicurare la credibilità dei poteri pubblici, dopo il fallimento delle numerose riforme precedentemente tentate, e, dall'altro lato, chi ritiene che ogni proposta in discussione sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. debba ritenersi gravemente lesiva dell'unità nazionale.

Entrambi gli approcci non mi sembrano di particolare utilità per tentare di fare chiarezza sugli istituti di cui parliamo oggi, né per prospettare soluzioni capaci di risolvere i problemi nei rapporti tra Stato e Regioni in linea con i principi costituzionali. All'opposto, per giungere a risultati scientifici significativi occorre anzitutto deideologicizzare il dibattito che negli ultimi anni, invece, ha polarizzato non soltanto le forze politiche ma anche la dottrina.

Partirei dal nesso tra autonomia e differenziazione, mettendo per un momento da parte l'art. 116, terzo comma, Cost. L'autonomia territoriale è legata alla differenziazione perché essa nasce dal fatto "differenziale" (o "differenziante") e perché l'autonomia ha lo scopo principale di realizzare l'autogoverno delle comunità fornendo una disciplina differenziata agli enti, ovviamente nei limiti di sistema posti dalla Costituzione a partire dall'eguaglianza dei diritti costituzionali.

Il senso più profondo del disegno costituzionale di autonomia è rivolto a realizzare la vera uguaglianza nel segno della differenziazione[1]: assicurare un

[*] Relazione tenuta nell'ambito del Convegno "Il regionalismo differenziato. In memoria di Francesco Teresi", 26-27 gennaio 2024, Sala Piersanti Mattarella – Assemblea Regionale Siciliana.

[1] In questo senso, cfr. R. Bin, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzio-*

ordinamento diversificato agli enti per consentire di identificare le funzioni ad essi affidate adattandole alla concretezza dei bisogni dei territori, così permettendo di realizzare proprie scelte di indirizzo e proprie politiche pubbliche e di incrementare il ventaglio delle prestazioni inerenti ai diritti costituzionali. Ciò significa che autonomia e differenziazione non sono principi in contrasto con l'eguaglianza dei diritti; anzi, se ben messi in pratica il loro scopo è proprio quello di innalzare il livello delle prestazioni in relazione ai diversi contesti geografici e socio-economici.

Anche il regionalismo differenziato, beninteso se preso sul serio, può dunque costituire svolgimento dei principi fondamentali della Carta costituzionale, essendo perfettamente sintonico con l'impianto generale del Titolo V, che costituisce compiuta espressione del disegno costituzionale di autonomia/differenziazione[2]. All'opposto, si è manifestata troppe volte la pretesa della legge statale di disciplinare e conformare enti territoriali *eguali* nell'ambito della stessa categoria (ad esempio: un *determinato* modello organizzativo e funzionale di provincia o di comune, esportabile in ogni contesto). Tutto ciò ha finito per avvalorare un disegno di uniformità incompatibile con il principio autonomistico.

È per questo che il regionalismo differenziato, se realizzato contemperando i diversi principi costituzionali in gioco e nel rispetto dei vincoli "di sistema", ben si inserisce nel quadro del Titolo V Cost. Quest'ultimo, infatti, per quanto criticato, oggetto di ripetuti tentativi di riforma e in larga parte "riscritto" da un ventennio di giurisprudenza costituzionale, rappresenta un tentativo particolarmente significativo di cogliere il nesso tra autonomia e differenziazione: nella forma di governo regionale, nella legislazione, nell'amministrazione e nella finanza territoriale.

Sappiamo bene come sono andate le cose nel ventennio seguente: la valorizzazione di un modello rigido di forma di governo regionale basato sulla necessaria presunzione di "consonanza politica" tra Presidente e Consiglio ha finito per limitare soluzioni innovative in ordine alla forma di governo regionale; la progressiva espansione delle materie c.d. "trasversali" e gli altri orientamenti

*nali*, in *Le Regioni*, 2015, 96, secondo il quale «autonomia significa differenziazione», nel senso che «l'autonomia serve a differenziare la disciplina degli enti, il loro ordinamento», sicché «la differenziazione è […] lo scopo dell'autonomia, così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione»; Id., *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?*, in *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Atti del Convegno – Brescia, 24 maggio 2019, a cura di A. Apostoli, M. Gorlani e N. Maccabiani, Milano, 2020, 189 ss., il quale definisce «vecchio inganno» la pretesa «eguaglianza tra gli enti» frutto di un'artificiosa contrapposizione tra eguaglianza e autonomia. Profondamente sintonica con l'approccio qui sostenuto anche l'ultima lezione di L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 2019, 575, secondo il quale «nessuno crede più che l'uniformismo sia sufficiente a garantire l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini».

[2] In questa prospettiva, cfr., ad esempio, G. Falcon, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2014, 16 ss.

del legislatore e della giurisprudenza costituzionale hanno limitato la differenziazione possibile nella legislazione; non è stato sempre adeguatamente valorizzato il principio di sussidiarietà che, invece, dovrebbe garantire la distribuzione delle funzioni favorevole all'ente di minori dimensioni sostituendo il criterio di ispirazione centralistica della dimensione degli interessi e così governare integralmente l'allocazione delle funzioni amministrative e rendere tutta l'amministrazione differenziata e differenziabile.

## 2. *La perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e la questione della sostenibilità economico-finanziaria del disegno costituzionale di differenziazione*

È soprattutto l'assetto della finanza regionale a non essere stato adeguatamente differenziato rispetto alle effettive esigenze dei territori perché esso è ancora in larghissima parte di carattere derivato, nonostante le prescrizioni costituzionali dell'art. 119 Cost. che rafforza l'autonomia finanziaria al fine di superare le contraddizioni originarie del regionalismo italiano al cui avvio corrispondeva una riforma tributaria (legge n. 825 del 1971 e decreti conseguenti) caratterizzata da un'accentuata centralizzazione delle imposte e del prelievo. Tutto ciò ha reso le Regioni costantemente dipendenti dai trasferimenti erariali, in elusione dei principi già posti dalla versione originaria dell'art. 119 Cost., volta ad assicurare alle Regioni «tributi propri e quote di tributi erariali»[3].

Quel poco di autonomia tributaria che era stata conseguita negli anni Novanta e, poi, nel quadro del rinnovato art. 119 Cost. (es. IRAP e IMU), è stata successivamente smantellata di fronte alla crisi economico-finanziaria e alle emergenze che si sono susseguite negli ultimi quindici anni (economico-finanziaria; pandemica; bellico-energetica). In questo contesto, il legislatore ha favorito un incisivo accentramento non soltanto delle competenze, ma anche della finanza e dei tributi. Un conto è però fronteggiare le crisi con un ragionevole accentramento delle competenze, secondo i percorsi seguiti anche dalla giurisprudenza costituzionale, peraltro analoghi a quelli di altri ordinamenti; un altro conto è agire sullo svuotamento dei poteri impositivi e della finanza territoriale, secondo le direttrici seguite dalla c.d. legislazione della crisi e, poi, dell'emergenza.

Tale tendenza all'accentramento non era imposta né dal diritto costituzionale, né dalla politica economica. Se si condivide il presupposto per il quale la soluzione della crisi richiede di unire al rigore finanziario stimoli alla crescita, stabilire vincoli di bilancio troppo rigidi per le Regioni può rivelarsi controproducente, perché a livello locale è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa. Infatti, come indica la prospettiva comparatistica e i "classici" sul federalismo

[3] Il punto è efficacemente colto già da L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in *Dir. soc.*, 1973, 852.

fiscale[4], gli Stati composti hanno apprestato strumenti di reazione alle grandi crisi economico-finanziarie volti sì ad accentrare competenze legislative, ma anche a garantire finanziamenti agli enti sub-statali, al fine di sostenere programmi di spesa per favorire lo sviluppo economico[5]. All'opposto, la scelta di accentrare anche le decisioni finanziarie e fiscali rischia di acuire uno degli aspetti più rilevanti della crisi dello Stato sociale[6].

Da questo punto di vista, non si può nascondere che le proposte originarie avanzate in tema di regionalismo differenziato da parte di alcune Regioni esprimano una sorta di "reazione", per quanto non sempre in linea con il principio unitario, alle richiamate tendenze all'accentramento fiscale e finanziario[7].

In questo contesto, accanto al tradizionale problema di diritto costituzionale rappresentato dalla sostenibilità giuridica della differenziazione, intesa quale soglia massima di espansione dell'autonomia che ciascun ordinamento è in grado di sostenere senza compromettere il principio di eguaglianza, si pone oggi una questione di sostenibilità economico-finanziaria del disegno autonomistico, intesa quale limite rivolto a garantire la coesione e l'unità economica della Repubblica e, al contempo, la soglia entro cui gli enti sub-statali possono ancora esprimere un proprio indirizzo e realizzare proprie politiche entro i vincoli di bilancio e le compatibilità finanziarie.

## 3. *L'art. 119 Cost. come "premessa" per l'attuazione del Titolo V e del regionalismo differenziato*

In questa prospettiva, assumono particolare significato i «principi di cui all'art. 119 Cost.», espressamente richiamati come limite nell'attuazione del

[4] Cfr., per tutti, dai C.M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *Journal of Political Economy*, 1956, 416 ss. e W.E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York, 1972; nonché i più recenti R.L. Watts, *Comparing Federal Systems*, Third Edition, Montreal & Kingston, 2008, 95 ss., spec. 112 ss. e T.O. Hueglin and A. Fenna, *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, Second Edition, Toronto, 2015, 166 ss., spec. 187 ss.

[5] Al riguardo, cfr. G. Bognetti, *L'evoluzione del federalismo moderno e i diversi modelli dello Stato federale*, in *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, a cura di A.M. Petroni, Bologna, 2001, 65; A. D'Atena, *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Il federalismo fiscale in Europa*, a cura di S. Gambino, Milano, 2014, 69 ss.

[6] Cfr., ad esempio, S. Mangiameli, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013, 159 ss.

[7] In questa prospettiva, le condivisibili considerazioni di M. Belletti, *La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato. Un percorso difficile*, Atti del convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità", Milano, 8 ottobre 2019, in *www.csfederalismo.it*, 32; nonché di G. Comazzetto, *I "limiti di contenuto" ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive*, in *Italian Papers On Federalism*, 2023, 6 ss.

regionalismo differenziato dall'art. 116, terzo comma, Cost.: ciò che impone un'interpretazione ermeneutica ai fini dell'individuazione, anche sotto questo specifico profilo, delle condizioni costituzionalmente necessarie all'attuazione del regionalismo differenziato.

Delle prescrizioni contenute nell'art. 119 Cost., che costituisce limite espresso al regionalismo differenziato, non si può dare una lettura formalistica. Nel valutare la sostenibilità economico-finanziaria – nel senso sopra richiamato – delle proposte di autonomia differenziata occorre, invece, tenere conto del complesso dei principi desumibili dall'articolo in parola alla luce sia della giurisprudenza costituzionale, sia dei principi fondamentali della legge n. 42 del 2009 (e dei conseguenti decreti legislativi). Infatti, tale normativa, prima ancora di disporre in materia di federalismo fiscale, costituisce disciplina dichiaratamente rivolta all'attuazione dell'art. 119 Cost. quale presupposto dell'attuazione del Titolo V, colmando, in tal modo, la lacuna che aveva indotto la Corte costituzionale ad esercitare per lungo tempo una funzione di supplenza – «non richiesta e non gradita», come ebbe a definirla l'allora Presidente della Corte costituzionale Gustavo Zagrebelsky[8] – nella perdurante inattuazione delle prescrizioni costituzionali. Ciò perché, come affermato da una celebre sentenza della Corte costituzionale redatta da Valerio Onida, i principi fondamentali della legislazione tributaria erano talmente «"incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato»[9] da precludere al legislatore regionale di ricavarli in via interpretativa in assenza dell'apposita legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Per queste ragioni, richiamando la giurisprudenza costituzionale, di tali principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, una volta che sono stati fissati dalla legge n. 42 del 2009, occorre tenere conto anche in sede di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. per il tramite del richiamo in esso contenuto all'art. 119 Cost. di cui quegli stessi principi costituiscono diretta attuazione.

Anche la Corte dei conti ha più volte rilevato che l'attuazione del regionalismo differenziato e le relative modalità di finanziamento delle scelte devolutive in favore delle Regioni non possono prescindere dall'attuazione dell'art. 119 Cost. e dal raccordo con le previsioni della legge n. 42 del 2009 in tema di autonomia finanziaria regionale, in quanto il completamento del sistema di finanziamento regionale rappresenta una condizione necessaria per il coordinamento complessivo della finanza pubblica e per assicurare un'adeguata uniformità delle prestazioni a livello nazionale[10].

---

[8] Nella Conferenza stampa annuale del 2003.

[9] Corte costituzionale 26 gennaio 2004, n. 37, punto n. 5 del "Considerato in diritto".

[10] Cfr., ad esempio, Corte dei conti – Sezione delle autonomie, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 17 luglio 2019, spec. 5 ss.

Sul punto, quindi, desta non poche perplessità la previsione contenuta nella legge di bilancio per il 2023 rivolta a rinviare l'operatività del sistema perequativo generale e a mantenere una gestione largamente accentrata della finanza e dei tributi[11]. È stata infatti ancora una volta posposta (addirittura al 2027!) l'applicazione della disciplina *vigente* sull'autonomia tributaria delle Regioni e sulla perequazione (che avrebbe dovuto trovare applicazione dal 2013), peraltro in contraddizione con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nella parte in cui prevede l'attuazione del federalismo fiscale entro il 2026.

## 4. *Regionalismo differenziato e determinazione dei livelli essenziali*

Da quanto detto segue che dal richiamo espresso al «rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.», contenuto nell'art. 116, terzo comma, Cost., discendono i seguenti limiti "di sistema" al regionalismo differenziato; limiti che, deve essere ricordato, non possono non esplicare i loro effetti in tutte le fasi del procedimento (legge-quadro; intese; leggi di autonomia differenziata).

In linea generale, occorre anzitutto assicurare la coerenza sistemica del disegno di differenziazione con tali principi, valutando, cioè, le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», di cui potranno beneficiare le Regioni non soltanto alla luce dell'ampiezza delle scelte devolutive in relazione agli ambiti materiali di potestà legislativa potenzialmente interessati e dell'entità delle funzioni amministrative trasferite, ma anche alla luce degli aspetti finanziari complessivi. È, infatti, su questo specifico profilo che si misurano le relative compatibilità finanziarie al fine di assicurare, in coerenza appunto con i principi di cui all'art. 119 Cost., la sostenibilità economica complessiva del disegno di differenziazione nei confronti di tutti gli enti della Repubblica, beneficiari e non di quello stesso disegno.

In altre parole, il limite in parola sembra porre ulteriori condizioni di cui ragionare che vanno oltre le riflessioni sulla possibile ampiezza degli stessi ambiti materiali delle scelte devolutive. Sul punto, mi limito a ricordare che, in alcune delle materie previste dall'art. 116, terzo comma, Cost., non risulta scorporabile per intero l'oggetto della scelta che dovrebbe condurre al conseguimento di una maggiore autonomia. Basti pensare, ad esempio, a taluni profili della disciplina generale dell'istruzione o a taluni aspetti della tutela ambientale.

In disparte tale ordine di limitazioni e le connesse garanzie procedurali necessarie ad assicurare l'adeguato controllo parlamentare su tali scelte, per rimanere sul piano delle compatibilità finanziarie, il disegno di legge A.S. n. 615, approvato dal Senato il 23 gennaio 2024, dispone la preventiva determinazione

[11] Cfr. l'art. 1, comma 788, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per il 2023).

dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. (c.d. LEP). Ciò sul rilievo per cui, nei casi in cui le scelte devolutive inerenti a funzioni legislative e/o amministrative siano riconducibili ad ambiti materiali "intercettati" dai livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, la preventiva determinazione dei LEP, assieme a quella degli obiettivi di servizio e dei costi *standard*, non sarà tanto utile alle Regioni beneficiarie della differenziazione, ma soprattutto alle altre Regioni in quanto funzionale a definire il complesso delle risorse di cui queste ultime hanno bisogno per poter svolgere i propri compiti. In questa prospettiva, il livello essenziale indica l'elenco delle prestazioni da erogare in maniera uniforme sul territorio nazionale e, di conseguenza, la spesa per quelle stesse prestazioni deve ritenersi costituzionalmente vincolata e il potere centrale non può privare le Regioni delle risorse necessarie, a meno di pregiudicare la soglia di eguaglianza che invece si è scelto di garantire.

Poiché l'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. si riferisce a prestazioni che, per competenza, devono essere erogate anche dalle Regioni, la determinazione dei livelli essenziali finisce per incidere sui principali comparti di spesa dei bilanci regionali, e condiziona il finanziamento delle prestazioni, nel senso che, una volta fissati i livelli, al di sotto di essi non è consentito scendere nell'erogazione dei servizi e nello stanziamento delle relative risorse. I livelli essenziali, quindi, una volta determinati, costituiscono garanzia dell'eguaglianza dei diritti, indicando la soglia di prestazioni il cui finanziamento diviene costituzionalmente necessario. La loro determinazione, pertanto, deve essere assistita da moduli di leale collaborazione tra Stato e Regioni[12], poiché occorre valutare le risorse disponibili tra centro e periferia al fine di assicurare la contestualità del finanziamento[13]. D'altro canto, l'individuazione dei livelli essenziali conforma le relazioni tra i poteri rispetto a valori costituzionali "unificanti" e costituisce una duplice garanzia per i beneficiari dei diritti: anzitutto indica il grado di tutela che si traduce in prestazioni esigibili (e, quindi, azionabili davanti al giudice)[14], tanto più

[12] Cfr., ad esempio, Corte costituzionale 27 marzo 2003, n. 88; 31 marzo 2006, n. 134; 8 maggio 2007, n. 162; 30 aprile 2009, n. 124; 4 dicembre 2009, n. 322; 26 marzo 2010, n. 121; 5 novembre 2010, n. 309; 12 gennaio 2011, n. 8; 16 dicembre 2011, n. 330; 19 dicembre 2012, n. 297; 24 marzo 2016, n. 65, punto n. 5.3.1 del "Considerato in diritto".

[13] Cfr., ad esempio, R. Balduzzi, *Un inusitato intreccio di competenze. Livelli essenziali e non essenziali*, in *Verso il decentramento delle politiche di* Welfare. *Incontro di studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale*, a cura di L. Violini, Milano, 2011, 84 ss.; C. Panzera, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2013, 1024 ss.

[14] Un esame della giurisprudenza comune sui livelli essenziali conferma l'esigibilità e l'azionabilità del diritto alle prestazioni fondato sull'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.: cfr., tra le altre, Tar Milano, Sez. III, 23 marzo 2017, n. 697; Tar Lazio, Sez. III *quater*, 17 aprile 2018, n. 4214; Consiglio di Stato, Sez. IV, 30 gennaio 2018, n. 623; Consiglio di Stato, Sez. II, 6 aprile 2017, n. 823; Consiglio di Stato, Sez. III, 14 settembre 2017, n. 4347.

significativo nei periodi di crisi; in secondo luogo, fornisce il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e il finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare anche nelle fasi avverse del ciclo economico, ancor più rilevante alla stregua della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e dell'incompiuto adempimento degli obblighi costituzionali di perequazione[15]. Ne consegue che la determinazione dei livelli essenziali costituisce il punto di riferimento per il finanziamento delle funzioni regionali, appunto a garanzia della spesa costituzionalmente necessaria, come ripetutamente affermato anche dalla giurisprudenza costituzionale[16].

Per queste ragioni la preventiva determinazione dei LEP costituisce premessa necessaria per assicurare l'effettiva rispondenza ai richiamati limiti "di sistema" delle proposte di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., sebbene debba essere ricordato che la determinazione dei LEP non è da ritenersi costituzionalmente necessaria né in assoluto, trattandosi di atto di indirizzo politico con cui lo Stato fissa la soglia di eguaglianza necessaria in ordine alle prestazioni da erogare sull'intero territorio della Repubblica, la spesa per le quali – quella sì – una volta fissati i LEP diventa costituzionalmente necessaria[17], né quale condizione costituzionalmente prevista ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. negli ambiti materiali non "intercettati" dalla determinazione dei LEP stessi[18].

---

[15] Sulla determinazione dei livelli essenziali quale fattore di responsabilizzazione dello Stato cfr. L. Antonini, voce *Federalismo fiscale (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali, X, Milano, 2017, 418 ss.

[16] In questa prospettiva, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ribadito la necessità di procedere alla determinazione e all'aggiornamento dei LEP, perché ciò offrirebbe alle Regioni, «un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile» (Corte cost. n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del "Considerato in diritto"). In altre parole, la mancata determinazione dei livelli essenziali non può precludere l'esercizio della funzione statale di coordinamento finanziario, ma l'aggiornamento dei livelli stessi costituirebbe prezioso punto di riferimento per il finanziamento delle prestazioni. Sul punto, cfr. anche Corte costituzionale 4 luglio 2017, n. 154; 12 luglio 2017, n. 169; 23 maggio 2018, n. 103; 1 giugno 2018, n. 117; 10 aprile 2020, n. 62. Per le significative implicazioni: cfr. F. Politi, *Il diritto alla salute fra esigenze di bilancio, tutela delle competenze regionali ed incomprimibilità dei livelli essenziali*, in *Corti supreme e salute*, 2018, 39 ss., spec. 47 ss.

[17] Per l'approfondimento di questa tesi, cfr. G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli, 2019, 371 ss. e 406.

[18] Per l'approfondimento di questa tesi, cfr. G. Rivosecchi, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Federalismi.it*, 2022, 853 ss.

Per procedere all'attuazione del regionalismo differenziato, il disegno di legge approvato dal Senato richiede la preventiva determinazione dei LEP nelle materie oggetto di possibile differenziazione[19], riprendendo le conclusioni a cui è giunto l'apposito Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (d'ora in poi: CLEP). Ai tali fini, dalle materie indicate dall'art. 116, terzo comma, Cost. sono state escluse quelle ritenute non riconducibili alla tutela di fondamentali diritti civili e sociali o comunque in cui non sarebbero configurabili prestazioni "misurabili" in favore dei cittadini[20], per le quali si potrebbero effettuare le scelte devolutive anche senza attendere la determinazione dei LEP, mentre, per tutti gli altri ambiti materiali di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., si potrà procedere alle intese soltanto previa determinazione dei LEP stessi.

È questo un nodo essenziale su cui, a quanto risulta dai documenti dei lavori del CLEP che sono stati resi pubblici, si sono registrate non poche divergenze tra i membri dell'organo, tali da indurre alle dimissioni alcuni tra i più autorevoli membri del Comitato stesso. Questi ultimi, tra l'altro, richiamavano l'esigenza di procedere alla preventiva attuazione dei LEP in tutti gli ambiti materiali al fine di assicurarne il relativo finanziamento e di garantire il rispetto dei limiti "di sistema" ricavabili dall'art. 119 Cost.[21]. Anche in ragione di tale confronto, in seno al CLEP è stato successivamente istituito un apposito sottogruppo dedicato all'individuazione dei LEP nelle materie non ricomprese negli ambiti materiali indicati dall'art. 116, terzo comma, Cost.

Non è questa la sede per esprimere una valutazione compiuta sull'operato del Comitato, tra l'altro essendo ad esso dedicate apposite relazioni nell'ambito di questo Convegno. Al fine di chiarire alcune questioni connesse al finanziamento dei LEP, però, non ci si può esimere dallo svolgere qualche rapida considerazione. Da un lato, l'organo sembra aver conseguito risultati significativi, anche in ragione dei tempi di lavoro particolarmente "stretti" e dei limiti al mandato ricevuto, trattandosi di attività *meramente* ricognitivo-istruttoria della

[19] Cfr. l'art. 3 del disegno di legge A.S. n. 615 approvato dal Senato il 23 gennaio 2024.

[20] Rapporti internazionali e con l'Unione europea; commercio con l'estero; professioni; protezione civile; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

[21] Cfr. la lettera del 26 giugno 2023, indirizzata al Presidente del CLEP, Sabino Cassese, a firma dei dimissionari Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo e Alessandro Pajno, pubblicata al sito *www.astrid-online.it*, nella quale si richiama la necessità di assicurare «prima della attribuzione di nuovi specifici compiti e funzioni ad alcune Regioni con le corrispondenti risorse finanziarie, la determinazione di tutti i LEP […] e la definizione del loro finanziamento, secondo i principi e le procedure dell'art. 119 della Costituzione», anche «in relazione ai […] costi *standard*», «per assicurare a tutte le Regioni una effettiva autonomia tributaria che consenta loro di finanziare integralmente i LEP medesimi».

legislazione vigente, da svolgere anche alla luce dei principi di diritto affermati dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa, anche sopra richiamata, ai fini della determinazione e aggiornamento dei LEP. Si tratta, cioè, di attività di carattere preliminare all'effettiva determinazione dei LEP a cui sarà chiamato in via esclusiva il decisore politico. Ciò, di per sé, sembra limitare operazioni rivolte alla "gerarchizzazione" dei livelli essenziali inerenti ai diritti costituzionali incisi dalla determinazione dei livelli stessi. Il punto è efficacemente sottolineato, ad esempio, dal Sottogruppo n. 5 ("Tutela della salute, Alimentazione, Ordinamento sportivo") che, in materia sanitaria, ha escluso ogni ipotesi di distinzione tra categorie di LEP e di riduzione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), riconoscendo la sola Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale, prevista all'art. 1, comma 556, della legge n. 208 del 2015 (e insediata presso il Ministero della salute dal luglio 2020), quale unico organo normativamente titolato a proporre modifiche dei LEA[22]. Analogamente, il Sottogruppo n. 8 ("Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e valorizzazione dei beni ambientali") nella materia della tutela ambientale ha valutato con estrema cautela l'ipotesi di distinguere tra diverse categorie di LEP[23] e, individuando ben ventisette LEP in otto sotto-ambiti materiali, ha sottolineato l'esigenza di ancorarne la determinazione a prestazioni quantificabili, *misurabili* ed *esigibili* al fine di poter «conseguire e mantenere le condizioni di salubrità individuate dalla normazione ambientale»[24].

Dall'altro lato, però, altri sottogruppi del CLEP sembrano essersi limitati ad una ricognizione della legislazione esistente rivolta all'individuazione di contenuti essenziali delle politiche pubbliche piuttosto che alla vera e propria determinazione dei livelli essenziali. Basti pensare, ad esempio, al Sottogruppo n. 4 ("Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, ordinamento della comunicazione") che curiosamente propone, ad esempio, di qualificare come livelli essenziali i «buoni per la partecipazione a manifestazioni fieristiche internazionali organizzate in Italia» e il «fondo per l'intrattenimento digitale»[25] che appaiono ben lontani dal costituire prestazioni essenziali rispondenti a quei requisiti di misurabilità ed esigibilità, anche in via giudiziale, ripetutamente affermati, in riferimento ai LEP, dalla giurisprudenza costituzionale e

[22] Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, 75 ss.

[23] Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, cit., 132 ss.

[24] Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, cit., 131 ss.

[25] Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, cit., 70 ss.

amministrativa. E si potrebbe continuare per argomentare la varietà di approccio – anche metodologico – che ha connotato l'attività dei sottogruppi del CLEP.

L'approccio richiamato non potrà non lasciare traccia in ordine alle successive scelte di finanziamento delle scelte devolutive, rispetto alle quali va ribadita l'esigenza imposta dall'art. 119 Cost. di assicurare le risorse necessarie al finanziamento delle funzioni per tutti gli enti costitutivi della Repubblica, beneficiari e non del regionalismo differenziato.

Al riguardo, l'art. 4, comma 1, del disegno di legge, a seguito di un emendamento approvato dal Senato, prevede che, qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri alla finanza pubblica, si possa procedere al trasferimento delle funzioni soltanto a seguito dello stanziamento delle risorse finanziarie «volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio».

L'intento dell'emendamento approvato è indubbiamente apprezzabile, in quanto espressamente rivolto a garantire le Regioni non beneficiarie della differenziazione. Sarebbe stato però auspicabile collegare questa "clausola di garanzia" sulla parità di finanziamento dei LEP non tanto agli equilibri di bilancio e ai mutevoli obiettivi di finanza pubblica, quanto ai criteri di perequazione generale già previsti dall'art. 9 della legge n. 42 del 2009 e attuati dall'art. 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011. La normativa richiamata – che, come si è detto, non trova ancora applicazione – individua il *quantum* che il fondo perequativo è destinato a coprire assicurando il finanziamento della differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese «connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative», ed il «gettito regionale dei tributi ad esse dedicati»[26]. Tra le spese in questione spiccano quelle volte a finanziare i LEP, la garanzia delle quali risulta essenziale al raggiungimento del fine solidaristico. Sarebbe necessario fare riferimento a questo parametro legislativo per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni connesse ai LEP per tutte le Regioni, beneficiarie e non, del disegno di differenziazione. Agli stessi fini, il medesimo meccanismo perequativo c.d. "integrale" dovrebbe essere esteso, con apposito intervento legislativo, a tutte le funzioni amministrative che sfuggono all'autonomia legislativa della Regione, essendo il loro esercizio imposto dalla legge statale al fine di garantire il principio costituzionale di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni da esercitare.

[26] Cfr. gli artt. 9, comma 1, lett. c), e 8, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42.

## 5. *I principi dell'art. 119 Cost. come limite "di sistema"*

Tornando ai principi ricavabili dall'art. 119 Cost., già in fase di avvio del procedimento, occorrerebbe in primo luogo assicurare che la Regione richiedente ulteriori condizioni di autonomia *ex* art. 116, terzo comma, Cost. presenti caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni acquisite così sintetizzabili: debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario[27]. Ciò esclude, a mio avviso, che possano chiedere di attivare il procedimento le Regioni soggette a piano di rientro dal disavanzo sanitario o quelle che abbiano sottoscritto accordi di finanza pubblica per ripianare il disavanzo. Infatti, a tali Regioni è già riservato un vero e proprio statuto giuridico *differenziato*, in quanto fortemente limitativo dei poteri legislativi e amministrativi secondo quanto previsto dai sottoscritti piani di risanamento. Come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, l'obiettivo prioritario di garantire il rientro dal disavanzo e, con esso, i livelli essenziali limita l'esercizio dei poteri regionali a quanto previsto dai piani stessi, senza consentire di erogare prestazioni aggiuntive[28], sicché il limite dell'art. 119 Cost., evocato dall'art.116, terzo comma, Cost., finisce per precludere a quelle stesse Regioni di acquisire ulteriori competenze sino a che esse non riescano ad assicurare i LEP e non abbiano conseguito gli obiettivi di risanamento.

In secondo luogo, occorre rispettare il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse secondo quanto prescritto dall'art. 119, quarto comma, Cost. Si tratta della norma costituzionale fondamentale che deve governare l'intero processo di distribuzione delle funzioni e delle risorse tra i diversi livelli territoriali di governo e che deve ritenersi disposizione di portata pre-

[27] Sul punto, cfr. S. Mangiameli, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna* (novembre 2017), in *www.issirfa.cnr.it*.

[28] Basti pensare alle numerose declaratorie di incostituzionalità di disposizioni legislative regionali che si discostano, anche su aspetti di dettaglio, da quanto previsto dal piano di rientro (*ex plurimis*, Corte costituzionale 11 marzo 2011, n. 78; 26 febbraio 2013, n. 28; 28 marzo 2013, n. 51; 3 maggio 2013, n. 79; 29 maggio 2013, n. 104); o a quelle pronunce che dichiarano l'illegittimità costituzionale di leggi regionali anche quando l'interferenza con l'attività svolta del commissario incaricato di attuare il piano è meramente potenziale, e, quindi, non determina un contrasto diretto con i suoi poteri (Corte costituzionale 29 maggio 2013, n. 104; 5 maggio 2014, n. 110; 11 novembre 2015, n. 227; 15 dicembre 2016, n. 266; 19 gennaio 2017, n. 14; 11 maggio 2017, n. 106; 14 luglio 2017, n. 190; 1 giugno 2018, n. 117); o, ancora, a quelle pronunce che censurano la richiamata interferenza anche in presenza di interventi non previsti dal piano, ma che possono aggravare il disavanzo sanitario regionale (Corte costituzionale 25 maggio 2012, n. 131; 29 maggio 2013, n. 104; 1 giugno 2018, n. 117).

cettiva generale, giustiziabile davanti alla Corte costituzionale[29] e valevole per tutti i livelli territoriali di governo[30].

Così come previsto, in linea generale, per l'attuazione del Titolo V, il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse deve quindi governare l'intero processo di attuazione del regionalismo differenziato sia con riguardo alle Regioni beneficiarie del disegno di differenziazione, che devono ottenere risorse ulteriori nei limiti della *stretta* corrispondenza alle funzioni trasferite, sia con riguardo allo Stato, su cui non dovrebbero essere scaricati costi aggiuntivi. Ciò perché, nonostante le clausole finanziarie del disegno di legge approvato dal Senato, in base alle quali dall'attuazione del regionalismo differenziato non devono derivare nuovi oneri alla finanza pubblica e devono essere garantite risorse adeguate al finanziamento delle funzioni delle Regioni non beneficiarie della differenziazione[31], non è affatto scontato che il trasferimento di funzioni e risorse ad alcune Regioni sia operazione sempre finanziariamente neutrale. Alle funzioni e alle risorse trasferite alla Regione potrebbe non corrispondere necessariamente un risparmio di pari ammontare per lo Stato. In effetti, l'amministrazione centrale è tenuta a continuare a svolgere determinate funzioni per le altre Regioni, sicché gli effetti delle scelte devolutive *ex* art. 116, terzo comma, Cost. potrebbero non rivelarsi necessariamente un «gioco a somma zero»[32], per lo meno in ordine alle funzioni che lo Stato svolge unitariamente per l'intero ordinamento, così comportando il rischio di aggravare i costi organizzativi e la spesa statale complessiva[33]. Ciò perché non tutte le funzioni trasferibili sono eguali: un conto sono le funzioni svolte dall'amministrazione periferica dello Stato nella Regione che, se

[29] Cfr., ad esempio, Corte costituzionale 24 luglio 2015, n. 188; 29 gennaio 2016, n. 10; 11 gennaio 2019, n. 6, che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime leggi regionali e statali che riducevano risorse ad invarianza di funzioni o che non disponevano adeguate risorse rispetto alle funzioni.

[30] Per un approfondimento, cfr. G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 366 ss.; G. Boggero, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, 2019, 339 ss.; S. Pajno, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, in *Federalismi.it*, 2023, 217 ss.

[31] Cfr. l'art. 8 del disegno di legge A.S. n. 615 approvato dal Senato il 23 gennaio 2024.

[32] Riprendendo l'efficace espressione utilizzata da S. Pajno, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 2020, 121 ss., il quale, intendendo correttamente l'applicazione del principio costituzionale della correlazione tra funzioni e risorse anche in riferimento alle amministrazioni statali, paventa il rischio di possibili «sovracosti organizzativi» conseguenti alle scelte devolutive, ponendo in rilievo come soltanto per alcune delle funzioni oggetto di possibile trasferimento l'incremento della spesa (e della conseguente dotazione finanziaria) regionale potrebbe essere compensato da una riduzione della spesa statale di pari ammontare.

[33] In questa prospettiva, cfr. A. Zanardi, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, svoltasi presso la *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 10 luglio 2019, reperibile al sito *www.upbilancio.it*, spec. 11 ss.

trasferite alla Regione, saranno soppresse senza costi aggiuntivi per lo Stato (ad es. funzioni di organizzazione rete scolastica) e un altro conto sono le funzioni svolte dall'amministrazione centrale unitariamente per l'intero ordinamento (ad es. funzioni in campo ambientale: localizzazione di impianti smaltimento rifiuti, economia circolare, sottoprodotti…) che lo Stato dovrà continuare a svolgere nei confronti delle altre Regioni. Di conseguenza nelle intese occorrerà assicurare che lo Stato non debba assumersi costi aggiuntivi per le funzioni che dovrà continuare ad assicurare senza invertire, cioè, la sequenza costituzionalmente presupposta tra l'identificazione delle funzioni e il relativo finanziamento.

In terzo luogo, dal limite dei principi dell'art. 119 Cost. è desumibile il divieto di comprimere eccessivamente l'autonomia finanziaria e tributaria locale. Nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. occorrerà, quindi, rispettare i principi costituzionali dell'autonomia locale[34], secondo due direttrici: evitare di comprimere le attribuzioni dei comuni, mantenendo, cioè, in linea generale, la Regione come ente di programmazione; preservare i principi costituzionali dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti locali e il principio di territorialità dei tributi, evitando ogni forma di incidenza sul gettito comunale[35].

In quarto luogo, occorrerà salvaguardare la possibilità di utilizzare con efficacia gli strumenti solidaristici previsti dall'art. 119 Cost., ossia il fondo perequativo, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali in favore di determinati enti territoriali.

In definitiva, se il limite "di sistema" costituito dall'art. 119 Cost. è preso sul serio, l'art. 116, terzo comma, Cost. non può essere utilizzato per riscrivere il riparto di competenze tra Stato e Regioni, né per avvalorare un "uso congiunturale dell'autonomia" come mezzo per conseguire altri obiettivi: ad esempio avere più funzioni al solo scopo di ottenere più risorse[36].

## 6. *Il finanziamento del regionalismo differenziato*

Quanto detto apre un secondo ordine di problemi connessi al rispetto dell'art. 119 Cost.: il finanziamento delle ulteriori competenze e delle funzioni che potrebbero essere oggetto di trasferimento; tema a sua volta collegato alla questione centrale, anche sopra richiamata, relativa alla sostenibilità non soltanto giuridica ma anche economico-finanziaria del disegno di differenziazione.

---

[34] Sull'esigenza di non comprimere eccessivamente l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali, cfr., ad esempio, F. Biondi, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2019, 441.

[35] Al riguardo, cfr. G. Rivosecchi, *La tutela dei principi della finanza locale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e Società*, n. 2/2022, 341 ss.

[36] In questa prospettiva, cfr., tra gli altri, C. Buzzacchi, *Regionalismo differenziato e finanza: più autonomia o più risorse?*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato*, cit., 43 ss.

Al riguardo, l'art. 5 del disegno di legge Calderoli si limita a rinviare all'intesa per stabilire i criteri per l'attribuzione delle risorse in favore delle Regioni beneficiarie della differenziazione; risorse che saranno successivamente determinate con d.P.C.M. su proposta di un'apposita Commissione paritetica Stato-Regione-autonomie locali disciplinata dall'intesa medesima.

Quanto allo strumento di finanziamento delle scelte devolutive, lo stesso art. 5 individua le «compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale» nel rispetto del principio della copertura finanziaria e del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse.

La scelta di non irrigidire e uniformare la disciplina del finanziamento nella legge-quadro, ma di lasciare alle intese e alle singole leggi di differenziazione le modalità e l'entità del finanziamento, in relazione alla diversa incidenza delle competenze e delle funzioni singolarmente affidate alle Regioni, sembra opportuna in quanto sintonica con l'art. 116, terzo comma, Cost., che implica una modellistica differenziata delle modalità di finanziamento connesse alle scelte devolutive[37]. Desta, semmai, perplessità il rinvio ai d.P.C.M. in quanto la disciplina del finanziamento dovrebbe essere parte dell'intesa e della legge di approvazione.

Al contempo, il comma 2 dell'art. 5 sembra indicare tassativamente lo strumento delle compartecipazioni per il finanziamento delle funzioni trasferite, escludendo le c.d. "riserve di aliquota" (o "aliquote riservate") con le quali, invece, si intende la devoluzione alle Regioni di una quota di gettito di un tributo erariale unitamente alla facoltà di modificare le aliquote e alcuni elementi strutturali del tributo nei limiti di quanto previsto dalla legge statale.

Sia le compartecipazioni sia le riserve di aliquota garantiscono l'aderenza al principio di territorialità del tributo, espresso dall'art. 119 Cost. e, quindi, il legame tra il gettito del tributo e il territorio che lo ha generato al fine di superare l'approccio centralistico che connota sin dalle origini, come sopra detto, l'assetto dei tributi nel nostro ordinamento.

Rispetto alla "riserva di aliquota" sembra tuttavia preferibile la scelta delle compartecipazioni poiché essa si rivela maggiormente aderente all'art. 119, secondo comma, Cost., a tenore del quale gli enti sub-statali «dispongono di *compartecipazioni al gettito di tributi erariali* riferibile al loro territorio» (cors. ns.). La prescrizione costituzionale sembrerebbe precludere l'utilizzo delle riserve di aliquota, riferendosi testualmente alle *sole* compartecipazioni al gettito, e dovendo quindi intendersi la mera compartecipazione al gettito di tributi erariali come istituto diverso dall'attribuzione di una frazione dell'aliquota erariale.

Inoltre, la scelta delle compartecipazioni al posto della "riserva di aliquota" evita il problema dell'eventuale gettito "eccedente" il "costo" delle ulteriori

[37] Per un approfondimento di questa prospettiva, cfr. G. Rivosecchi, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie*, cit., 856 ss.

competenze e funzioni acquisite dalle Regioni beneficiarie delle leggi di differenziazione (c.d. extra-gettito). Tale questione è peraltro collegata a quella relativa al c.d. residuo fiscale, inteso quale differenza tra il complesso delle entrate fiscali introitate in un certo territorio e l'ammontare della spesa pubblica (regionale e statale) complessiva, inclusiva dei servizi e di ogni funzione svolta nel medesimo territorio di riferimento.

In disparte le difficoltà tecniche in ordine alle modalità del calcolo dell'effettivo scarto tra la percentuale di entrate percepite e quella della spesa pubblica effettuata sullo stesso territorio, sul piano del diritto la giurisprudenza costituzionale ha chiaramente affermato che il criterio del c.d. residuo fiscale non può essere considerato specificativo dei precetti costituzionali dell'art. 119 Cost. sull'autonomia finanziaria e che, conseguentemente, esso non è idoneo a integrare il parametro di costituzionalità nei giudizi sulle leggi. La Corte è giunta a tali conclusioni sia perché sono controverse le modalità di calcolo del suddetto differenziale, sia perché l'equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego delle risorse sul territorio di provenienza non è un precetto espresso dall'art. 119 Cost.[38].

## 7. *Come procedere*

In definitiva, oltre a quanto previsto dal disegno di legge approvato dal Senato, la coerenza con l'art.119 Cost. imporrebbe ulteriori interventi preliminari che qui possono essere soltanto richiamati.

Occorrerebbe anzitutto attuare il sistema di perequazione generale previsto dall'art. 119, terzo comma, Cost, per le finalità solidaristiche, assicurando la perequazione integrale per le funzioni connesse ai LEP, come previsto dall'art. 9 della legge n. 42 del 2009. Si tratta, come si è detto, di diritto vigente che non trova ancora applicazione per rinvio al 2027, con l'effetto di lasciare lo svolgimento della funzione perequativa a fondi "settoriali" (sanità, trasporti…) così rischiando di non adempiere ai doveri costituzionali di solidarietà. Inoltre, occorrerebbe estendere, come si è detto, il meccanismo di perequazione c.d. "integrale", previsto per le funzioni connesse ai LEP, a tutte le funzioni amministrative il cui esercizio e finanziamento non dipende da scelte di autonomia regionale, bensì dalla legislazione statale.

In secondo luogo, è necessario completare il processo di perequazione infrastrutturale, fondamentale soprattutto per il Mezzogiorno, secondo quanto prefigurato dalla legge n. 42 del 2009 e disposto da alcuni interventi successivi del legislatore anche in connessione all'attuazione del PNRR.

In terzo luogo, occorrerebbe limitare l'utilizzo del criterio della spesa storica

[38] Corte costituzionale 5 aprile 2016, n. 69, punto n. 4 del "Considerato in diritto" e 13 aprile 2016, n. 83, punto n. 7 del "Considerato in diritto".

per il calcolo del costo delle funzioni unicamente al fine di ad assicurare in via transitoria le risorse necessarie sino al completamento della transizione ai costi e fabbisogni *standard*, necessari per garantire il funzionamento del meccanismo solidaristico, assicurando che il processo di attuazione del regionalismo differenziato corrisponda a necessari criteri di trasparenza, correttezza e certezza per tutte le componenti della Repubblica.

In quarto luogo, è indispensabile rafforzare i principi collaborativi attraverso il sistema delle Conferenze, secondo quanto già sperimentato nel processo di attuazione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale (Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente della finanza pubblica), anche al fine di assicurare la revisione periodica degli strumenti di finanziamento della differenziazione per adeguarli sia all'andamento delle compartecipazioni, sia all'individuazione e aggiornamento dei LEP e dei relativi fabbisogni.

Occorre infine assicurare l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e i relativi raccordi in materia finanziaria, anche al fine di armonizzare le tendenze alla differenziazione insite nel Titolo V con la spinta all'inclusione e alla coesione territoriale propria del diritto euro-unitario e del PNRR.

In definitiva, prima di attuare il regionalismo differenziato, occorrerebbe creare le condizioni affinché possano trovare piena attuazione i principi dell'art. 119 Cost. in relazione a tutti gli enti sub-statali della Repubblica. A tali fini, come si è argomentato, è indispensabile garantire l'applicazione della disciplina vigente in materia di autonomia finanziaria e tributaria regionale e degli obblighi di perequazione, indispensabili per l'adempimento dei doveri costituzionali di solidarietà interregionale; principi che, secondo le diverse direttrici sopra prese in esame, dovrebbero costituire presidio fondamentale e garanzia delle istanze unitarie e della coerenza "di sistema", come testualmente indicato dall'art. 116, terzo comma, Cost. nella parte in cui richiama, appunto, i principi dell'art. 119 Cost. come limite espresso nel processo di attuazione del regionalismo differenziato.

# L'autonomia differenziata, i profili finanziari

di Floriana Cerniglia*

Sommario: 1. Premessa. – 2. La teoria economica. – 3. Il Titolo V e l'autonomia differenziata. – 4. Conclusioni.

## 1. *Premessa*

Alla fine di gennaio 2024, presso la Camera dei deputati, è iniziato il vaglio del disegno di legge n. 615 recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione", presentato dal Governo al Senato il 23 marzo 2023. Il d.d.l mira a dare un percorso di attuazione al nuovo art. 116, terzo comma, della Costituzione che prevede il passaggio alla competenza esclusiva delle Regioni a statuto ordinario (di qui innanzi RSO) di un ventaglio molto ampio di materie che possono essere loro attribuite sulla base di una legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei princìpi di cui all'articolo 119 della Costituzione[1]. E poiché ogni materia si compone di funzioni, sulla base di una ricognizione del Ministero per gli affari regionali e le autonomie, trattasi di circa 500 funzioni che possono passare alla competenza esclusiva delle RSO.

In sostanza, se ne prossimi anni l'autonomia differenziata venisse chiesta da tutte le RSO e su tutte le materie, si tratterebbe di gestire un passaggio dal bilancio dello Stato a quello delle Regioni di quasi tutta la spesa pubblica al netto della spesa per interessi, per la previdenza, la difesa, la giustizia e l'ordine pubblico. Uno Stato che muta pelle, un elevatissimo grado di decentramento sulla spesa.

Negli scorsi anni, la richiesta di attribuzione di competenza esclusiva su quest'insieme di materie è arrivata soprattutto dalla Lombardia, dal Veneto e dall'Emilia Romagna[2], ma l'iter di queste richieste è stato più volte interrotto per:

a) motivi politici; qualche giorno precedente al termine del suo mandato, il 28 febbraio 2018, il governo Gentiloni aveva firmato delle bozze di pre-intese con la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna che prevedevano il passaggio a

* Università Cattolica del Sacro Cuore.

[1] Che, introdotto anch'esso nel 2001, norma i profili di autonomia finanziaria dei governi locali.

[2] A partire dal 2018 l'esempio di queste tre Regioni è stato seguito da tutte le altre, ad eccezione di Molise e Abruzzo, in varie forme: mozioni dei consigli regionali e/o iniziative dei Presidente della Regione.

queste Regioni di cinque materie (Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; Tutela della salute; Istruzione; Tutela del lavoro; Rapporti internazionali e con l'Unione europea), ma i testi non sono poi andati in Parlamento con la nuova legislatura; anche le nuove bozze di intesa che erano state predisposte dalla Ministra per gli affari regionali, Erika Stefani, durante il Governo Conte Uno (i cui testi sono stati resi noti solo parzialmente e prevedevano il passaggio alle Regioni di tutte le materie) non hanno avuto un seguito a causa della crisi della maggioranza "gialloverde" nell'estate 2019 che porta alla nuova maggioranza "giallorossa"[3];

b) motivi tecnici/giuridici concernenti sia i possibili profili interpretativi che l'art. 116 comma tre solleva (ad esempio con riferimento al termine intesa) sia i profili finanziari, cioè la modalità di finanziamento che andrebbe prevista per questo eventuale passaggio di risorse dal bilancio dello Stato a quello delle Regioni, massiccio se si dovesse trasferire la materia Istruzione[4].

Sin dalla seconda metà degli anni Novanta, la questione legata alle risorse è stata alla base di tutti gli stop and go dell'autonomia. Primo – e principale obiettivo – da sempre dichiarato dalla Lega Nord: ridurre il residuo fiscale acquisendo maggiori poteri e risorse per i territori di suo tradizionale insediamento[5]. Un obiettivo che si è esteso nel tempo anche all'agenda politica di altri partiti. Le pre-intese, firmate tra il Governo Gentiloni e le tre Regioni più ricche del nostro Paese prevedevano – per finanziare la spesa sulle cinque materie richieste – un trasferimento di risorse parametrizzato sia alla popolazione sia al gettito dei tributi maturato nel territorio regionale[6].

Anche se la questione del residuo fiscale sembra ora messa da parte nel dibattito politico e nel testo del d.d.l emendato presso il Senato, la modalità di finanziamento delle funzioni trasferite ha ancora aspetti problematici.

---

[3] Per una ricostruzione puntuale di tutte le funzioni richieste cfr. F. Pallante, *Spezzare l'Italia. Le regioni come minaccia all'unità del Paes*e, Torino, Einaudi, 2024.

[4] Si tratta di circa 42 miliardi di spesa statale in istruzione regionalizzabile secondo una stima dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Cfr. *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) sui DDLL n. 615, 62 3 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario*) Intervento del Consigliere UPB, G. Arachi, Roma 6 giugno 2023.

[5] I residui fiscali sono la differenza tra quello che in un territorio si raccoglie dalle entrate pubbliche e la spesa pubblica che beneficia i residenti di quel territorio. Un residuo fiscale positivo indica che in un determinato territorio si raccolgono più imposte di ciò che si spende. Si osservi che i residui fiscali positivi sono esito di politiche nazionali redistributive (attraverso *in primis* il sistema tributario) che tengono conto dei beneficiari a prescindere dal territorio di residenza. In altri termini un residente in Calabria con un reddito di 40.000 euro è trattato allo stesso modo di un residente in Veneto con lo stesso reddito. Cfr. M.F. Ambrosanio, M. Bordignon e F. Cerniglia, *Constitutional Reforms, Fiscal Decentralization and Regional Fiscal Flows in Italy*, in *The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows, Measurement, Determinants and Effects on Country Stability*, (ed. N. Bosch, M. Espasa e A. Sole Ollè) Edward Elgar, 2010, pp. 75-107.

[6] Si ricordi che Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna contribuiscono insieme al 40 per cento del Pil italiano. Nelle pre-intese queste tre Regioni chiedevano un trasferimento correlato positivamente al gettito e non ai bisogni di spesa come ben messo in evidenza da G. Viesti, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale,* Bari, Laterza, 2023.

Più in generale il tema delle risorse delle Regioni – è ancora un nodo da sciogliere in tutto il percorso di (ri)ordino delle relazioni finanziarie tra livelli di governo dettato dalla riforma del Titolo V. Nel prosieguo del lavoro discuteremo i principali aspetti problematici del modello di finanziamento delle materie previsto dal d.d.l facendo anche un breve riferimento alla teoria economica e a quanto previsto dal Titolo V.

## 2. *La teoria economica*

Nella teoria economica, il federalismo fiscale (o decentramento fiscale) analizza i rapporti finanziari tra enti e/o livelli di governo all'interno di uno Stato. A partire dagli anni Novanta sono state varate importanti riforme nella direzione di un maggiore decentramento fiscale sia negli Stati già molto decentrati (come, ad esempio, quelli che hanno una Costituzione federale) sia negli Stati la cui Costituzione pur non prevedendo una struttura federale demanda ai governi locali margini di autonomia sul fronte dei poteri di spesa e di tassazione. Queste riforme hanno seguito i dettami della teoria economica del federalismo fiscale, la cui principale indicazione di policy è che il decentramento, se ben attuato, può portare a maggiore efficienza nella gestione della spesa pubblica[7]. Le prescrizioni normative sui vantaggi del decentramento fiscale si basano essenzialmente su due ipotesi che sono: a) le differenze di preferenze tra i cittadini che risiedono nei diversi territori per l'erogazione di alcuni servizi pubblici locali b) l'incapacità del governo centrale di rispondere adeguatamente a queste differenze di preferenze per i beni pubblici locali sia per vincoli informativi sia per vincoli costituzionali: sarebbe difficile giustificare una diversa erogazione di servizi pubblici tra territori da parte dello Stato centrale. Da queste due ipotesi consegue che il decentramento dei servizi pubblici locali risulta più efficiente in quanto commisurato ai desiderata dei cittadini dei diversi territori. I cittadini/elettori sono altresì in grado di controllare meglio la qualità e le competenze dei propri amministratori locali attraverso una valutazione comparativa di quello che succede nei territori limitrofi e confinanti. Il decentramento in sostanza aumenta il grado di controllo democratico in un paese e accresce l'accountability della classe politica[8]. Di contro un'erogazione locale di un servizio pubblico non consentirebbe di sfruttare le

[7] Si tratta di un filone di ricerca della teoria economica che si sviluppa a partire da un contributo fondativo di W. Oates, *Fiscal Federalism*, Gregg Revivals, 1993. Per una rassegna della letteratura Cfr. W. Oates, *An Essay on Fiscal Federalism* in *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3 (Settembre 1999), pp. 1120-1149.

[8] Per un approfondimento sul caso italiano M. Bordignon, F. Cerniglia e F. Revelli, *In search of yardstick competition: a spatial analysis of Italian Municipality Property tax Setting* in *Journal of Urban Economics*, vol. 54, issue 2, 2023, pp. 199-217.

economie di scala – presenti in alcune tipologie di beni pubblici o infrastrutture pubbliche – e non consentirebbe di compensare effetti di esternalità positive o negative che l'erogazione di alcuni servizi locali comporta[9].

Un'altra questione concernente le relazioni finanziarie tra livelli di governo è la modalità di finanziamento degli enti territoriali. Se i governi locali hanno la possibilità di esercitare autonomia sulla spesa devono anche essere in grado di finanziare questa spesa perché i cittadini/elettori devono essere messi nelle condizioni di poter verificare il comportamento e la responsabilità dei propri amministratori locali sia sul fronte della spesa sia su quello delle tasse. Secondo le prescrizioni della teoria del federalismo fiscale, le forme di finanziamento dei governi locali possono essere di tre tipi: tariffe e/o tasse; imposte (autonome, compartecipazioni, sovraimposte, addizionali); trasferimenti dal centro o da altri enti locali. Non possiamo in questa sede soffermarci sui dettagli di ciascuna di queste tipologie di entrate. Evidenziamo soltanto che con riferimento alle imposte queste non possono basarsi su una base imponibile mobile[10]. La teoria economica suggerisce tra le imposte da affidare ai governi locali quelle che non hanno una base imponibile mobile e che sia anche distribuita in modo uniforme sul territorio. Un'imposta con queste due caratteristiche è quella sugli immobili. Inoltre, poiché tariffe e/o tasse e imposte non sono mai in grado di coprire tutta la spesa locale (neanche negli Stati federali dove i governi locali hanno molta autonomia finanziaria) a chiudere questa differenza tra entrate e spese ci pensano i trasferimenti statali che possono essere di diverse tipologie: per compensare effetti di esternalità, per incrementare l'erogazione di un servizio o di una infrastruttura, per perequare le diverse capacità fiscali dei territori. Una caratteristica importante di un trasferimento è che non deve incentivare comportamenti poco efficienti da parte degli amministratori locali, ad esempio finanziando tutta la spesa storica (a piè di lista)[11]. Un trasferimento dal centro deve avere soprattutto lo scopo di perequare le differenze tra i gettiti dei vari enti locali che dipende dalle caratte-

[9] Si pensi ad un grande parco sotto la responsabilità di un ente territoriale, ma i cui benefici ricadono anche sui cittadini dei comuni vicini che non contribuiscono al finanziamento di quel servizio. Di conseguenza la scelta di quanto decentrare dipende dalle caratteristiche di un bene pubblico locale e dalle preferenze dei cittadini rispetto quel bene e dunque se ci sono economie di scala o esternalità nell'erogazione di un bene pubblico la scelta migliore è l'accentramento. Inoltre, dal punto di vista dell'organizzazione dell'amministrazione dello Stato, bisogna soppesare gli svantaggi – in termini di costo -che enti troppo piccoli possono comportare con il fatto che strutture troppo accentrate possono innescare disordine organizzativo. Si potrebbe anche verificare una duplicazione delle burocrazie con un inevitabile aumento della spesa pubblica complessiva.

[10] Per fare un esempio: non sarebbe pensabile che le aliquote Irpef o l'Ires andassero nelle mani dei governi locali perché si realizzerebbero fenomeni di concorrenza fiscale dannosa. Le regioni sarebbero tentate di tenere basse le aliquote e i cittadini o le imprese si trasferirebbero nei territori con aliquote basse. Tutto questo abbasserebbe il gettito fiscale di uno Stato e la sua capacità di finanziare la spesa pubblica o pagare gli interessi sul debito pubblico.

[11] Come avveniva nei Comuni e nelle Regioni italiane fino agli inizi degli anni Novanta.

ristiche socioeconomiche di quel territorio. Per esempio, ci possono essere due governi locali con bisogni simili per i propri cittadini[12] ma con differenze di reddito. Detto altrimenti: il fabbisogno di spesa per ciascun cittadino è grosso modo identico tra i territori ma il reddito pro-capite è diverso. Ne consegue che un ente con il proprio gettito – che deriva dai propri cittadini che pagano tariffe, tasse e imposte – può finanziare quasi tutta la spesa mentre l'altro ente riesce a finanziarne solo una parte. In questa situazione un trasferimento perequativo ha lo scopo di dare risorse al governo locale meno ricco per finanziare lo stesso fabbisogno di spesa di quello ricco. La questione si complica dal punto di vista redistributivo se anziché prevedere un trasferimento perequativo dal governo centrale, alimentato con risorse aggiuntive provenienti dalla fiscalità generale, si prevede un fondo perequativo orizzontale a risorse date: cioè, alimentato dal territorio più ricco che versa risorse al fondo per finanziare il territorio più poveri[13].

Anche in Italia agli inizi degli anni Novanta, al fine di rendere più efficiente la gestione della spesa pubblica (anche in risposta alla crisi della finanza pubblica) comincia un marcato processo di decentramento che prende corpo con leggi ordinarie e amministrative[14] e culmina nel 2001 con la modifica il Titolo V della Costituzione (articoli da 114 a 133).

Sempre in quegli anni si assiste al "ridisegno dell'Europa" con il Trattato di Maastricht che prevedeva un progressivo trasferimento di funzioni statali all'Unione europea, non solo in campo monetario. Queste due tendenze (un rafforzamento dei poteri dei governi locali e di un "governo sovranazionale") possono essere viste come le due facce di una stessa medaglia: il processo di globalizzazione rafforza l'importanza di istituzioni sovranazionali e al contempo i territori si muovono nell'alveo del mercato unico (e di mercati globali) dato che i confini del mercato cominciano ad andare ben oltre quelli nazionali[15]. Inoltre, in quegli anni, il paradigma economico di riferimento è quello dei mercati efficienti,[16] la crescita economica è assicurata dalla concorrenza dei mercati, il ruolo

[12] Ad esempio, il fabbisogno di asilo nido o del tempo pieno.

[13] Se alcuni governi locali hanno un gettito da entrate tributarie locali superiori alle necessità di spesa, in tal caso devono cedere parte del proprio gettito ai territori con minore capacità fiscale. Questa situazione si attaglia molto al caso italiano a causa dei forti divari di reddito.

[14] Sulle competenze: le leggi Bassanini. Sull'autonomia tributaria: l'istituzione dell'ICI, dell'Irap e delle addizionali regionali e comunali all'Irpef.

[15] Dagli anni Novanta in poi le imprese del Nord cominciano a guardare con meno interesse alle aree del mezzogiorno come mercato di sbocco; la questione meridionale nell'agenda politica comincia ad acquisire altre dimensioni e non è più una "questione nazionale". Cfr. F. Sbrana, *Nord contro Sud La grande frattura dell'Italia repubblicana*, Carocci, 2023.

[16] Ad esempio, nel nuovo contesto dell'Unione europea, ridisegnato dal Trattato di Maastricht, non si prevede nessun ruolo né per la politica di bilancio (in chiave anticiclica e/o per fare investimenti pubblici) né per la politica industriale sia da parte della Ue sia da parte degli Stati membri. Cfr. F. Saraceno, *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela,* Roma, Luiss University Press, 2020; F. Cerniglia e F. Saraceno, *Il ritorno della politica di bilancio e il*

dello Stato e delle istituzioni sovranazionali è quello di fare riforme per deregolamentare, rafforzare la concorrenza e liberare i "mercati" che sanno scegliere dove operare e investire. Questo paradigma viene applicato anche nel disegno del governo multilivello all'interno di un singolo paese. I governi locali devono essere messi nelle condizioni di poter competere tra di loro. La crescita deve partire dal basso; i territori se godono di margini di autonomia sulle competenze/spese e sulle entrate possono essi stessi disegnare le proprie politiche pubbliche portando maggiore crescita ed efficienza complessiva all'interno di un paese. E dunque, anche nel caso italiano, dagli anni Novanta parte il *mantra* che le politiche pubbliche devono, "partire dal basso e/o dai territori" e premiare, anche con maggiori risorse, i territori che crescono di più[17]. In sostanza, il paradigma del "gocciolamento" viene declinato a livello territoriale ma che nei fatti non ha portato in Italia né maggiore convergenza tra i territori né maggiore crescita[18].

Dopo la pandemia, questo orientamento sta perdendo slancio. Anzitutto, il pendolo del rapporto tra Stato e mercato va ora nella direzione dello Stato che dovrebbe riacquisire un ruolo maggiore per gestire meglio le sfide del nuovo contesto geo-politico[19]. Siamo adesso di fronte a un processo di progressiva trasformazione del rapporto tra Stato e mercato, in cui, dopo l'eccessiva enfasi sul potere del secondo si torna ad accettare il bisogno di intervento pubblico[20]. Inoltre, sul fronte dell'allocazione di poteri pubblici tra i livelli di governo, la pandemia e le recenti crisi sono state un forte promemoria del fatto che (come prima detto) per i beni pubblici che presentano economie di scala e forti esternalità c'è la necessità di una fornitura nazionale – e in alcuni casi persino sovranazionale – e non già lasciata ai territori. Nel nostro paese, la competenza concorrente tra Stato e Regioni in materia di salute e di energia ha creato forti disfunzionalità.

Negli scorsi decenni, quando proprio l'autonomia finanziaria doveva farsi avanti[21] la poca crescita economica e i conseguenti vincoli di finanza pubblica, legati anche all'ingente debito pubblico, hanno reso difficile nel nostro paese la costruzione di meccanismi perequativi sia i) sul fronte della riduzione del gap

*rilancio degli investimenti pubblici*, in *Rivista di Politica economica* n.2/ 2022, pp- 31-48.

[17] Come auspicato da G. Tabellini in un editoriale: *I conservatori-sovranisti riflettono nuovi conflitti economici, la sinistra no*, Il Foglio, 4 maggio 2019.

[18] Per una rassegna della letteratura e qualche dato sull'Italia: T. Pluchino e A. Zanardi, *Decentramento fiscale, crescita economica e convergenza territoriale: evidenze empiriche dal caso italiano*, in *Territori e Autonomie. Un'analisi economico-giuridica* a cura di F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadrio Curzio e L. Vandelli, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 309-346.

[19] Cfr. F. Cerniglia, *Fra Stato e mercato*, in *Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 2/2023, pp. 38-47, il Mulino.

[20] Anche l'Unione Europea sembra uscire dal paradigma di riferimento degli scorsi anni. *NGEU* e i ripensamenti sulle politiche per la concorrenza e gli aiuti di stato stanno riaffermando il ruolo della mano pubblica rispetto al ruolo del mercato.

[21] Soprattutto dopo la legge delega n. 42 del 2009.

infrastrutturale che necessita giocoforza di un incremento di spesa in conto capitale per i territori con una sotto dotazione di infrastrutture finanziata con la fiscalità generale; ii) sul fonte della spesa corrente che concerne le funzioni fondamentali dei governi locali[22]. La necessità di dover perequare a risorse date (e limitate) ha esacerbato il conflitto politico tra le diverse aree nel Paese fino ad arrivare alle richieste di riduzione del residuo fiscale e di maggiore autonomia da parte delle Regioni più ricche[23].

Più in generale, importante osservare che i rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali, ai quali lo Stato può quindi concedere diversi gradi di autonomia, sono mutevoli e connaturati da sempre alla discussione intorno al federalismo e sul grado di decentramento.[24]

I fautori del decentramento danno un forte peso a due valori: la responsabilizzazione delle amministrazioni locali e il rispetto delle diversità delle preferenze dei cittadini dei governi locali. I sostenitori della soluzione accentrata sono preoccupati di mantenere condizioni di uguaglianza nell'offerta dei servizi pubblici e quindi hanno a cuore la realizzazione di obiettivi di equità (politiche redistributive) e di stabilizzazione (politiche monetarie e fiscali) Detto altrimenti la teoria economica fornisce delle prescrizioni normative sulle circostanze che possono rendere il decentramento di alcuni poteri di spesa e tassazione più efficiente rispetto ad un accentramento di poteri solo allo Stato.

La scelta ultima su quale soluzione adottare (o dove collocarsi in un *continuum* tra molto accentramento e molto decentramento) pertiene alla politica e ai suoi equilibri che deve soppesare motivazioni di efficienza e/o di equità con le contingenze, non solo di natura economica, che via via si presentano.

## 3. *Il Titolo V e l'autonomia differenziata*

Nella riforma del 2001, la distribuzione delle competenze tra Stato e regioni e i principi di autonomia finanziaria vengono sanciti rispettivamente negli arti. 117 e 119. Le principali novità hanno riguardato soprattutto l'ampliamento delle competenze legislative e amministrative attribuite alle Regioni con la conseguente previsione, con legge dello Stato, di: i) principi generali che dovrebbero fungere da limite e cornice entro cui le competenze legislative delle Regioni si possono esercitare; ii) la competenza statale per la fissazione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni); iii) il finanziamento delle competenze regionali con

[22] Si pensi ad esempio, agli asili nido nel caso dei Comuni e al diritto allo studio nel caso delle Regioni.

[23] A. Mangia, *L'Eterno Ritorno dell'autonomia differenziata*, in forumcostituzionale.it, 4 ottobre 2019.

[24] Cfr. D. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Mondadori, 1998.

tributi propri, compartecipazioni ai tributi dello Stato e un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale[25].

Abbiamo assistito, dal 2001 in poi, ad un ampliamento delle competenze, ma senza alcuna attuazione delle tre novità di cui sopra; motivo per cui è ancora più problematica la richiesta del regionalismo differenziato da parte delle RSO.

Per dare attuazione ai principi di autonomia finanziaria sanciti nel Titolo V, è intervenuta la legge delega n. 42 del 2009. A questa hanno fatto seguito otto decreti legislativi nel biennio 2009-2011, ma il percorso di attuazione di alcuni di essi è tuttora incompleto e in certi casi di ripensamento della materia[26]. Ancora inattuato il decreto sulla perequazione.[27] Lettera morta è quello sul fisco regionale (d. lgs. 68/2011) e pertanto non sono stati fiscalizzati i trasferimenti, non esistono i LEP per le materie ad oggi di competenza regionale (sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale con riferimento alla sola spesa in conto capitale[28]) e pertanto non sono stati stimati i fabbisogni standard per

[25] Da evidenziare che: dal punto di vista della responsabilità finanziaria le compartecipazioni non sono manovrabili dagli enti territoriali ed hanno il vantaggio di assicurare ai governi territoriali una garanzia sull'evoluzione dell'ammontare di risorse che arrivano dal bilancio statale; l'art. 119 esclude i trasferimenti dal bilancio statale come forma normale di finanziamento, una preclusione che non si trova nemmeno negli Stati federali; nell'elenco delle fonti di entrate sono previsti interventi speciali in favore di determinati territori; Cfr. G. Pisauro, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, in *Diritto pubblico*, 2/2023, pp. 565-580.

[26] Per altri dettagli, cfr. F. Cerniglia, M. Bordignon, Regioni e autonomie locali nelle prospettive del PNRR, in Stato e Sistema delle autonomie dopo la pandemia, (a cura di N. Antonetti, A. Pajno) Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 187- 202

[27] L'art. 22 della l. delega 42/2009 prevedeva una ricognizione delle infrastrutture sia statali che di proprietà delle Amministrazioni locali come prerequisito essenziale per pianificare gli investimenti pubblici in modo da ridurne la disparità tra territori in conformità anche a quanto previsto dall'art. 5 del 119 della Costituzione. A questa disposizione ha fatto seguito il decreto legislativo del 26 novembre 2000 ma ancora non applicato. Il DL 121/2021 ha riavviato il censimento infrastrutturale prevedendo un Fondo per la perequazione pari a 4,6 miliardi. Nel momento in cui scriviamo, la ricognizione non è stata ancora presentata e la dotazione del Fondo è stata ampiamente ridimensionata. In apparente contrasto con i propositi del d.d.l sull'autonomia, la legge di bilancio per il 2024 ha stabilito il definanziamento per circa 3,6 miliardi.

[28] Un discorso a parte merita la sanità dato che in questa materia sanità esistono i Livelli essenziali di assistenza (LEA) ed individuati agli inizi degli anni 2000. Sono degli obiettivi fisici di servizio cui non corrisponde alcuna dimensione finanziaria, ma servono soltanto per effettuare un monitoraggio teso a verificare se le Regioni (solo quelle a statuto ordinario) con le risorse a disposizione sono in grado di garantire i LEA. Il finanziamento della sanità non è quindi una somma dei LEA, ma viene determinato da una decisione politica presa durante il processo di formazione di bilancio e tenuto conto dei vincoli complessivi di bilancio. La quota di finanziamento spettante a ciascuna regione dal Fondo sanitario nazionale è pari semplicemente alla sua quota di popolazione pesata con alcuni indicatori (ad esempio l'età). Il finanziamento avviene in buona parte con l'Irap e il gettito da compartecipazione Iva. È opportuno segnalare che le quindici aliquote di compartecipazione (una per ogni regione a statuto ordinario) vengono ricalcolate ogni anno in modo da garantire il finanziamento del fabbisogno deciso con la legge di bilancio. Per altri approfondimenti, cfr. G. PISAURO, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, cit.

queste materie e di conseguenza non esiste alcun nessun meccanismo e/o fondo perequativo tra le Regioni. In sintesi, il federalismo regionale è monco[29]. Le RSO godono ancora oggi di limitata autonomia finanziaria, il finanziamento delle competenze avviene in prevalenza con fondi vincolati e sulla base della spesa storica. I trasferimenti sono circa il 75% delle entrate correnti delle Regioni; negli ultimi anni tale quota è anche aumentata[30].

Sorprende che dal 2001 l'attuazione del fisco regionale non abbia suscitato tra le Regioni una premura paragonabile alle richieste di autonomia differenziata. Il percorso dovrebbe ora accelerare per essere completato entro il 2026. Il fisco regionale è tra le riforme abilitanti previste dal PNRR. Si segnala altresì che la riforma/delega fiscale, in corso di attuazione con i vari decreti, prevede anche il "superamento" dell'Irap, principale tributo regionale, ma non si specifica con quale nuova imposta sostituirla.

Chiaro che uno dei motivi della mancata riforma del fisco regionale è legato alle risorse. A causa dei divari di crescita e di reddito tra Nord e Sud[31] anche le capacità fiscali tra le Regioni sono molto sperequate mentre i "bisogni di spesa" dovrebbero essere grosso modo identici[32]. La differenza tra queste spese ed

[29] Il federalismo comunale (D. Lgs. 23/2011) ha conosciuto invece un significativo passo avanti sia rispetto alle metodologie di stima dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali dei Comuni sia rispetto al modello del fondo di solidarietà comunale che andrà a regime nel 2030 con una perequazione che deve tenere conto di differenze nei fabbisogni di spesa sulle funzioni fondamentali e della capacità fiscale standard. In questa fase di transizione una parte della perequazione fa ancora riferimento alla spesa-risorse storiche. Da segnalare che con la legge di bilancio per il 2021 sono state previste risorse aggiuntive per servizi sociali e per gli asili nido con importi crescenti nei prossimi anni. Queste risorse sono assegnate ai comuni che sotto una determinata soglia di obiettivi di servizi (sia per asili nido sia rispetto al numero di assistenti sociali per abitanti). Per un approfondimento cfr. *Audizione sull'assetto territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale* presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, di A. Zanardi, Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, Roma 11 maggio 2022.

[30] Per questi dati, cfr. Disegno di legge AS 165 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, Memoria della Banca d'Italia, Roma 19 giugno 2023. Ad esempio, per quanto riguarda l'Irap, nel 2021 ha avuto un gettito pari a circa 22 miliardi a fronte di 42 miliardi circa di imposte totali regionali, mentre la compartecipazione IVA è stata di circa 70 miliardi.

[31] Mai colmato dall'Unità in poi. Ancora oggi, il Pil pro-capite di un cittadino che vive nel Mezzogiorno è poco più del cinquanta per cento di quello di un cittadino che vive nelle Regioni del Centro-Nord. I dualismi nel nostro Paese non riguardano soltanto il reddito ma anche le infrastrutture fisiche e sociali, come recentemente ben documento dagli studi della Banca d'Italia, Cfr. M. Bucci, E. Gennari, G. Ivaldi, G. Messina e L. Moller *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso,* Questioni di economia e finanza, n. 635, 2021; M. Bucci, L. Gazzano, E. Gennari, A. Grompone, G. Ivaldi, G. Messina e G. Ziglio, *Per chi suona la campan(ell)a? La dotazione di infrastrutture scolastiche in Italia*, Questioni di economia e finanza, n. 827, 2024.

[32] Se i bisogni di spesa pro-capite dovrebbero essere grosso modo identici tra i cittadini italiani a prescindere dal luogo di residenza i dati ci restituiscono una fotografia diversa. Ad esempio, secondo una ricostruzione dell'Osservatorio dei conti pubblici dell'Università Cattolica, sulla

entrate tributarie dovrebbe essere coperta da trasferimenti perequativi[33]. Ma, con i vincoli di finanza pubblica, soprattutto dopo la crisi 2008-2009, diventa sempre più difficile coprire queste differenze; a meno che le regioni più ricche non cedano parte del loro gettito tributario ai territori più poveri. Ovvio che, da un punto di vista politico, nel nostro Paese perequare a risorse date (anzi sempre in diminuzione dopo il 2009!) diventa molto complicato. Questo uno dei principali motivi che non ha fatto fare passi avanti.

Dovrebbe essere del tutto chiaro che, se non si dovessero prevedere risorse aggiuntive per mettere a terra l'autonomia differenziata, le difficoltà che hanno caratterizzato il (non) percorso del fisco regionale rimangono identiche, per certi versi accentuate.

In sostanza la mancata stima dei fabbisogni e dei LEP per il trasporto pubblico locale (in conto capitale), assistenza e istruzione (di competenza regionale) rende ad oggi del tutto vacuo il contenuto del d. lgs. 68/2011[34]; al contempo il d.d.l 615 (art. 3) prevede tempi piuttosto rapidi (24 mesi) per la determinazione dei LEP e per la stima dei relativi fabbisogni in quattordici materie che sono: norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambinete, dell'ecosistema e dei beni culturali; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

Si noti che nel d.d.l Calderoli, l'elenco di queste materie LEP (e di conseguenza le materie non inserite, che diventano non LEP) ricalca in quale modo la ricostruzione della normativa vigente e della legislazione di settore sulle ven-

---

base della banca dati dei conti pubblici territoriali, nel 2019, la spesa complessiva media di tutte le amministrazioni (amministrazioni centrali ed enti territoriali) in termini pro capite nelle RSO risulta essere attorno ai 14.400 euro mentre la media delle Regioni a Statuto speciale è intorno ai 17.000 euro. Tra le RSO da segnalare il dato del Lazio, 19.651 euro, perché in questa Regione si collocano la gran parte degli impiegati ministeriali; in Emilia-Romagna, in Veneto e in Lombardia i dati sono 14.813, 13.292 e 14.743 mentre in Campania e Calabria sono più bassi: 11.330 e 12.686. Tra le Regioni a statuto speciale, il dato più alto è nella provincia di Bolzano (20.637) e il più basso in Sicilia (12.163). Cfr. M. Bordignon, F. Neri, L. Rizzo, R. Secomandi, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?* in http://osservatoriocpi.unicatt.it, 14 marzo 2023.

[33] Ad esempio il gettito pro capite dell'addizionale Irpef e dell'Irap nel 2019 è stato di 339 euro in Campania e di 630 in Emilia Romagna. In Calabria 285 euro, e in Veneto e in Lombardia 524 e 764. Cfr. M. Bordignon M. F. Neri, C. Orlando C. e G. Turati, *Autonomia differenziata senza autonomia fiscale? In http://osservatoriocpi.unicatt.it*, in http://osservatoriocpi.unicatt.it 19 gennaio 2023.

[34] Come detto prima, la materia salute ha avuto un percorso attuativo "tutto suo". Cfr. G. Pisauro, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, cit.

titré materie di cui è stata incaricata il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (comitato CLEP)[35]; la stima dei fabbisogni viene affidata alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS)[36].

Una determinazione, dunque, sia dei diritti (i LEP) sia dei relativi fabbisogni effettuata *in primis* da tecnici ed esperti, rispettivamente il CLEP e la CTFS[37]. Cosa potrebbe succedere? Che, a causa dell'invarianza di bilancio, prevista dallo stesso d.d.l Calderoli (art. 9) la CTFS con molta probabilità stimerà dei fabbisogni che ricalcano sia la spesa storica sia la fotografia normativa del CLEP. Se non ci sono risorse aggiuntive, i LEP saranno solo un escamotage per giustificare dei fabbisogni di spesa che rimescolano la spesa storica con conseguenze redistributive che al momento non è facile prevedere.

Con riferimento al finanziamento delle materie (LEP e non LEP) il meccanismo previsto ha forti analogie con il finanziamento delle Regioni a statuto speciale sia per la previsione di un'aliquota di compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio sia per la formula della bilateralità della individuazione di funzione e risorse.[38] I rischi di questa eventualità sono enormi: avremmo altre forme di specialità nelle "specialità regionali" (un *tertium genus* di Regioni) e una forte frammentazione dei centri decisionali e di efficacia dell'azione redistributiva dello Stato[39].

---

[35] Cfr. A. Poggi, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *Federalismi.it*, editoriale del 7 febbraio 2024.

[36] Per dettagli sulla composizione e relative funzioni della CTFS cfr. https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html

[37] Le preoccupazioni di un mancato raccordo tra scelte politiche e scelte tecniche e sul pericolo della poca trasparenza di queste ultime sono ben evidenziate nel testo dell'audizione del Consigliere dell'UPB, G. Arachi, laddove si afferma: "la determinazione dei fabbisogni non può tuttavia essere completata sulla base di sole considerazioni tecniche. Queste rappresentano la base informativa su cui incentrare la valutazione e la scelta politica, che è sempre necessaria per stabilire le priorità, assicurare la coerenza dei fabbisogni con le risorse disponibili e per guidare la scelta dei fattori da considerare rilevanti" (p. 27) ed anche "la determinazione del fabbisogno può richiedere una scelta tra approcci metodologi alternativi e fra fattori che possono essere considerati meritevoli di tutela che possono portare a esiti allocativi anche molto diversi. Pertanto, è opportuno assicurare un elevato grado di trasparenza sulle scelte adottate e il relativo impatto, non essendo le metodologie scientifiche in grado di per sé di rendere superflua l'assunzione di responsabilità politica sulle scelte distributive e sugli effetti di bilancio" (p. 33) cfr G. Arachi. *Audizione dell'ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, Roma, 1 febbraio 2024.

[38] Art. 5 del d.d.l che disciplina l'istituzione di una Commissione paritetica Stato-Regioni -Autonomie locali.

[39] Molto condivisibili le critiche mosse dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio quando si afferma: "Non si può escludere che l'autonomia differenziata evolva verso uno scenario fortemente frammentato, con un significativo numero di Regioni che acquisiscono funzioni differenti, con un diverso peso finanziario e con una diversa composizione fra spese relative ai LEP e spese per altre prestazioni. In questa prospettiva, una gestione delle compartecipazioni, affidata esclusivamente

Va certamente segnalato che la questione del residuo fiscale (o la richiesta delle Regioni di maggiori risorse) ha ora assunto aspetti molto più sfumati. Una novità di rilievo nel testo del d.d.l emendato al Senato è che non si prevede l'attribuzione di alcun extra-gettito alle Regioni che avranno l'autonomia differenziata dato che annualmente ciascuna Commissione paritetica dovrà riallineare l'andamento dei fabbisogni di spesa regionale per le materie LEP con l'andamento del gettito dei tributi erariali compartecipati dalla Regione medesima per il finanziamento delle funzioni trasferite. Non ci saranno risorse aggiuntive nel caso in cui le risorse da compartecipazione al gettito crescessero in misura maggiore rispetto ad un fabbisogno di spesa per le funzioni trasferite. Per esempio, in una simulazione svolta dall'Ufficio parlamentare di bilancio, se nel periodo 2013-2017 le tre Regioni avessero avuto il trasferimento della materia istruzione finanziata da un'aliquota di compartecipazione all'IVA la differenza tra dinamica della spesa e dinamica del gettito sarebbe stata rispettivamente di dieci punti percentuali per la Lombardia, otto per il Veneto, e sei per l'Emilia-Romagna. Se così fosse, rimarrebbero solo due modi per compensare i punti percentuali in più di gettito (cioè, risorse) per queste Regioni: aumentare il disavanzo pubblico o ridurre la spesa in istruzione o per altre politiche pubbliche destinate alle altre Regioni. Come detto, questo pericolo di un extra gettito in capo alle Regioni, è ora fugato dato che la Commissione paritetica procederà annualmente ad una rimodulazione dell'aliquota di compartecipazione per eguagliare il gettito dei tributi compartecipati ai nuovi fabbisogni di spesa per le funzioni trasferite. E tuttavia, anche questa modalità di finanziamento, presenta dei limiti. Ad esempio, non è chiaro se la rimodulazione annuale delle aliquote di compartecipazione – per assicurare un gettito pari al fabbisogno di spesa – farà riferimento a un gettito stimato o invece riscosso. Potrebbe darsi il caso che si dovrà procedere ex-post ad una rimodulazione delle aliquote se il gettito previsto è stato inferiore al riscosso.

La possibilità di un extra-gettito per le Regioni esiste per le materie/funzioni non LEP[40] richieste dalle Regioni e per le quali le Intese possono subito partire

a trattative bilaterali all'interno delle Commissioni paritetiche potrebbe non garantire l'uniformità delle valutazioni e un adeguato coordinamento con la programmazione di bilancio. Sembra quindi permanere l'esigenza di una sede istituzionale unica dove le valutazioni e le decisioni possano essere prese in modo coordinato e con una valutazione complessiva. Alla stessa sede andrebbero anche ricondotte le valutazioni e le decisioni relative alla compartecipazione che, secondo il D.Lgs 68/2011 dovrebbe finanziare il fondo perequativo regionale nell'ambito del federalismo simmetrico" (p. 50 e 51) cfr. G. Arachi. *Audizione dell'ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, Roma, 1 febbraio 2024.

[40] Circa 184 funzioni trasferibili, secondo una ricostruzione della Fondazione Mezzogiorno. Cfr. *L'Italia al bivio tra riforma dello Stato e autonomia differenziata. A che punto siamo*? Documento a cura di M. Bordignon, M. Esposito, G. Pisauro e S. Staiano, 25 marzo 2024.

una volta superato il vaglio parlamentare del d.d.l Calderoli. Il testo attuale prevede soltanto che le risorse corrispondenti – e dunque la fissazione dell'aliquota – siano determinate dalla Commissione paritetica sulla base della spesa storica ad oggi corrisposta dallo Stato sulla Regione richiedente. Ma con quali modalità viene calcolata l'evoluzione annuale della spesa storica? Il testo, cioè, tace sulla modalità di revisione di tale aliquota nel caso, probabile, si dovesse determinare un extra gettito[41].

Un ulteriore aspetto di questa riforma, che non va sottovalutato, si riferisce all'efficienza. La lista di materie potenzialmente oggetto di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" comprende funzioni difficilmente qualificabili come bene pubblici locali e pertanto non sono evidenti a priori i vantaggi di una gestione decentrata. Le Regioni possono chiedere tutto[42], senza alcuna motivazione basata su un'istruttoria accurata e metodologicamente solida dei vantaggi della differenziazione di ciascuna funzione[43]. Nei prossimi anni, anche per fare fronte al nuovo contesto geo-politico e a nuove emergenze, sarà sempre più necessario procedere per grandi obiettivi e con politiche decise "dall'alto". Questo spezzatino delle politiche pubbliche è quanto di più antistorico e anacronistico che si possa palesare per i prossimi anni nel nostro Paese.

## 4. *Conclusioni*

Il tema delle risorse delle Regioni – e della redistribuzione regionale della spesa pubblica – è ancora un nodo da sciogliere in tutto il percorso di (ri)ordino delle relazioni finanziarie tra livelli di governo dettato dalla riforma del Titolo V. A causa dei divari di reddito e di crescita tra i territori, un modello ragionevole di decentramento fiscale avrebbe richiesto risorse aggiuntive sia per finanziare la spesa corrente dei territori con minore capacità fiscale sia per recuperare i gap infrastrutturali materiali e immateriali. Tutto questo non è stato possibile a causa dell'anemica crescita italiana a partire dagli anni Novanta ma soprattutto dopo il 2009 e per i forti vincoli alla spesa. Anche per i prossimi anni, la crescita modesta e i vincoli alla finanza pubblica che deriveranno dalle nuove regole del

[41] Cfr. I. Rossi e A. Zanardi, *I nodi da sciogliere lungo il cammino del federalismo*, Il Sole 24 ore, 11 aprile 2024.

[42] Ad esempio, dovrebbe essere chiaro che non si può pensare ad una normativa per l'ambiente che sia valida solo all'interno dei confini regionali, se si vuole che questa sia efficace.

[43] Una necessità questa, sempre evidenziata nelle tre memorie della Banca d'Italia al d.d.l Calderoli (la prima del 19 giugno 2023, la seconda del 30 ottobre 2023 e l'ultima del 27 marzo 2024). Ed invece l'unico limite alle richieste può arrivare solo dal Presidente del Consiglio dei ministri al fine di "tutelare l'unità giuridica ed economica" del Paese. Ciò non è sufficiente anche per il motivo che essendo solo una facoltà in capo al Governo può utilizzarla per favorire alcune Regioni e non altre.

Patto di Stabilità agiranno da freno. Risulta difficile prefigurare un percorso ordinato e coerente del governo multilivello italiano che non metta ulteriormente a rischio l'eguaglianza tra i cittadini che già ora godono di servizi molto differenziati a seconda del territorio di residenza. In un quadro siffatto, accelerare il percorso dell'autonomia differenziata è un salto nel vuoto. Ci sono legittime e fondate preoccupazioni per gli effetti di questa riforma sulla crescita e sulla coesione del nostro Paese. Se non sarà possibile destinare risorse aggiuntive per il finanziamento dei LEP si rischia di replicare gli attuali divari di spesa tra i territori con l'aggravante di complicare il sistema delle relazioni finanziare tra Stato e Regioni realizzando inutili torsioni al sistema di finanziamento – attraverso trasferimenti mascherati con le aliquote di compartecipazioni – con il solo effetto politico di non aumentare la responsabilità delle Regioni bensì di aumentare i conflitti tra lo Stato e le Regioni e tra le stesse Regioni. Non è azzardato pensare che le Regioni che chiedono l'autonomia saranno financo disposte a cedere un po' di risorse alle altre Regioni che non chiedono l'autonomia pur di portarsi a casa pezzi di politiche pubbliche importanti sulle quali (cosa ben più rilevante) potranno esercitare poteri, decisioni, cambiare modello organizzativo e di cui i cittadini avranno poca contezza. Dopotutto a chi gestisce la cosa pubblica – e deve raccogliere consenso elettorale – importa non solo il *quantum* di spese da allocare, ma decidere su come e a chi distribuire quel *quantum,* poco o grande che sia. Quello che veramente vogliono le Regioni che chiedono l'autonomia è gestire pezzi di Stato senza addurre alcuna motivazione fondata su pezzi di carta e non sull'aneddotica di una maggiore efficienza regionale. Una riforma quindi che accentua l'autonomia su funzioni e spesa, ma nessuna responsabilità finanziaria. I governatori "non ci mettono la faccia", anche se è stato sempre questo il mantra del federalismo fiscale[44]. Il mondo ideale per la politica regionale che si assicura un trasferimento certo, poco o tanto che sia, dal governo centrale imbellettato con un'aliquota di compartecipazione, decisa da una commissione paritetica, una per ogni regione che chiede l'autonomia, e non già da un organo istituzionale unico per tutte le regioni che avranno l'autonomia differenziata. Se poi, nei prossimi anni, il governo dovesse essere obbligato a ridurre le risorse, rivedendo i fabbisogni e dunque riducendo l'aliquota di compartecipazione, le regioni potranno sempre dare la colpa allo Stato che non finanzia i LEP. Il governo centrale potrà dare la colpa all'Europa e ai suoi vincoli di finanza pubblica. Se l'autonomia sarà così così congegnata, ci troveremo di fronte a uno scaricabarile perfetto. A rimetterci saranno tutti i cittadini del Nord e del Sud, che a fronte di minori risorse e minori servizi, ancora una volta, non sapranno di chi è la colpa.

Un percorso ordinato e coerente del regionalismo differenziato dovrebbe invece procedere sullo stesso binario del fisco regionale (non invece precederlo) ed essere solo un aggiustamento al margine al sistema di finanziamento delle Regioni.

[44] Cfr. F. Cerniglia, *Le Regioni e il rischio di giocare allo scaricabarile*, Il Sole 24 ore, 21 marzo 2024.

# Il modello di autonomia differenziata del ddl Calderoli tra finalità dichiarate e finalità perseguite: il nodo delle risorse finanziarie

di Daniela Mone*

Sommario: 1. La discrezionalità della distinzione fra le materie LEP e NON LEP ed il suo impatto sul principio di uguaglianza nell'ipotesi di attuazione dell'autonomia differenziata. – 2. Gli effetti della distinzione fra materie LEP e NON LEP sulla distribuzione delle risorse finanziarie fra Regioni nell'ipotesi di attuazione della differenziazione. – 3. Cenni sul nesso fra differenziazione, responsabilità ed efficienza delle Regioni nel ddl Calderoli.

## 1. *La discrezionalità della distinzione fra le materie LEP e NON LEP ed il suo impatto sul principio di uguaglianza nell'ipotesi di attuazione dell'autonomia differenziata*

La partecipazione al Convegno organizzato a Palermo il 26 e 27 gennaio 2024, dal titolo "Il regionalismo differenziato. In memoria di Francesco Teresi", ha costituito un'occasione di riflessione su alcuni aspetti specifici del disegno di legge cd. Calderoli[1] (d'ora in poi ddl), che sembrano tradire l'effettiva finalità della normativa in esame, ossia di consentire a determinate Regioni di trattenere sul proprio territorio risorse finanziarie ivi prodotte a dispetto di quelle dichiarate, tra cui la riduzione di discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio nonché il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali[2].

In tale prospettiva, una questione di grande interesse per gli effetti che il ddl e la legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per il 2023) vi collegano, in termini di uguaglianza sostanziale e, perciò, di equità di trattamento dei cittadini, è quella relativa alla preliminare individuazione delle materie cd. LEP e NON LEP, ossia materie (*rectius* materie o ambiti di materie) in cui sono o non sono determinabili i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*, Cost. (d'ora in poi LEP).

Tanto la legge di bilancio (art. 1, comma 791), tanto il ddl (art. 4, comma 1) subordinano l'attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116, comma 3, Cost., alla determinazione dei LEP. Il ddl

* Professoressa Associata di Diritto pubblico, Università della Campania Luigi Vanvitelli.

[1] Il riferimento è al ddl recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione", nel testo presentato il 14 febbraio 2024 all'esame della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati (C.1665).

[2] Tra le finalità enunciate all'art. 1 del ddl.

aggiunge, come condizione del trasferimento di "funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP […]", la determinazione "dei relativi costi e fabbisogni *standard*, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio". All'articolo 4, comma 2, stabilisce: "Il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1 [ossia NON LEP], con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, 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".

Dalla inclusione o meno di una materia o ambito di materie tra quelle LEP, dipende, dunque, la loro diversa modalità di trasferimento, con le connesse risorse, alle Regioni che le richiedano; per quelle non incluse tra le materie LEP, sulla base della presunzione (perché non può essere che una presunzione!) che ivi non siano configurabili LEP, il trasferimento è consentito senza contestualmente garantire ai cittadini alcun livello di prestazione, neppure essenziale.

La legge di bilancio per il 2023 disciplina il procedimento di determinazione dei LEP fino all'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dall'art. 3 del ddl, nel testo modificato in Commissione Affari Costituzionali del Senato, il 23 novembre 2023. Presumibilmente tale disciplina sarà applicata oltre il termine previsto per l'adozione dei decreti legislativi per cui numerosi LEP, adottati con DPCM e destinati a rimanere in vigore *sine die*, saranno determinati in base alla procedura ivi definita, per lungo tempo[3]. Da ciò deriva l'importanza di evidenziarne le criticità. In particolare, ai sensi dell'art. 1, comma 793, lett. *c*, della legge di bilancio, il compito di individuare le materie LEP e le materie NON LEP è attribuito alla Cabina di regia che, appunto, "individua, con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP […]". Il ddl Calderoli, invece, opera direttamente la distinzione fra materie LEP e NON LEP, attribuendola, quindi, al Parlamento.

Se quest'ultima soluzione è più rassicurante di quella adottata dalla legge di bilancio che riconosce ad un organo composto da rappresentanti governativi e delle autonomie locali[4] una decisione tanto rilevante e senza vincolarla ad alcun

[3] Il termine previsto, all'art. 3, comma 1, è di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Se si considera che all'art. 3, comma 9, si fa salva la procedura di determinazione dei LEP di cui all'art. 1, commi da 791 a 801-*bis* della legge 29 dicembre 2022, n. 197 e che, in base al successivo comma 10, "È fatta salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi da 791 a 801 -*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo", per cui una volta determinati i LEP con DPCM questi permarranno nell'ordinamento, si comprende quanto sia importante valutare le criticità relative al procedimento di determinazione dei LEP di cui alla legge di bilancio per il 2023.

[4] La composizione della Cabina di regia è prevista dall'art. 1, comma 792, della legge n. 197/2022.

criterio[5], attesa anche l'indefinitezza della nozione di LEP[6], non sembra, però, sgombrare il campo da questioni problematiche in punto di diritto costituzionale, dal momento che la Costituzione assegna al Parlamento il compito di individuare un livello essenziale di prestazione da assicurare ma non anche le materie all'interno delle quali definirlo che sono tutte quelle cui è possibile ricondurre diritti civili o sociali.

Il potere di individuare discrezionalmente le materie LEP/ NON LEP, sebbene riconosciuto al Parlamento, infatti, non solo non garantisce il perseguimento di politiche di rimozione delle disuguaglianze ma, in combinato disposto con la differenziazione, sembra preludere a disuguaglianze ulteriori rispetto a quelle esistenti nel godimento di diritti fondamentali da parte di cittadini residenti in diversi territori (*rectius* Regioni) del Paese, snaturando la *ratio* dell'art. 117, comma 2, lett. *m*.

In base a tale disposizione, infatti, lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale": ove la prestazione è connessa ad un diritto civile o sociale, in altri termini, il Legislatore, nel rispetto della Costituzione, è chiamato ad individuare (per poi garantire) il LEP[7].

La *ratio* che ispira tanto la legge di bilancio che il ddl Calderoli sembra opposta a quella della disposizione richiamata e dell'ordinamento costituzionale in generale.

Mentre la Costituzione, infatti, attraverso i LEP, mira a tutelare i diritti civili e sociali dei cittadini, almeno rispetto ad un livello essenziale ed uguale di prestazioni in tutto il territorio italiano, la normativa richiamata, attraverso la determinazione dei LEP che propone, mira ad attuare la differenziazione nel formale rispetto dei diritti ma, in concreto, anche a rischio della loro stessa garanzia; a tutti i costi.

Una tale lettura sembra suffragata dalla constatazione di alcuni fatti: da un lato, le perplessità di alcuni componenti dello stesso CLEP, ossia il Comitato istituito con DPCM del 23 marzo 2023 per la ricognizione dei LEP, riguardo

---

[5] In tal senso le perplessità espresse da G. Arachi, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, 1 febbraio 2024.

[6] Come ammesso dallo stesso Presidente del CLEP, che li ha definiti una terra incognita, come riportato da A. Poggi, *I livelli essenziali delle prestazioni*, Videoregistrazione su *radioradicale,it*, della lezione tenuta lunedì 5 febbraio 2024 presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, disponibile in *osservatorioregionalismodifferenziato.unina.it*

[7] R. Bin, *L'autonomia differenziata: politica o burocrazia?*, in *Le Regioni*, 6, dicembre 2022, 1155, ritiene la determinazione dei LEP la scelta "più altamente politica", dal momento che si decide "cosa i cittadini possono pretendere dalle amministrazioni".

l'esclusione di determinate materie o ambiti di materie da quelle cd. LEP[8] e dall'indicazione del Presidente CLEP di ridurre il numero dei LEP individuati da 223 a 115, senza alcuna convincente motivazione[9]; dall'altro l'eliminazione, nel passaggio del testo del ddl dalla Commissione Affari costituzionali del Senato al Senato, dall'elenco delle materie LEP, di quella "organizzazione della giustizia di pace", in quanto vi sarebbero riconducibili funzioni di natura regolatoria o di controllo, incompatibile con la presenza di prestazioni connesse a diritti civili e/o sociali, laddove il CLEP ha riconosciuto LEP in corrispondenza di funzioni proprio di tale natura[10]. In sostanza, si riconosce un valore costitutivo di diritti a questi elenchi redatti con un grado di discrezionalità tale da sfiorare l'arbitrio e, paradossalmente, si attribuisce un simile potere ad un organo burocratico: l'obiettivo, in sostanza, sembra essere, quello di procedere a tale determinazione esclusivamente per far passare la differenziazione, che vi è subordinata, quale istituto rispettoso dei diritti. Ma, a ben vedere, si tratta di un rispetto solo formale dei diritti, senza alcuna considerazione della loro tutela sostanziale.

Se, infatti, una materia, arbitrariamente, non è inclusa nell'elenco e, quindi, non se ne determinano i livelli essenziali delle prestazioni e, tuttavia, ad essa sono di fatto riconducibili prestazioni collegate a diritti civili e sociali che però non vengono offerte e/o che nella normativa vigente non vengono qualificate o erogate come LEP (nel pieno rispetto della legge di bilancio, in base alla quale la determinazione equivale a ricognizione), ne discende, comunque, una violazione dei diritti; non, al contrario, la loro inesistenza.

Questa considerazione, naturalmente, vale a prescindere dalla differenziazione. La stessa legge 5 maggio 2009, n. 42 che prevede la distinzione fra materie LEP e NON LEP, all'art. 8, si presterebbe, in linea di principio, ai rilievi critici espressi.

Tuttavia, mentre, in quest'ultimo caso la scelta può ritenersi funzionale all'implementazione del sistema introdotto dalla cd. legge sul federalismo fiscale e inquadrata in un'ottica di fattibilità per la difficoltà di individuare i LEP e, in sostanza, finalizzata a pervenire gradualmente ad un risultato ottimale[11], nel caso in questione, la distinzione fra materie LEP e NON LEP, è finalizzata esclusivamente alla differenziazione. Ad una differenziazione che, per ragioni di opportunità politica, si vuole presentare come rispettosa dei diritti, ma che, nella sostanza, non lo è.

Una volta affermato che in una materia non ci sono diritti sociali o civili, non ci saranno neppure LEP da rispettare e, dunque, la differenziazione, in base

[8] Sul punto v., ad es., A. Poggi, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit.

[9] V. Tondi della Mura, *I Lep sulle montagne russe. Primi rilievi sul «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in questo numero.

[10] G. Arachi, *Audizione*, cit., 21

[11] *Ibidem*, 9.

al ddl, in tale ipotesi, è possibile a partire dall'entrata in vigore della legge: nella materia specifica, potrà realizzarsi legittimamente. È chiaro, tuttavia, che se un diritto è riconducibile a quella materia ma il livello essenziale non viene determinato solo perché, in base alla legge di bilancio per il 2023, non è già presente nella normativa vigente, una volta intervenuta la differenziazione, quel diritto potrebbe essere garantito in alcune Regioni e non esserlo in altre.

Allora, riguardo alla distinzione fra materie LEP e NON LEP sembra potersi ritenere che, poiché l'art. 117, comma 2, lett. *m* dispone a prescindere dall'attuazione dell'autonomia differenziata, l'omessa individuazione di LEP dove pure sussistono diritti civili e sociali, in assenza di differenziazione, produce un effetto lesivo nei confronti dell'intera cittadinanza. Nella misura in cui prestazioni eventualmente connesse a diritti civili e sociali sono ricondotte, a materie arbitrariamente "ritenute" NON LEP e, dunque, non sono garantite rispetto ad un livello essenziale, come dovrebbe essere, i cittadini non godranno, come dovrebbero, della garanzia di un livello essenziale di prestazioni e del corrispondente diritto civile e/o sociale. Una volta determinati i LEP, infatti, in base alla giurisprudenza costituzionale[12], maturano in capo ai cittadini, sull'intero territorio nazionale, diritti esigibili nei confronti del soggetto pubblico e, in ultima istanza, dello Stato[13].

Nel caso di attivazione dell'autonomia differenziata, l'effetto lesivo della mancata determinazione dei LEP, dove pure andrebbero determinati (secondo una logica diametralmente opposta a quella sottostante la ricognizione di cui, all'art. 1, comma 793, lett. *a* e *b* della legge di bilancio) è amplificato perché risulta di duplice natura: non soltanto non si garantisce un livello essenziale di prestazioni in rapporto a diritti civili e sociali che andrebbero garantiti a tutti i cittadini, almeno in quella misura, ma si introduce un elemento di disuguaglianza fra cittadini residenti in Regioni diverse. Si rende, infatti, quella materia o ambito di materia, cui afferisce il diritto, immediatamente trasferibile, con le relative risorse: queste corrispondentemente verranno meno allo Stato e alle altre Regioni insieme alla possibilità, per quelle più povere, di assicurare quelle prestazioni (ed il diritto corrispondente) sul proprio territorio.

Il trasferimento di risorse connesso al trasferimento delle funzioni, in realtà, è il vero obiettivo del modello di autonomia differenziata perseguito nel nostro

---

[12] Si v. ad es. Corte costituzionale, 23 luglio 2021, n. 168 e Corte costituzionale, 6 ottobre-26 novembre 2021, n. 220.

[13] Sul punto v. G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Annuario AIC*, 2018, 270 ed Idem, *L'autonomia finanziaria regionale e il regionalismo differenziato*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2, 2019, 24 dove l'A. chiarisce che l'art. 117, comma 2, lett. *m*, Cost., non è soltanto norma di ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni ma costituisce "garanzia delle situazioni giuridiche soggettive azionabili davanti al giudice come pretese nei confronti dei pubblici e privati poteri, in relazione alle scelte del legislatore sulle prestazioni esigibili".

ordinamento, senza alcuna considerazione del suo impatto sul principio di uguaglianza, a partire dalle iniziative volte all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. risalenti al 2017[14].

Il modello di autonomia differenziata delineato dal ddl Calderoli in combinato disposto con la legge di bilancio per il 2023, anche funzionalizzando la scelta fra materie LEP e NON LEP alla differenziazione a tutti i costi, a costo perfino dei diritti (di alcuni cittadini italiani, in base alla Regione in cui risiedono), lede l'unità, laddove, come l'autonomia *tout court* dovrebbe piuttosto favorirla, contribuendo alla rimozione delle disuguaglianze sul territorio nazionale[15].

Del resto, nella legge di bilancio, all'art. 1, comma 791, si legge: "Ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e *del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni,* il presente comma e i commi da 792 a 798 disciplinano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni […]", come all'art. 1 del ddl, ove si enunciano le finalità del provvedimento normativo, è previsto che "La presente legge, *nel rispetto dell'unità nazionale e al fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, nel rispetto altresì dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale*[16], anche con riferimento all'insularità, nonché dei principi di indivisibilità e autonomia e in attuazione del principio di decentramento amministrativo […] definisce i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione […]"[17].

In entrambi i provvedimenti, tuttavia, articoli successivi dispongono in direzione opposta alle finalità enunciate.

## 2. *Gli effetti della distinzione fra materie LEP e NON LEP sulla distribuzione delle risorse finanziarie fra Regioni nell'ipotesi di attuazione della differenziazione*

Quanto agli effetti dell'individuazione (arbitraria) delle materie LEP/NON

[14] Il riferimento è alle iniziative attuative dell'art. 116, comma 3, Cost., di Lombardia e Veneto, precedute dai referendum consultivi del 2017 e all'iniziativa dell'Emilia Romagna.

[15] Sulla funzionalizzazione in Assemblea costituente del regionalismo italiano all'unità e alla rimozione delle disuguaglianze territoriali, con particolare riferimento alla questione meridionale, sia consentito rinviare a D. Mone, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, Napoli, 2023, 69 ss. ed alla bibliografia ivi citata.

[16] Corsivi miei.

[17] Per considerazioni che appaiono critiche circa le finalità dell'autonomia differenziata individuate dal ddl Calderoli, v. C. Tubertini, *Alle soglie dell'autonomia regionale differenziata: i capisaldi dell'unità nazionale,* in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2023, 452.

LEP e, analogamente, dei LEP nell'ambito della prima categoria di materie, rilevante è l'articolo 4 del ddl.

Il trasferimento delle risorse (anche finanziarie) per le funzioni relative a materie LEP, dopo la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, e dalla data di entrata in vigore del ddl per quelle relative a materie NON LEP, può essere effettuato, "secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, […] nei limiti delle risorse disponibili nella legge di bilancio", per le prime (materie LEP) (art. 4, ddl, comma 1); "secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente […]", per le altre (NON LEP) (art. 4, ddl, comma 2).

L'effetto lesivo della distinzione in parola sta, in primo luogo, nella immediata trasferibilità delle materie NON LEP e delle relative risorse finanziarie, la cui quantificazione si rivela, peraltro, problematica in quanto per le funzioni riconducibili a quelle materie non sono indicate "modalità da seguire per valutar[n]e il "costo storico"" in ciascuna Regione, a differenza che per quelle riferibili alle materie LEP, per le quali è esplicitamente previsto il parametro dei costi e fabbisogni standard[18]. A prescindere dalla difficoltà di tale operazione di misurazione[19] e dei potenziali rischi di aumento dei costi "a causa della frammentazione di servizi prima forniti in maniera unitaria dallo Stato e non necessariamente compensati dalle economie di integrazione"[20], l'entrata in vigore del ddl consentirebbe, ove le Regioni si attivassero per la differenziazione, il trasferimento delle risorse finanziarie alle stesse, e, quindi, la sottrazione di tali risorse allo Stato. Esso, con un ammontare inferiore di risorse, tuttavia, continuerà a dover esercitare le funzioni trasferite ad alcune Regioni, sul restante territorio statale corrispondente a quello delle Regioni che non si sono differenziate, talvolta senza riduzione della spesa corrispondente alle funzioni trasferite perché riferita, ad esempio, ad attività che andranno necessariamente duplicate[21].

Lo Stato, e in sostanza i cittadini delle restanti Regioni, in una tale ipotesi, si troverebbero privati di risorse per lo svolgimento di prestazioni ritenute NON LEP[22], anche se resta indimostrato che diritti civili o sociali vi siano connessi, per tutta la durata dell'intesa. Il trasferimento delle risorse è, peraltro, realizzato

---

[18] Così S. Piperno, *Soluzioni diverse per il finanziamento dell'autonomia differenziata: le ambiguità del disegno di legge Calderoli*, in *il Piemonte delle Autonomie*, 4.

[19] *Ibidem.*

[20] *Ibidem.*

[21] A. Garofalo, Intervento a Convegno *"L'autonomia regionale differenziata: solidarietà e territori"*, Fondazione Banco Napoli, 28 febbraio 2024, in *radioradicale.it*

[22] In tal senso R. Bin, *L'autonomia differenziata: politica o burocrazia?,* cit., 1156: "Il risultato netto è che le intese restringeranno l'ambito in cu i LEP vanno definiti e finanziati, procedendo al trasferimento immediato di tutto ciò che non implica, per decisione concorde delle burocrazie ministeriali e regionali, la definizione delle prestazioni pubbliche da definire".

attraverso lo strumento della compartecipazione che assegnerà, tendenzialmente, alle Regioni differenziate un livello di risorse superiore al costo dell'esercizio delle funzioni trasferite[23]. L'assegnazione di risorse alle Regioni richiedenti le materie NON LEP, senza aver definito prima quelle LEP o la perequazione ai sensi dell'art. 119 Cost., commi 3 e 5, pone, infine, problemi di copertura anche di queste ultime[24].

Quanto alle conseguenze finanziarie derivanti dalla scelta di includere una materia nella categoria di quelle LEP e, in subordine, di decidere discrezionalmente quali prestazioni riconducibili ad essa ritenere qualificabili come LEP, in via preliminare, va ricordato che la determinazione dei LEP è un compito assegnato dalla Costituzione al Legislatore, con riferimento a *tutte le materie legislative*, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *m*: di competenza esclusiva statale, concorrente e residuale regionale. Nel 2001, il Legislatore costituzionale ha previsto tale competenza legislativa esclusiva statale al fine di conciliare unità, autonomia e vincoli finanziari: assicurare un livello essenziale uguale di prestazioni connesse a diritti civili e sociali, sull'intero territorio nazionale[25].

Di conseguenza, la previsione nella normativa in esame della determinazione dei LEP nelle sole materie oggetto di trasferimento (cui *si ritiene* siano riconducibili funzioni concernenti diritti civili e sociali), quale presupposto di legittimità della differenziazione, non può pregiudicare la garanzia dei LEP in alcuna materia (né di competenza esclusiva statale, né concorrente né residuale regionale) e in nessuna Regione, ordinaria o differenziata.

Anche a voler ritenere che la subordinazione della differenziazione alla determinazione dei LEP non sia un obbligo giuridico ma una scelta politica del Governo – nonostante il richiamo espresso al rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. nell'art. 116, comma 3, Cost.[26] e la giurisprudenza costituzionale sui

---

[23] G. Pisauro, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, in *Diritto pubblico*, 2, 2023, 576 ss.

[24] L. Castelli, *I nodi pendenti dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione,* in *dirittiregionali.it*, 23 gennaio 2024, 846 "[…] nel tempo l'evoluzione del gettito erariale sul quale insistono le compartecipazioni, soprattutto quello riferito alle Regioni più dinamiche del Paese, potrebbe garantire risorse superiori ai fabbisogni standard di spesa riducendo conseguentemente le risorse erariali disponibili per il resto del paese per finalità perequative": così S. Piperno, *Soluzioni diverse*, cit., 7.

[25] Per G. Arachi, *Audizione,* cit., 5: "Ai LEP spetta il ruolo di coniugare l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali con la garanzia di accesso a prestazioni uniformi sul territorio da parte dei cittadini" ed essi "rappresentano un elemento essenziale per l'applicazione dei principi del Titolo V della Costituzione".

[26] In argomento v. M. Benvenuti, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in *gruppodipisa.it*, 1, 2021; L. Gori, *I profili finanziari. Tra attuazioni e resistenze*, in *gruppodipisa.it*, Intervento (versione provvisoria) a Convegno promosso dall'Associazione "Gruppo di Pisa", *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, 1, dicembre 2023, Bari; S. Aru, *La definizione dei LEP*, in *gruppodipisa.it*, Intervento (versione provvisoria aggiornata al 19/11/2023) a Convegno promosso

LEP[27] e sull'art. 119 Cost., che ne lega l'attuazione espressamente al rispetto dell'art. 117, comma 2, lett. *m*[28], faccia propendere per la prima lettura- non viene meno la necessità, una volta prevista tale condizione, che la determinazione dei LEP finalizzata alla differenziazione non pregiudichi la determinazione e garanzia dei LEP, *ex* art. 117, comma 2, lett. *m*, finalizzata alla garanzia dei diritti.

Ebbene, tale pregiudizio consegue alla decisione di limitare la determinazione dei LEP soltanto alle materie oggetto di trasferimento[29], nonostante, l'art. 1, comma 2, del ddl, sancisca che i LEP "indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale […] e per favorire *un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali*".

Per effetto di tale scelta, infatti, viene definito un fabbisogno relativo alla copertura dei soli LEP connessi alle materie da trasferire; esso non viene calcolato rispetto ai LEP relativi alle funzioni riconducibili a tutte le materie, lasciando così quelle collegate alle materie *non trasferibili* o *già esclusivamente regionali*, ma in cui comunque vanno assicurati i LEP per disposto costituzionale, potenzialmente prive di copertura[30].

---

dall'Associazione "Gruppo di Pisa", *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, 1 dicembre 2023, Bari.

[27] V. Corte cost., n. 220/2021 ove il supremo Giudice sancisce che i LEP "indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché "il nucleo invalicabile di garanzie minime" per rendere effettivi tali diritti", che "una volta identificato con norme non può essere finanziariamente condizionato" (Corte costituzionale, 8 luglio 2021, n. 142): G. Arachi, *Audizione*, cit., 8-9. È chiaro come, rispettare i principi di cui al 119, Cost., comma 4, tra cui quello dell'integrale copertura delle funzioni delle autonomie e dello Stato attraverso le risorse indicate ai commi precedenti, implica garantire i LEP tanto nelle Regioni differenziate quanto nelle Regioni che non si differenziano. Ancora in tal senso, G. Arachi, *Audizione*, cit., 26, che, nel riferirsi alla sentenza n.220/2021 della Corte costituzionale, ricorda che ivi il giudice costituzionale ritiene che "i LEP costituiscono la base per calcolare la spesa per erogare le prestazioni sociali di carattere fondamentale, il cui finanziamento deve essere garantito sulla base dell'articolo 119 della Costituzione".

[28] La mancata determinazione dei LEP rappresenta per il Giudice costituzionale un ostacolo "alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali", vale a dire un principio di cui all'art. 119 Cost. che l'art. 116, comma 3, Cost., richiede espressamente di rispettare in fase di differenziazione, oltre che "al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali" (sentenza n. 220/2021). Sia consentito rinviare sul punto, altresì a D. Mone, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, cit., 193 ss.

[29] Si v. R. Bin, *L'autonomia differenziata*, cit., 1155, che riteneva "da salutare con favore l'impegno che il Governo si assume di definire i LEP in tutti i settori che implichino prestazioni pubbliche […]": ma, appunto, come si sa, ciò non è previsto dal ddl.

[30] In tal senso le preoccupazioni di C. Tubertini, *Alle soglie dell'autonomia regionale differenziata,* cit., 454-455, per la quale manca un impegno del legislatore a finanziare i LEP, in ogni materia e da qualunque amministrazione siano prestati.

Poiché le risorse vengono trasferite parallelamente alle materie (in un primo tempo, addirittura, limitate soltanto alle Regioni beneficiarie del trasferimento a seguito di sottoscrizione delle intese; previsione quest'ultima superata dal passaggio in aula al Senato del testo), l'esito non può che essere quello descritto.

Se si aggiunge che la determinazione dei LEP, in base alla legge di bilancio, consiste nella ricognizione di quelli già previsti dall'ordinamento, soprattutto al fine di garantirne la copertura nel rispetto della clausola di invarianza[31] riproponendo il meccanismo della spesa storica[32], è evidente come la *ratio* dell'art. 117, comma 2, lett. *m*, che richiederebbe in primo luogo di garantire i LEP dove mancano lasciando insoddisfatto il corrispondente diritto, e di fissarli ad un livello superiore alla spesa storica[33], è del tutto tradita.

In sostanza, poiché la differenziazione non può mettere a rischio i diritti dei cittadini italiani, indipendentemente dal luogo di residenza, ne è pregiudiziale la determinazione e copertura dei LEP. Ma se è possibile procedere a tale operazione, paradossalmente, soltanto sacrificando diritti, allora la differenziazione non va concessa e, eventualmente, rinviata finché la determinazione dei LEP e, soprattutto, la loro copertura, sarà possibile senza pregiudizio per alcuno. Del resto l'art. 116, comma 3, Cost., consente la differenziazione, a certe condizioni, ma non la impone. Dal sistema costituzionale si ricava che la differenziazione deve favorire l'unità; e che non va concessa se la pregiudica come accade se è finalizzato al trattenimento di risorse sul proprio territorio da parte di alcune Regioni.

## 3. *Cenni sul nesso fra differenziazione, responsabilità ed efficienza delle Regioni nel ddl Calderoli*

Che il modello di autonomia differenziata disegnato dalla normativa in esame sia finalizzata, di fatto, al trattenimento del cd. residuo fiscale, bocciato dalla Consulta[34] e confutato sul piano teorico da autorevoli studiosi[35], senza alcuna considerazione degli effetti di una tale scelta per le altre Regioni ed il Paese[36],

[31] Legge n. 197/2022, art. 1, comma 793, lett. *d*; art. 9 ddl. Della natura di semplice formula di stile di tale clausola pare lecito sospettare.

[32] Legge n. 197/2022, art. 1, comma 793, lett. *b*.

[33] In tal senso G. Arachi, *Audizione*, cit., 8, per il quale "[…] è probabile che, come nel caso degli Enti locali, anche per le RSO l'individuazione dei LEP richieda un riequilibrio delle prestazioni fra territori da finanziare con nuove risorse. È dunque opportuno che il federalismo simmetrico proceda insieme a quello asimmetrico per consentire una valutazione complessiva delle esigenze finanziarie collegate ai due ambiti".

[34] Corte costituzionale, 5 aprile 2016, n. 69.

[35] *Ex multis*, G. Pisauro, *L'autonomia differenziata*, cit., 578.

[36] Preoccupazione viva dell'Unione europea, come emerge dal *Relazione per Paese 2023 – Italia*

è confermato dalla selezione, fra i diversi meccanismi previsti dall'art. 119 Cost. per il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni, della compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, escludendo tributi ed entrate propri e, quindi, l'implementazione dell'autonomia tributaria.

Come spiegato da autorevole dottrina, il ricorso al meccanismo della compartecipazione, da un lato, non assicura la corrispondenza fra le spese sostenute per le funzioni trasferite e le risorse attribuite[37], dall'altro, non consentirebbe di garantire questa corrispondenza nel tempo, nonostante si sia passati dalla previsione di una compartecipazione ad aliquota fissa a quella ad aliquota variabile. Ai sensi dell'art. 5, comma 2, del ddl, "L'intesa di cui all'articolo 2 individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale".

L'art. 2 del ddl, prevede che l'intesa sia stipulata fra Presidente del Consiglio dei Ministri e Presidente della Giunta regionale a seguito di una procedura che li vede sostanzialmente protagonisti (unitamente al Ministro per gli affari regionali e le autonomie), considerato il ridotto ruolo riconosciuto, sia nella fase dell'iniziativa che della negoziazione, rispettivamente agli enti locali (esclusivamente chiamati ad esprimere un parere non vincolante nella fase dell'iniziativa regionale, ai sensi del comma 2), agli altri Ministri (quelli competenti per materia e dell'economia e delle finanze, chiamati a valutare l'atto di iniziativa, ai sensi del comma 2), alle Camere (informate dell'iniziativa, ai sensi del comma 2, e cui viene trasmesso lo schema di intesa preliminare già approvato dal Consiglio dei ministri "per l'esame dei competenti organi parlamentari", che si esprimono con atti di indirizzo sostanzialmente non vincolanti, ai sensi dei commi 4 e 5), alla Conferenza unificata (cui è trasmesso lo schema di intesa preliminare già approvato dal Consiglio dei Ministri, ai sensi del comma 4, ai fini della resa di un parere sostanzialmente non vincolante, ai sensi del comma 5).

L'intesa definitiva è oggetto di un ddl di approvazione del Consiglio dei Ministri (comma 6), "immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione" (comma 8). A prescindere dalla dibattutissima ed essenziale questione relativa al ruolo del Parlamento rispetto al contenuto dell'intesa oggetto di approvazione[38], l'art. 5 del ddl prevede, al comma 1, che "L'intesa di cui all'articolo 2 stabilisce i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie

---

che accompagna il documento *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2023 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2023 dell'Italia* {*COM(2023) 612 final*}, 24.5.2023, 19.

[37] L. Pisauro, *L'autonomia*, cit., 568.

[38] Per R. Bin, *Editoriale*, cit., 1154, sarebbe stato "rimosso ogni esplicito ( e maldestro) tentativo di ridurre l'intervento parlamentare nella definizione dell'intesa con la Regione", sia a monte, "nel momento della definizione del testo"; sia a valle, nella fase di "approvazione finale dell'intesa". Ma, sul punto, com'è noto, la dottrina non è concorde.

[…] necessari per l'esercizio da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, *su proposta* di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa medesima".

L'articolo prosegue, allo stesso comma, stabilendo che "Fanno parte della Commissione, per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la Regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI)".

Considerata la composizione della Commissione cui è affidata la proposta in merito alle compartecipazioni e tenuto conto che la decisione è assunta con DPCM, da un lato, risultano più che fondate le preoccupazioni circa la mancata corrispondenza delle risorse trasferite con compartecipazioni ed effettive spese di esercizio delle funzioni trasferite, più probabilmente espressione di accordi di natura politica in base alle appartenenze partitiche delle due parti dell'intesa, dall'altro, appare difficilmente applicabile, sostanzialmente per le stesse ragioni, la previsione introdotta in Commissione Affari costituzionali del Senato, il 23 novembre 2023, all'art. 8, comma 2, che rende possibili le "necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese" in caso di "scostamento[39] dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico", da parte del Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, su proposta della Commissione paritetica[40].

Sembra, infatti, ragionevole presumere che l'unica variazione delle aliquote

[39] Tale scostamento è eventualmente evidenziato dalla annuale ricognizione della Commissione paritetica, ai sensi dell'art. 8, comma 2, "dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni".

[40] Si tratta di un modello di finanziamento attraverso la compartecipazione definito "cooperativo", "basato su una revisione periodica delle compartecipazioni in maniera tale da garantire sempre l'uguaglianza tra capacità fiscale e fabbisogni di spesa" (S. Piperno, *Soluzioni diverse*, cit., 8). L'A., tuttavia, nota che in questo caso "di fatto il sistema di finanziamento delle Regioni delle funzioni asimmetriche non dovrebbe discostarsi molto da quello delle funzioni simmetriche previsto dalla L. n. 42/09 e dal D.Lgs. n. 68/11 che, però, in base alla legge di bilancio dovrà essere completato entro il primo quadrimestre del 2027. In tale caso non si capirebbe la logica di prevedere due modelli con percorsi temporali diversi per il regionalismo asimmetrico e quello simmetrico", aggiungendo che, comunque, come nell'ipotesi di aliquota fissa, "si restringerebbero gli spazi dell'autonomia tributaria regionale basata su tributi propri e propri derivati".

che potrà essere eventualmente adottata sarà destinata a coprire spese che la Regione non è in grado di affrontare, ove i vertici dell'Esecutivo statale e regionale siano espressione dello stesso partito o di partiti alleati, laddove una variazione volta ad impedire che la Regione trattenga più di quanto necessario all'esercizio delle funzioni, sottraendo nettamente risorse allo Stato ed a tutti i cittadini italiani residenti nelle altre Regioni, non pare realisticamente immaginabile[41].

Ciò che, a prescindere dall'effettivo adeguamento dell'aliquota ai fabbisogni standard di spesa per le funzioni trasferite, invece, connota inequivocabilmente il meccanismo di compartecipazione, è che, fra i meccanismi di finanziamento delle funzioni differenziate possibili in base all'art. 119 Cost., esso è quello meno in asse con una delle finalità specifiche dell'autonomia, e anche dell'autonomia differenziata, oltretutto espressamente enunciata dal ddl tra le finalità di cui all'art. 1, ossia la responsabilità delle istituzioni.

La compartecipazione, infatti, sottrae possibilità di manovra alla Regione e la esenta da ogni responsabilità nei confronti delle collettività di riferimento, rappresentando, sotto tale profilo, un trasferimento statale mascherato[42].

Anche questa scelta del ddl, dunque, rappresenta un indizio della vera finalità del modello di autonomia differenziata proposto: il trattenimento di risorse sul territorio a prescindere da qualsiasi responsabilità che avrebbe richiesto, piuttosto, di implementare l'autonomia tributaria oggetto, al contrario, di un ulteriore suo ridimensionamento nell'ambito del sistema di finanziamento delle autonomie, in base alle più recenti previsioni normative[43].

In tal senso non si può che convenire con quanti ritengono l'attuazione dell'art. 119 Cost. e dell'autonomia finanziaria e tributaria regionale, quindi della legge n. 42/ 2009 e del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, un presupposto essenziale

---

[41] G. Pisauro, *L'autonomia differenziata*, cit., 568.

[42] *Ibidem,* p.568, si chiarisce come "dal punto di vista della responsabilità finanziaria queste [le compartecipazoni] non essendo manovrabili dagli enti territoriali, hanno gli stessi difetti dei trasferimenti". Sul punto M. Bordignon, F. Neri, C. Orlando, G. Turati, *Autonomia differenziata senza autonomia fiscale? Nota dell'OCPI*, 19 gennaio 2023, *https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-OCPI-Autonomia%20differenziata%20senza%20autonomia%20fiscale.pdf*: "Il disegno di legge del ministro Calderoli parla vagamente di "compartecipazioni a uno o più tributi erariali" come fonte di finanziamento principale delle nuove spese devolute, ma non sembra esservi coscienza dei possibili effetti distorsivi derivanti dall'attribuire forti competenze di spesa ad un ente territoriale senza introdurre allo stesso tempo meccanismi di responsabilizzazione su questa spesa".

[43] G. Pisauro, *L'autonomia differenziata*, cit., 566 ss., spiega come paradossalmente l'ampliamento dell'autonomia tributaria locale in Italia sia concentrato negli anni Novanta, analogamente a quello del decentramento della responsabilità della spesa. A seguito della riforma costituzionale del Titolo V, "nei venti anni successivi, gli indicatori mostrano un arretramento del decentramento fiscale" (567). In tal senso, sul punto M. Bordignon, F. Neri, C. Orlando, G. Turati, *Autonomia differenziata senza autonomia fiscale?*, cit., pp. 2-3. La legge 9 agosto 2023, n. 111 recante delega sulla riforma fiscale, peraltro, rafforza tale tendenza. Sul punto v., ad esempio, A. Petretto, A. Zanardi, *Federalismo fiscale negletto nella delega fiscale*, in *lavoce.info*, 12/09/2023.

all'attivazione dell'art. 116, comma 3, Cost., soprattutto essenziale alla sua attuazione nel rispetto ed allo scopo di rafforzare l'unità, quindi anche di superare le disuguaglianze territoriali piuttosto che ad altri fini, lesivi dei primi.

Ancora nella prospettiva di cogliere il vero obiettivo, un'ultima riflessione riguarda il nesso tra efficienza e richiesta di trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni. Tra le finalità enunciate al più volte richiamato articolo 1, non è espressamente prevista l'efficienza, nonostante non si rinvenga una motivazione più logica e condivisibile alla base di un'eventuale modifica del riparto costituzionale di competenze fra Stato e Regioni, di fatto una deroga all'art. 117 Cost[44]. Al comma 1 della disposizione, tuttavia, si fa riferimento alla finalità di "favorire […] la distribuzione delle competenze idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza […]".

Una legge che si autodefinisce attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. che, com'è noto, non necessita di legge di attuazione[45] la cui utilità è stata, invero, dai più, sostenuta[46], avrebbe opportunamente dovuto prevedere un obbligo di motivazione della richiesta di trasferimento di determinate funzioni da parte delle Regioni, in relazione alla maggiore efficienza con cui le stesse le eserciterebbero in luogo dello Stato[47].

Tale maggiore efficienza, oggi, non essendo previsto alcun onere a carico della Regione di dimostrarla, è solo presunta. Di una tale motivazione, ad esempio, non vi è traccia nelle bozze di intese tra Governo e, rispettivamente

---

[44] V. A. Iacoviello, *Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione* in *ipof.it*, 2, 2023, 142.

[45] Sul punto si è riaccesa l'attenzione, a seguito della pubblicazione dell'articolo di M. Ainis, su *Repubblica* del 25 febbraio 2024, intitolato *Senza armi contro la riforma*, in cui l'A. sostiene che la legge Calderoli non sarebbe oggetto di referendum né di ricorso presso la Corte costituzionale in quanto legge cotituzionalmente necessaria. *Contra*, condivisibilmente, M. Villone, *Il voto sardo cambia gli scenari nel derby autonomia-premierato*, *il Quotidiano*, 28 febbraio 2024, che ricorda come la maggiore autonomia "si potrebbe attribuire alle singole regioni anche senza legge-quadro", che non è una legge necessaria, come dimostrato, del resto, dalle bozze di intesa con Lombardia, Veneto, Emilia Romagna della ministra Stefani (governo Conte I), che non proseguirono l'iter in Consiglio dei ministri, per "resistenze interne" e non perché mancasse una legge attuativa. Del resto, le leggi sull'autonomia, potrebbero anche non essere approvate e "Il bene costituzionalmente protetto (autonomia) rimarrebbe garantito dal Titolo V anche senza alcun seguito all'articolo 116.3".

[46] Fra i primi, A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, fasc. 1, 2007, 153 ss. *Contra*, fra gli altri, M. Cecchetti, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 13 dicembre 2002, 9.

[47] L. Castelli, *Il modello regionale italiano e la prospettiva del regionalismo differenziato* in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2023, 486, critica l'assenza nel ddl Calderoli della previsione in capo alle Regioni di "alcun presupposto giustificativo per accedere alla devoluzione di ulteriori funzioni, né [di] alcuno specifico onere motivazionale in ordine alla scelta delle singole funzioni da acquisire", ciò che potrebbe anche innescare una dinamica competitiva fra le Regioni italiane simile a quella che in Spagna ha portato alla vicenda catalana (488).

Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna risalenti al 2019 che pure, e forse perciò, richiedono il trasferimento di pressocché tutte le materie trasferibili. E che sono oggetto specifico dell'art 11 del ddl.

Invero, una simile previsione avrebbe scongiurato tali richieste e, quindi, la possibilità di utilizzare la norma *de qua* per trattenere tutte le materie al fine di trattenere quante più risorse possibili, riferibili al territorio, senza alcun collegamento con le funzioni da esercitare.

Previsto un tale obbligo di motivazione, si sarebbe, altresì, scongiurato l'eventuale rischio di decostituzionalizzare l'art. 117, comma 3, Cost., teoricamente conseguente alla richiesta da parte delle Regioni dell'intero elenco delle materie di competenza concorrente[48].

Probabilmente, in altri termini, la previsione della necessità di motivazione della richiesta di maggiori forme e condizioni di autonomia, avrebbe consentito di convogliare l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. nei binari della Costituzione. Avrebbe limitato le richieste di differenziazione soltanto ai casi in cui, effettivamente, l'esercizio delle funzioni è complessivamente più efficiente se affidato alle Regioni, sulla base di calcoli specifici e tenendo in considerazione i numerosi profili coinvolti dal trasferimento di funzioni, dalle eventuali diseconomie di scala, duplicazioni di costi, impatto negativo in termini di perequazione, all'indebolimento della capacità dello Stato di implementare politiche di bilancio, aumento del suo rischio di fallimento, tendenza all'aumento dei tassi di interesse del debito pubblico connessa alla perdita di fiducia nella solvibilità dello Stato da parte dei mercati[49].

[48] A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna on line*, n. speciale 2 (2019), a cura di A. Lucarelli e A. Patroni Griffi*, Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?,* 4 ss. Ma si vedano le considerazioni sulla possibilità di scongiurare l'ipotesi della decostituzionalizzazione considerando che oggetto di trasferimento sono funzioni riconducibili a materie o ambiti di materie che, come Paladin avvertiva, non sono che pagine bianche, etichette vuote e certamente non monoliti (sul punto sia consentito rinviare a D. Mone, *La promozione dell'autonomia nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dell'uguaglianza e dell'unità*, in *gruppodipisa.it*, 3, 2020, p. 171 ss. ed alla bibliografia ivi citata).

[49] A. Garofalo, *Intervento* a Convegno *"L'autonomia regionale differenziata: solidarietà e territori"*, Fondazione Banco Napoli, 28 febbraio 2024, in *radioradicale.it*

**Abstract**

Il modello di autonomia differenziata del ddl Calderoli tra finalità dichiarate e finalità perseguite: il nodo delle risorse finanziarie

Il modello di autonomia differenziata delineato dal ddl Calderoli unitamente alla legge di bilancio per il 2023, al di là delle finalità espressamente enunciate, sembra finalizzato al trattenimento di risorse finanziarie sul proprio territorio da parte di Regioni ricche, senza alcuna considerazione delle conseguenze che ne deriverebbero per le altre Regioni e lo Stato.

Il contributo si sofferma sulle parti della normativa da cui risulta più evidente la discrasia fra obiettivi dichiarati ed obiettivi di fatto perseguiti, evidenziandone i punti-chiave.

The model of asymmetric autonomy outlined by the Calderoli bill between declared and pursued purposes: the issue of financial resources

Notwithstanding its decalared purpose, the model of asymmetric autonomy outlined by the Calderoli bill, together with the budget law for 2023, seems to be aimed at allowing the rich Regions to retain financial resources on their territory, without any concern of how this would infringe upon the other Regions and the State.

The paper focuses on the provisions of the bill which more witness the discrepancy between the declared objectives and the objectives which actually pursued, highlighting the key points.

# Il principio negoziale nel riparto di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali

di Giovanni Tarli Barbieri

Sommario: 1. Ricordando Francesco Teresi. – 2. Regionalismo differenziato, principio pattizio e prospettive del regionalismo. – 3. Le fonti della disciplina delle intese: la prospettiva di una legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. – 4. Quali Regioni sono destinatarie del conferimento delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»? – 5. Gli attori del processo negoziale: l'iniziativa della Regione interessata; l'apporto consultivo degli enti locali (cenni e rinvio). – 6. *Segue*: lo Stato, in particolare il Presidente del Consiglio (e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie). – 7. Il ruolo del Parlamento. – 8. I contenuti delle intese. – 9. Il principio negoziale in fase di attuazione delle intese: il ruolo dei d.P.C.M. – 10. Il principio negoziale nella fase di revisione delle intese.

## 1. *Ricordando Francesco Teresi*

«I lavori della Commissione "D'Alema" hanno proceduto senza un programma e un disegno conduttore, senza una bussola di riferimento, senza una visione riformatrice di grande respiro, al di fuori delle logiche contingenti e minute della quotidianità politica: si è andati avanti a mezzo di continui aggiustamenti dei testi via via proposti dai relatori delle singole sottocommissioni a seconda degli umori dei componenti dei due poli e dei compromessi via via raggiunti, salvo poi a ritornare, come è accaduto, a riportare i problemi, su cui era stato raggiunto il compromesso in Commissione, in Parlamento ed arrivare alla fine ad un nulla di fatto»[1].

Questa acuta considerazione del compianto prof. Teresi, riferita a proposte a partire dalle quali è scaturito anche il vigente testo dell'art. 116, comma 3, Cost.[2], costituisce un monito di grande attualità, chiaramente riferibile anche al dibattito sul regionalismo differenziato nel quale, come si dirà, non mancano certo "logiche contingenti e minute della quotidianità politica", mentre l'attività emendativa del disegno di legge di attuazione in alcuni casi ha migliorato il testo ma in altri ha contribuito ad accentuare dubbi ed ambiguità; e ciò anche per le diverse sensibilità emerse all'interno della maggioranza su alcuni punti qualificanti del testo.

[1] F. Teresi, *La strategia delle riforme*, Torino, 1998, 259.

[2] Per tutti, L. Gori, *L'autonomia regionale differenziata a partire dai lavori preparatori della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2023, n. 1, 59 ss.

## 2. *Regionalismo differenziato, principio pattizio e prospettive del regionalismo*

Uno degli aspetti fondamentali che emergono dall'art. 116, comma 3, Cost. è dato dalla centralità del principio concertativo, sulla base del quale sono definite le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», in favore della Regione richiedente.

Si tratta di un punto importante che evidenzia un tratto comune con l'esperienza delle Regioni a statuto speciale.

È noto che, con riferimento alle Regioni a statuto speciale, il principio negoziale trova la sua emersione più significativa nei decreti legislativi di attuazione, ma anche negli accordi in materia finanziaria. È stato anzi affermato come la differenza nel rendimento delle diverse Regioni ad autonomia speciale sia passata più dalla capacità di avvalersi di questi strumenti che dalle differenze nell'assetto delle competenze statutarie; in effetti, tali strumenti hanno contribuito, almeno in parte, a una "decostituzionalizzazione" dell'autonomia speciale, ma, al contempo, hanno favorito un consolidamento delle competenze regionali[3]. In sostanza, come è stato osservato, «è quasi come se al mancato adeguamento degli statuti si sopperisca confidando nell'approvazione di disposizioni di attuazione che, da fonte specifica e circoscritta ad un ambito materiale definito dalla disciplina statutaria, tendono a veicolare il senso della specialità riuscendo ad attualizzare l'originario contenuto degli statuti speciali»[4].

Vi è da chiedersi se dinamiche analoghe possano animare anche la stagione del regionalismo differenziato, con una "fuga" verso una dimensione bilaterale dei rapporti (in particolare con le Regioni più forti) e, in definitiva, verso un assetto "decostituzionalizzato", attraverso le leggi di approvazione delle intese, successivamente adeguato attraverso una impropria valorizzazione dei d.P.C.M. di cui all'art. 5 del disegno di legge "Calderoli" (A.C. n. 1665) espressione di Commissioni paritetiche.

Occorre chiedersi se un tale modello sia compatibile con l'assetto cooperativo che, pur non senza limiti e contraddizioni, si è affermato nel nostro Paese[5].

Il punto è colto dalla stessa Conferenza delle Regioni: in documento del dicembre 2022 si afferma che «le Regioni e le Province autonome condividono che la valorizzazione delle autonomie debba conciliarsi con la funzione di coordinamento dello Stato, ed evidenziano l'esigenza di un approccio cooperativo e collaborativo più incisivo e strutturato nell'ambito delle relazioni interistituzionali tra Stato, Regioni e Autonomie locali, dando il massimo sviluppo a patti di col-

---

[3] P. Giangaspero, *Il regionalismo delle autonomie speciali: un'introduzione*, in F. Cortese, J. Woelk (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, Milano, 2023, 27 ss.

[4] G. Verde, *Le trasformazioni dello Stato regionale. Spunti per una ricerca*, Napoli, 2022, 52.

[5] Da ultimo, M. Luciani, *Appunti per l'audizione innanzi la 1ª* Commissione – Affari costituzionali – del Senato della Repubblica – 22 febbraio 2023, rinvenibile in *www.senato.it.*, 2.

laborazione, ed assicurando centralità alle sedi di cooperazione, concertazione e confronto, a partire dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome»[6].

Rimangono poi tutti gli interrogativi legati ai rapporti tra le Regioni, in una stagione nella quale è cresciuta – ed è un dato positivo – uno spirito di collaborazione tra le stesse, particolarmente evidente nel rafforzamento della Conferenza delle Regioni, della quale da più parti si propone una codificazione[7].

Il c.d. regionalismo differenziato è quindi una decisiva questione nazionale che coinvolge o dovrebbe coinvolgere l'intero sistema delle autonomie, stante le ricadute di tale processo sulla complessiva architettura istituzionale; e ciò anche a prescindere dalla *vexata quaestio* delle risorse finanziarie e delle connesse ricadute sulla tenuta dei conti pubblici.

In questo senso, spunti interessanti vengono dal disegno di legge Calderoli il quale prevede il coinvolgimento, in particolare, della Conferenza unificata, chiamata a esprimere un parere sullo schema di intesa preliminare entro sessanta giorni dalla sua trasmissione (art. 2, comma 4); come è noto, sulla base di tale parere e degli eventuali indirizzi parlamentari il Presidente del Consiglio o il Ministro degli affari regionali predispone il testo definitivo. Sempre la Conferenza unificata è chiamata ad esprimere pareri, intese, raccomandazioni, secondo quanto previsto in altre disposizioni del disegno di legge (art. 3, commi 2, 5 e 7; 8, comma 2).

Ciò detto, probabilmente una prospettiva di più ampio coinvolgimento dell'intero sistema regionale nell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. sarebbe stata possibile.

Sul punto, in passato era stata richiamata la possibilità per una legge *ex* art. 116, comma 3, di recepire una sorta di accordo tra lo Stato e le Regioni con il quale stabilire i capisaldi della disciplina della differenziazione ed eventualmente anche i limiti «allo scopo precipuo di riorganizzare la distribuzione delle competenze nelle materie previste, secondo un disegno più razionale e veramente improntato al principio di sussidiarietà». In tal modo, sarebbe stato possibile evitare intese eccessivamente diversificate e sbilanciate tra le diverse Regioni[8] e delineare un percorso condiviso e magari progressivo e sperimentale all'autonomia differenziata.

---

[6] Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Articolo 116, comma III, della Costituzione*, rinvenibile in *www.regioni.it*, 3.

[7] Il 6 dicembre 2022 è stata sottoscritta tra tutte le Regioni un'intesa, ai sensi dell'art. 117, comma 8, Cost., per accelerare il processo di istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

[8] A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, n. 1, 168.

### 3. *Le fonti della disciplina delle intese: la prospettiva di una legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost.*

L'art. 116, comma 3, Cost. codifica il principio pattizio ma lo declina in termini decisamente laconici, limitandosi a perimetrarne, in termini generali, l'oggetto, e, sul piano procedurale, a prevedere l'iniziativa della Regione, sentiti gli enti locali, e a individuare la fonte di recepimento dell'intesa (legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti in entrambe le Camere).

Si è molto discusso dell'opportunità di una legge ordinaria attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. Come è noto, le opinioni in dottrina sono diverse[9].

Certo, dal "precedente" costituito dallo schema di disegno di legge elaborato dal secondo Governo Prodi si possono ricavare argomenti a favore di questa possibilità[10], anche perché i contenuti dell'art. 1, comma 571, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014)[11] appaiono di scarsa utilità.

Nella relazione alla proposta di legge "Calderoli" si legge che «la soluzione di una legge generale di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, pur non essendo prevista espressamente dalla Costituzione, persegue più facilmente due obiettivi primari: un più ordinato e coordinato processo di attuazione; un più ampio coinvolgimento delle Camere»[12], in linea con i contenuti della relazione della Commissione Caravita, istituita nella XVII legislatura[13] e con la Corte dei conti la quale in un'audizione presso la Commissione presso la Commissione di studio sull'autonomia differenziata della Presidenza del Consiglio nel giugno 2021 affermava che una legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. avrebbe potuto «tracciare un percorso condiviso» per le intese

---

[9] Un quadro sintetico delle diverse posizioni è rinvenibile in M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*. 2019, n. 6, 11 e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

[10] In effetti la relazione illustrativa allo schema di disegno di legge si sofferma sull'assenza nell'art. 116, comma 3, di indicazioni circa l'iniziativa regionale, l'acquisizione del parere degli enti locali, la formazione dell'intesa fra lo Stato e la Regione, nonché circa i rapporti fra l'intesa e la legge e fra queste ed i principi del federalismo fiscale e finanziario di cui alla legge statale di attuazione dell'art. 119 Cost.: il testo del disegno di legge e della relazione illustrativa è rinvenibile in *www.astrid-online.it*.

[11] Come è noto, tale disposizione si limita a prevedere che «anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento».

[12] Senato della Repubblica, XIX legislatura, Disegno di legge n. 615, «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», *Relazione*, 4.

[13] Il testo della *Relazione del Gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato* è rinvenibile in *www.affariregionali.it*, 2-3.

e fornire indicazioni utili a delimitare la possibile area della devoluzione delle materie[14].

Per queste ragioni l'opportunità di una legge quadro è stata auspicata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione[15] e anche dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome che in un documento dell'ottobre 2018 già auspicava «un percorso procedurale e uno strumento per tutte le Regioni» richiedenti l'autonomia differenziata[16].

Si può aggiungere anche l'esigenza di impedire che anche sul piano procedurale si producano discriminazioni in base al colore politico del governo della Regione interessata alla trattativa «ossia che le stesse regole procedurali diventino oggetto di negoziazione politica»[17].

Certo, come affermato nella relazione della Commissione Caravita nella relazione della Corte dei conti, l'intervento del legislatore in materia non può prescindere dal fatto che l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. prelude all'adozione di una fonte rinforzata e che, con riferimento alla disciplina del procedimento legislativo, sussiste una riserva di competenza in favore dei regolamenti parlamentari (da ultimo, Corte costituzionale 5 ottobre 2022, n. 237). Così, la legge quadro può (salvo quanto si dirà più oltre) certamente ospitare contenuti allo scopo di colmare le lacune della disposizione costituzionale, ma è quantomeno dubbio che possa porre principi vincolanti i contenuti dell'intesa[18].

[14] Corte dei conti, sezione delle autonomie, *Audizione sull'attuazione dell'autonomia differenziata*, 4 giugno 2021, in *www.corteconti.it*, 8.

[15] Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. Documento conclusivo approvato, 12 luglio 2022, rinvenibile in *www.parlamento.it*, 179 ss.

[16] Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo* in *www.regioni.it*, 2.

[17] A. Morelli, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *www.federalismi.it.*, 2020, n. 5, 84-85; R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *www.rivistaaic.it.*, 2019, n. 4, 264.

[18] Questi, al più, potranno costituire punti di riferimento per il Governo, ma non tali da viziare l'intesa e la legge di recepimento della stessa; non si condivide perciò la tesi dell'incostituzionalità della legge quadro in questa parte: così, invece, A. D'Atena, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in *www.rivistaaic.it*, 2020, n. 4, 330 ss.; secondo O. Chessa, *In tema di "autonomia differenziata": sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in *Astrid rassegna*, n. 5/2023 (*www.astrid-online.it*), una legge di attuazione sarebbe inutile o incostituzionale.

4. *Quali Regioni sono destinatarie del conferimento delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»?*

Dall'art. 116, comma 3, Cost., si deduce che sono le Regioni a statuto ordinario a poter esercitare l'iniziativa finalizzata alla stipula delle intese *ex* art. 116, comma 3, Cost.

Depone in questo senso il riferimento, contenuto nello stesso art. 116, comma 3, alle "altre" Regioni: "altre" rispetto alle Regioni a statuto speciale, richiamate nei primi due commi.

Occorre però chiedersi se tutte le Regioni a statuto ordinario possano accedere all'autonomia differenziata.

Sul punto, il disegno di legge Calderoli prevede (art. 2, comma 1) che «ai fini dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie tiene conto del quadro finanziario della Regione».

Tale disposizione appare insieme insufficiente e ambigua: l'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» non sembra riferibile a Regioni in situazioni di gravissima criticità finanziarie; infatti, il riferimento ai principi di cui all'art. 119 Cost., contenuto nell'art. 116, comma 3, porta a ritenere che le richieste delle Regioni in ambito finanziario debbano essere in armonia con «i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; di conseguenza occorre garantire sia che sussista la "copertura" finanziaria delle nuove funzioni, sia che la finanza regionale abbia un bilancio in equilibrio attraverso la predisposizione di coperture adeguate[19]. In questo senso, la previsione contenuta nel disegno di legge "Calderoli" appare inadeguata e non chiara laddove non si capisce quale sia la latitudine del "tenere conto" del quadro finanziario della Regione.

Vi è poi il problema dell'estensione dell'art. 116, comma 3, Cost. anche alle Regioni a statuto speciale.

Sul punto, come è noto, la dottrina è divisa[20] e altre relazioni presentate in questo convegno mi esentano dal ricostruire analiticamente il dibattito[21].

Il secondo comma dell'art. 11 del disegno di legge Calderoli ammette testualmente l'applicabilità delle disposizioni della legge (e quindi dell'art. 116,

[19] S. Mangiameli, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, 667. Cfr. anche, per tutti, G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Associazione italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018 – La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Napoli, 2019, 287 ss.

[20] Un efficace sintesi delle diverse posizioni è rinvenibile in D. Girotto, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3. Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019, 52 ss.

[21] Si rinvia, sul punto, alla relazione di Lorenzo Saltari.

comma 3, Cost.) «anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano», in forza dell'art. 10 della l. cost. 3/2001, ovvero in forza della clausola di equiparazione (o di maggior favore) operante fino all'adeguamento/revisione degli statuti speciali.

A prescindere da ogni altra considerazione, tale estensione rischia quantomeno:

a) di appiattire la distinzione tra "specialità" e attuazione dell'art. 116, comma 3, che invece deve essere tenuta ferma[22], la specialità essendo attribuita caso per caso a singole realtà regionali dall'art. 116, comma 1, Cost., connotato da tassatività e dal carattere chiuso dell'elencazione[23];

b) di alimentare una concezione dell'autonomia differenziata quale improprio "surrogato di specialità (cfr. par. 8);

c) di posticipare un'organica revisione degli statuti speciali, necessaria dopo oltre venti anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; la loro vetustà ha infatti favorito l'appiattimento delle competenze legislative delle Regioni ad autonomia differenziata su quelle ordinarie, in forza del richiamato art. 10 della l. cost. 3/2001, ed anche in materia finanziaria, in cui sono riscontrabili le maggiori differenze con le Regioni a statuto ordinario, sussistono non pochi fattori di incertezza[24]. Inoltre, una revisione organica degli statuti speciali sarebbe utile anche nella prospettiva dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., per non dare luogo a un assetto confuso nel quale le Regioni "specializzate" finiscano per assumere forme di autonomia più intense rispetto a quelle riconosciute alle Regioni ad autonomia particolare.

## 5. *Gli attori del processo negoziale: l'iniziativa della Regione interessata; l'apporto consultivo degli enti locali (cenni e rinvio)*

Con riferimento all'iniziativa della Regione, non si affronteranno compiutamente in questa sede le problematiche interpretative relative alla natura dell'iniziativa della Regione, che per alcuni costituirebbe una deroga all'art. 71 Cost.[25], per altri invece sarebbe assimilabile a una iniziativa del procedimento.

Il disegno di legge Calderoli opta chiaramente per la seconda soluzione, in

---

[22] Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Tarli Barbieri, *Profili della differenziazione regionale*, in *Le Regioni*, 2023, 63 ss.

[23] Per tutti, P. Giangaspero, *La nascita delle Regioni speciali*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, 2012, 133 ss.

[24] Da ultimo, G. Verde, *Le trasformazioni*, cit., 52 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

[25] In questo senso, S. Mangiameli, A. Filippetti, F. Tuzi, C. Cipolloni, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, 2020, 111. Da ultimo, O. Chessa, *In tema*, cit.

linea con i testi della "parte generale" delle intese del 2019 dai quali sembrava ricavarsi, almeno indirettamente, che sarebbe stato il Governo il titolare della presentazione delle proposte di legge[26].

Forse un sostegno della tesi secondo la quale l'iniziativa regionale non è da assimilare a una iniziativa legislativa ex art. 71 Cost. può venire dall'art. 133, comma 1 Cost. che, con riferimento al mutamento delle circoscrizioni provinciali e alla istituzione di nuove Province, allude a una iniziativa dei Comuni. Quest'ultima però, ad avviso della dottrina maggioritaria, in linea con la prassi normativa[27], non è assimilata a una iniziativa legislativa, bensì a una iniziativa, per così dire, procedimentale.

L'attuazione del regionalismo differenziato può impattare in modo decisivo sulle autonomie locali e alimentare fenomeni ulteriori di "centralismo regionale" o quantomeno nuove conflittualità tra gli enti territoriali.

Come è noto, l'art. 116, comma 3, Cost. allude alla necessità che nella procedura di definizione delle intese siano sentiti gli enti locali.

Rinviando alla relazione di Roberto Di Maria, in questa sede ci si può limitare ad osservare che: a) gli enti locali sono innanzitutto gli enti territoriali di cui all'art. 114, comma 1, Cost.; b) quanto alle modalità di consultazione, non può essere omesso il Consiglio delle autonomie locali «quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali» (art. 123, comma 4, Cost.); c) il disegno di legge Calderoli prevede un doppio coinvolgimento degli enti locali: in prima battuta sull'atto di iniziativa deliberato dalla Regione interessata (art. 2, comma 1) e in sede di approvazione dello schema di intesa definitivo (comma 5); si tratta di una scelta criticabile, giacché, mentre il primo parere si situa nella fase di avvio della procedura, quando ancora non sono noti gli orientamenti del Governo nazionale[28], il secondo si situa nella fase terminale, in presenza di uno schema di intesa ormai definitivo e quindi in pratica insuscettibile di ulteriori modifiche. Sarebbe allora importante che la consultazione degli enti locali avvenisse anche e soprattutto sullo schema di intesa preliminare, mentre quella sullo schema definitivo potrebbe essere attivata solo nel caso di modifiche sostanziali al testo.

[26] I testi, infatti, nel preambolo, interpretano l'iniziativa della Regione come riferita al procedimento; anche le pre-intese, riferendosi opinabilmente all'art. 8, comma 3, Cost., facevano propria la stessa soluzione.

[27] Si veda l'istituzione della Provincia di Isernia con la legge 2 febbraio 1970, n. 20, derivante da una iniziativa parlamentare, e la successiva istituzione di nuove Province con decreti legislativi autorizzati dalla legge 8 giugno 1990, n. 142.

[28] Anche se esso può avere il significato di attestare il consenso degli enti locali all'atto di iniziativa della Regione.

## 6. Segue: *lo Stato, in particolare il Presidente del Consiglio (e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie)*

Secondo quanto previsto dal disegno di legge Calderoli, l'attore principale del procedimento di definizione delle intese è dato dal Presidente del Consiglio, talvolta insieme o in alternativa al Ministro per gli affari regionali e le autonomie.

Infatti: *a*) il Presidente del Consiglio e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie ricevono l'atto di iniziativa regionale relativo alla richiesta di attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.; b) costoro avviano il negoziato con la Regione richiedente ai fini dell'approvazione dell'intesa, tenendo conto del quadro finanziario della Regione; c) il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, da lui delegato, informa le Camere e la Conferenza Stato-Regioni dell'atto di iniziativa; d) il Presidente del Consiglio, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie (o, in questo caso, anche dei Ministri competenti per materia), può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa; e) il Presidente del Consiglio, valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo parlamentari e comunque una volta decorso il termine di novanta giorni, predispone lo schema di intesa definitivo al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario; f) infine il Presidente del Consiglio dei ministri, ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo parlamentari, riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata.

Viceversa, il Consiglio dei Ministri interviene solo per approvare lo schema di intesa preliminare (art. 2, comma 3, disegno di legge Calderoli) e quello definitivo (comma 5). L'intesa definitiva è poi sottoscritta dal Presidente del Consiglio.

L'insieme di queste previsioni è interessante anche nell'ottica dell'evoluzione e degli sviluppi della forma di governo nel nostro Paese, con la crescente valorizzazione del principio monocratico all'interno dell'Esecutivo, anche per assecondare le esigenze di una "*governance* multilivello" [29].

Tale evoluzione non appare di per sé contraria alla Costituzione i cui artt. 92 e 95 Cost., anche per ragioni storiche [30], appaiono connotati da elasticità e comunque non brillano per chiarezza, allineando, senza chiarirne i rapporti, il principio monocratico, quello collegiale e, infine, la responsabilità ministeriale.

---

[29] A. Manzella, *Il Presidente del Governo*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, tomo 2, Roma-Bari, 2020, 1179.

[30] Sulle quali, per tutti, G. Amato, F. Bruno, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quad. cost.*, 1981, 33 ss.; A. Reposo, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Torino, 1997, 73 ss.

D'altra parte, la stessa legge 23 agosto 1988, n. 400 rifiuta una concezione "assolutista" della collegialità propria del Consiglio dei Ministri, cui anzi non è riconosciuto un ruolo di elaborazione dell'indirizzo politico governativo, attribuendo al Presidente del Consiglio alcune prerogative fondamentali al riguardo[31].

Ciò detto, però, il disegno di legge Calderoli appare comunque almeno in un punto eccessivamente sbilanciato in favore del principio monocratico: la decisione di non conformarsi, in tutto o in parte, agli atti di indirizzo di indirizzo parlamentare, ai sensi dell'art. 2, comma 5, è rimessa al Presidente del Consiglio, mentre, a parere di chi scrive, sarebbe stato opportuno un coinvolgimento del Consiglio dei Ministri, in quanto organo chiamato a determinare la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa (art. 2, comma 1, l. n. 400/1988).

## 7. *Il ruolo del Parlamento*

A fronte della valorizzazione del Governo (e più ancora del *tandem* Presidente del Consiglio/Ministro per gli affari regionali e le autonomie) nella definizione delle intese, un nodo problematico, assai discusso in dottrina, è dato dal ruolo del Parlamento, che non può essere degradato a una funzione, più o meno automatica, di ratifica di scelte compiute altrove[32].

La portata potenzialmente decostituzionalizzante della legge di approvazione dell'intesa[33], il fatto che il Parlamento si privi di quote di potere legislativo in favore delle Regioni richiedenti, il carattere di fonte atipica e rinforzata della legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost., la quale fa sì che le regole da essa poste abbiano una capacità di resistenza all'abrogazione da parte di leggi ordinarie successive, sono fattori che depongono verso un coinvolgimento forte delle Camere[34]. A ciò si aggiunga, ovviamente, il fatto che il Parlamento è «*portatore*

[31] M. Luciani, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, in *Riv. trim. dir. amm.*, 2016, 253 ss.

[32] Per tutti, M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato*, cit., 23 ss., e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

[33] Stante la deroga al riparto costituzionale delle competenze legislative: A. Sterpa, *Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del "regionalismo differenziato"*, in *Italian Papers on Federalism*, 2023, n. 1, 64.

[34] Sul punto, da ultimo, Astrid, paper 93, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *www.astrid-online.it,* 17 ss. Appare quindi del tutto condivisibile il rilievo secondo il quale il regionalismo differenziato «è tutt'altro che un risultato costituzionalmente obbligato; si tratta, piuttosto, di un obiettivo tendenziale, il cui perseguimento non solo è affidato alla capacità delle singole Regioni di concordare con il Governo le forme e le condizioni della differenziazione, ma anche – e soprattutto – è lasciato alla libera dinamica delle forze politiche parlamentari»: M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, 156.

*dell'interesse nazionale nelle sue diverse articolazioni, politiche e territoriali»* ed è chiamato a valutare tutte le implicazioni del riconoscimento delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», visto che l'attivazione del regionalismo differenziato costituisce una attuazione solo facoltizzante della Costituzione[35].

Sul punto, il mero riferimento nell'art. 2, comma 4, ad atti di indirizzo, che era apparso troppo debole, è stato integrato a seguito dell'approvazione di un emendamento nel corso dell'esame presso la 1ª Commissione permanente del Senato, con la previsione secondo la quale «il Presidente del Consiglio dei ministri, ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo di cui al comma 4, riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata» (comma 5). Tale previsione sicuramente rafforza l'efficacia delle prerogative parlamentari, in linea con quanto previsto da leggi precedenti[36].

Il disegno di legge Calderoli non impedisce che le Camere, nella loro autonomia, prima dell'esame e della deliberazione finale in aula, coinvolgano nell'esercizio di un'attività istruttoria tutte le Commissioni competenti per materia. In tal modo, il Parlamento sarebbe in condizione di valutare compiutamente gli schemi di intesa «evidenziando i singoli elementi di criticità o di difformità rispetto all'indirizzo politico-parlamentare maggioritario, così da orientare in dettaglio ed efficacemente la finale negoziazione delle singole parti dell'intesa che il Governo sarebbe chiamato a realizzare»[37].

In tal modo, sarebbe possibile recuperare un ruolo anche alla Commissione parlamentare per le questioni regionali e alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. In particolare, colpisce il fatto che il testo non menzioni mai la prima, nonostante che il suo regolamento interno, nelle more dell'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001, attribuisca ad essa funzioni di consultazione e di interlocuzione con la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni, della Conferenza delle Regioni, dell'Anci e dell'Upi e dei rappresentanti degli enti territoriali.

Rimane da comprendere se il Parlamento possa procedere all'approvazione di emendamenti in sede di approvazione del disegno di legge.

---

[35] Per tutti, M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato*, cit., 9.

[36] In questo senso, si può evocare l'art. 2, comma 4, della legge 5 maggio 2009, n. 42 il quale prevedeva l'obbligo per il Governo di rendere comunicazioni alle Camere nel caso in cui non intendesse conformarsi al parere parlamentare.

[37] Un tale processo, tuttavia, richiede necessariamente interventi correttivi dei regolamenti parlamentari, al momento non in grado di assicurare un adeguato ruolo delle Camere nel procedimento delineato dal disegno di legge Calderoli": Astrid, paper 93, cit., 21. Si è altresì evocata la procedura di approvazione con legge statale degli statuti ordinari prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 che consentì al Parlamento una forte capacità di condizionarne i contenuti: così, ad esempio, Bertolissi nell'ambito di una audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 1° aprile 2019, res. sten., 33.

La tesi favorevole all'emendabilità del disegno di legge, se appare maggiormente rispettosa delle prerogative del Parlamento, deve fare i conti con l'esigenza di rispettare il principio bilaterale nella determinazione del contenuto della differenziazione. Qualora infatti in sede di approvazione finale della legge si ritenga possibile l'approvazione di emendamenti, occorrerebbe delineare una procedura per allineare i contenuti dell'intesa (attraverso una sua revisione o adeguamento), al fine di renderla conforme al contenuto della legge, ovvero di rendere quest'ultima conforme alla prima, attraverso una successiva votazione a maggioranza assoluta dei componenti dopo la revisione dell'intesa[38].

Depone nel senso dell'inemendabilità del disegno di legge di approvazione dell'intesa l'art. 2, comma 6, ai sensi del quale esso dovrebbe recare in allegato il testo dell'intesa stessa.

In tal modo, è da presumere che si applichi alle leggi in questione la disciplina prevista per l'approvazione delle leggi di ratifica ed esecuzione dei trattati internazionali attraverso l'ordine di esecuzione che in questo caso mortificherebbe il ruolo del Parlamento. Viceversa, come è stato esattamente osservato, in materia di regolazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni acattoliche il testo dell'intesa è "tradotto" nel disegno di legge di approvazione che quindi è approvato dalle Camere articolo per articolo e con votazione finale, con la possibilità di introdurre emendamenti che tocchino parti prive di corrispondenza nell'intesa e senza alternarne la sostanza[39].

Quest'ultima soluzione appare preferibile. Pur nella consapevolezza delle differenze tra le due fattispecie (regionalismo differenziato/rapporti con le confessioni acattoliche) la procedura in questione appare in linea con la tesi secondo la quale la legge è chiamata a tradurre l'intesa in una fonte del diritto[40], cui debbono essere riferiti tutti gli effetti normativi. Per cui, come è stato giustamente affermato, «nell'art. 116 Cost. l'intesa è parte di un procedimento sulla produzione normativa, nel quale le norme giuridiche vere e proprie derivano dalla legge, quale unica fonte del diritto abilitata a innovare l'ordinamento giuridico, sia pure previa intesa tra lo Stato e le regioni»[41].

---

[38] Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri. Oggetto: Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, rinvenibile in *www.astrid-online.it*, 6.

[39] Sul punto, per tutti, C. Cardia, *Stato e confessioni religiose. Il principio pattizio*, Bologna, 1988, 168 ss.; P. Lillo, *L'adattamento dell'ordinamento interno al "diritto pattizio"*, Milano, 1992, 310 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

[40] N. Zanon, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 57.

[41] A. Morrone, *Il regionalismo differenziato*, cit., 164.

## 8. *I contenuti delle intese*

L'oggetto dell'attribuzione alle Regioni è individuato dall'art. 116, comma 3, Cost. in «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere *l*), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n*) e *s*)».

In questo senso, l'art. 2, comma 2, del disegno di legge Calderoli individua l'oggetto dell'intesa in «una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni».

Il riferimento alle funzioni, derivante da un emendamento approvato nel corso dell'esame presso la 1ª Commissione permanente del Senato, attenua ma non risolve del tutto i dubbi derivanti dal fatto che oggetto dell'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., non sono "materie" bensì «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie» indicate dalla disposizione costituzionale[42].

La richiesta deve quindi individuare esattamente le funzioni e i compiti di cui si chiede l'attribuzione; e ciò in quanto oggetto dell'attribuzione sono «specifiche funzioni e compiti legislativi e amministrativi compresi tra quelli che, nell'ambito di ciascuna delle materie considerate, tuttora rientrano nella competenza dello Stato ai sensi degli art. 117 e 118 della Costituzione e (per l'art. 118) delle relative leggi di attuazione». La richiesta deve in conseguenza «indicare le ragioni obiettive per le quali la Regione interessata ritiene di potere meglio gestire quelle funzioni e quei compiti, nell'interesse dei propri cittadini e senza lesione dei più generali interessi della Repubblica»[43].

In questo senso, non si possono non evidenziare le perplessità derivanti dal tentativo delle Regioni Veneto e Lombardia di utilizzare l'art. 116, comma 3, Cost. come una sorta di improprio surrogato di specialità, richiedendo nelle bozze di intesa del 2019 nuove forme di autonomia rispettivamente in ventitré (Veneto) e venti materie (Lombardia)[44].

Ciò detto, nell'art. 2 vi sono ulteriori punti critici.

---

[42] Peraltro, in una intervista al *Corriere della Sera* del 28 ottobre 2022 lo stesso Ministro Calderoli sembrava preferire un percorso di «work in progress: acquisisco alcune competenze, verifico il funzionamento, capisco gli aggiustamenti anche finanziari».

[43] Astrid, paper 93, cit., 14. Nello stesso senso, Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, 6 giugno 2023, in *www.senato.it,* 4, e Banca d'Italia, *Disegno di legge AS 615 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"* (memoria presentata alla Commissione permanente del Senato della Repubblica), in *www.senato.it,* 10 e nt. 12.

[44] Per tutti, L. Violini, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, 2021, 89 ss.

Così, la previsione in forza della quale il negoziato tra il Governo e la Regione interessata «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», se, da un lato, è espressiva del rilievo rivestito dalle "materie LEP"[45], dall'altro, sembra ammettere che per le materie "non LEP" vi possa essere anche un negoziato globale; tale eventualità però tradirebbe la *ratio* dell'art. 116, comma 3, Cost., che richiede un confronto specifico e puntuale su ciascun ambito materiale oggetto di possibile attribuzione alla Regione.

Un emendamento introdotto nel corso dell'esame presso la 1ª Commissione permanente del Senato ha consentito al Presidente del Consiglio, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali o dei Ministri competenti, di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie tra quelle individuate dalla Regione nell'atto di iniziativa.

Sul punto, suscita qualche dubbio il fatto che la disposizione limiti questa possibilità «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie». Al di là dell'ambigua formulazione della disposizione nella parte in cui si riferisce all'"indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie", dall'art. 116, comma 3, Cost. non sembra evincersi un obbligo per il Governo di avviare un negoziato delimitato nel suo perimetro da una iniziativa unilaterale della Regione.

E ciò anche perché le materie e le funzioni non sono "tutte eguali", perché, come è noto, lo spessore degli interessi unitari per alcune di esse è particolarmente intenso[46].

[45] La previa determinazione dei LEP costituisce un vincolo per le intese declinato in termini diversi nell'art. 1, comma 2, e nell'art. 4, comma 1: infatti, ai sensi della prima disposizione la determinazione dei LEP è condizione per l'attribuzione delle funzioni, mentre, secondo quanto previsto dalla seconda, essa condiziona il trasferimento delle stesse, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie. Al di là della non perfetta simmetria tra le due disposizioni, ben potendosi affermare che l'attribuzione precede il trasferimento delle funzioni, rimane assai dubbio che, in assenza della determinazione dei LEP, si possa immaginare perfino trattative finalizzate alla definizione di un'intesa, mancando essenziali punti di riferimento.

[46] Il gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato istituito nel 2021 e coordinato da Beniamino Caravita, nella relazione conclusiva riteneva opportuno espungere dall'attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia la materia dell'istruzione «il cui trasferimento porrebbe problemi politici, sindacali, finanziari, tributari quasi insormontabili, con un quasi sicuro aumento dei costi di sistema sia per le Regioni destinatarie del trasferimento, sia per lo Stato»: *Relazione*, cit., 19. L'Ufficio parlamentare di bilancio ha poi avanzato perplessità sul trasferimento alle Regioni di competenze in alcune materie "strategiche", quali porti e aeroporti o le grandi reti di trasporto (*DDLL n. 615, 62 e 273 sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario. Risposta dell'Ufficio parlamentare di bilancio alla richiesta di approfondimenti*, in *www.senato.it*, 25). Infine, con riferimento alla tutela della salute, è sufficiente ricordare quanto Mor ebbe ad affermare in seno alla Commissione parlamentare per le questioni regionali con riferimento alla tutela della salute: «Sembra, infatti, che in particolare l'ordinamento del servizio sanitario nazionale sia qualcosa di completamente diverso rispetto all'amministrazione in altri settori, e il non prenderne atto in costi-

Un'interpretazione che renda l'art. 116, comma 3, Cost. coerente con i principi costituzionali, e quindi superi dubbi che pure sono stati posti[47], è possibile. Sembra cioè condivisibile la tesi secondo la quale tale disposizione riguarda «ipotesi molto precise non solo perché si riferisce a situazioni particolari, che giustificano dunque particolari condizioni di autonomia» ed è riferita innanzitutto a «ulteriori forme e condizioni particolari» aventi ad oggetto anche l'esercizio della funzione legislativa[48], perché, se l'obiettivo della maggiore autonomia è solo o principalmente il conseguimento di nuove funzioni amministrative, una seria attuazione dell'art. 118 Cost., riferita a tutte le Regioni, nella sua flessibilità, potrebbe rispondere almeno ad alcune delle esigenze veicolabili attraverso le richieste di maggiore autonomia[49]; viceversa un mero trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni, *ex* art. 116, comma 3, Cost., determinerebbe una sorta di "cristallizzazione" opposta alla *ratio* dell'art. 118.

## 9. *Il principio negoziale in fase di attuazione delle intese: il ruolo dei d.P.C.M.*

La *ratio* dell'art. 116, comma 3, Cost. impone che le intese contengano la disciplina esaustiva delle materie trasferite, non essendo possibile il trasferimento della disciplina al Governo né attraverso lo strumento della delega né, a maggior ragione, attraverso atti sub-legislativi.

Viceversa, dalla "parte generale" delle tre intese del 2019 traspariva un ruolo decisivo affidato a successivi d.P.C.M., atti di incerta qualificazione, ma certo privi di forza di legge[50].

Il disegno di legge "Calderoli" non ripropone testualmente le previsioni delle bozze di intese precedenti; tuttavia prevede che «l'intesa di cui all'articolo 2 stabilisce i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», che sono determinati, su proposta di Commissioni paritetiche, con d.P.C.M. (art. 5, comma 1), sulla cui natura il disegno di legge Calderoli non fornisce alcuna indicazione.

---

tuzione potrebbe avere una ricaduta deleteria»: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XIII legislatura, 15 giugno 1999, cit., res. sten., 5.

[47] Si pensi alla critica di Leopoldo Elia che vedeva in tale disposizione una deroga al principio della rigidità costituzionale: L. Elia, *Prefazione*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, 18.

[48] Per tutti, G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 630; *Contra*, Astrid, paper 93, cit., 4 e 15.

[49] M. Cammelli, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, in *Astrid rassegna*, n. 10/2019 (*www.astrid-online.it*), 19 ss.

[50] Per tutti, R. Bin, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 16 marzo 2019, 2 ss.

Rispetto al testo originario, l'art. 5, comma 1, emendato nel corso dell'esame presso la 1ª Commissione permanente del Senato, appare migliorato laddove impone che l'intesa fissi quantomeno i "criteri" per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

Si tratta di una previsione condivisibile, in quanto, come è stato giustamente affermato, le intese debbono recare «un adeguato dettaglio delle funzioni richieste», riportando «una quantificazione attenta delle correlate risorse» che quindi «deve essere nel momento della valutazione da parte del Parlamento»[51]. Le Camere dovranno quindi verificare con attenzione la "sufficienza" dei contenuti delle intese, onde evitare, ancora una volta, un'espansione impropria di fenomeni anomali di delegificazione che non possono essere giustificabili alla luce di un parallelismo con quanto previsto nella legge "Bassanini 1", che prevedeva un ricorso a d.P.C.M. allo scopo di provvedere «alla puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire, alla loro ripartizione tra le regioni e tra regioni ed enti locali ed ai conseguenti trasferimenti» (art. 7, comma 1, legge 15 marzo 1997, n. 59)[52]. Da un lato, infatti, tali anomale delegificazioni erano state criticate da una attenta dottrina la quale aveva criticato il fatto che si trattasse di conferimenti in bianco al Presidente del Consiglio in deroga alla l. n. 400/1988[53]; dall'altro, il ruolo dei d.P.C.M. negli schemi di intesa nel disegno di legge Calderoli appare più delicato, essendo questi riferiti, al culmine di un processo di negoziazione, a regimi particolari per singole Regioni.

## 10. *Il principio negoziale nella fase di revisione delle intese*

Il principio pattizio trova attuazione anche con riferimento alla fase di revisione delle intese, cui ha riguardo l'art. 7 del disegno di legge Calderoli.

Da più parti era stata sottolineata l'opportunità che nelle intese fossero inserite clausole volte, da un lato, a limitarne la durata nel tempo[54] e, dall'altro, a individuare procedimenti di verifica dell'attuazione delle stesse che consentissero, dopo un certo termine, a seconda dei casi, il rinnovo, la riforma ovvero la cessazione di efficacia. Queste previsioni sono considerate da alcuni addirittura costituzionalmente necessarie, stante la «spettanza allo Stato delle materie devol-

[51] Così, A. Zanardi, nell'ambito dell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, res. sten., res. sten., 3. Sul punto, per tutti, A. D'Atena, *A proposito*, cit., 325 ss.

[52] Cfr. anche l'art. 7, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

[53] P. Ciarlo, *Il parlamento e le fonti normative*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *La riforma costituzionale.* Atti del Convegno. Roma, 6-7 Novembre 1998, Padova, 1998, 273 ss.

[54] Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., 11.

vibili ex art. 116, 3° co., almeno nella parte di esse che l'art. 117 attribuisce alla competenza statale, cioè per i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente e per le tre materie di competenza legislativa esclusiva statale»[55], e stante il rischio di rendere di fatto «irreversibile il processo in atto, posto che nei termini attuali una modifica delle intese sarebbe prefigurabile soltanto in presenza di un nuovo accordo Stato-Regione, volto a rivedere il complesso delle materie in un'ottica di (eventuale) riduzione dell'autonomia differenziata»[56].

L'art. 7 prevede diverse fattispecie che non appaiono però ben coordinate tra loro, fermo restando che esse potrebbero essere ben derogate dalle leggi di approvazione delle intese.

Il primo comma prevede che le intese fissino la loro durata, comunque non superiore a dieci anni. Ai sensi del comma 2, alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salva diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza.

Ciò detto, però, dai primi due commi dell'art. 7 emergono più interrogativi che punti fermi.

Un punto fermo viene dal comma 2 dal quale si comprende che, se non vi è diversa volontà dello Stato o della Regione, l'intesa, alla scadenza del termine di durata, si intende rinnovata per un eguale periodo.

Ma *quid iuris* nel caso in cui una diversa volontà sia manifestata?

Sul punto, essa può essere diretta o a modifiche o alla cessazione di efficacia dell'intesa.

Con riferimento all'eventualità di modifiche trova applicazione il comma 1, secondo periodo, ai sensi del quale trovano applicazione le modalità previste dall'art. 2, sebbene in questo caso si ammetta anche l'iniziativa dello Stato (e quindi, sembra di capire, del Governo) «anche sulla base di atti di indirizzo adottati dalle Camere secondo i rispettivi regolamenti». Sul punto è da chiedersi se tale previsione, che in sé appare comprensibile, sia compatibile con il parallelismo delle forme, per cui, trattandosi di una modificazione alla legge di esecuzione di una intesa previgente, dovrebbe essere ripercorso lo stesso procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

È da presumere (ma il testo non contiene previsioni esplicite al riguardo) che l'intesa continui a rimanere in vigore nonostante la volontà di non rinnovarla fino all'entrata in vigore della legge recante modifiche all'intesa originaria.

Con riferimento alla cessazione di efficacia, trova applicazione il comma 1, terzo periodo. Ai sensi di tale disposizione, «l'intesa prevede inoltre i casi, i tempi e le modalità con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere».

---

[55] M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato*, cit., 37.

[56] Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., 10.

Con riferimento a tale fattispecie, non si capisce, in particolare, se la cessazione dell'efficacia sia una mera eventualità, rimessa all'intesa, chiamata a prevederne casi, modalità e tempi (ma in questo caso sarebbe quantomeno depotenziata la previsione della durata)[57] ovvero se la previsione in questione sia riferita a una sorta di recesso "anticipato"[58], attivabile cioè prima della scadenza del termine di durata dell'intesa[59].

In ogni caso, nulla è detto con riferimento alla sorte degli atti adottati in attuazione dell'intesa, a cominciare dalle leggi regionali adottate nell'ambito delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» *ex* art. 116, comma 3, Cost. Su questo punto essenziale, è da presumere che interverranno disposizioni *ad hoc* nelle intese.

Infine, stante la lettera di tale disposizione, la cessazione di efficacia è deliberata con legge a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, sembra di capire prescindendo da un'intesa tra lo Stato e la Regione. Tale previsione pone un problema di coordinamento con i contenuti dell'art. 116, comma 3, Cost.; in effetti, in assenza di ogni riferimento nell'art. 116, comma 3, Cost. alla cessazione di efficacia delle intese, la previsione di una legge a maggioranza assoluta delle Camere non può certo essere prefigurata in una legge ordinaria.

Tale problema di coordinamento emerge con ancora maggiore evidenza a proposito della fattispecie disciplinata dal comma 1, quarto periodo, ai sensi del quale «in ogni caso, lo Stato, qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP, dispone la cessazione integrale o parziale dell'intesa, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere».

Anche in questo caso si tratta di una previsione che corrisponde a un'esigenza da più parti avvertita. Tuttavia, alla stregua dei contenuti e della *ratio* dell'art. 116, comma 3, Cost., è da ritenere quantomeno dubbia la legittimità di una legge, sia pure approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, ma senza l'intesa con la Regione interessata. Non è possibile in questa sede ripercorrere il vasto dibattito dottrinale sul punto[60]. Mi pare che però siano da ribadire due punti fermi: il primo è dato dall'ammissibilità di revisioni riduttive delle intese, se non altro perché le previsioni in esse contenute sono destinate

[57] In questo caso, alla scadenza l'unica eventualità che si potrebbe porre è quella di modifiche concordate al testo dell'intesa.

[58] All'eventualità di un recesso anticipato sembra alludere l'art. 7, comma 1, terzo periodo, laddove si prevede che l'intesa preveda i "tempi" di cessazione dell'efficacia della stessa.

[59] Lo stesso dubbio può emergere anche con riferimento alle modifiche dell'intesa, anche se in questo caso sembra sempre possibile, con l'accordo delle parti, addivenire alle stesse sia alla scadenza dell'intesa stessa che in precedenza.

[60] Bene riassunto, in particolare, da D. Girotto, *L'autonomia differenziata*, cit., 114 ss.

a fondare regimi derogatori meramente eventuali rispetto al riparto ordinario delle competenze fissate dalla Costituzione[61]; il secondo è dato dalla necessità in questo caso di ripercorre il procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost., o, in alternativa, nel caso di modifiche unilaterali, quello di cui all'art. 138 Cost., fermo restando il limite dei principi supremi «con i quali, in ipotesi, potrebbero risultare inscindibilmente saldati alcuni dei singoli contenuti normativi della legge di differenziazione[62].

In ogni caso, appare dubbia l'idoneità di una legge ordinaria a disciplinare questa eventualità. Anche a prescindere da questo rilievo, la "revoca" dell'intesa è declinata nel disegno di legge in termini assai generici e, soprattutto, discutibilmente limitati ai soli casi di mancata osservanza dell'obbligo di garantire i LEP.

[61] A. Morrone, *Il regionalismo differenziato*, cit., 152.

[62] M. Cecchetti, *La differenziazione*, cit., 149.

# Regionalismo differenziato, dimensione dell'interesse e principio negoziale

di Sebastiano Licciardello

Sommario: 1. La riforma costituzionale del Titolo V. – 2. La dimensione dell'interesse ed il sistema di riparto delle competenze. – 3. Regionalismo differenziato e principio negoziale.

## 1. *La riforma costituzionale del Titolo V*

Le soluzioni organizzative e procedimentali condivise tra Stato e Regioni, hanno stentato, dopo la riforma costituzionale del Titolo V, nonostante le indicazioni contenute già nella sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, che auspicava «*una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà*».

Infatti, negli Stati regionali o federali *"l'esercizio delle competenze richiede una piena condivisione di obiettivi e di metodi da parte di tutti i livelli di governo. La stessa democrazia… è chiamata a misurarsi con la prossimità della decisione pubblica e la sussidiarietà di un livello rispetto all'altro*»[1]. Pertanto, la competenza di ciascun livello di governo si può esercitare efficacemente solo in un contesto di collaborazione[2].

Un raccordo è mancato anche nelle forme previste dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001 che prevede la partecipazione delle regioni alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Non percorsa la strada della concertazione e mediazione politica tra Stato e regioni si è consegnato la soluzione dell'inevitabile conflitto alla giurisprudenza costituzionale, la quale, a partire dalla sentenza n. 303/2003, ha finito per legittimare poteri statali oltre le materie, con la c.d. "*chiamata in sussidiarietà*", le "*materie trasversali*", l'"*intreccio o concorrenza di materie*" ed il "*criterio di prevalenza*", tanto che si è detto che "*l'enumerazione si legge in un modo e si applica in uno diverso*" [3]. Pertanto, ancora "*Regioni senza regionalismo* [4] e un "*regionalismo senza modello* [5].

Va aggiunto che la riforma costituzionale del 2001 si ispira chiaramente al classico sistema di riparto delle competenze degli ordinamenti federali senza tut-

[1] S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR*, n. 1/2020, p. 73.

[2] In altra direzione si muove il d.lgs. n. 281/1997 sulle attribuzioni della Conferenza Stato – Regioni, costruito secondo un contesto gerarchizzato degli interessi, ove a prevalere è comunque l'interesse governativo, per essere l'intesa superabile dalla motivata deliberazione del governo.

[3] S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., p. 38.

[4] G. Pastori, *Regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 2/1980.

[5] M. Luciani, *regionalismo senza modello*, in *Le regioni,* 1994, p. 1315.

tavia tenere conto che simil modello «*risultava ampiamente superato, e da tempo, nella tradizione federale, ormai approdata ad una configurazione più organica dell'ordinamento, con forme di federalismo cooperativo alternate a forme di federalismo competitivo*»[6].

Per di più si è assistito dopo la riforma del 2001 ad un processo di ricentralizzazione, con l'inadeguata attuazione delle nuove disposizioni da parte del Parlamento e del Governo per arrivare alle proposte legislative, come il disegno di legge costituzionale sulla revisione della parte seconda della Costituzione, poco in linea con il principio autonomistico.

Con la conseguenza che «*il regionalismo italiano si trova in una perdurante confusa transizione ancora lontano da un assetto stabile e conseguentemente più funzionale*» [7].

Situazione aggravata -come sottolinea la Corte costituzionale – dalla «*perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*»[8].

## 2. *La dimensione dell'interesse ed il sistema di riparto delle competenze*

Negli Stati legislativamente e amministrativamente decentrati occorre muoversi dalla individuazione dei livelli di interesse da assumere e curare nelle diverse dimensioni, nazionale, regionale e locale, individuazione che deve avvenire a monte del riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo, per costituirne il presupposto [9]. Infatti, «*dovrà partirsi da una accurata identificazione degli interessi e del relativo dimensionamento per cogliere i dati di partenza da utilizzare nella risoluzione in concreto dei problemi relativi alla delimitazione delle sfere di competenza statale e, rispettivamente, regionale*»[10].

Pertanto, la realizzazione dello Stato democratico ad autonomie richiede a monte una "indagine" sulla dimensione degli interessi pubblici, oggi peraltro sollecitata dal principio di sussidiarietà.

Ma già l'art. 11 del dpr n. 616/1977 stabiliva che «*lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle regioni. Le regioni determinano i programmi regionali di sviluppo, in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale e con il concorso degli enti locali territoriali*»[11].

---

[6] S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., p. 6.

[7] G. Tarli Barbieri, *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, p. 2.

[8] Corte Cost., sentenza n. 6/2004.

[9] I. M. Marino, *L'assetto degli interessi pubblici nell'ordinamento costituzionale delle autonomie locali*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1981, p. 909 ss., il quale sottolinea che «*a seconda del metodo di ripartizione delle competenze, residuale a favore dello Stato ovvero a favore delle regioni, può individuarsi il livello preferenziale di interessi in quello statale o regionale, riferimento implicito del metodo di distribuzione delle competenze e chiave, interpretativa dei rapporti fra gli enti considerati*».

[10] G. Abbamaonte, *Programmazione e amministrazione per settori organici,* Napoli, 1982, p. 143.

[11] Per G. Abbamaonte, *Programmazione e amministrazione per settori organici,* cit., p. 150 s. l'art.

Se ciò che rileva è la determinazione degli interessi, ciò non può avvenire unilateralmente da parte dello Stato, richiedendosi una negoziazione tra Stato e regioni, come quella prevista dalla legge n. 131/2003 per il raggiungimento di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire "*l'armonizzazione delle rispettive legislazioni*", il "*raggiungimento di posizioni unitarie*" ed il "*conseguimento di obiettivi comuni*" (art. 8, comma 6). Prefigurandosi così "*forme di collaborazione non coercitiva*"[12].

In questa direzione si muove l'art. 2 del ddl di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. approvato dal senato, ove la parola "negoziato" viene utilizzata per ben 7 volte, prevedendosi un negoziato tra Stato e regione dopo che l'atto di iniziativa deliberato dalla stessa Regione, sentiti gli enti locali, viene trasmesso al governo. E successivamente all'acquisizione del parere della Conferenza unificata e degli atti di indirizzo delle camere.

Ciò che emerge è una funzionalizzazione dell'attività legislativa, in riferimento alla definizione dell'interesse pubblico ed alla sua dimensione con la necessaria partecipazione di ogni articolazione della Repubblica, in quella fase che costituisce il presupposto del trasferimento di funzioni.

D'altra parte, alla complessità della società postmoderna ed al pluralismo che decade nella frammentazione, si è da tempo risposto con una tendenziale formazione negoziata del diritto, espressione di un modello per così dire "neo-contrattualistico" che rende la legge strumento di regolazione in una logica di scambio e mediazione fra interessi che si confrontano, sia pubblici che privati, piuttosto che di direzione e controllo della società.

Fenomeno già segnalato da Vezio Crisafulli, per cui la legge perdendo il carattere di "sovranità" diviene "policentrica" e "speciale", per essere gli interessi sempre meno generali e sempre più settoriali, territoriali. E, per quanto ci riguarda, occorrendo definirne la dimensione.

Il modello mette, di certo, in crisi i tradizionali criteri della gerarchia e della competenza e mette in crisi, pure, il principio di legalità per erodersi il «*momento autoritativo nel processo di formazione del diritto*»[13].

Il rischio che la legge "negoziata" possa soddisfare taluni e deludere altri può attenuarsi garantendo una effettiva e piena partecipazione e condivisione delle articolazioni della statualità, anche mediante organi rappresentativi.

In siffatto contesto muta anche il ruolo del Giudice costituzionale, a cui si chiede una ricomposizione unitaria dell'ordinamento per garantire l'uguaglianza sostanziale «*non già nell'applicazione meccanica di regole astratte, bensì nell'ambito di un sistema fluido di*

11 è una "*norma di principio*" e dimostra la validità del criterio della dimensione degli interessi nella delimitazione delle competenze.

[12] S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., p. 67.

[13] P. A. Capotosti, *Tendenze alla negoziazione degli interessi tra amministrazione e privati e principio di legalità*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 11192, I, p. 215 ss.

*"contratti sociali", flessibili, multipli e rivedibili a seconda delle situazioni concrete*»[14]. In sostanza «*la configurazione dell'attività legislativa come "funzione" ed il conseguente controllo sulla discrezionalità legislativa rappresentano quindi il prospettato passaggio dal principio di legalità tradizionale ad un principio superiore e più ampio di costituzionalità, nel cui ambito le inevitabili disparità di trattamento, introdotte dalla legislazione "negoziale" dello Stato… debbono trovare, in sede di sindacato di costituzionalità, la loro giustificazione nella "ragionevolezza" delle soluzioni adottate*»[15].

Intendere l'attività legislativa, quale funzione, significa prevedere un procedimento che consenta in ogni momento l'effettiva partecipazione delle articolazioni della statualità, consente di guardare al risultato, che è il momento realizzativo dell'interesse pubblico.

Pertanto, significa prevedere procedure condivise *ex ante* epurate da ogni forma di coercizione statale, da ogni presunzione di prevalenza dell'interesse statale. Si tratta di nuovi percorsi, oggi necessari, ulteriormente valorizzati con l'affermarsi dello Stato digitale. Invero si è correttamente osservato che lo sviluppo tecnologico «*interagisce con l'evoluzione dello Stato sociale e con i processi di integrazione, perché mette in rilievo il ruolo assunto, ai diversi livelli di governo, dalle "reti" che interconnettono tanto l'erogazione dei servizi pubblici, quanto la produzione dei beni pubblici, con le condizioni di vita degli individui e della società, dando luogo ad effetti che non sono meramente redistributivi, dal momento che richiedono non tanto la promozione, quanto e soprattutto l'intervento in tutti i settori di tutti i livelli territoriali (statali, regionali e locali)*»[16].

Comincia ad emergere una incompatibilità tra logica del tradizionale riparto delle competenze per materie attuato secondo un modello unilaterale e per così dire autoritativo, che porta ad una conflittualità rimessa *ex post* alla Corte costituzionale ed una logica della dimensione negoziata dell'interesse, attraverso una condivisione *ex ante*, che comunque non esclude un rinnovato ruolo della Corte.

## 3. *Regionalismo differenziato e principio negoziale*

Come si è detto in questa direzione sembra muoversi l'art. 2 del ddl di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. (Atto S 615), norma costituzionale che tuttavia è espressione di un momento storico ormai risalente, al punto da dubitare taluno in ordine alla possibilità di una concreta attuazione, rappresentando

---

[14] P. A. Capotosti, *Tendenze alla negoziazione degli interessi tra amministrazione e privati e principio di legalità*, cit., p. 223.

[15] P. A. Capotosti, *Tendenze alla negoziazione degli interessi tra amministrazione e privati e principio di legalità*, cit., p. 223 s.: «*in questo senso, quindi, la ragionevolezza esprime la conciliazione plausibile tra valori e interessi confliggenti nel perseguimento dei fondamentali obiettivi del pieno sviluppo della persona umana e della garanzia della effettiva partecipazione all'organizzazione del Paese, proprio attraverso la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale*».

[16] S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., p. 48.

«*un contesto di rapporti tra materie statali e materie regionali ben più elementare di quello che l'esperienza ha poi via via rivelato*»[17].

A prescindere da questo, è interessante notare che il ddl prevede un negoziato con la Regione dopo che l'atto di iniziativa deliberato dalla stessa Regione, sentiti gli enti locali, viene trasmesso al governo. Prevedendosi altresì la partecipazione del Presidente della Giunta regionale interessata al Consiglio dei ministri che deve approvare lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e Regione.

Sullo schema sarà pertanto acquisito un parere della Conferenza unificata e saranno sentite le Camere che daranno (udito il Presidente della Giunta regionale interessata) atti di indirizzo. A cui potrà seguire un ulteriore negoziato tra stato e regioni.

Il momento negoziale, tuttavia, non deve essere visto come sede di "spartizione" orizzontale di materie, ma come sede di definizione della dimensione degli interessi che opera anche (forse principalmente) su un piano verticale, richiedendo per determinate politiche pubbliche (si pensi ad esempio alle politiche ambientali) il coinvolgimento di Stato e regioni[18]. E ciò in base al principio di adeguatezza «*il quale può richiedere interventi tanto statali, quanto regionali*»[19].

Il criterio di adeguatezza nella definizione negoziale della dimensione degli interessi richiede il confronto con i livelli essenziali delle prestazioni, per le "materie" riferibili ai diritti civili e sociali, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale.

In tal modo la concertazione è funzionale a definire i compiti amministrativi, quale concretizzazione degli interessi da cui ci si è mossi nel definire la dimensione[20]. Ciò comporta una particolare attenzione all'effettività delle politiche

---

[17] G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, p, 629; e ciò anche alla luce dei cospicui sviluppi della giurisprudenza costituzionale, vedi G. Tarli Barbieri, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.,* cit., p. 10.

[18] S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., p. 48 s.

[19] S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., p. 51 s. *L'adeguatezza, infatti, va intesa giuridicamente come «l'idoneità organizzativa dell'amministrazione a garantire l'"esercizio delle funzioni" e la sua misura è determinata dall'"esercizio unitario" della* funzione».

[20] S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., p. 70: «I*n tal senso, innanzi tutto, si situano le ipotesi in cui è lo Stato ad aprire le proprie materie alla collaborazione con le Regioni; in secondo luogo, si devono considerare le iniziative delle Regioni per ottenere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 116, comma terzo, Cost.); infine, si possono considerare i casi in cui si tratta di rendere più efficienti le competenze regionali che per adeguatezza richiedono interventi statali. In tutte queste evenienze, è evidente come non bastino, di per sé, gli atti concertativi tra gli esecutivi, ma occorre che siano coinvolte anche le assemblee rappresentative. Infatti, solo se si instaura anche una collaborazione tra legislatori che abbia ad oggetto la legislazione statale di deroga del riparto delle competenze, il regionalismo italiano potrebbe aspirare, in fatto, ad una dimensione, per un verso, più equilibrata, giacché terrebbe conto dei poteri dei Consigli regionali,*

pubbliche; pertanto attenzione all'organizzazione amministrativa, alle risorse, ai mezzi e al personale.

Si è correttamente sottolineato come l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. dovrebbe essere accompagnata non dalla soppressione, ma da una riorganizzazione delle amministrazioni centrali[21]. Infatti, il regionalismo «*non comporta un affievolimento e un deperimento, ma un profondo cambiamento del ruolo (e della cultura) delle istituzioni centrali, chiamate a svolgere ruoli nuovi di garanti attivi dell'unità e del coordinamento del sistema*»[22]. Pertanto, «*il distacco di quote di funzioni per aree territoriali circoscritte… introduce l'esigenza di modularità e interlocuzioni differenziate che questo centro, oggi in evidente difficoltà anche solo per l'amministrazione ordinaria, non è in grado di assicurare*»[23].

Inoltre, nodale diviene la questione del ruolo delle autonomie locali e del loro coinvolgimento nelle procedure di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., in mancanza del quale appare evidente il pericolo di un neocentralismo regionale[24]. Si tratta di una questione di non poco conto.

---

*e, per l'altro, più proficua, in quanto cesserebbe la conflittualità sulla determinazione di ogni singolo aspetto dello svolgimento delle funzioni amministrative*».

[21] G. Tarli Barbieri, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.,* cit. p. 6.

[22] F. Bassanini, *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali,* in *Astrid rassegna, n. 6/2019, www.astridonline.it,* p 20*: «questa incomprensione, già de iure condito, ha finito per alterare «l'equilibrio dinamico tra unità e differenziazione che caratterizza il policentrismo normativo, ha accentuato la confusione e sovrapposizione delle competenze, ha incentivato la resistenza ostruzionistica delle amministrazioni statali al trasferimento di poteri e competenze, ha prodotto una conflittualità ormai insostenibile*».

[23] M. Cammelli, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.,* in *Astrid rassegna, n. 10/2019 (www.astrid-online.it),* p. 5.

[24] G. Tarli Barbieri, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, cit., p. 134, 153 e 155 ss.; G. Tarli Barbieri, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.,* cit., p. 31. Relativamente al problema del coinvolgimento degli enti locali si è osservato che la questione del loro coinvolgimento nella definizione delle forme e condizioni particolari di autonomia, va vista «*nell'ottica di un rafforzamento complessivo degli enti locali e del rispetto del principio di sussidiarietà, a maggior ragione in considerazione del "peso" politico e istituzionale di alcune grandi Città che, almeno fino ad oggi, non sembrano avere avuto un ruolo centrale nel processo di definizione dell'autonomia differenziata. Occorre infatti tenere conto dell'autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali e quindi del rischio che l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. possa alimentare un ulteriore fenomeno di "centralismo regionale" anche sul piano dell'amministrazione e quindi una nuova stagione di contrapposizioni tra le Regioni e i "loro" enti locali. Le forme di coinvolgimento degli enti locali ricadono, anch'esse, nell'autonomia statutaria delle Regioni. Come è noto, l'art. 123, comma 4, Cost. prevede che «in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali». Come è noto, da più parti si evidenzia una crisi dei Consigli delle autonomie locali (CAL), imputabile anche (ma non solo) alla composizione di tali organi, in molti casi pletorica e tale da vedere la compresenza paritaria di soggetti troppo diversi quanto a rappresentatività (Sindaci di Comuni capoluogo; Sindaci di Comuni piccoli); d'altra parte non in tutte le Regioni è stato dato seguito ad un'esigenza di revisione derivante dalla c.d. legge "Delrio", dalla trasformazione cioè delle Province e dalla costituzione delle Città metropolitane (anche per questo, in non poche Regioni*

I timori di Giovanni Miele verso il federalismo non riguardavano solo (o meglio, tanto) i «*deleteri effetti politici, previsti e imprevedibili, che si sarebbero accompagnati a un simile avvenimento… un deplorevole regresso così rispetto alla storia particolare del nostro paese, dove la nazionalità, il costume, la religione, la stretta partecipazione delle popolazioni ad eventi di comune interesse, la integrazione economica delle varie parti, hanno creato una salda tradizione unitaria*».

I timori di Giovanni Miele riguardavano piuttosto il fatto che «*il formarsi di tanti piccoli stati nella nostra penisola avrebbe portato ad accrescere soverchiamente organi e funzioni con un'enorme aggravio di spese*»[25].

Questo perché Miele è consapevole che la Costituzione ha voluto fare della regione «*piuttosto un ente di decentramento legislativo che di decentramento amministrativo*»[26], con una funzione, come ebbe a dire Costantino Mortati in Assemblea costituente prevalentemente direttiva, normativa, d'impulso, di controllo.

Il che sembra oggi in linea con quanto prevede l'art. 118, 1° comma della costituzione, per cui le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni *salvo che*, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

---

*accanto al CAL rimangono sedi di concertazione/ confronto tra la Regione e gli enti locali a livello di Esecutivi, ora con competenza generale, ora con competenza settoriale)* G. Tarli Barbieri, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, cit., p. 153 s., G. Tarli Barbieri, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.,* cit., p. 16 s.).

L'Autore individua ulteriori questioni: l'emendabilità del disegno di legge di approvazione delle intese, la questione del coinvolgimento dei Consigli regionali, il ruolo della conferenza Stato regioni, la legittimità della richiesta di maggiore autonomia da parte di regioni dissestate, la durata delle intese e la previsione di procedimenti di verifica della attuazione, la possibilità di intese tra regioni che richiedono un "comune paniere di funzioni".

[25] G. Miele, *La regione nella Costituzione italiana*, Firenze, 1949, p. 15.

[26] G. Miele, *La regione nella Costituzione italiana*, cit., p. 24.

# Un'autonomia differenziata non troppo speciale

di Roberto Cavallo Perin

Un profondo ringraziamento agli organizzatori per avermi invitato, alla prof. Maria Immordino, al prof. Gaetano Armao, alla prof. Caterina Ventimiglia e a tutti coloro che hanno reso possibile questa bellissima accoglienza.

Il convegno ha messo già in evidenza molte delle questioni essenziali, mi limito ad alcune considerazioni che data l'ora posso solo esporre per punti.

Anzitutto quale natura giuridica abbia l'intesa prevista dall'art. 116 Cost.: quella di un vero e proprio atto di volontà oppure anche e soprattutto d'accertamento della possibilità di ulteriori forme e condizioni d'autonomia, a cominciare dalla capacità delle Regioni che richiedono l'attribuzione di nuove funzioni amministrative (art. 11, cod. civ.), nel senso di adeguatezza dell'organizzazione della Regione di destinazione a ricevere nuove funzioni e servizi (art. 118, co. 1°, Cost.). Quest'ultima soluzione s'impone se si ritiene che il fondamento dell'autonomia differenziata non ponga una norma in deroga verso i principi di attribuzione delle funzioni alle Regioni, che anche letteralmente si riferiscono a tutti gli organi e enti della Repubblica italiana, cioè anche alle Regioni, non solo ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane (art. 118, co. 1°, Cost.).

La seconda considerazione è che non credo che la norma posta a fondamento dell'autonomia differenziata (art. 116, co. 3°, Cost.) possa consentire di mutare le Regioni a statuto ordinario – via intesa – in Regioni a statuto speciale, poiché la norma in esame indica una autonomia che si sostanzia più precisamente in *ulteriori* forme e condizioni, che si distinguono perciò dall'autonomia speciale che la precede negli enunciati dello stesso articolo costituzionale, che invece trovano fondamento in una norma costituzionale, che è fonte dei rispettivi statuti (art. 116, co. 1°).

Al contrario per le Regioni a statuto ordinario ove le ulteriori forme e condizioni sono l'oggetto di una legge ordinaria, ulteriormente limita nell'oggetto alle materie concorrenti e alle esclusive sull'organizzazione della giustizia di pace, alle norme generali sull'istruzione, alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; legge ordinaria che è rinforzata dall'iniziativa della Regione, dall'intesa tra Stato e Regioni, nonché dal dovere di sentire gli enti locali.

L'attuale progetto di riforma approvato al Senato della Repubblica e più volte considerato in questo convegno parla di trasferimento delle competenze nelle materie, ma non precisa se intenda riferirsi al trasferimento delle funzioni amministrative o se intenda coinvolgere in vario modo anche le funzioni legislative. Non è chiaro infatti se l'attuazione di ulteriori forme e condizioni dell'autonomia differenziata possa determinare un ampliamento dell'ambito legislativo

regionale sino al punto di potere riclassificare una materia di competenza esclusiva dello Stato come materia regionale, con una sorta di *de-costituzionalizzazione* della fonte normativa degli elenchi di cui all'art. 117, che – secondo uno schema teorico ormai chiarito – cesserebbero di avere efficacia all'emanazione della legge ordinaria che recepisce l'intesa, dando attuazione all'autonomia differenziata (art. 116 u. c. Cost.). Se la rottura con il precedente sistema delle fonti può essere ritenuta significativa, non altrettanto lo è forse l'effetto di sistema che è ragionevole attendersi.

La questione è evidente con le materie di competenza concorrente che – anche ove riclassificate come competenza esclusiva regionale – determinerebbero la formale estinzione del potere statale di definire leggi di principio nelle materie medesime, fermo restando la disciplina unitaria di principi generali dell'ordinamento a tutela degli interessi nazionali, che riguarda qualsiasi competenza anche esclusiva delle Regioni a statuto ordinario, sin dai primi giudizi della Corte costituzionale sul titolo V (Corte cost. 303 del 2003).

Quanto al trasferimento di funzioni amministrative, si è detto che il limite espresso è dato dall'art. 119 Cost. con grave limitazione sul calcolo delle risorse che sono attualmente disponibili al bilancio dello Stato, comprensive di quelle che potranno essere sottratte negli anni a venire per contribuire alla riduzione dell'indebitamento, con la conseguenza che sono da intendersi come *rebus sic stantibus* ciò che le intese assegnano di personale e quote di bilancio statali unitamente al trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni.

Le considerazioni sinora esposte mi pare che confortino l'idea che le ulteriori forme e condizioni di autonomia fondino più una scelta di completamento delle autonomie ordinarie (più che d'equiparazione alle autonomie speciali), da parte di quelle Regioni che possano accompagnare le intese con una analisi d'intelligenza artificiale sulle effettive capacità di gestione, di una o più funzioni, o di uno o più servizi pubblici, mantenendo una forte cooperazione tra Stato e Regioni in una rete che in ogni settore assume in via crescente una dimensione nazionale (istruzione e sanità) ove non europea o internazionale (beni culturali o ambiente) senza perciò negare un forte radicamento locale nell'erogazione, sempreché il centro (Stati o Ue) assuma il compito di essere garante del funzionamento dei punti rete in cui avviene l'erogazione delle funzioni e dei servizi su base regionale o ulteriormente locale.

# Regionalismo differenziato, funzioni amministrative ed unità della repubblica

di Edoardo Giardino

Sommario: 1. L'ambito di analisi. – 2. Il tipo di potere differenziabile: il declino della funzione legislativa e la vocazione amministrativa delle Regioni. – 3. La misura del potere differenziabile tra pretese autonomistiche ed unità della Repubblica. – 4. Il rischio della duplicazione delle funzioni amministrative e dei costi a carico della finanza pubblica. – 5. L'esigenza di uniformare e il bisogno di semplificare.

## 1. *L'ambito di analisi*

Se si intende indagare, compiutamente, il regionalismo differenziato, così come contemplato dall'art. 116, co. 3[1], della Costituzione, non si può prescindere dall'analizzare il processo di conferimento delle funzioni amministrative e, in particolare, il loro trasferimento, quindi, la dismissione definitiva della titolarità del potere dallo Stato alle Regioni. Ciò presuppone due ambiti di analisi relativi: l'uno, al tipo di potere differenziabile; l'altro, alla sua misura.

Ed invero, qualsivoglia conferimento funzionale che operi tra variegati livelli territoriali determina non solo la rivisitazione delle conferenti regole, quanto, sovente, l'istituzione di nuovi uffici, il trasferimento di personale e l'attribuzione di risorse[2], donde l'esigenza di operare nella rigorosa osservanza del vincolo

[1] *Ex* art. 116, co. 3, Cost.: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere *l)*, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n)* e *s)*, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regio ne interessata».

[2] Cfr. M. Gorlani, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *www.ipof.it*, n. 1/2023, 50-51, il quale osserva che tali conseguenze sono state già sperimentate "nel 1972, nel 1977 e ne 1998, e si è sempre dovuto constatare le difficoltà di dare attuazione a tali progetti di decentramento, che non a caso hanno richiesto diverse fasi e molti anni. A maggior ragione se si dovesse procedere al contestuale spostamento di tutte le materie richieste, anche perché si tratterebbe comunque di un trasferimento temporaneo e asimmetrico, che imporrebbe di mantenere comunque uffici statali per tutte le competenze trasferite ad alcune Regioni e non ad altre; così che l'attuazione del regionalismo differenziato comporterebbe plausibilmente maggiori costi rispetto a quelli sino ad oggi conosciuti. Un simile assetto rischierebbe inoltre di generare maggiore confusione normativa e amministrativa, in

del buon andamento amministrativo, così da preservare non solo l'economicità dell'azione, quanto l'efficienza dell'organizzazione.

Non è superfluo osservare che il concetto di differenziazione sia già assorbito dalla stessa nozione di autonomia, essendo di questa la naturale manifestazione[3].

L'autonomia, infatti, quale classifica figura organizzatoria, altro non è che il fisiologico strumento attraverso il quale l'ordinamento consente alle singole comunità di dotarsi ed avvalersi, soprattutto, di un proprio assetto normativo e di una propria organizzazione amministrativa, così da differenziarsi dallo Stato e dagli altri enti territoriali. Di essa, a ben vedere, è preferibile fornire una declinazione che ne esalti i limiti, quindi che sia capace di esprimere "non tanto l'indipendenza, quanto la non dipendenza; non l'autodeterminazione ma la non eterodeterminazione; non la libertà ma la non soggezione; non l'originarietà ma la non derivazione; non la suità ma la non implicazione"[4].

Di qui, la necessità di ben vagliare le conseguenze sortite dall'applicazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione onde scongiurare esiti contrari alla funzionalità degli apparati amministrativi e, più in generale, all'unità giuridica ed economica della Repubblica.

## 2. *Il tipo di potere differenziabile: il declino della funzione legislativa e la vocazione amministrativa delle regioni*

I processi di riforma, che riguardano il ruolo e le funzioni delle Regioni, devono essere preservati dal solito equivoco di rinvenire nel potere legislativo la funzione centrale e dirimente, al cui cospetto il potere amministrativo opererebbe in una dimensione marginale o, per meglio, collaterale.

A ben vedere, le Regioni, ormai da tempo, vivono compresse in una sorta di morsa tra l'Unione europea e il legislatore nazionale, che trova una sua riprova nel «metodo inaugurato nei rapporti tra centro e periferia per effetto del P.N.R.R. dove i vincoli reciproci per 'funzioni' appaiono più di natura procedimentale, comunque amministrativa, e meno di delimitazione o rivendicazione di frammenti di competenze legislative»[5].

---

un ordinamento multilivello in cui già oggi sono assai frequenti le incertezze e i conflitti di competenza tra livelli territoriali". Sul regionalismo differenziato rispetto alle Regioni a statuto speciale, cfr. M. Immordino, *Introduzione. Verso quale specialità*?, in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato* (a cura di M. Immordino, N. Gullo, G. Armao), Napoli, 2021, 9 ss.

[3] M. Gorlani, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie,* cit., 51.

[4] Cfr. M.S. Giannini, *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, 357.

[5] A. Barbera, *Il 'peccato originale' delle Regioni,* in *Il futuro delle Regioni* (a cura di R. Bin – F. Ferrari), Napoli, 2023, 63.

Si può, pertanto ritenere che la prima causa dell'agire regionale non si rinviene nella legislazione bensì nell'amministrazione, quindi, nella sua capacità di decidere, operare, erogare e soddisfare, quotidianamente, i bisogni delle comunità amministrate, le quali trovano, proprio nell'agire amministrativo, la risposta immediata alle loro pretese.

Del resto, e non da oggi, la funzione legislativa tende sempre più ad essere ininfluente, la stessa essendosi del tutto "isterilita"[6], se si considera che "ciascuna regione adotta non più di una trentina di leggi all'anno. Di queste circa la metà sono variazioni di bilancio, riconoscimenti di debiti fuori bilancio e simili. Un'altra parte cospicua è dedicata al personale e a modeste variazioni dell'organizzazione amministrativa dell'ente, infine quantitativamente non trascurabile è anche la legislazione di modifica di leggi pregresse"[7].

La potestà legislativa delle Regioni, pertanto, non incide significativamente sugli interessi della collettività, a fronte dell'inverarsi di una nuova conformazione del potere regionale, che, a dispetto dei tentativi di cui alla nota Riforma del Titolo V Parte II della Costituzione, si rivela sempre più a vocazione prevalentemente, se non essenzialmente, amministrativa, laddove la funzione legislativa esprime ormai soltanto i postumi di una identità storico-culturale che, se male intesa e mal coltivata, si traduce in una mera autoreferenzialità.

## 3. *La misura del potere differenziabile tra pretese autonomistiche ed unità della Repubblica*

Non è superfluo osservare che nessuna funzione amministrativa si esaurisce in una sola materia, donde l'elaborazione della Corte costituzionale di non pochi criteri volti a "ricondurre nell'una o nell'altra etichetta la singola funzione o per coordinare i diversi possibili interventi normativi (concorrenza di competenze; materie trasversali; principio di prevalenza e principio di leale collaborazione)"[8].

Del resto, il ricorso all'idea di 'materia trasversale' costituisce una necessità derivante dal carattere dinamico e, per molti versi, inafferrabile della nozione stessa di 'materia', considerata la sua "inevitabile e capillare interdipendenza"[9] nonché l'insopprimibile "esigenza di uniformità e coerenza normativa"[10].

In caso contrario, ossia laddove si negasse in radice allo Stato la titolarità di siffatti poteri trasversali, si vulnererebbe l'unità economica e giuridica dell'ordi-

---

[6] P. Ciarlo, *L'inevitabile nanismo legislativo delle Regioni e il loro avvenire amministrativo*, in *Il futuro delle Regioni* (a cura di R. Bin – F. Ferrari), cit., 102.

[7] *Ibidem.*

[8] M. Gorlani, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie,* cit., 53.

[9] *Ibidem.*

[10] *Ibidem.*

namento, sol che si consideri, ad esempio, quanto potrebbe accadere in ordine alla tutela della salute, alle norme generali sull'istruzione, al governo del territorio, alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, alla tutela della concorrenza, al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, all'ordinamento della comunicazione nonché alla produzione, al trasporto e alla distribuzione nazionale dell'energia.

Del resto, l'obiettivo di modernizzare la società, nei suoi bisogni e nelle sue aspirazioni, è stato sovente perseguito grazie all'uniformità normativa garantita dall'unicità della decisione statale, vieppiù necessaria per scongiurare e superare veti campanilistici, aspirazioni localistiche ed interessi di parte, che maturano e si manifestano, solitamente, in sede locale.

La rimozione dei principi fondamentali dettati dallo Stato dequota, da un lato, l'unità della Repubblica e, dall'altro, il vincolo di eguaglianza che permea e conforma le pretese della collettività. Di qui, l'inverarsi di pericolose conseguenze divisive che potrebbero non solo inficiare il senso di appartenenza quanto aggravare le ataviche differenze tra Nord e Sud del Paese.

E tutto questo vale pur nella consapevolezza del "carattere elastico"[11] della nozione di unità riferita alla Repubblica, considerata la cornice appunto unitaria fornita dalla novellata Costituzione, se si considerano: "i limiti alla potestà legislativa di cui all'art. 117, 1° co.; l'attribuzione della potestà legislativa statale esclusiva nelle materie di cui all'art. 117, 2° co. e, in particolare, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui alla lett. m); i principi fondamentali di cui all'art. 117, 3° co.; il riferimento all'esercizio unitario delle funzioni amministrative di cui all'art. 118, 1° co.; i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, il fondo perequativo, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali di cui all'art. 119 il potere sostitutivo di cui all'art. 120, 2° co.; il limite dell'armonia con la Costituzione di cui all'art. 123"[12].

Quanto sin qui osservato, pertanto, deve indurre ad un'applicazione prudente e ragionevole dell'art. 116, co. 3, della Costituzione, così da contenere almeno il grado di entropia che caratterizza – e non da oggi – i rapporti tra lo Stato e le Regioni, in linea con la stessa Costituzione, il cui art. 5 non sembra legittimare processi di dismissione radicale delle materie oggetto di legislazione concorrente[13].

---

[11] Cfr. R. Bifulco, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), vol. I, Torino, 2006, 143.

[12] *Ibidem*. Sulle esigenze unitarie rinvenibili nell'ordinamento italiano, cfr., altresì, Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303.

[13] Cfr. S. Pajno, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi,* in *federalismi.it*, 4 marzo 2020, 116, secondo il quale: «si può senza titubanze escludere che tramite lo strumento di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. si possa operare una sorta di "*dismissione totale*"

E ciò nella consapevolezza che quanto più si esasperano le diversità normative tanto più generano diversità, foriere, a loro volta, di significative e laceranti disuguaglianze[14].

## 4. *Il rischio della duplicazione delle funzioni amministrative e dei costi a carico della finanza pubblica*

Volendo compendiare la tipologia di funzioni amministrative suscettibili di trasferimento, è utile rievocare la seguente elencazione: «I. Funzioni svolte dall'amministrazione periferica dello Stato (…) II. Funzioni svolte dall'amministrazione centrale dello Stato con riferimento al territorio della singola Regione richiedente (…) III. Funzioni svolte dall'amministrazione centrale unitariamente per l'intero ordinamento (…) IV. Funzioni attualmente attribuite ad enti subregionali (…) V. Funzioni "nuove" create appositamente dalla legge di differenziazione"[15].

Ebbene, ragioni di coerenza con il fine perseguito indurrebbero a scongiurare una inutile duplicazione di funzioni, fonte, a sua volta, di un ulteriore

---

delle competenze statali, definendo tale quel complesso di scelte devolutive (…) investendo tutti gli ambiti materiali consentiti, in relazione a tutte le forme di autonomia e a tutte le competenze che sia possibile reperire in quelle materie, e rivolta a tutte le Regioni. Tale esito sarebbe senza dubbio contrastante con l'equilibrio tra unità ed autonomia richiesto all'art. 5 Cost., e – nella presente situazione costituzionale – inverato dal complesso delle norme del Titolo V della Parte II della Costituzione. Risulta infatti chiaro che l'ipotesi della *dismissione totale* rinnega platealmente quel punto di equilibrio complessivamente fissato dal legislatore della riforma costituzionale del 2001. Anche se il *testo* costituzionale, *prima facie,* non indica limiti quantitativi alla differenziazione, possiamo però escludere dal novero delle strade percorribili quella della *dismissione totale*».

[14] È stato osservato che "(i)l rapporto dell'art. 5 con l'art. 3 è tra i più aperti all'evoluzione della forma di Stato. Il progressivo rafforzamento delle autonomie territoriali, soprattutto nell'ipotesi in cui queste dovessero assumere un assetto federale, potrebbe mettere a rischio l'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale, fissato nell'art. 3, 2° co. Quanto agli aspetti applicativi del principio di eguaglianza formale, si può forse distinguere, solo in via preliminare, tra un livello *infra*regionale e un altro *inter*regionale: nell'ambito del primo livello si osserva che al principio di eguaglianza sono sottoposte tutte le funzioni degli enti territoriali, e in primo luogo quelle normative; nell'ambito del secondo bisogna riconoscere che quanto più si rafforzano le potestà normative, tanto più bisogna ammettere, sulla scorta di quanto accade negli Stati federali, l'esistenza di disuguaglianze. E tuttavia giova ripetere quanto si è osservato a proposito del rapporto tra art. 1 e art. 5, vale a dire che i rapporti causa-effetto non possono essere stabiliti in via di principio, ma in concreto. E dunque, anche tra principio autonomistico ed eguaglianza, il rapporto non è, di necessità, inversamente proporzionale, ma strettamente dipendente dalle forme assunte dall'ordinamento giuridico" (R. Bifulco, *Art. 5*, cit., 137). In argomento, sia consentito rinviare a E. Giardino, *Il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali,* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2021, 89 ss.

[15] Cfr. S. Pajno, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi,* cit., 121 ss.

disordine amministrativo, che genererebbe defatiganti sovrapposizioni, le quali rallenterebbero, se non precluderebbero del tutto, la compiuta cura dell'interesse pubblico.

Ed invero già M.S. Giannini rimarcava che «se (…) si volesse dar attuazione effettiva al disposto dell'art. 5 Cost., occorrerebbe pensare salvo casi particolari ad un decentramento regionale delle amministrazioni dello Stato in modo che l'organo regionale abbia tutte le attribuzioni operative oggi dell'organo centrale (…) Il decentramento dell'organizzazione dello Stato è condizionato dalla conformazione del potere centrale»[16]. L'Autore, in tal modo, offriva una lettura dei processi devolutivi evidentemente riflesso di quell'orientamento alla cui stregua lo Stato non doveva "più avere organi periferici, salvo che per le funzioni della propria azienda e per quelle degli interessi esterni (difesa e potestà estera)"[17].

La duplicazione funzionale, altresì, inevitabilmente lieviterebbe i costi, che, a loro volta, incrementerebbero il debito pubblico, donde la loro ingiustificabilità, *a fortiori* a fronte di quanto disposto dagli artt. 81 e 97 della Costituzione.

E ciò perché il processo traslativo di funzioni non si consuma nel ristretto perimetro della relazione Stato/Regione, lo stesso afferendo all'intera Repubblica e, in specie, al suo complessivo assetto costitutivo così come delineato dall'art. 114, co. 1, della Costituzione[18].

## 5. *L'esigenza di uniformare e il bisogno di semplificare*

È stato osservato che l'idea di Nazione sia storicamente "associata a un territorio delimitato da un frontiera, un confine, entro il quale si esercita la sovranità dello Stato"[19]. Tuttavia, tanto il territorio quanto i confini hanno, nel corso del tempo, smarrito la loro rilevanza in ragione di un inarrestabile processo di globalizzazione volto ad annullare le distanze, ridimensionare le diversità e radicare il bisogno di regole comuni.

Si è inverata, così, una nuova dimensione che, proprio perché vocata ad una

---

[16] M.S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato,* in Id., *Scritti,* vol. VII, Milano, Giuffrè, 2005, 337.

[17] M.S. Giannini, *Del lavare la testa all'asino*, in Id., *Scritti*, vol. VII, Milano, 2005, 421.

[18] In argomento, cfr. A. Patroni Griffi, *Il regionalismo differenziato e la coesione territoriale,* in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del convegno su *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, organizzato dall'Università degli studi di Milano, Centro studi sul federalismo, 2019, 18; S. Pajno, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi,* cit., 124.

[19] S. Cassese, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?,* Bologna, 2016, 72. L'Autore ritiene, altresì, che "territorio e confini si indeboliscono. Le comunicazioni superano i territori e non possono essere tenute completamente sotto controllo dagli Stati (Internet), alcuni beni e servizi circolano liberamente grazie al mutuo riconoscimento, il potere di regolazione si distacca da uno specifico territorio" (Id., *op. ult. cit.*, 73).

visione universalistica, altresì del diritto, postula non solo l'uniformità del regolare quanto la semplificazione dell'amministrare.

In tal contesto, posto che "(l)o Stato non è più il protagonista assoluto della scena pubblica"[20], si delinea un assetto ordinamentale segnato "da percorsi (…) meno rigidi e più capaci di assecondare una accresciuta gamma di bisogni giuridici"[21].

In particolare, l'idea della sussidiarietà, che permea l'intero Titolo V Parte II della Costituzione, esprimendo la «propensione (…) a radicare la prossimità dei governanti e delle loro decisioni ai governanti»[22], si afferma come «condizione di libertà»[23], che postula, da un lato, il superamento «della unità di un potere centralizzato»[24] proprio per assicurare «l'espansione di spazi di libertà»[25] e, dall'altro, quale valore indefettibile, la «"prossimità" dei governati e delle loro decisioni ai governanti»[26].

Il regionalismo differenziato rappresenta, così, l'emblema di siffatto processo, rivelandosi il metodo più efficace per implementare le diversità territoriali in ragione di un amministrare oltremodo autonomo e differenziato.

Di qui, l'inverarsi di una pluralità di assetti istituzionali che animano e generano diversità di azione e di decisione, in antitesi con il bisogno di uniformare e semplificare onde competere ed affrontare le sfide di una dimensione sempre più globalizzata[27].

È, pertanto, necessario coniugare l'anelito di libertà localistica con l'unità della Repubblica, onde non "svalutare oltremisura istanze unitarie (…) pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale"[28].

E ciò proprio nel segno del significato più autentico di sussidiarietà, che non nega ma anzi valorizza la sua attitudine ascendente, in quanto se "l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato"[29].

---

[20] S. Cassese, *Il diritto globale*, Torino, 2009, 31.

[21] M.R. Ferrarese, *Prima lezione di diritto globale*, Roma-Bari, 2012, 146.

[22] A Moscarini, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti. Contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Padova, 2003, 29.

[23] M. Luciani, *A mò di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia,* in *Quale dei tanti federalismi?,* Padova, 1997, 244.

[24] *Ibidem.*

[25] *Ibidem.*

[26] *Ibidem.*

[27] Secondo A. Cariola (*Art. 116,* in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), vol. III, Torino, 2006, 2189) "il trattamento differenziato mal si concilia (…) con le ragioni di un assetto istituzionale semplificato, se così può dirsi, che vede con diffidenza deroghe ad un'omogeneità che appare rispettosa di un modo di intendere l'eguaglianza nei rapporti tra centro e periferie (e concretamente tra i rispettivi ceti politici), atteso che ciò può dar luogo a spinte rivendicazioniste (difficilmente giustificabili davanti all'elettorato nazionale) ed al limite a tendenze centrifughe".

[28] Corte cost., n. 303/2003.

[29] Corte cost., n. 303/2003.

Quanto detto, se, da un lato, induce ad escludere che "le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale"[30], dall'altro, costringe a ribadire che "solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto"[31].

Tutto questo è possibile se si declina la sussidiarietà nella sua dimensione non già statica (intesa come attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni) bensì dinamica così, quindi, da non intenderla "come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie"[32].

Sarà, così, possibile coniugare l'unità della Repubblica e il regionalismo differenziato se la riforma in atto, che incide sull'equilibrio costituzionale dei rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica, non anteporrà, alla reale tutela dell'interesse pubblico ed al corretto funzionamento delle relazioni interistituzionali, logiche di potere[33] e, men che meno, logiche di partito.

A tal fine, sarà necessario coinvolgere, compiutamente, l'intero assetto autonomistico-territoriale onde contemperare tutti gli interessi coesistenti, inclusi quelli che riguardano la dimensione solidaristica, che è riflesso eloquente delle istanze unitarie[34].

[30] Corte cost., n. 303/2003.

[31] Corte cost., n. 303/2003.

[32] Corte cost., n. 303/2003.

[33] In argomento, cfr. M.S. Giannini, *Del lavare la testa all'asino*, cit., 428.

[34] Cfr. A. Cariola, *Art. 116*, cit., 2193.

# Ruolo degli Enti locali: dalla consultazione da parte della Regione all'assegnazione di una parte delle funzioni trasferite. Ovvero, della ambigua collocazione istituzionale (e dello sfortunato destino politico?) degli Enti locali nel sistema costituzionale italiano di governo multilivello

di Roberto Di Maria*

SOMMARIO: 1. Breve premessa: la "travagliata vicenda" degli Enti locali nell'ordinamento costituzionale italiano. – 2. Coinvolgimento procedurale e responsabilità funzionale degli Enti locali nel d.d.l. c.d. "Calderoli": quattro criticità. – 3. Considerazioni conclusive.

## 1. *Breve premessa: la "travagliata vicenda" degli Enti locali in Italia*

Non può negarsi – a parere di chi scrive – che gli Enti locali (di seguito "EE. LL.") siano stati oggetto di alterne vicende e fortune istituzionali, occorse lungo lo sviluppo normativo del sistema di governo multilivello repubblicano.

Per limitare il campo di indagine agli ultimi trent'anni, basti rammentare – *in primis* – la successione fra la legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. "Bassanini"), il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (c.d. "TUEL") e la legge di revisione costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (c.d. "riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione"); successione originata dall'impulso centrifugo delle disposizioni in materia di autonomia e decentramento delle funzioni amministrative, raccolto e convogliato poi nel Testo Unico – in particolare, nella distribuzione delle funzioni a livello comunale, provinciale e metropolitano – e rivisitato infine nella Costituzione, alla luce del nuovo assetto delineato soprattutto negli artt. 114 e 118[1].

Un vero e proprio "inseguimento" consumatosi nell'arco di due Legislature – indi apparentemente condiviso, già in epoca di "democrazia dell'alternanza", tanto dal Centrodestra quanto dal Centrosinistra – la cui univoca *ratio* pareva risiedere nella valorizzazione delle autonomie locali ed, in specie, della loro peculiare capacità amministrativa, apparentemente meglio rispondente alle esigenze sistematiche di efficienza ed efficacia nonché espressione più autentica del principio di sovranità popolare: la maggiore approssimazione dell'apparato

* Professore ordinario di diritto costituzionale, Università degli studi di Enna "Kore".

[1] Per ragioni di spazio non può approfondirsi il tema che, peraltro, è stato ampiamente arato in dottrina nonché ugualmente approfondito dalla giurisprudenza, sia costituzionale sia amministrativa. *Ex multis* – ed a titolo meramente riepilogativo – si rinvia a T. GROPPI e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001; nonché A. PIOGGIA e L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2007.

amministrativo pubblico all'utente-cittadino – appunto in ossequio ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – avrebbe dovuto infatti conferire alla relativa azione il crisma della "democraticità", in un contesto istituzionale "simil-federale"[2].

*In secundis*, deve rammentarsi la approvazione ed entrata in vigore – a distanza di circa tredici anni – della legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. "Delrio"), e la elaborazione ed approvazione parlamentare del d.d.l. di revisione costituzionale c.d. "Renzi-Boschi" (cfr. A.S. 1429-b, 13 ottobre 2015) poi bocciato, però, in sede di *referendum* costituzionale.

Anche in tal caso un "inseguimento", stavolta fra Legislatore ordinario e costituzionale, funzionale a ridisegnare l'ordinamento degli EE.LL. in ossequio – almeno secondo le proclamate intenzioni politiche – al contenimento della spesa pubblica (c.d. "spending review") attraverso il ridimensionamento dell'apparato politico-amministrativo locale: con la "legge Delrio" si era infatti provveduto a svuotare le Province delle loro competenze – mediante la devoluzione delle stesse a livello o comunale-metropolitano o regionale – nonché a sopprimerne gli organi istituzionali di rappresentanza politico-elettorale; sicché la successiva riforma "Renzi-Boschi" avrebbe avuto la finalità di conferire "copertura costituzionale" alla legge riscrivendo, in particolare, il combinato disposto dai succitati artt. 114 e 118 Cost. Iniziativa naufragata – come anticipato – all'esito del referendum del 4 dicembre 2016[3].

---

[2] Anche in argomento la riflessione dottrinale è più che abbondante. Qui ci si limita soltanto a richiamare la (alquanto schizofrenica) vicenda politica sottostante alla rassegnata sequenza di provvedimenti: dalla elaborazione ed approvazione della c.d. "riforma Bassanini" – non casualmente definita "federalismo a Costituzione invariata" – e del TUEL, prima, alla elaborazione del d.d.l. di revisione costituzionale, poi, promossi dall'allora Governo di Centrosinistra (cfr. XIII Legislatura); dalla approvazione del predetto d.d.l. ed entrata in vigore della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione alla (pressoché istantanea) elaborazione e presentazione di un ulteriore e nuovo d.d.l. di revisione costituzionale – la c.d. "Devolution" (cfr. A.S. 2544, 25 marzo 2004) – infine bocciato in sede referendaria, *ex* art. 138 Cost., invece promossi dal successivo Governo di Centrodestra (cfr. XIV Legislatura). Tanto basta – si ritiene – a descrivere la irrazionalità politica che ha caratterizzato, a cavallo del secondo millennio, la regolamentazione italiana del *multilevel system of government*; irrazionalità politica altresì ridondata, poi, anche sul piano istituzionale e vieppiù normativo.

[3] Alquanto significativa – ed altrettanto sintomatica – è la parallela vicenda occorsa in Sicilia ed avente ad oggetto la istituzione dei liberi Consorzi di Comuni; vicenda articolatasi lungo due Legislature regionali, la XV e la XVI, e che ha prodotto ben quattro provvedimenti: le leggi regionali siciliane 8 marzo 2012, n. 14; 27 marzo 2013, n. 7; 24 marzo 2014, n. 8; e 4 agosto 2015, n. 15. Nessuna delle quali – tuttavia – ha confermato ed asseverato l'intento politico dell'allora Presidente della Giunta regionale, On.le Rosario Crocetta, di "abolizione" delle Province; e che hanno semmai proiettato la Regione siciliana in una dimensione di assoluta – e, ad oggi, irrisolta – ambiguità politico-amministrativa, invero non differente da quella nazionale. In argomento sia consentito rinviare a R. Di Maria, *La legge regionale siciliana di istituzione dei "liberi Consorzi comunali": brevi note critiche sul processo di riforma dell'ordinamento degli Enti locali (e di governo territoriale) della Regione siciliana*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2014.

Un *excursus* che ha infine condotto alla attuale "terra di mezzo", popolata da una pletora di proposte di ritorno al passato ovverosia – in particolare – alla (ri) elezione degli organi istituzionali delle Province (i.e. Presidente e Consiglio) nonché, quindi, alla ricostituzione funzionale e politica del c.d. "Ente intermedio" (o di "area vasta")[4]; e nell'ambito della quale si iscrive, appunto, la presentazione del d.d.l. c.d. "Calderoli" (A.S. 615, 23 marzo 2023), intanto approvato dal Senato il 23 gennaio 2024.

Le criticità che si evidenzieranno *infra*, dunque, sembrano poter essere fisiologicamente ricondotte alla perplessa collocazione degli EE.LL. nel quadro costituzionale italiano ed in specie, sul piano funzionale, nel sistema di governo multilivello: è infatti nella "cultura costituzionale" – per come si è politicamente evoluta nella storia repubblicana e così come paradigmaticamente rappresentata dalle rassegnate vicende dell'ultimo trentennio – che si annidano i germi della svalutazione, o sottovalutazione, degli EE.LL. ovverosia del loro ruolo istituzionale e delle loro (inespresse) potenzialità politico-amministrative.

## 2. *Coinvolgimento procedurale e responsabilità funzionale degli Enti locali nel d.d.l. c.d. "Calderoli": quattro criticità*

Limitando l'ambito di analisi del d.d.l. di attuazione del c.d. "regionalismo differenziato" alle sole modalità di coinvolgimento, diretto ed indiretto, degli EE.LL. nell'ambito della suddetta procedura, possono rilevarsi – si ritiene – quattro significative criticità.

La prima attiene alle formule «sentiti gli Enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria» – di cui all'art. 2, co. 1, del d.d.l. – ed «assicurando la consultazione degli Enti locali» – di cui al

[4] Il riferimento è alla "Delega al Governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali", c.d. "TUOEL", del 4 agosto 2023, nonché alla "Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane", dell'1 giugno 2023; testi univocamente caratterizzati dal richiamo ai principi derivanti dal diritto dell'Unione europea e dalla Carta europea delle autonomie locali in merito alla centralità della figura dell'organo monocratico di Comuni, Province e Città metropolitane ed alla (conseguente) elezione a suffragio universale e diretto – ad esempio – del Presidente della Provincia. Analogamente, in Sicilia, è stata presentata la "Disciplina in materia di funzioni, organi di governo e sistema elettorale delle province e delle città metropolitane", il cui art. 1 prevede: «[i]n attuazione degli articoli 5, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e degli articoli 14, lettera o) e 15 dello Statuto regionale la presente legge detta disposizioni in materia di funzioni, organi di governo e sistema elettorale dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane istituiti, quali enti di area vasta, dall'articolo 1 della legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 e sue successive modifiche ed integrazioni»; ed il cui art. 6 stabilisce, altresì: «[i]l Presidente della Provincia è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente al consiglio del libero consorzio».

co. 5 del medesimo art. – entrambe descrittive del coinvolgimento degli EE.LL. nella procedura di determinazione, sia iniziale sia finale, della intesa ma in termini – invero – alquanto ambigui.

Tanto nella fase introduttiva, in cui la Regione interessata assume l'iniziativa mediante la predisposizione della bozza di intesa da sottoporre allo Stato (i.e. al Governo) ed in cui formula, dunque, una ipotesi devolutiva (i.e. individua le materie da trasferire) non ancora condizionata – e quindi, eventualmente, modificata – dall'intervento statale; quanto poi nella fase conclusiva – in cui perviene alla Regione lo schema definitivo della intesa, sì come prodotto della interazione dei diversi soggetti coinvolti, a livello sia statale sia regionale – sarebbe stato infatti opportuno un coinvolgimento sostanziale degli EE.LL., anche (ma non soltanto) perché poi titolari delle relative funzioni amministrative, ovvero dei servizi, connessi alle materie infine devolute.

Le indicazioni ricavabili dal testo normativo sono invece alquanto "spicce": si rinvia infatti *de plano* alle forme di concertazione fra Regioni ed EE.LL. disciplinate a livello statutario, nonché alla audizione degli Enti medesimi, ma senza alcuna ulteriore specificazione procedurale; il che potrebbe effettivamente comportare una – anche significativa – asimmetria interregionale, formale e sostanziale, rispetto alle modalità di compartecipazione degli EE.LL. alla materiale determinazione del contenuto della bozza: in tal senso sarebbe stato più opportuno, per ragioni sia di omogeneità sia di effettività, che il d.d.l. avesse dunque previsto *espressamente* e *specificamente* tali modalità di consultazione[5].

A ciò si aggiunga che – mentre in Senato è stato approvato un emendamento (cfr. n. 2.40 del 23 gennaio 2024) ai sensi del quale «prima dell'avvio del negoziato il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie da lui delegato informa le Camere e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dell'atto di iniziativa» – paradossalmente (o forse no, rispetto alle premesse) è stato invece respinto l'emendamento che avrebbe previsto: «sentito il Consiglio delle autonomie locali, di cui all'articolo 123, quarto comma, della Costituzione»; pertanto gli EE.LL. non sono, formalmente o ufficialmente, nemmeno destinatari di tale comunicazione.

La seconda perplessità riguarda il ruolo della Conferenza unificata e dunque, indirettamente e nel suo ambito, quello degli EE.LL.: invero, nelle intenzioni del

[5] A fronte della laconicità degli Statuti regionali in materia, è quindi possibile ipotizzare che le forme di consultazione degli EE.LL. comporteranno il coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali, istituito con legge regionale – *ex* art. 123, co. 4, Cost. – in tutte le Regioni ordinarie e speciali (tranne che nella Regione siciliana, nella quale è invece presente la "Conferenza permanente Regione-Autonomie locali" – istituita con decreto del Presidente della Giunta regionale, quale strumento di raccordo tra Giunta regionale ed esecutivi degli EE.LL. – ed in cui è ancora pendente il d.d.l. 1227/2022: "Istituzione del Consiglio regionale delle Autonomie Locali").

Governo, la competenza attribuitale per la formulazione di un «parere» sembra essere l'indice della compartecipazione (anche) delle Autonomie locali alla procedura di determinazione dei contenuti dell'intesa Stato-Regione; né a caso, nel co. 4 dell'art. 2 del d.d.l. è espressamente menzionato l'art. 8 del d.lgs. 281/1997, il quale implicitamente rievoca le materie ed i compiti di «interesse comune» delle Province e dei Comuni con quelle dello Stato e delle Regioni. Eppure, tale coinvolgimento pare essere stato sostanzialmente sterilizzato dalla ulteriore previsione della natura né obbligatoria né vincolante del medesimo: infatti, «decorso il […] termine» di trenta giorni dalla trasmissione alla Conferenza, lo schema di intesa preliminare è comunque mandato alle Camere per l'esame parlamentare (cfr. art. 2, co. 4).

Sicché è difficile immaginare – soprattutto alla luce della pregressa (ed invero alquanto infelice) esperienza italiana in materia di cooperazione interistituzionale e di negoziazione multilivello[6] – sia *se* sia *quanto* gli EE.LL. possano effettivamente difendere i propri interessi e quindi, tramite la Conferenza, incidere davvero sulla configurazione finale della intesa.

La terza perplessità riguarda l'*exitus* dei suddetti passaggi procedurali: ai sensi del co. 5 dell'art. 2, infatti, «il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo di cui al comma 4 e comunque una volta decorso il termine di novanta giorni, predispone lo schema di intesa definitivo al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario»; pertanto, sia il parere della Conferenza sia gli atti parlamentari di indirizzo devono essere valutati dal Governo al fine della predisposizione dello schema definitivo di intesa, salvo che non sia «necessario» un «ulteriore negoziato». Rispetto a tale previsione – già di per sé assolutamente evanescente – sorgono perlomeno due interrogativi: se tale negoziato sia speculare a quello inizialmente previsto nei co. 1-3 dell'art. 2 e se, quindi, l'eventuale ricorso al medesimo determini la "retrocessione" dell'intera procedura al suo *incipit* – ovverosia il suo integrale riavvio – oppure se si tratti soltanto di una "parentesi", che consente allo Stato ed alla Regione di manipolare lo schema di intesa – ulteriormente e successivamente – rispetto ai rilievi già formulati dalla Conferenza unificata e dalle Camere[7].

---

[6] In argomento si rinvia a A. Barbera e T. F. Giupponi, *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008, ed in specie – ivi – al contributo critico di R. Bin, *La cooperazione nel sistema italiano di "multilevel government"*.

[7] Né, peraltro, si comprende chiaramente a chi spetti stabilire se il previsto negoziato sia «necessario» e, vieppiù, sulla base della valutazione di quali parametri o esigenze obiettive dovrebbe fondarsi il relativo giudizio. Sul punto deve però registrarsi un dato positivo – conseguente alla approvazione, in Senato, del d.d.l. – ovverosia l'inserimento dell'emendamento ai sensi del quale «il Presidente del Consiglio dei ministri, ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo di cui al comma 4, riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata»; sicché tale previsione dovrebbe rendere quantomeno

Quale che sia, infine, la interpretazione autentica del suddetto disposto, gli EE.LL. sono stati estromessi – o comunque, significativamente emarginati – anche dalla relativa procedura di rinegoziazione.

Tanto premesso, sotto il profilo procedurale è allora possibile formulare una prima – generale ed interlocutoria – osservazione: in sede di *drafting* il Governo sembra aver voluto sacrificare il dibattito assembleare per valorizzare invece – almeno parzialmente – il metodo della concertazione e quindi – soprattutto – il ruolo degli Esecutivi, sia statale sia regionale: anche dal ruolo attribuito alla Conferenza unificata – che, insieme al Parlamento, è chiamata ad esprimere un parere tecnico – può infatti ricavarsi la prevalenza del percorso concertativo su quello parlamentare (eventualmente conflittuale); e nonostante tale ruolo appaia *ictu oculi* non particolarmente incisivo, deve rilevarsi che il suo contributo è – o sarebbe – comunque il prodotto di un organo i cui membri sono principalmente espressione degli Esecutivi, statale e regionale, e nel quale la rappresentatività degli EE.LL. è invero alquanto limitata[8].

La quarta ed ultima perplessità riguardava, infine, le modalità di attribuzione delle funzioni trasferite: nell'art. 6, co. 1, era infatti prevista una mera facoltà di successivo trasferimento delle funzioni, ottenute dalla Regione, al livello territorialmente più vicino ai cittadini: «le funzioni amministrative trasferite alla Regione […] *possono* essere attribuite […] a Comuni»; sicché tale formulazione – ed, in specie, il «possono» – si poneva in palese violazione dell'art. 118 Cost.[9].

Il Senato ha tuttavia approvato un emendamento integralmente sostitutivo dell'art. 6, co. 1, che – eliminando tale impropria facoltà – ha riprodotto il testo della disposizione costituzionale altrimenti violata: «Le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione *sono attribuite*, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitana e Regione, sulla base dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (cfr. emendamento n. 6.4).

A ciò deve aggiungersi che – sempre in Senato – è stato inserito un nuovo co. 1 all'art. 5 del d.d.l., ai sensi del quale «l'intesa di cui all'articolo 2 stabilisce i

---

trasparenti le ragioni, per parte del Governo, dell'eventuale abiura dei predetti atti di indirizzo.

[8] Infatti, sensi dell'art. 8, co. 2, d.lgs. 281/1997, della «Conferenza Stato-città-autonomie locali […] fanno parte […] il presidente dell'Unione province d'Italia – UPI ed il presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani – UNCEM [ed] inoltre quattordici sindaci designati dall'ANCI e sei presidenti di provincia designati dall'UPI». La Conferenza unificata – evocata nel d.d.l. – è l'organo in cui convergono appunto le Conferenze (art. 8, co. 1, d.lgs. 281/1997) e quindi la sua composizione è marcatamente di matrice "governativa".

[9] Elemento peraltro già evidenziato, in dottrina, da E. Bolognese, *La concreta attuazione del regionalismo differenziato: su alcune criticità del DDL Calderoli*, in R*ivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2023, pp. 833-834.

criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, *su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali* [corsivo aggiunto, ndr.]» di cui fanno parte, per queste ultime, «un rappresentante dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle Province d'Italia (UPI)»; sicché, rispetto al testo originario, è stato aggiunto un esplicito riconoscimento della rappresentanza procedurale a favore degli EE.LL.

Eppure – stante il tenore del testo, in cui ci si limita a richiamare il «rispetto del principio di leale collaborazione» nonché la «conformità all'articolo 118 della Costituzione» – non si fugge ancora alla sensazione che gli EE.LL. assumano il ruolo di meri "spettatori" o, tutt'al più, di "attori non-protagonisti" della procedura di determinazione ed implementazione della intesa Stato-Regione e quindi, più ampiamente, del complessivo processo politico-giuridico di differenziazione territoriale.

## 3. *Considerazioni conclusive*

Alla luce delle premesse osservazioni si comprende perché molti fra i primi commenti elaborati in dottrina, aventi ad oggetto la bozza originaria del d.d.l., fossero stati fortemente critici.

Tuttavia, al fine di discernere fra polemica politica e critica tecnico-scientifica, deve innanzitutto darsi atto che – sia dopo la approvazione della legge di bilancio per il 2023, sia dopo la recente approvazione in Senato – il testo del d.d.l. è stato sostanzialmente modificato e, per alcuni aspetti, adeguato ad alcune delle prime (rilevate) criticità: con riferimento, ad esempio, al coinvolgimento del Parlamento; al coordinamento fra gli artt. 116, co. 3, e 119 Cost., in ordine alla (preventiva) determinazione dei l.e.p.; nonché – come rilevato *supra*, §2 – alla attribuzione delle funzioni agli EE.LL., nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazioni e adeguatezza.

Ugualmente, però, si ritiene che le novità procedurali non abbiano eliso completamente tutte le perplessità *illo tempore* condivise ed espresse in dottrina[10].

In tal senso si condivide il convincimento che «le norme inserite nella legge di bilancio 2023 [nonché, quindi, nella nuova bozza di d.d.l.] possono essere lette come la prima emersione di una *strategia* in cui si intende sommare la rapidità

[10] A sintesi dei molti commenti critici, si rinvia ad A. Morelli, *La differenziazione di un regionalismo senza identità*, Editoriale in R*ivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2023, p. 705 e ss.

d'azione del Governo con la diretta interlocuzione – non solo collegialmente, ma anche singolarmente – con i Presidenti delle Regioni [riaprendo così], dopo l'alternarsi delle tanti fasi di *stop and go* che si sono succedute negli anni scorsi[,] il cantiere dell'attuazione dell'autonomia differenziata»[11]; una strategia che, da un lato, pare ispirata alla volontà (o esigenza?) di garantire in qualunque modo l'esito positivo della procedura negoziale – isolando, al centro della medesima, gli Esecutivi statale e regionali – ma che, d'altro lato, estromette quasi completamente il contributo costruttivo degli EE.LL.[12].

Ed invero, identiche ragioni sembrano altresì sottostare all'ambiguo – e comunque marginale – coinvolgimento procedurale degli stessi EE.LL.: essi sono infatti chiamati in causa soltanto con le modalità e nelle forme previste dalla autonomia statutaria regionale; e sono rappresentati, in Conferenza e negli organi tecnici, soltanto (e parzialmente) dai vertici dei rispettivi Esecutivi. Sicché può inferirsi che le modalità di interlocuzione fra gli EE.LL. sia con lo Stato sia con la rispettiva Regione – risultando giuridicamente indefinite – saranno materialmente condizionate, più che da regole procedurali certe, dalle effettive e circostanziali condizioni politiche che o contrapporranno o giustapporranno i Governi statale e regionali a quelli degli EE.LL., indi sfavorendo o favorendo – in ipotesi – l'accoglimento delle relative istanze programmatico-progettuali.

Quanto sopra, sebbene siano gli stessi Enti ad essere *in pectore* titolari delle funzioni attribuite alle Regioni e dunque, giuste intese, ugualmente protagonisti – almeno potenzialmente – del processo costituzionale di differenziazione territoriale.

Una situazione che dovrebbe rammentarci di un risalente – ma ricorrente e quantomai attuale – ammonimento dottrinale: e cioè che in Italia «de rivendicazioni di autonomia territoriale assumono [spesso] un valore soprattutto simbolico, spendibile esclusivamente all'interno dell'universo della comunicazione giuridico-politica», aldilà della loro effettiva "sostanza politica" e del rispetto delle "forme costituzionali"[13]. Nonché – vieppiù – sollecitare una riflessione sui

---

[11] Così G. M. Salerno, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, Editoriale in www.federalismi.it, n. 1/2023, p. IV e ss. (corsivo aggiunto).

[12] Ed a proposito di "strategia", sul punto è utile rinviare a F. Teresi, *La strategia delle riforme. La tormentata revisione della Costituzione repubblicana*, Giappichelli, Torino, 1998, per una approfondita ricostruzione delle vicende politico-giuridiche antecedenti alla riforma costituzionale del 2001; nonché per una lungimirante analisi di tali premesse, rispetto all'esito della riforma medesima (in specie, cfr. ivi, p. 252 e ss.).

[13] Cfr. P. Ciarlo, *Iniziativa legislativa e comunicazione politica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, p. 56. Non può essere un caso, sotto questo profilo, che la bozza di d.d.l. in esame sia stata approvata, in Conferenza unificata, dalle Regioni la cui maggioranza corrisponde – politicamente – a quella nazionale e non anche, invece, da quelle governate dai partiti della opposizione (i.e. Campania, Emilia-Romagna, Puglia e Toscana). Ammonimento che riecheggia in una recente

rilievi espressi dalla vice-Presidente della Corte costituzionale, Daria De Pretis, in occasione dell'ultima "lectio degasperiana", nel corso della quale è stato citato l'intervento di De Gasperi in Assemblea costituente del 29 gennaio 1948: «Io che sono pure autonomista convinto e che ho patrocinato la tendenza autonomista, permettete che vi dica che le autonomie si salveranno, matureranno, resisteranno, solo ad una condizione: che dimostrino di essere migliori della burocrazia statale, migliori del sistema accentrato statale […] in questi corpi essenzialmente amministrativi, anche se vi sarà il libero giuoco della maggioranza e della minoranza politica, non entri troppo la politica […] *bisognerà che si arrivi al concreto, che si educhino gli uomini nell'ambiente regionale ad essere maturi e capaci per far difendere una politica nel Parlamento, ma che negli ambienti ragionali soprattutto si faccia della buona amministrazione*»[14].

In ultima analisi, l'impressione è che – anche in questo caso – le potenzialità connesse alla valorizzazione degli EE.LL. quali "corpi amministrativi" prossimi ai cittadini – e dunque caratterizzati, quantomeno in potenza, dalla massima efficienza ed efficacia operativa – siano state sacrificate per ragioni di ordine politico (nazionale).

riflessione di un altro costituzionalista sardo, autorevole autonomista, in ordine ai rapporti fra Stato e Regioni, sì come filtrati dal sistema di giustizia costituzionale: sistema in cui – si sostiene – il contenzioso è inteso quale espressione della «esigenza di un contro-bilanciamento della politica statale verso una diversa rappresentazione degli interessi regionali»; ed il cui "valore politico" è stato invece svalutato, a favore della sua "procedimentalizzazione amministrativa" (cfr. M. Demuro, *Il Governo si riorganizza e si dispone a trattare con le Regioni prima della impugnazione delle leggi: verso il regionalismo contrattuale?*, Editoriale in www.federalimi.it, n. 1/2024, p. IV e ss. Il riferimento è alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 ottobre 2023, che affronta il tema del carico del contenzioso costituzionale tra lo Stato e le regioni mediante il ricorso ad una decisione di alta amministrazione, finalizzata a realizzare la risistemazione interna dei rapporti tra i Ministeri e la Presidenza del Consiglio dei ministri).

[14] Cfr. D. de Pretis, *"Una Autonomia oltre i confini". De Gasperi e il primato del bene comune*, *Lectio* degasperiana 2023, 18 agosto 2023 (corsivo aggiunto). Anche in argomento si richiama F. Teresi, cit., p. 255, laddove infatti si preconizzava – in relazione all"intrapreso percorso di riforma dell'ordinamento territoriale repubblicano – il «risultato di "eliminare, o quantomeno … limitare la valenza politica e di governo delle autonomie locali"» (cfr. anche A. Baldassarre, *La riforma del governo locale in Italia*, in *Le Regioni*, n. 6/1997, p. 1077 e ss.).

# Autonomia differenziata, LEP e regioni a statuto speciale

di Lorenzo Saltari

Sommario: 1. Lo stato dell'arte nell'attuazione dell'autonomia differenziata. – 1.1. Le norme per l'accelerazione nell'attuazione. – 1.2. L'anfibologia dei LEP che non ci si aspettava? – 2. I difetti maggiori nelle norme cornice dell'attuazione concreta dell'autonomia differenziata. – 3. Cinque problemi puntuali. – 4. Sintetiche riflessioni sulla leggerezza dell'Italia dell'ultimo quarto di secolo quando si tratti di scelte cruciali.

## 1. *Lo stato dell'arte nell'attuazione dell'autonomia differenziata*

L'attuazione dell'autonomia differenziata di cui al terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, come revisionata nel 2001, ha una storia travagliata. È da oltre un ventennio che si susseguono tentativi in tal senso sino a questo punto non giunti a compimento.

Tralasciando il primo più inconcludente, nel secondo decennio si registra l'approvazione di versioni preliminari di Accordi con la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna. Siamo nel 2018. Quel processo avviato dal governo Gentiloni, proseguito dai governi Conte I e II, si è interrotto con la pandemia nel 2020[1].

La diciannovesima Legislatura, nella quale si è formata una maggioranza di centro destra con al suo interno un ruolo determinante della Lega, segna un momento di nuova accelerazione dell'attuazione della autonomia differenziata per le regioni a statuto ordinario (ma come si vedrà non solo)[2].

[1] Servizio studi del Senato, *Il Regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, n. 16, maggio 2018; Dossier degli uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione (AS615)*, 3 maggio 2023, p. 7 ss. L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; E. Carloni, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino 2004; G. D'Ignazio, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2004. p. 397; F. Cortese, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione,* in *Le Regioni,* 2017, p. 699 ss.; M. Carli, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018; L. Violini, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2019; S. Cassese, *La costituzione che cambia*, in *Il Foglio*, 17 gennaio 2023.

[2] G. Salerno, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere della autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, 2023.

### 1.1. *Le norme per l'accelerazione nell'attuazione*

Le disposizioni contenute nella legge di bilancio per il 2023[3] ed il c.d. ddl Calderoli, approvato in prima lettura dal Senato, costituiscono le fonti di questo nuovo impulso. Di esse gli aspetti più rilevanti sono: l'aver posto come condizione per l'attuazione la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali e l'aver disegnato una sequenza per giungere prima all'Accordo devolutivo definitivo con le Regioni richiedenti, poi alla sua conclusiva approvazione con legge statale rinforzata.

Questa disciplina regola la cornice dell'attuazione, indica i soggetti che la devono promuovere, gli strumenti normativi per la definizione dei LEP, le tempistiche entro cui i passaggi procedurali devono realizzarsi, il ricorso all'istituto commissariale in caso di mancato rispetto delle scadenze. Soggetti, procedure, rimedi in caso di insuccesso degli organi deputati in specie la Cabina di regia governativa, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard questo è il fulcro delle norme di impulso all'attuazione del regionalismo differenziato.

Sembra, in altre parole, che il Legislatore si sia impegnato a garantire l'attuazione tralasciando di stabilire elementi, criteri e principi in forza dei quali poter prefigurare a quale attuazione si arriverà. Non può in questo non cogliersi come dall'attuazione di una norma costituzionale disegnata dal Centro-sinistra il secondo partito per grandezza della maggioranza che sostiene il governo Meloni voglia trarre un dividendo politico-elettorale in vista delle elezioni europee che si svolgeranno nel mese di giugno del 2024. Di qui forse lo sbilanciamento dell'attenzione sulla dimensione performativa piuttosto che su quella contenutistica e di principio.

---

[3] La legge di bilancio per l'anno 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197, articolo 1, commi da 791 a 801) ha istituito a tal fine una Cabina di regia, composta da tutti i ministri competenti, assistita da una segreteria tecnica, collocata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri. La Cabina di regia dovrà provvedere a una ricognizione del quadro normativo in relazione a ciascuna funzione amministrativa statale e delle regioni ordinarie, con successiva individuazione delle materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale. La ricognizione dovrà estendersi alla spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato sul territorio di ogni Regione, per ciascuna propria funzione amministrativa. Successivamente saranno determinati i livelli essenziali delle prestazioni e dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui al terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard1. Al termine di tale *iter*, entro un anno, la Cabina di regia predisporrà uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri recanti, anche distintamente tra le 23 materie, la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard. Qualora le attività della Cabina di regia non si dovessero concludere nei termini stabiliti, il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, nomineranno un Commissario entro i trenta giorni successivi alla scadenza del termine per il completamento delle attività non perfezionate.

### 1.2. *L'anfibologia dei LEP che non ci si aspettava?*

Torniamo all'auto vincolo che è stato posto dal Governo.

La chiave per l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. è nella determinazione dei LEP previsti come oggetto di legislazione esclusiva dello Stato dall'art. 117, comma 2, lett. m). Tale previsione costituzionale, al pari dell'autonomia differenziata, è rimasta lettera morta dalla sua entrata in vigore con la revisione del Titolo V della Seconda parte della Costituzione.

Per togliere argomenti ai detrattori del regionalismo asimmetrico[4], l'escamotage tra la tecnica e la politica è che la determinazione dei LEP condiziona la stessa possibilità di attuazione dell'autonomia differenziata nelle materie-funzioni che ineriscono a livelli essenziali di prestazioni relative a diritti civili e sociali. La disciplina di cornice non preclude la possibilità di procedere subito all'attuazione direttamente per le materie non-LEP, sebbene sia altamente improbabile al momento attuale prevedere un'attuazione sfalsata in questi termini.

Proprio sul perimetro dei LEP la tecnica giuridica e la polemica politica si intrecciano trasformando una nozione complessa, in attesa di una puntuale definizione concettuale, in un campo di scontro.

Il punto da cui partire è per così dire conclusivo: i LEP non dànno luogo e rappresentano una nozione giuridica univoca ed unitaria. Già solo nella legislazione vigente vi sono riferimenti variegati anche solo nella definizione linguistica: LEP, LEA in materia sanitaria, LEPS in materia di prestazioni sociali, ecc.

Per facilitare il processo di definizione dei LEP il Ministro per le regioni e l'autonomia ha costituito un Comitato composto da numerosi studiosi, formato prevalentemente da giuristi e, in numero minore, da economisti. Questo Comitato, cacofonicamente qualificato con l'acronimo Clep, ha concluso nei tempi assegnati il proprio lavoro istruttorio[5]. Il compito del decreto che lo istituisce è infatti quello di fornire elementi istruttori a partire dai quali il CTFS fornirà al Governo

---

[4] G. Viesti, *Autonomia differenziata: un processo distruttivo*, in *Il Mulino*, 3/2019, p. 414; Id., *Verso la secessione dei ricchi?, Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, 2019; Id., *Contro la secessione dei ricchi*, Roma-Bari, Laterza, 2023.

[5] Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023 è stato istituito il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), incaricato di fornire supporto alla Cabina di regia, con particolare riferimento alle esigenze di studio e approfondimento tecnico delle complesse questioni rilevanti ai fini delle funzioni attribuite alla stessa nell'ambito della determinazione dei LEP. Il CLEP fornisce ogni contributo istruttorio richiesto dalla Cabina di regia ai fini dell'espletamento delle sue funzioni; può inoltre trasmettere alla Cabina stessa, quando lo ritenga opportuno, proprie osservazioni, proposte, studi o approfondimenti che ritenga necessari ai fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. La composizione del CLEP è stata originariamente stabilita dall'articolo 3 del d.P.C.M. 23 marzo 2023 istitutivo del CLEP, in 61 componenti. Nel corso dei lavori del CLEP, hanno presentato le proprie dimissioni 11 componenti del CLEP e sono stati nominati 6 nuovi componenti.

le proposte che entreranno nei dPCM strumentali alla definizione dei LEP.

I risultati dei lavori del Clep sono contenuti in un corposo *Rapporto* tripartito. La prima parte contiene svolgimenti di ordine generale. La seconda parte fornisce una ricostruzione per materie o ambiti di materie di possibili LEP. La terza raccoglie materiali di vario genere che sono stati utilizzati dai membri del Clep nello svolgimento dei lavori.

Nella prima parte del Rapporto, curata dal presidente del Clep, viene esplorata in latitudine e profondità la nozione di LEP[6]. Vi è una prima tassonomia di tale nozione per la quale i LEP anzitutto sono quantificabili e non quantificabili.

I primi sono riferibili a prestazioni a spesa corrente nonché per prestazioni in conto capitale. I quantificabili possono riferirsi: a prestazioni standard continuative ripetute nel tempo, a prestazioni storicamente legate ad uno specifico territorio, a prestazioni di riequilibrio infrastrutturale *una tantum*, a prestazioni volte al conseguimento di obiettivi pluriennali che comportano sia spesa corrente sia spesa in conto capitale.

Quelli non quantificabili corrispondono a prestazioni essenziali erogate da poteri pubblici che, pur comportando la necessità di previsioni di spesa (prevalentemente corrente), non risultano caratterizzate da elementi idonei a consentire una precisa e puntuale determinazione del costo/fabbisogno standard territorio per territorio. Ne sono esempi la modalità di reclutamento del personale scolastico, la spesa per gli stipendi degli insegnanti, il servizio mensa nella scuola dell'infanzia, primaria di primo e secondo grado. L'istruzione è la materia potenzialmente devolvibile con l'impegno di spesa maggiormente rilevante (circa 50 miliardi di euro).

I LEP inoltre possono essere finali e strumentali (oppure diretti o indiretti) cioè: con una precisa prestazione erogata i primi, quali condizione per l'erogazione di una prestazione in linea con gli standard i secondi.

Un'altra distinzione importate è tra LEP autosufficienti o con rinvio a seconda che la fonte che li regola sia in sé esaustiva nella regolazione oppure se sia necessario, attesa la complessità del LEP, il rinvio ad altre fonti, anche di rango inferiore, per giungere ad una puntuale definizione.

Occorre qui fare una precisazione di un certo rilievo.

I membri del Clep sono stati chiamati a determinare i LEP non in modo astratto ma a partire dalla legislazione vigente. Quindi non si è trattato della scrittura di un libro dei sogni irrealizzabile. Bensì di un'opera di esplorazione dell'ordinamento giuridico vigente nel quale a fronte di previsioni che esplicitamente parlano di livelli essenziali delle prestazioni numerose altre li determinano in maniera solamente implicita. Aspetto da non trascurare sotto il profilo strettamente giuridico che le fonti dei LEP impliciti quasi mai sono solamente norme primarie. Con riferimento a situazioni complesse possono aversi norme secondarie e terziarie, previsioni contenute in atti amministrativi generali, altri

[6] *Rapporto* del Clep del 10 ottobre 2023, in specie p. 24 ss.

atti amministrativi come decreti ministeriali.

Il ddl Calderoli immagina l'esistenza di due tecniche finanziarie di devoluzione: se la materia o la funzione è LEP vale il criterio del costo e fabbisogno standard, se la materia o funzione non rientra nel LEP il criterio è quello della spesa storica regionalizzata[7].

Da qui la preferenza per una nozione di LEP di tipo erogativo prestazionale quantificabile nel costo/fabbisogno standard. La concatenazione immaginata vale la pena ripeterlo è che i risultati del Clep rappresentano la base sulla quale si dovrà applicare la *Commissione tecnica per i fabbisogni standard-CTFS* per formulare le proprie proposte alla Cabina di regia governativa che deve giungere alla definizione puntuale dei LEP nelle materie da devolvere nel quadro delle richieste delle regioni di autonomia differenziata.

Chi ha disegnato questa sequenza aveva probabilmente a mente una nozione di LEP precisa e tutto sommato circoscritta: un insieme di prestazioni – difficilmente coincidenti con una materia tanto che le norme parlano di ambiti di materia aprendo la strada a ritagli – già erogate dai pubblici poteri per cui c'è uno stanziamento di bilancio e la correlativa copertura finanziaria. Dalla spesa storica regionalizzata per quelle prestazioni con operazioni di calibratura comparativa può giungersi alla determinazione del costo/fabbisogno standard. Anche per questo l'attuazione dell'autonomia differenziata è prevista senza nuovi e maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

I LEP costituiscono un parametro che deve guidare la pubblica amministrazione nella erogazione della prestazione. La pubblica amministrazione, grazie alla quantificazione finanziaria correlata al LEP, è posta nelle condizioni di potere erogare la prestazione nella qualità e nella quantità tale da rispettare il criterio della uniformità sull'intero territorio nazionale.

Lo si è visto per i LEP non quantificabili: non sempre si può arrivare alla determinazione di una prestazione i cui oneri si possano riferire con esattezza ad un certo territorio. A titolo meramente esemplificativo che l'ordinamento scolastico abbia una certa articolazione, che il passaggio da un grado scolastico ad un grado di istruzione superiore sia regolato da esami di stato non può non considerarsi una prestazione cui i cittadini hanno diritto in modo strettamente omogeneo in tutto il Paese. Per garantire questa prestazione c'è un onere, anche rilevante avendo a mente il budget per l'istruzione in Italia, ma vi sono talmente tante variabili che rendono complesso se non impossibile giungere ad un valore numerico esatto rappresentante un costo/fabbisogno standard per singola regione.

I risultati del Clep, in altre parole, illuminano una complessità dei LEP

[7] Art. 4 ddl. n. 615 approvato in prima lettura al Senato. Sulle problematiche del finanziamento della autonomia differenziata, D. Girotto, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019; F. Gallo, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 2018.

enormemente maggiore rispetto a quanto non si era creduto chi aveva suggerito di rendere la loro determinazione una condizione per l'attuazione dell'autonomia differenziata. L'operazione di non qualificare in termini di LEP tutti quelli non quantificabili e non immediati potrebbe essere un *commodus discessus* per le forze di governo interessate ad offrire al proprio elettorato attuale (e soprattutto potenziale) lo scalpo del regionalismo differenziato. Si tratta, tuttavia, di una scorciatoia pericolosa in termini di tenuta di legittimità costituzionale. Si adombra in prospettiva una pericolosa china che potrebbe ingenerare una stagione di tensioni crescenti tra il governo e il massimo organo di garanzia qual è la Corte costituzionale. Esperienze comparate suggeriscono l'inopportunità di creare le condizioni per una simile dinamica.

Vi un altro ordine di questioni.

I LEP possono considerarsi un corollario del principio di eguaglianza in senso sostanziale. L'uniformità insita nei LEP è l'uguaglianza perseguita dalla Repubblica che si determina in concreto: appunto nelle prestazioni essenziali civili e sociali. La loro determinazione anche molto puntuale in norma, tuttavia, non è garanzia del rispetto del principio costituzionale generale e della sua reificazione presente in più articoli del titolo V (artt. 117 e 120).

L'efficacia e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni in Italia non può considerarsi omogenea. Differenze si rinvengono non solo nella classica dicotomia nord-sud. Vi sono anche all'interno di singole regioni o territori limitrofi. Una garanzia assoluta della uniformità nella erogazione delle prestazioni può raggiungersi sul piano effettuale solamente in presenza di pubbliche amministrazioni che presentino lo stesso grado di sviluppo organizzativo e, quindi, un equivalente tasso di efficacia ed efficienza.

## 2. *I difetti maggiori nelle norme cornice dell'attuazione concreta dell'autonomia differenziata*

Nel ddl n. 615 l'accesso alla differenziazione è privo di criteri e parametri preventivi di ammissibilità. Vi sarebbe stata, tuttavia, l'esigenza di operare una verifica se la richiesta regionale di maggiore autonomia per una materia o ambito di materia sia razionale in assoluto. Vi sarebbe, inoltre, in termini relativi la necessità di capire se sia sostenibile la richiesta di autonomia in ragione della specifica capacità amministrativa della regione e dei territori da cui provenga l'istanza. Tutti – comprese le regioni a statuto speciale – possono chiedere tutto ovvero le ventitré materie del terzo comma dell'art. 117 Cost. oltre che le materie precisate dal terzo comma dell'art. 116 Cost. tra le quali per rilevanza ovviamente spicca l'istruzione.

In un altro aspetto il ddl n. 615 approvato in prima lettura a palazzo Madama è carente.

La sequenza che disegna vede prima l'Accordo sussunto in una legge appro-

vata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere poi le modalità di trasferimento relativa alla dotazione finanziaria, umana e strumentale alla regione ad autonomia differenziata.

Nell'Accordo vi è solamente una "Relazione tecnica" che evidentemente deve dimostrare che il maggiore onere regionale per le funzioni aggiuntive sia pienamente compensato dalla corrispondente contrazione della dotazione statale conseguente alla devoluzione. È razionale scindere il *quantum* dalla modalità di dotazione finanziaria a favore della Regione ad autonomia differenziata? In questo assetto il disegno di legge Calderoli non è in contraddizione col principio per il quale la finanza è la misura della funzione o, in altre parole, prima vanno definite puntualmente le risorse poi si delineano i contorni precisi del trasferimento di materie/funzioni?

Il finanziamento delle materie-funzioni aggiuntive dovrebbe aversi attraverso una compartecipazione ad aliquota fissa ad imposte statali corrispondentemente alla devoluzione effettuata (commisurate in termini di fabbisogno o di spesa storica).

In altre parole, si sta andando verso un "federalismo fiscale asimmetrico" in assenza della piena realizzazione di quello "simmetrico" delineato dall'art. 119 Cost. l'applicazione del quale avrebbe dovuto realizzare l'autonomia fiscale delle regioni insieme ad un meccanismo perequativo che si erge a protezione dei territori in ritardo di sviluppo e con inferiore capacità fiscale e di gettito. Prima si disegna l'eccezione – il federalismo asimmetrico – di quella che dovrebbe essere la regola – federalismo fiscale simmetrico. Peraltro, è necessario ricordare che una riforma che l'Italia si è impegnata a realizzare entro il 2026 nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza-PNRR è proprio la piena attuazione dell'art. 119 Cost. ovvero dell'autonomia fiscale degli enti insita nel federalismo fiscale simmetrico.

Possono rinvenirsi similitudini tra il modello di autonomia differenziata, che si intende attuare con le regole tracciate dalla legge di bilancio per il 2023 e il ddl n. 615, con il sistema delle regioni speciali sotto il profilo dell'accentuata frammentazione della reale autonomia riconosciuta e alla diversificazione delle modalità di finanziamento (le quote di compartecipazione ai tributi erariali sono diverse tra le varie regioni a statuto speciale, così come il grado di responsabilità nelle scelte di spesa e, in generale, la capacità fiscale[8]. Con una evidente frattura tra le regioni speciali insulari e quelle del nord)[9].

[8] Questa similitudine discendente dalle modalità di finanziamento è in M. Bordignon, F. Neri, L. Rizzo, R. Secomandi, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 14 marzo 2023.

[9] B. Baldi, *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, p. 245 ss.

## 3. *Cinque problemi puntuali*

I difetti della disciplina cornice dell'attuazione della autonomia differenziata portano ad enucleare cinque problemi maggiori che potrebbe recare con sé.

In primo luogo, vi possono essere problemi giuridico-regolatori: una frammentazione nelle discipline delle materie oggetto di autonomia differenziata può porsi ad ostacolo della crescita economica perché eleva la complessità nella comprensione delle regole per imprese e famiglie, creando potenziali barriere giuridiche alla integrazione del mercato. Lo ha rilevato la Banca d'Italia nel corso della audizione nella Commissione affari costituzionali. Tale problema in realtà si sostanzierebbe se le condizioni di maggiore autonomia coinvolgessero anche l'estensione della potestà legislativa. Non si tratta di un esito scontato. Le Regioni potrebbero non avervi interesse. Vi è poi il vincolo formale rappresentato dall'impercorribilità di una modifica dell'articolo 117 Cost. seguendo l'iter legis dell'articolo 116 e non quello della revisione costituzionale (art. 138 Cost.)[10].

In secondo luogo, si pongono problemi allocativi e di responsabilizzazione della spesa: a fronte di una aliquota fissa di compartecipazione un incremento del PIL (cioè della base imponibile) e della capacità fiscale determina corrispondentemente l'aumento delle risorse che le regioni ad autonomia differenziata trattengono nel loro territorio. Questo può essere foriero di una spesa regionale che si incrementa senza una precisa ragione legata al bisogno (di erogazione dei LEP). In altre parole, si pone il problema dell'impiego delle risorse che residuano rispetto alla spesa effettuata secondo il costo e fabbisogno standard. Proprio l'osservazione delle regioni speciali a forte capacità fiscale denota questo fenomeno di scarsa mitigazione nelle decisioni di spesa a livello regionale. Ciò secondo l'osservazione dell'Osservatorio dei conti pubblici italiani della Università Cattolica.

In terzo luogo, emergono problemi di equità[11] derivanti da uno svuotamento del bilancio centrale: tale situazione fa correre il rischio di poter disporre minori risorse per la riduzione-eliminazione dei divari territoriali. Questo potrebbe condurre all'accentuazione di fenomeni diseconomici come, a titolo di esempio, la mobilità verso le regioni che offrono servizi di livello migliore. In generale, nella misura in cui le regioni ad autonomia differenziata tendono ad assomigliare alle regioni a statuto speciale è proprio il modello della specialità regionale che subisce un forte sbiadimento. Questo diviene particolarmente problematico per quelle regioni speciali – come la Sicilia – che registrano ancora dei forti divari

[10] F. Salmoni, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie e nuove forme di specialità*, in A. Ferrara, G.M. Salerno, *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003.

[11] L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid*, 2018.

di sviluppo e che, nonostante la quota di compartecipazione alle imposte dello Stato, hanno bisogno di ingenti trasferimenti dal centro per sostenere l'erogazione dei propri servizi e assicurare la cura delle proprie funzioni.

In quarto luogo si pongono vari e seri problemi di finanza pubblica dettati dal forte svuotamento del bilancio statale a favore di quelli delle regioni ad autonomia differenziata:

a) lo Stato avrà meno risorse per fronteggiare shock esogeni e fasi recessive del ciclo economico;

b) lo Stato avrà meno disponibilità per trasferire risorse a territori a scarsa crescita e capacità fiscale ed il dualismo non è una debolezza solo in termini di equità, ma lo è anche in termini di capacità complessiva di sviluppo e crescita socio-economica del Paese;

c) l'accesso al sistema regioni ad autonomia differenziata in assoluto, specie se vi entrano anche le regioni meridionali (il ddl Calderoli si estende alle regioni speciali per l'esplicita applicazione della clausola di maggior favore: art. 10 l. cost. n. 3/2001), sarà difficilmente a somma zero cioè senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La neutralità finanziaria della riforma è proprio messa in discussione dalla concatenazione LEP/costo e fabbisogno standard. Non è affatto detto che la spesa storica regionalizzata coincida con le risorse necessarie a finanziare l'erogazione dei LEP. Discende dall'inquadramento della giurisprudenza costituzionale che nella definizione dei LEP sia necessaria la determinazione analitica dei diritti fondamentali. LEP che contenessero formulazioni meramente astratte o generiche non consentirebbero l'individuazione della spesa necessaria per l'erogazione della prestazione essenziale. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è destinata a conciliarsi difficilmente con il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e quello rappresentato dall'equilibrio di bilancio. Nondimeno una analitica determinazione dei diritti può condurre al raggiungimento di standard di servizi in media superiori a quelli attualmente garantiti. Questo, però, può coincidere con un tendenziale aumento dei fabbisogni. Di qui il problema di conciliare la definizione dei LEP con l'equilibrio di bilancio, anche inteso come divieto di disavanzo eccessivo per la finanza pubblica.

In ultimo luogo, vengono in rilievo problemi di efficienza: la devoluzione in periferia di una materia o di una funzione potrebbe comportare disutilità di scala e non far ottenere la desiderata maggiore efficienza. La procedura negoziale Stato-Regione richiedente lascia immaginare la prevalenza dei criteri politici nella trattativa su quelli razionali e predittivi del conseguimento di miglioramento degli apparati pubblici in termini di effettiva capacità amministrativa.

## 4. *Sintetiche riflessioni sulla leggerezza nell'ultimo quarto di secolo quando si tratti di scelte cruciali per l'Italia*

Il Centro-sinistra, "inventore" dell'autonomia differenziata delle regioni ordinarie per svuotare le istanze leghiste di allora, siamo a cavallo tra i due secoli, si era davvero posto i molteplici problemi che possono scaturire dalla sua attuazione? Nell'inseguire modelli stranieri[12] – il più citato nel dibattito del tempo era quello spagnolo – non si è denotato un certo provincialismo culturale? Basterebbe pensare che il regionalismo differenziato spagnolo non ha affatto spento le istanze secessioniste catalane, tanto per evocare l'esempio più eclatante. In generale, la letteratura sui regionalismi differenziati indica in ragioni politiche più che di efficienza la loro applicazione.

Il Centro-destra (con la Lega, nel frattempo divenuto partito a vocazione nazionale, perno della maggioranza), che si avvia a realizzare le condizioni per l'autonomia differenziata delle grandi regioni con elevate capacità di gettito, ha compreso sino in fondo l'effetto "vaso di Pandora" per il quale una volta avviato il meccanismo attuativo delle regioni ad autonomia differenziata, questo difficilmente potrà essere arrestato magari anche tornando indietro, nel caso in cui si evidenzi la sua perniciosità (finanziaria *in primis*) per l'interesse della comunità nazionale?

Un altro aspetto meritevole di critica è il tatticismo e le implicazioni che da esso potrebbero derivare. La mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni potrebbe essere il freno decisivo all'attuazione dell'autonomia differenziata. Che l'autonomia differenziata come immaginata da Calderoli sia perfezionabile non toglie che la nozione di LEP se sostanziata eleverebbe le garanzie in termini di diritti per i cittadini ad ottenere dalle pubbliche amministrazioni servizi e funzioni pubbliche di livello adeguato in tutto il territorio nazionale[13]. In particolare, se si arrivasse a stabilire che le risorse stanziate per l'erogazione dei LEP debbano essere a questo fine vincolate senza la possibilità di essere utilizzate per impieghi diversi, questo sarebbe un fattore di tutela per i cittadini oltre che di contenimento della spesa pubblica perché in una certa misura l'onere ammesso è per prestazioni essenziali e non per molteplici altre finalità che potrebbero andare dal coltivare clientelismi a tutelare interessi costituiti, ecc. In altre parole, la definizione di LEP puntuali e stringenti finisce per essere uno strumento a tutela delle pretese dei cittadini e un elemento di compressione di una discrezionalità delle scelte di spesa di una classe politica che a tutti i livelli di governo non sta dando sempre buona prova di sé[14].

---

[12] A. D'Atena, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizione unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano, 2012, p. 91 ss.

[13] Si v. l'intervista a S. Cassese, *Autonomia, il Sud non rischia*, in *Corriere del Mezzogiorno Puglia*, del 20 gennaio 2024.

[14] Questo argomento, a partire da un caso concreto oggetto di una pronuncia del giudice amministrativo, è ripreso anche in L. Saltari, *Le risorse per i LEA possono servire alla creazione di posti di professore straordinario?*, in *Gda* (in corso di pubblicazione).

L'autonomia differenziata alimentata finanziariamente da compartecipazioni ad aliquota fissa da tributi statali per molti versi rende le Regioni differenziate simili alle Regioni speciali. Se tutte le regioni prendono i tratti della specialità si attenua sino a cancellarsi la dicotomia ordinaria-speciale[15]. Eppure, l'articolo 116 della Costituzione dopo la revisione del 2001 al comma primo continua ad immaginare la presenza di cinque regioni speciali cui si aggiungono le due province autonome di Trento e di Bolzano. Vero è che la dicotomia è arricchita dal terzo comma dello stesso articolo della "differenziata", ma rimanendo la figura di regione speciale, quella di regione ad autonomia differenziata deve distinguersi. La strada per questa imprescindibile alterità va ricercata nella autonomia fiscale che potrebbe accentuarsi rispetto al federalismo fiscale simmetrico per incrementare maggiormente la responsabilità di spesa della dirigenza politica in periferia.

Far chiedere ai cittadini di pagare tasse sempre più alte dal centro e poi trasferire surrettiziamente in periferia quote di gettito – grazie al modello di compartecipazione – pare palesemente contrario ai principi di *accountability* politica e fiscale nonché foriera di ulteriore incapacità dell'elettorato di verificare il rendimento della politica divenendo sempre più incapace di dare "premi" e "sanzioni" nel momento delle elezioni politiche e amministrative[16]. In un contesto di costante disaffezione nei confronti della politica e delle classi politiche sembra questa scelta molto poco ponderata, sospinta eminentemente da convenienze di breve periodo che scientemente o meno finiscono col trascurare le più che probabili disutilità per la collettività nazionale di medio-lunga prospettiva.

Nell'intraprendere un'attuazione costituzionale dai risvolti così implicanti sarebbe opportuna una attenta ponderazione nei termini della più puntuale e lucida analisi di impatto dei nuovi assetti[17]. Mentre si consegna il presente testo il ddl Calderoli deve ancora passare all'esame della Camera dei deputati. Questa lettura potrebbe servire a correggere alcuni dei difetti maggiori sui quali si è richiamata l'attenzione anche di molte autorità, istituzioni e personalità audite dal Senato nei lavori istruttori. Le potenzialità del sistema bicamerale perfetto in questa circostanza si profilano come un assetto costituzionale che varrebbe la pena sfruttare.

---

[15] A. Ruggeri, C. Salazar, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo asimmetrico*, in *Rass. Parl.*, 2003.

[16] M. Bordignon, F. Neri, C. Orlando e G. Turati, *Autonomia differenziata senza autonomia fiscale?,* in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 19 gennaio 2023.

[17] R. Toniatti, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017.

# Autonomia differenziata, LEP e regioni a statuto speciale: osservazioni a margine di un dibattito attuale

di Anna Romeo

Sommario: 1. Inquadramento generale: l'autonomia differenziata nel disegno costituzionale e nella sua realizzazione – 2. L'autonomia differenziata e l'autonomia speciale: quali problemi? – 3. L'autonomia differenziata e l'autonomia speciale: quali proposte? – 4. L'autonomia differenziata e l'autonomia speciale: quali prospettive?

## 1. *Inquadramento generale: l'autonomia differenziata nel disegno costituzionale e nella sua realizzazione*

Gli spunti di riflessione che il tema – di evidente attualità – dell'autonomia differenziata e dei Lep, nel suo atteggiarsi in relazione alle Regioni a Statuto speciale, offre, sono certamente molti e fanno emergere un quadro estremamente complesso, che rende altrettanto complessa l'analisi dello stesso.

Nella presente sede non si potrà, dunque, che accennare a qualche nodo centrale proprio con riferimento al profilo dell'autonomia speciale, e, per ciò, queste brevi considerazioni muoveranno da una – dalla prima, si direbbe – delle questioni fondamentali che sono emerse dalla disamina dello stato dell'arte, vale a dire dalla determinazione dei LEP come chiave per l'attuazione dell'art.116 Cost..

Ebbene, rispetto a questo aspetto, è opportuno un piccolo passo indietro che si rivela utile per un inquadramento del problema o, meglio, del problema dei problemi quale, probabilmente, è da rinvenire nell'impianto dello stesso art. 116 Cost., così come revisionato nel 2001, ovvero nei possibili difetti di detto impianto.

Come noto, la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha inserito la previsione secondo cui «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» possono essere attribuite anche a Regioni ordinarie. Rispetto a tale formula, è stato rilevato[1] come l'inserimento di tale disposizione nell'art.116 Cost. risponda ad una linea di sviluppo delle autonomie territoriali che sembra non tener conto della storia e dell'esperienza propria del regionalismo italiano.

Non dobbiamo dimenticare, invero, che la «clausola di asimmetria» fu intro-

[1] Morelli A., *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in Bertolino C. – Morelli A. – Sobrino G. (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, Atti del IV Convegno annuale della rivista Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali,* Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino n.17/2020, Torino, 2020, 607 ss.

dotta, sulla spinta delle istanze federaliste della Lega Nord, come un progetto di sviluppo rimesso all'accordo politico – vale a dire, all'intesa – tra Governo centrale e singolo governo regionale interessato, ma rispetto al quale è mancata una contemporanea riconsiderazione del ruolo dell'autonomia speciale nel contesto istituzionale, ossia una visione unitaria e di insieme della stessa. In tal senso, riassume bene l'idea di incompiutezza quanto rilevato da Antonino Spadaro già nel titolo di un suo interessante contributo: "*Appunti sul "regionalismo differenziato": una* buona idea *che può diventare un* disastro"[2].

È chiaro, infatti, che la realizzazione di un regionalismo differenziato diffuso, come quello che un'ampia attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. potrebbe determinare, fa entrare in crisi la ragion d'essere delle stesse autonomie speciali. Tanto che, al fine di neutralizzare gli effetti negativi potenzialmente derivanti, sul piano delle risorse, da una differenziazione regionale forte, sono state individuate talune misure, tra cui il fondo perequativo generale per i territori con minore capacità fiscale per abitante, previsto dall'art. 119, comma 3, Cost., e – profilo centrale della riflessione che ci occupa – è stata prevista la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, in base alla lett. *m*) dell'art. 117, comma 2, Cost.

D'altra parte, se si dà uno sguardo a quanto concretamente è avvenuto – e che, dunque, costituisce il sostrato imprescindibile della riforma in discussione – ci si avvede del fatto che, per un verso, è difficile riscontrare caratteri omogenei nelle stesse autonomie speciali in quanto ogni Regione a Statuto speciale – in coerenza, del resto, alla stessa funzione della specialità – ha propri caratteri distintivi; per altro verso, che quella specialità che le connota si è tradotta, per alcune di esse, in realtà, più che in una risorsa, in un limite allo sviluppo dei territori medesimi[3].

## 2. *L'autonomia differenziata e l'autonomia speciale: quali problemi?*

Entro questa cornice di riferimento qui molto sommariamente delineata, consideriamo, ad esempio, la Regione Sicilia.

---

[2] Il lavoro è pubblicato in *www.federalismi.it*, 19/2019, 3 ss.

[3] Sulle autonomie speciali e sui problemi che la specialità ha sollevato, cfr. Vandelli L., *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, in *Le Regioni*, 2018, 1, 93 ss.; Pajno S., *L'"adeguamento automatico" degli Statuti speciali*, in *www.federalismi.it*, 3 dicembre 2008; Pastori G., *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, 3, 487; Luciani M., *Le Regioni a Statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige)*, in *Riv. dir. cost*., 1999, 220; Verde G., *La collaborazione intergovernativa nell'esperienza delle autonomie speciali*, in *www.federalismi.it*, n.8/2018, 3

Come è noto, l'autonomia regionale siciliana[4] nasce nel 1946 con l'approvazione dello Statuto speciale, avvenuta[5] con R.D. Lgs.15 Maggio 1946 n.455 e successivamente convertito con la legge costituzionale n.2 del 1948, Statuto che, all'art.14, riconosceva una potestà legislativa piena o esclusiva quale corollario della specialità[6] ma notevolmente ridimensionata ed uniformata a quella delle altre Regioni speciali sul presupposto della non conformità a Costituzione del riconoscimento alle Regioni di una potestà propriamente esclusiva.

Certo è che alla Regione venne riconosciuta un'ampia autonomia normativa in molte materie, con il connesso conferimento di significative funzioni amministrative proprio per consentire una realizzazione, quanto più possibile piena, di politiche di sviluppo legate alle esigenze del territorio[7].

---

[4] Cfr. Ruggeri A. – D'Amico G., D'Andrea L., Moschella G. (a cura di), *Per un nuovo Statuto della Regione siciliana*, Torino, 2017; Di Maria R., *Brevi note critiche sull'attualità (politica e giuridica) dell'autonomia «speciale» siciliana*, in *Le Regioni*, 2017, 6, 1309; Silvestri G., *Lo Statuto siciliano e la Costituzione*, in Armato G. – Saija M. (a cura di), *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2016, 31 ss

[5] Per una disamina delle origini e del processo di formazione dello Statuto siciliano cfr. Astuto G., *Le origini dello Statuto siciliano*, in Armato G. – Saija M. (a cura di), *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, cit., 161 ss.; Tramontana C., *Le origini dell'autonomia regionale e la genesi dello Statuto siciliano*, in Ruggeri A. – Verde G. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, 8 ss.; Pajno S., *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 1-2/2011, 520 ss.; Cassetti L., *La potestà legislativa regionale tra autonomie speciali in trasformazione, competenze esclusive e nuove forme di specialità*, in Ferrara A.- Salerno G.M. (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, 78; Salemi G., *Lo Statuto della Regione siciliana (I lavori preparatori)*, Cedam, Padova, 1961.

[6] Osserva Poggi A., *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, *www.federalismi.it*, n.22/2015, 4-5, che «la specialità è stata storicamente garantita da uno statuto (frutto di iniziativa regionale) approvato con legge costituzionale (per consentire la deroga del Titolo V) in cui veniva riconosciuta una potestà legislativa piena o esclusiva su materie individuate negli Statuti stessi. La legislazione come fulcro della specialità, come noto, è comprovata dal fatto che il primo statuto speciale elaborato ed approvato, cioè quello siciliano, all'art.14 introduceva il concetto di legislazione piena ed esclusiva quale corollario, appunto, della specialità. È altrettanto nota la vicenda che condusse gradatamente ad un ridimensionamento della potestà legislativa esclusiva contenuta nell'art. 14 dello statuto siciliano e la sua omologazione, nei limiti a quelli previsti negli altri statuti speciali. Prevalse cioè la tesi di Mazziotti secondo cui l'unica fonte a competenza generale era la legge statale, ritenendosi non conforme all'ordinamento costituzionale che ad una Regione potesse attribuirsi una competenza davvero esclusiva»

[7] Osserva Rivosecchi G., *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche fra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in *Dir. Pubbl.*, 2018, 2, 402, che «la Costituzione italiana non menziona le politiche pubbliche, ma disciplina i rapporti tra Stato e autonomie territoriali attraverso l'enumerazione delle materie su cui si fonda il riparto delle rispettive competenze. Al contrario, le relazioni tra Unione e Stati membri sono disciplinate secondo criteri ispirati alle competenze funzionali, in cui più emerge il carattere finalistico dell'ordinamento dell'Unione, rivolto al conseguimento di obiettivi spesso di carattere intersettoriale. In questo quadro di riferimento, le risposte alla domanda di normazione che devono fornire il legislatore statale e quello regionale per costruire politiche spesso fuoriescono dai confini delle materie e dal rigido riparto di competenze. Al riguardo, si può

Nel disegno dello Statuto, il riconoscimento di tale potestà legislativa ed amministrativa fu affiancato dall'attribuzione di una corrispondente autonomia finanziaria volta a sostenere i progetti di sviluppo del territorio e della sua economia, individuandosi, a carico dello Stato, un contributo di solidarietà teso a compensare la minore capacità fiscale della popolazione siciliana e da impiegare per la realizzazione di lavori pubblici, sì da attenuare nel tempo il *deficit* infrastrutturale senza aumenti di pressione fiscale.

Orbene, se, pure, questa scelta autonomistica del Costituente era intesa a valorizzare la specialità, la realtà storica ha consegnato un quadro differente, atteso che, come noto, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, si è assistito ad un rafforzamento delle competenze delle Regioni ordinarie e ad uno scolorimento delle distinzioni rispetto alle Regioni a statuto speciale, alle autonomie, appunto, "speciali".

L'ulteriore passo è stato compiuto – ed è storia recente – con la richiesta di autonomia differenziata di alcune Regioni del Nord (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), su cui, con ordine del giorno del 20 febbraio 2019, l'Assemblea Regionale Siciliana[8] ha espresso serie perplessità, specie con riguardo alle

---

ricordare quanto già scriveva Gaetano Salvemini all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione: le disposizioni costituzionali sulle Regioni devono trovare adeguata attuazione, rimanendo altrimenti un "vaso vuoto" con sopra la denominazione "Regioni". E non può non rammentarsi l'ammonimento di Livio Paladin, secondo il quale le materie sono connotate per un ampio margine di indeterminatezza, e rischiano pertanto di rimanere "pagine bianche", se non trovano adeguata attuazione nella legislazione e nelle politiche pubbliche». Sul tema delle politiche pubbliche, cfr., *ex multis*, Mény Y. – Thoenig J.P., *Politiques publiques*, Paris, Puf, 1989, trad.it., *Le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1992

[8] In particolare, l'Assemblea ha rilevato che « l'esercizio delle nuove forme e condizioni particolari di autonomia non ha un impatto neutrale sulle risorse nazionali presupponendo l'attribuzione alle tre regioni delle relative risorse, e vista l'ampiezza dell'elenco di materie in cui le tre regioni hanno chiesto l'attribuzione dell'autonomia differenziata»; la legge n. 42 del 2009 di delega al Governo in materia di federalismo fiscale, all'art. 14, prevede un quadro unitario e armonico di attuazione dell'autonomia differenziata, disponendo fra l'altro, che con la legge che adotta le intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si provveda anche all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai princìpi della medesima legge n. 42; gli accordi preliminari stipulati prima della fine della XVII legislatura fanno riferimento anche l'articolo 119, quarto comma, ma non hanno fatto riferimento alcuno alla l. n. 42 del 2009, sul federalismo fiscale, che stabilisce norme cogenti sul finanziamento dei fondi di perequazione territoriale e di garanzia integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali prevedendo che i diritti siano garantiti su tutto il territorio nazionale previa determinazione di fabbisogni standard ed in regime di costi standard; la citata legge sul federalismo fiscale non ha trovato ancora attuazione, poiché finora non sono stati stabiliti, dal Governo nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni sociali e civili da garantire in misura omogenea a tutti i cittadini italiani, ovunque residenti (LEP), operazione prioritaria rispetto a qualsiasi attribuzione e differenziazione delle autonomie regionali poiché senza la determinazione dei livelli essenziali da garantire sul territorio nazionale qualsiasi attribuzione di risorse a regioni determinate potrebbe seriamente compromettere il mantenimento di tali livelli nelle altre»

modalità di attuazione della clausola di asimmetria[9]. Perplessità che sono alla base dei rilievi critici espressi in varie sedi, e che attengono alla compromissione del principio di uguaglianza nella fruizione uniforme sul territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni nonché del principio di solidarietà interregionale, quale emergente tanto dall'art. 119 Cost., quanto dalla l. n. 42/2009.

Nell'individuare le criticità del nuovo assetto, Lorenzo Saltari[10] ha individuato i seguenti punti: 1) l'accesso alla differenziazione nella legge quadro, rispetto al quale rileva una grave assenza di criteri discretivi; 2) l'esigenza di verifica circa la razionalità in assoluto della richiesta; 3) la necessità di individuarne la sostenibilità in ragione della specifica capacità amministrativa della regione e dei territori.

In particolare, ha messo in evidenza i problemi di finanza pubblica dettati dal forte svuotamento del bilancio statale a favore di quelli delle regioni ad autonomia differenziata, sottolineando talune conseguenze su cui occorre una seria riflessione in ragione dell'impatto sull'intero sistema. Si tratta, in specie, della minore capacità di risorse statali per far fronte a shock esogeni, fasi del ciclo recessivo; delle più ridotte disponibilità statali di trasferimento di risorse a territori con pochi indici di crescita e di capacità fiscale; del costo dell'accesso al

[9] L'Assemblea ha, infatti, evidenziato che « i principi sopra enunciati non garantiscono il rispetto di quanto disposto dall'articolo 119 della Costituzione, e dalla legge 42 del 2009 sul federalismo fiscale: e infatti la parametrazione dei fabbisogni standard al gettito dei tributi maturati non appare congrua ma appare anzi divergente rispetto al criterio della garanzia dei livelli essenziali di assistenza e delle prestazioni e dei diritti civili e sociali in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale; gli investimenti infrastrutturali garantiti nelle intese saranno a valere sui fondi destinati allo sviluppo infrastrutturale del Paese e quindi incideranno sensibilmente sulla disponibilità dei fondi destinati allo sviluppo e al recupero del deficit infrastrutturale delle regioni del Sud; l'ipotesi di trattenere il gettito fiscale generato sui territori va subordinata alla perequazione fiscale e tributaria per una ripartizione equa delle risorse tra le Regioni; i c.d. Residui fiscali regionali e cioè la differenza tra prelievo fiscale e suo reimpiego nei territori, che si chiede di ridurre, altro non sono che l'avanzo primario regionalizzato che poco o nulla hanno a che fare con il territorio, essendo il risultato in regime di imposta progressivo del processo perequativo tra contribuenti ricchi e poveri, residenti e non nello stesso territorio;…. in presenza di meccanismi che aggravano il divario come la tendenziale paralisi delle misure perequazione infrastrutturale e fiscale, la fissazione della soglia di investimenti al Sud del 34% sul complesso di quelli approntati e che viene calcolata sulla mera percentuale della popolazione meridionale (l. n. 18/2017), a prescindere dall'esigenza di recuperare il divario (e quindi sostanzialmente cristallizzandolo) o vicende come il prelievo forzoso concentrato sulle sole province siciliane (277 mil. euro annui), che le sta conducendo al default con gravissimi effetti sui cittadini, svolgono una funzione di sostanziale destrutturazione della solidarietà nazionale;…..»

[10] Relazione dal titolo "Autonomia differenziata, Lep e Regioni a Statuto speciale", svolta al Convegno "Il regionalismo differenziato" tenutosi a Palermo nei giorni 26-27 gennaio 2024

sistema dell'autonomia regionale differenziata che – tanto in sé, quanto soprattutto se impiegato anche per le regioni meridionali- difficilmente può ritenersi a somma zero, vale a dire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Ecco, il profilo finanziario è quello che maggiormente risente dell'assenza, almeno apparente, di un approccio di sistema se consideriamo che la determinazione dei LEP rifluisce sulla quantificazione dei cc.dd. fabbisogni *standard* che dovrebbero essere utilizzati come principale misuratore delle risorse finanziarie da assegnare alle Regioni differenziate per provvedere alle nuove funzioni.

Orbene, tali criticità che valgono in generale, valgono – ad avviso di chi scrive – ancor di più, forse, per le Regioni speciali che sono dotate, almeno in linea di principio, di una notevole autonomia finanziaria la quale, tuttavia – si pensi alla Sicilia di cui sopra si è detto – non ha trovato una completa affermazione. E come osserva Luca Bianchi, Direttore Svimez, «il tema principale è che l'autonomia differenziata si può fare soltanto dopo aver completato i Livelli essenziali di prestazioni»[11], ma «per erogare gli stessi Lep a tutti i territori vuol dire metterci delle risorse perché fissarli e non finanziarli sarebbe "una grande presa in giro»[12].

In altri termini, le scelte sui modi di finanziamento della differenziazione implicano conseguenze redistributive, che secondo alcuni, sembrano favorire le Regioni che hanno chiesto (e ottenuto) competenze aggiuntive.

Nell'ambito di un confronto[13] sul tema, il Presidente Svimez Adriano Giannola ha espresso forti perplessità, avvertendo, proprio con riguardo a tale aspetto, che «il problema non è l'autonomia in sé e la gente sarebbe bene che iniziasse a ragionarci sopra, c'è l'autonomia e va benissimo, c'è una legge di applicazione dell'articolo 119, rispettiamola e andiamo avanti. La legge – infatti – prevede i famosi livelli essenziali delle prestazioni ma questa autonomia prevista dal disegno di legge Calderoli è un trucco, di questo dobbiamo essere consapevoli. Perché non è l'autonomia secondo Costituzione, è piuttosto la costituzionalizzazione della spesa storica, esattamente quello che la legge Calderoli del 2009, la 42, diceva di voler eliminare». «Ed è un trucco – aggiunge Giannola – perché si dice che tutto quello che è legato ai Lep almeno per due anni non si tocca, perché non ci sono i soldi e non sono definiti. Ma tutto il resto – questo il richiamo del presidente Svimez – si tocca subito e questo poca gente lo ha capito. Non è la sanità, non è la scuola che il Nord ha già. Il resto sono le strade, le autostrade, gli aeroporti, la protezione civile, tutto ciò per cui non è specificata la necessità di rispettare i livelli essenziali delle prestazioni è infatti trasferibile oggi».

---

[11] Intervista a Repubblica del 16 gennaio 2024 "L'autonomia differenziata indebolisce anche il Nord", pubblicata anche su https://lnx.svimez.info/svimez/

[12] Intervista a Repubblica del 16 gennaio 2024 "L'autonomia differenziata indebolisce anche il Nord", pubblicata anche su https://lnx.svimez.info/svimez/

[13] Intervento a convegno in tema di autonomia differenziata il cui resoconto è stato pubblicato sul Corriere della Calabria il 9 febbraio 2024

## 3. *L'autonomia differenziata e l'autonomia speciale: quali proposte?*

Nella direzione che il profilo ora evidenziato conduce ad approfondire, vi è, infatti, un aspetto, emerso in diverse sedi – non solo politiche e non solo giornalistiche – che appare imprescindibile in ogni riflessione sul tema.

Si tratta di quella criticità che il Direttore Svimez, dall'approfondito angolo prospettico che caratterizza l'Istituto, riassume nei seguenti termini: «strizzare l'occhio ad egoismi territoriali non farà altro che indebolire le politiche pubbliche e "ridurre la competitività complessiva del sistema Italia". Mancano garanzie per i Livelli Essenziali di Prestazione: senza un finanziamento si cristallizzano definitivamente i divari di cittadinanza»[14].

Se così è, allora occorre ripensare tutto, occorre una logica complessiva di sistema, che, unitamente all'equa distribuzione sul territorio nazionale delle prestazioni essenziali inerenti ai diritti civili e sociali, garantisca la coesione sociale e assicuri la perequazione interregionale, introducendo misure di riequilibrio territoriale del divario socio-economico che va considerato in una prospettiva non ristretta alla dimensione interna, ma prendendo in esame proprio quel «sistema Italia» che il Direttore Svimez evidenzia allorché avverte che «l'autonomia differenziata vorrebbe dire frammentare il Paese e le politiche pubbliche ed è la direzione contraria rispetto a quella presa dal resto del mondo. Le recenti crisi (post covid e post guerra in Ucraina) ci hanno fatto capire che sono necessarie politiche di dimensione nazionale (se non europea)»[15].

Con la riforma in *itinere* – osserva il Direttore Svimez – «la dimensione delle politiche viene schiacciata sul livello locale quando, invece, il contesto internazionale ci indica che servono politiche a dimensione nazionale o addirittura europea. Mentre si va verso il coordinamento delle politiche a livello globale noi ci chiudiamo negli egoismi territoriali?»[16].

È questa una prospettiva che merita piena condivisione e che esprime un punto di vista opposto a quello, certamente autorevole, del Prof. Cassese, il quale, al contrario, individua nei LEP un adempimento costituzionale volto a garantire l'unità sociale, politica e civile del Paese, ritenendo che non è l'autonomia differenziata a determinare la disomogeneità del Paese che registra già notevoli disparità, le quali non sono – afferma il Prof. Cassese – imputabili a questa riforma. Da attento conoscitore anche della questione meridionale che ha approfondito in diversi scritti[17], il Prof. Cassese ritiene che il Sud soffra a

---

[14] Intervista a Repubblica del 16 gennaio 2024 "L'autonomia differenziata indebolisce anche il Nord", pubblicata anche su https://lnx.svimez.info/svimez/

[15] Intervista al quotidiano *La Stampa* del 25 gennaio 2024

[16] Intervista a Repubblica del 16 gennaio 2024 "L'autonomia differenziata indebolisce anche il Nord", pubblicata anche su https://lnx.svimez.info/svimez/

[17] Tra i numerosi lavori, si veda Cassese S. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo. Nord e Sud nella*

causa di una gestione inefficace e di una distribuzione sbilanciata delle risorse, specialmente nel settore sanitario e che, all'inverso, l'autonomia differenziata rappresenti un'opportunità anche per il Sud.

Nel corso di un'audizione sulla riforma dell'autonomia, dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato[18], il Prof. Cassese, nella qualità di Presidente del Comitato per la definizione dei livelli essenziali di prestazione, ha osservato che «il lavoro di determinazione dei livelli essenziali di prestazioni è un elemento essenziale per seguire quell'equilibrio, il cui scopo è ridurre le asimmetrie tra autonomia e tutela dei diritti fondamentali dei cittadini. Ma non c'è dubbio (dice) che la capacità amministrativa è la chiave ultima per assicurare una reale uguaglianza dei cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni, specie se molto numerose, ho detto prima che parliamo di 23 mila unità……Il lavoro fatto, con la nostra relazione, contiene molteplicità di punti di vista e pluralismo. Lo ritengo un essenziale contributo del nostro Comitato e vorrei precisare che noi abbiamo percorso il penultimo miglio».

L'ultimo miglio è quello che compete alle amministrazioni.

E qui, interviene un altro problema, che non è affatto nuovo: quello dell'efficienza delle amministrazioni.

Sono noti i problemi di efficienza delle amministrazioni pubbliche che Lorenzo Saltari[19] ha bene rilevato, evidenziando come la devoluzione in periferia di una materia o di una funzione potrebbe comportare disutilità di scala e non far ottenere la desiderata maggiore efficienza. La procedura negoziale Stato-Regione richiedente lascia immaginare la prevalenza dei criteri politici nel negoziato su quelli razionali e predittivi del conseguimento di miglioramento degli apparati pubblici in termini di efficienza.

Ed allora, se, come pare, la finalità di migliorare l'efficienza dei servizi e delle funzioni rese ai cittadini nei territori interessati è sottesa all'esigenza di una maggiore autonomia, Stato e Regioni devono procedere alla definizione di obiettivi intimamente connessi alle materie ed alle relative potestà devolute ed ai quali l'intreccio di ruoli e funzioni deve essere orientato.

Se la «capacità» costituisce uno dei cardini della differenziazione, occorre evidentemente una compiuta definizione dei criteri su cui misurare la «maggiore capacità», individuando i parametri del «merito» in base ai quali riconoscere più estesi ambiti di autonomia. In altri termini, se le istanze autonomistiche differenziate fanno leva sull'efficienza quale presupposto per il loro riconoscimento e se lo

---

*storia d'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016; Id.., *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 2, 592 ss.; Id.., *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2011, 1-2, 103 ss.

[18] Audizione del 14 novembre 2023 del prof. Sabino Cassese, Presidente del Comitato per la individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), in relazione ai ddl 615, ddl 62e ddl 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)

[19] Relazione dal titolo "Autonomia differenziata, Lep e Regioni a Statuto speciale", cit.

scopo di esse risiede nell'esigenza di un miglioramento dei servizi al territorio, deve ritenersi che il terreno su cui può essere costruito l'edificio della differenziazione è dato da una attenta considerazione delle reali capacità espresse in sede regionale ed i mattoni con cui esso viene eretto sono costituiti dagli obiettivi da conseguire.

Certamente, vanno valorizzate le peculiarità dei diversi territori anche attraverso le asimmetrie regionali e l'attribuzione di ulteriori risorse alle Regioni che si dimostrino «capaci», ma nel contesto di una «visione» d'insieme, cioè in una prospettiva attenta non solo alla situazione italiana – ossia ad un contesto che, come detto, vede un significativo e persistente divario economico tra le regioni settentrionali e quelle meridionali del Paese -, ma anche – forse, soprattutto – nel raffronto di questa con quella europea, se non globale. Il che implica la messa in atto di una politica ordinaria che ponga nuovamente in agenda, come finalità prioritaria, il compito di perseguire l'obiettivo del riequilibrio territoriale, ed insieme – e certo, non secondariamente – di una politica di coesione europea e nazionale.

Il che significa anche recuperare l'autentico valore della specialità[20] che, pur connotata da "asimmetria" (le cinque Regioni speciali offrono modelli diversi), ha sempre garantito l'unità della Repubblica e l'uguaglianza, in forza dei limiti posti alla potestà legislativa regionale (limiti costituzionali e delle norme di riforma economico-sociale; limiti derivanti dai principi fondamentali della legislazione dello Stato nell'esercizio di potestà legislativa concorrente), ma anche in forza della distribuzione dei ruoli tra lo Stato – portatore dei principi di unità e indivisibilità della Repubblica – e le Regioni speciali, portatrici di istanze autonomistiche in funzione di valorizzazione delle diversità di contesto socio-economico ed etnico-linguistico.

## 4. *L'autonomia differenziata e l'autonomia speciale: quali prospettive?*

A dispetto di quanto sembra emergere dalla riflessione sin qui esposta, pare, invero, che le ragioni della nuova «specialità» non risiedano nell'esigenza di col-

[20] Si vedano, sul punto, le illuminanti osservazioni di Silvestri G., *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, Discorso tenuto dal Presidente Silvestri in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste 26 maggio 2014,10, in *www.cortecostituzionale.it,* secondo cui «Se le Regioni speciali e le Province autonome vogliono avere un futuro – come è giusto che sia – è necessario che esse valorizzino le loro peculiarità facendole diventare componenti della ricchezza culturale e sociale della Nazione. Il carattere fondamentale della nostra democrazia costituzionale è il pluralismo, che non è esaltazione a tutti i costi di diversità inventate e proclamate, ma riflette nell'ambito delle istituzioni una composizione complessa della società, che non si lascia ridurre a uniformità razionalisticamente pensate dall'alto, reclama il riconoscimento dei diritti fondamentali delle comunità e dei gruppi sociali, che si affiancano e integrano i diritti fondamentali delle persone. Come per le persone, i diritti fondamentali devono trovare corrispondenza nei doveri, altrettanto fondamentali, di solidarietà politica, economica e sociale sanciti dall'art.2 della Costituzione. Specialità – è stato detto da Roberto Chieppa – fa rima con solidarietà».

mare uno squilibrio territoriale o di tutelare comunità linguistiche o gruppi etnici, ma nell'aspirazione a rendere servizi più efficienti e competitivi al rispettivo territorio, tendendo a trattenere la maggior quantità possibile dei gettiti prodotti all'interno di esso.

Se così è, l'impiego del modello bilaterale che, pure, ha contribuito all'attuazione della specialità, pur con gli adattamenti pensati o da pensare, presenta, come da molti ravvisato, più ombre che luci.

Un primo aspetto che offusca la bontà della riforma è, anzitutto, quello dell'irreversibilità del processo di differenziazione in corso, di cui non sembra esserci una diffusa, completa consapevolezza.

Se, infatti, il processo di differenziazione è stato e continua ad essere configurato entro una prospettiva marcatamente ideologica e identitaria, sarà ardua una futura riconsegna allo Stato di funzioni devolute alle Regioni.

D'altra parte, poi, vi è un problema di impatto sul sistema delle fonti normative e sull'articolazione delle funzioni amministrative, tenendo presenti le criticità – che Lorenzo Saltari[21] ha bene evidenziato e che da più parti sono state segnalate – sul piano finanziario, e su quello politico-culturale.

Ed allora, per diradare queste ombre occorre individuare un faro illuminante che non può che scorgersi nella necessaria considerazione del principio personalista, da intendere, evidentemente, nella sua connessione a quello pluralista.

E, dunque, ogni riforma che si voglia proporre o approvare non può ignorare che l'esercizio dei pubblici poteri e delle relative funzioni deve tendere al pieno sviluppo della persona umana, garantendo, in modo efficiente, uguale tutela e realizzazione ai diritti fondamentali ed alle identità territoriali mediante i diversi strumenti che l'autonomia consente. Un'autonomia che – come bene ha detto Antonio Ruggeri – deve tradursi in «servizio reso alla collettività ed agli individui che la compongono»[22], e specificamente per i diritti fondamentali che, proprio perché tali, devono essere assicurati in egual misura a tutti.

Se la determinazione dei Lep è – come dice il Prof. Cassese – il penultimo miglio e l'ultimo miglio è, invece, rimesso alla gestione amministrativa ed è un miglio difficile da gestire nella misura in cui l'amministrazione non funziona bene, non dimentichiamo che l'amministrazione è fatta di persone – uomini e donne chiamati quotidianamente ad operare, per dovere, scelte nell'interesse pubblico – ed è, dunque, nelle loro scelte, responsabili e consapevoli, che si invera l'autonomia nella sua piena dimensione di «servizio alla collettività ed ai singoli» .

[21] Relazione dal titolo "Autonomia differenziata, Lep e Regioni a Statuto speciale", cit.

[22] Ruggeri A., Costituzione e formazioni sociali: modello ed esperienze a confronto (note minime, introduttive ad un dibattito), in Consulta on line, II, 2019, 280

# Ambiente ed ecosistema nel modello dell'autonomia differenziata

di Marco Calabrò e Anton Giulio Pietrosanti*

Sommario: 1. La rinnovata protezione costituzionale dell'ambiente di cui ai novellati artt. 9 e 41 Cost. e i riflessi sul regime delle competenze. – 2. La problematica individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni in materia ambientale e gli ostacoli ad una autonomia differenziata ecologicamente orientata.

## 1. *La rinnovata protezione costituzionale dell'ambiente di cui ai novellati artt. 9 e 41 Cost. e i riflessi sul regime delle competenze.*

La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. operata dalla legge costituzionale n. 1/2022[1] consente di analizzare la materia ambientale anche volgendo lo sguardo al tema della distribuzione della potestà legislativa e, in particolare, all'attuazione della c.d. autonomia differenziata, così come prospettata nel recente d.d.l. Calderoli[2].

La costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente, nonché della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, permette, infatti, di interrogarsi sul "se" l'ingresso di simili enunciati tra i principi fondamentali della Costituzione condizioni il ragionamento sotteso al modello (della differenziazione) previsto dall'art. 116, co. 3 Cost[3]., influenzando la determi-

[1]* Il presente scritto è il frutto di una riflessione comune tra gli autori. Tuttavia, Marco Calabrò è autore del par. 1, mentre Anton Giulio Pietrosanti è autore del par. 2.

Sulla riforma, *ex multis*, G. Severini, P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustiziainsieme*, 2021, 1 ss.; G. Di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi*, 16/2021, 1 ss.; C. Sartoretti, *La riforma costituzionale 'dell'ambiente': un profilo critico*, in *Riv. giur. edilizia*, 2/2022, 119 ss., F. De Leonardis, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, e M. Monteduro, *Riflessioni sulla primazia ecologica nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, entrambi in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, rispettivamente 49 ss. e 221 ss.

[2] Si tratta del disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione", approvato dal Senato nella seduta del 23 gennaio 2024 (A.S. n. 615) ed attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (C. n. 1665).

In generale sul regionalismo differenziato cfr., tra i molti, AA.VV., *Regionalismo differenziato: razionalizzazione o dissoluzione. Una ricerca delle Università della Campania*, e-book, Napoli, 2023; S. Staiano, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *Federalismi.it*, 7/2023; G. Rivosecchi, *Il regionalismo differenziato: perché e come realizzarlo*, in *Federalismi.it*, 4/2022, 833 ss.

[3] In particolare, ci si potrebbe interrogare sul se la previsione costituzionale sull'autonomia differenziata, laddove prevede la possibilità di riconoscere alle regioni ordinarie condizioni partico-

nazione di ulteriori potestà eventualmente attribuibili alle Regioni. Ciò, sia per quanto riguarda le materie di competenza esclusiva dello Stato *ex* art. 117, co. 2 Cost. (tra cui rientrano quelle di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, oltreché dei beni culturali ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. s, Cost.)[4]; sia per quanto riguarda le materie appartenenti alla competenza concorrente *ex* art. 117, co. 3 Cost. (tra cui quelle relative alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali).

Si tratta ovviamente di questioni che possono essere affrontate sotto diversi profili, primo fra tutti quello inerente la possibilità di inquadrare la «tutela dell'ambiente» come «materia» autonoma, per ciò stesso suscettibile di essere collocata nel novero degli ambiti affidati alla competenza statale esclusiva (ai sensi del citato art. 117, co. 2, lett. s, Cost.)[5].

Il panorama è piuttosto articolato, tra orientamenti che propendono per una sorta di *dematerializzazione* dell'ambiente (facendo leva su un vero e proprio valore fondante che investirebbe in maniera trasversale le competenze di tutti i livelli di governo costituenti la Repubblica, rendendolo una "*materia-non materia*") e coloro che, invece, ritengono di poter registrare una sorta di *rimaterializzazione*, fondata sulla considerazione che non potrebbe escludersi la sussistenza di un profilo unitario ed autonomo rispetto agli altri ambiti, pur riconoscendo nell'ambiente anche un valore costituzionale[6].

Come noto, al riguardo, la Corte costituzionale ha innanzitutto riconosciuto l'impossibilità di rinvenire nella tutela ambientale "una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze", dovendosi, piuttosto, ravvisare nell'ambiente un "valore costituzionalmente protetto che in quanto

lari di autonomia sulla base di intese tra regioni e Stato ratificate con apposita legge del Parlamento (terzo comma dell'art. 116 Cost.), sia ancora applicabile alla materia ambiente a fronte del nuovo testo dell'art. 9.

[4] Parte della dottrina ha già avuto modo di esprimersi sul punto, osservando come "occorre considerare che la revisione degli artt. 9 e 41 Cost. potrebbe fornire argomenti utili a un'ulteriore centralizzazione delle competenze in materia ambientale, tale da neutralizzare o comunque limitare sensibilmente gli effetti di un'eventuale differenziazione ex art. 116, co. 3, Cost. anche in tale ambito, in relazione al quale l'attuazione dell'autonomia differenziata rischia di risultare ancora una volta irrealistica" (G. Moschella, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione. Uno sguardo al ruolo delle Regioni e alle prospettive di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2, 2023, 669).

[5] F. G. Cuttaia, *Autonomia differenziata e tutela dell'ambiente*, in *Ambientediritto.it*, 3, 2023, 3 ss.

[6] È nota la disputa, sorta anni addietro in Italia, tra le tesi unitaria (A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32 ss.) e frammentaria (M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss.) della materia ambiente, il che ha di fatto contribuito a rendere particolarmente difficoltoso, sia per il legislatore che per la dottrina, ricostruire una definizione autonoma e condivisa di ambiente quale bene giuridico, oggetto di diritti e pretese soggettive. Per una ricostruzione di tale dibattito, sia consentito rinviare a M. Calabrò, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli, 2004, 169 ss.

tale delinea una sorta di materia trasversale in ordine alla quale si manifestano competenze diverse"[7].

La stessa Consulta, tuttavia, ha valorizzato in diversi arresti il carattere "esclusivo" della materia ambiente, così fortemente limitando lo spazio di manovra delle Regioni e delle Province autonome nelle diverse materie oggetto di legislazione concorrente (ad es. governo del territorio, protezione civile, ecc.), non potendo derogare al livello di tutela ambientale posto dallo Stato o introdurre una disciplina meno rigorosa[8].

In tal senso l'ambiente assurge, allo stesso tempo, a valore costituzionalmente protetto e a materia trasversale[9], fonte di un nucleo di garanzie minimali (statali)[10], affiancate eventualmente da misure di tutela (regionali) maggiormente restrittive. Come sottolineato dalla dottrina, infatti, "Le Regioni … avrebbero facoltà di intervenire, anche in materie di potestà esclusiva dello Stato e in cui ai diritti dei cittadini siano stati riconosciuti contenuti minimi omogenei su tutto il territorio nazionale, per arricchire e potenziare tali diritti o, ferma restando la necessità di assicurarli nel loro contenuto, rendere compatibile l'esercizio degli stessi con altri interessi costituzionalmente rilevanti"[11]. Sicché, la funzione sta-

[7] Corte cost., 10 luglio 2007, n. 407. Si veda pure Corte cost. 23 marzo 2021, n. 86, dove si è ribadito che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema "è materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali". Sempre sulla natura trasversale della materia in questione cfr. Corte cost., 30 ottobre 2020, n. 227.

Del resto, come è stato rilevato, occorre "guardare all'ambiente come *sistema*, considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto" (F.G. Cuttaia, op. cit., 8, che richiama anche A. Vuolo, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni,* in *Nomos. Le attualità nel diritto,* n. 3/2021, 1 ss., secondo cui "la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, per la sua naturale forza espansiva, disegna dinamicamente, nel corso del tempo, i suoi confini: finisce così col plasmare anche gli ambiti degli altri settori materiali, a partire, ovviamente, da quello più affine, costituito dalla valorizzazione (peraltro, non dell'ambiente, ma soltanto) dei beni culturali", 5).

[8] In termini, G. Moschella, op. cit., 650, che richiama alcune sentenze della Corte costituzionale (ad es. la n. 367 del 2007, con cui la Corte ha proceduto ad una "*rimaterializzazione*" dell'ambiente inteso quale oggetto di tutela esclusiva da parte dello Stato). Sempre secondo tale autore la tendenza alla riallocazione delle competenze legislative a vantaggio dello Stato si sarebbe negli anni rafforzata soprattutto grazie alla giurisprudenza costituzionale.

[9] D. Porena, *L'ambiente come "materia" nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: "solidificazione" del valore ed ulteriore "giro di vite" sulla competenza regionale*, in *Federalismi.it*, 2/2009, 1 ss.; P. Maddalena, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 9/2010, 1 ss. C. Miccichè, *L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lezioni ambientali*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2018, 1 ss., parla di «incontestata valenza valoriale, funzionale e organizzativa» dell'ambiente, 6.

[10] G. Moschella, *op. cit*. 649. Cfr. M. Ceruti, *La Corte Costituzionale detta il "decalogo" della buona legge regionale in materia di inquinamento elettromagnetico sulla base dell'inderogabilità (anche in melius) dei valori soglia statali*, in *Riv. giur. amb.*, 2/2004, 258.

[11] F. De Leonardis, *Il diritto alla comunicazione nel bilanciamento di interessi in materia di emissioni elettromagnetiche*, in *Foro amm. CDS*, 2/2003, 811.

tale unificante sembrerebbe recedere unicamente dinanzi a deroghe regionali *in melius*[12].

Peraltro, le forme di autonomia riconosciute alle singole regioni devono essere coerenti con i principi di unità e indivisibilità della Repubblica[13], non potendo allontanarsi dai fondamentali canoni dell'uguaglianza e della solidarietà. Entro tali coordinate costituzionali, quindi, la previsione dell'art. 116, co. 3, Cost., dovrebbe fungere da strumento per garantire il soddisfacimento di interessi generali riconducibili alla comunità nazionale nel suo complesso. Di converso, non sarebbe possibile una strumentalizzazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. per avallare ipotetiche spinte autonomistiche che finirebbero per creare illegittime situazioni di "asimmetria"[14], o per giustificare spostamenti di materie/competenze in assenza di un intervento di revisione costituzionale[15].

In tal senso, a fronte di (rilevantissimi) interessi pubblici – quale la tutela dell'ambiente – che trascendono i confini territoriali, occorre garantire a tutti i cittadini, indipendentemente dalla rispettiva appartenenza territoriale, l'uguaglianza dei diritti e delle condizioni di vita: all'interno dello Stato democratico il principio di uguaglianza dovrebbe pertanto tradursi in un "*limite all'articolazione autonomistica*" che sia capace di scongiurare possibili diseguaglianze territoriali[16], anche evitando (a livello interpretativo) che la riserva dello Stato sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (ex art. 117, co. 2, lett. m, Cost.) venga letta in modo da circoscrivere l'uguaglianza soltanto ad "*una soglia minima, al di sopra della quale sarebbero, in astratto, legittime disuguaglianze tra cittadini in ragione della loro diversa appartenenza territoriale*"[17].

---

[12] In merito si veda M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Pol. dir.*, 3/2002, 349. S

[13] Significativi, al riguardo, i rilievi di Corte cost., 24 luglio 2003, n. 274, in cui si è ribadito come "allo Stato sia pur sempre riservata nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, con i limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento" (pt. 2.1.); R. Dickmann, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "*istanze unitarie*" previste dalla Costituzione* (editoriale), in *Federalismi.it*, n. 9/2003.

[14] F. G. Cuttaia, *Autonomia differenziata e tutela dell'ambiente*, in *Ambientediritto.it*, 3, 2023, 2 (anche per altri riferimenti bibliografici).

[15] S. Staiano, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto,* in *La Rivista del "Gruppo di Pisa",* 3/2019, 227. In proposito si veda pure T. Martines, A. Morelli, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale,* Milano, X ed., 2019, 24.

[16] G. Moschella, op. cit., 657.

[17] G. Moschella, op. cit., 658, che richiama S. Gambino, *Regionalismo (differenziato) e diritti. Appunti a rilettura del novellato titolo V Cost., fra unità repubblicana, principio di eguaglianza ed esigenze,* in

## 2. *La problematica individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni in materia ambientale e gli ostacoli ad una autonomia differenziata ecologicamente orientata*

Sulla base di tali premesse, è possibile provare ad esaminare in che misura sia destinato ad impattare sulla disciplina della tutela ambientale il disegno di legge Calderoli (A.S. n. 615)[18], licenziato dal Senato nella seduta del 23 gennaio 2024 (recante "*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*").

Tale iniziativa legislativa ha lo scopo di "*rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, nel rispetto altresì dei princìpi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale*", attraverso l'attribuzione di particolari forme e condizioni di autonomia che favoriscano, tra l'altro, l'attuazione del "*princìpio del decentramento amministrativo*" e il pieno rispetto "*dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza …, nonché del principio solidaristico …*" (art. 1).

A tali fini, si è disciplinato un apposito procedimento di approvazione di intese fra Stato e Regione (art. 2 del d.d.l. Calderoli) il cui avvio viene deliberato dalla Regione interessata, che trasmette il relativo atto (al Presidente del Con-

---

*Astrid online*, 5/2019, 1 ss. e, più recentemente, Id., *Regionalismo differenziato e principi fondamentali della Carta*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 2023, 306, nonché A.M. Citrigno, *La dimensione regionale dei diritti sociali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Dirittifondamentali.it,* 1/2020, 1 ss.

[18] Sul disegno di legge Calderoli cfr., tra gli altri, AA.VV., *Regionalismo differenziato: razionalizzazione o dissoluzione. Una ricerca delle Università della Campania*, cit.; A. Apostoli, *Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli: accelerazioni e rinvii oltre l'attuazione procedurale (Relazione al Seminario su «Il disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario"», Roma, 26 aprile 2023)*, in *Diritti Regionali*, *I Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 1 ss.; M. Belletti, *Un percorso di riflessione per un regionalismo "differenziato-cooperativo" (Relazione al Seminario su «Il disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario"», Roma, 26 aprile 2023)*, ivi, *I Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 1 ss.; S. Gambino, *Regionalismo* 'differenziato' *e principi fondamentali della Carta*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1/2023, 306 ss.; M. Gorlani, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian papers on federalismi* (*www.ipof.it*), 1/2023, 46 ss.; A. Lollo, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2/2023, 500 ss.; A. Mastromarino, *La prospettiva comparata nel dibattito sulla differenziazione regionale in Italia (Relazione al Seminario su «Il disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario"», Roma, 26 aprile 2023)*, ivi, *I Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 1 ss.; A. Morelli, *Introduzione* al Seminario su *«Il disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario"»* (Roma, 26 aprile 2023), ivi, *I Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 1 ss.; A. Sciortino, *L'attuazione del regionalismo differenziato: prime impressioni sul disegno di legge S. 615 (Relazione al Seminario su «Il disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario"», Roma, 26 aprile 2023)*, ivi, *I Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 1 ss.; L. Spadacini, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni delle leggi di bilancio per il 2023*, in *federalismi.it* (*www.federalismi.it*), 10/2023, 218 ss.

siglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie) affinché venga attivata una successiva fase di negoziazione ed eventuale approvazione dell'intesa con legge del Parlamento[19].

Detta intesa può essere, però, raggiunta solo se preceduta dalla fissazione dei "*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone… che* (a loro volta, come noto) *devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale*" (art. 1 del d.d.l. Calderoli[20]), tanto che la loro determinazione è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (ai sensi dell'art. 117 co. 2, lett. m, Cost.).

I Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) diventano, così, la *condicio sine qua non* per stipulare le intese attributive di una sfera di autonomia differenziata in favore delle Regioni anche in materia ambientale. Detto altrimenti, eventuali intese ex art. 116, co. 3, Cost. presuppongono l'avvenuta individuazione dei LEP, ossia la puntuale specificazione delle prestazioni necessarie affinché vengano equamente garantiti sull'intero territorio nazionale i diritti sociali e civili delle persone.

Nel dettaglio, ai fini dell'individuazione dei LEP, il d.d.l Calderoli (art. 3, co. 1) delega il Governo ad adottare uno o più Decreti legislativi sulla base dei princìpi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197. Da tali commi si evince che i LEP sono determinati da una Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri[21]

---

[19] Sul ruolo di tale legge nei confronti delle determinazioni contenute nell'intesa cfr., per le diverse posizioni assunte dalla dottrina, C. Iannello, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in *Diritti Regionali*, 3/2019, 31 ss.; G. Piccirilli, *Gli accordi preliminari per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, *ivi*, 2/2018, 10 ss.

[20] Secondo l'art. 1, co. 2 del d.d.l. Calderoli in esame, "L'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali nel rispetto dell'articolo 1, comma 793, lettera d), della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei princìpi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione. Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali".

[21] Per la composizione e le funzioni di tale Cabina di regia cfr. commi 792 e 793 dell'art. 1 in parola. Peraltro, secondo il successivo comma 795 "Entro il 31 dicembre 2024, la Cabina di regia predispone uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di

sulla base delle ipotesi (tecniche) formulate dalla c.d. Commissione tecnica per i fabbisogni standard[22].

A ciò si è aggiunto un Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie (CLEP)[23] che è stato istituito con provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2023, che lo ha incaricato di fornire ulteriore supporto alla Cabina di regia[24].

Con il disegno di legge Calderoli si configura, quindi, una sorta di "*legge sul procedimento*" volta a determinare i passaggi istituzionali che permettono a una Regione di ottenere ulteriori spazi di autonomia ai sensi dell'art. 116, co. 3 Cost.[25]

Al di là dei problemi che – secondo la dottrina costituzionalistica – un simile meccanismo potrebbe recare relativamente al ruolo giocato dai diversi organi istituzionali coinvolti[26], nonché al posizionamento del d.d.l. Calderoli nel

---

cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

[22] Per il ruolo e le funzioni della citata Commissione tecnica si vedano i rinvii normativi contenuti nel comma 793, lett. d) dell'art. 1 in parola, secondo cui la Cabina di regia "d) determina, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e, comunque, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, i LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, ai sensi dell'articolo 1, comma 29-bis, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, predisposte secondo il procedimento e le metodologie di cui all'articolo 5, comma 1, lettere a), b), c)".

[23] Il CLEP ha già approntato un "*Rapporto finale*" pubblicato in *Federalismi.it*, 27, 15 novembre 2023, reperibile anche alla pagina "*notizie*" del sito internet del Dipartimento degli Affari regionali e delle autonomie.

[24] L'attività della Cabina di regia si conclude, infatti, con la predisposizione di uno schema di decreto. Quest'utimo, in base al secondo comma dell'art. 3 del d.d.l. Calderoli, previa acquisizione "dell'intesa della Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 1, comma 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, e comunque decorso il relativo termine di trenta giorni", viene "trasmesso alle Camere per l'espressione del parere. Il parere è reso entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto. Il Presidente del Consiglio dei ministri, valutato il contenuto dell'intesa della Conferenza unificata e del parere delle Camere e comunque una volta decorso il termine di quarantacinque giorni per l'espressione del parere di queste ultime, adotta il decreto, previa deliberazione del Consiglio dei ministri".

[25] Così A. Lollo, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali-Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 3/2023, 516 ss.

[26] Sia perché non è detto che il Parlamento si limiti a una mera ratifica dell'intesa raggiunta tra Governo e Regione (cfr. A. Lollo, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, cit., 522), trattandosi peraltro di una materia ("determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale") da regolare per legge ai sensi della lettera m) comma 2 dell'art. 117 Cost.; sia perché il procedimento delineato dal d.d.l. Calderoli sembra attribuire un ruolo eccessivamente centrale al Governo nella fase deliberativa delle intese, lasciando agli organi legislativi un ruolo marginale nel procedimento di differenziazione (ex art. 116 co. 3 Cost.), sebbene quest'ultimo possa avere ad oggetto il trasferimento di competenze legislative che hanno un'incidenza rilevante sull'ordinamento della forma di Stato e sulla tutela dei diritti dei cittadini (G. Moschella, op. cit., 661).

sistema delle fonti del diritto[27], non si possono trascurare le criticità riguardanti l'individuazione dei LEP nelle materie (ambiente ed ecosistema) che, come si è visto, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato (per lo meno sotto il profilo della tutela). Anzi, proprio con riferimento alle nozioni di "*ambiente*" e "*ecosistema*", il loro recepimento all'interno del nuovo testo dell'art. 9 Cost. (per il quale la Repubblica tutela "*l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*") impone all'interprete di verificare come l'accoglimento al più alto livello ordinamentale di un simile binomio concettuale possa incidere sul piano della determinazione dei LEP.

E invero, allorché si abbandoni il campo delle enunciazioni generali per affrontare il tema dei LEP, sorgono non poche difficoltà. Nel rapporto finale del 30 ottobre 2023 lo stesso CLEP ne ha dato atto: in particolare, dopo aver suddiviso il campo d'indagine in otto ambiti[28], si specifica al punto 8.II (dedicato alle "proposte in tema di ambiente ed ecosistema") che, "mentre per la gran parte degli ambiti individuati si riscontrano numerosi parametri quantitativi e qualitativi definiti a livello normativo, per quel che riguarda la biodiversità e il suolo la definizione di tali parametri è complessa, ancora in itinere e deve essere completata con il necessario ausilio di organi tecnico-scientifici"[29].

In altre parole, mentre per singole componenti ambientali sembrerebbe possibile rintracciare dei parametri o dei criteri sulla base dei quali sviluppare i LEP, ciò non sembra possibile allorché si consideri l'ambiente nella sua complessiva valenza ecosistemica, anch'essa oggetto di tutela di rilievo costituzionale ai sensi dell'art. 9 Cost[30]. Peraltro, in gran parte dei casi una risorsa ambientale non si esaurisce all'interno dei confini amministrativi di una Regione (es. un fiume o una foresta che si estende per più regioni) e deve essere pertanto considerata – ai fini di una tutela omogenea che prescinda da eventuali confini – nella sua complessiva dimensione naturalistica, non essendone ipotizzabile un frazionamento fisico "amministrativo" o gestionale. La definizione dei LEP per l'approvazione delle intese *de quibus* trova, quindi, un ulteriore ostacolo nella necessità di garantire un'omogenea tutela del bene costituzionale (non solo dell'ambiente, ma anche dell'ecosistema) nella sua dimensione complessiva (e complessa), a sua volta ricollegata a diritti fondamentali come quello del diritto a vivere in un

[27] Secondo la dottrina si tratterebbe di una legge sul procedimento affetta da un livello di debolezza sistemica sul piano della teoria delle fonti al punto da poter subire una modifica dell'*iter* procedimentale anche da una successiva intesa (A. Lollo, op. cit., 516).

[28] Vale a dire: 1. Clima-atmosfera; 2. Aria; 3. Acqua; 4. Suolo; 5. Biodiversità; 6. Produzione sostenibile; 7. Procedimenti amministrativi; 8. Monitoraggio e informazione.

[29] Cfr. *Rapporto finale* CLEP, in *Federalismi.it*, 27, 15 novembre 2023, 138, lett. k.

[30] G. Benedetto, *L'autonomia differenziata fa male all'ambiente*, intervento nell'ambito dell'incontro del 19 febbraio 2024 *L'Italia non si taglia*, organizzato dall'associazione *Carteinregola*, in *www.carteinregola.it*.

ambiente salubre[31].

Ulteriori difficoltà nella definizione dei LEP in campo ambientale derivano dall'espresso richiamo contenuto nell'art. 9 Cost. alle generazioni future[32]; richiamo che sicuramente rende il tutto maggiormente problematico – pure sotto il profilo della proporzionalità – dovendosi tenere presente gli impatti sull'ambiente e sull'ecosistema non solo in un'ottica dinamica intra-generazionale, ma anche in una prospettiva futura[33].

Con ciò non si vuole negare l'importanza che potrebbe avere in campo ambientale la definizione dei LEP come obiettivo strategico (a prescindere dal meccanismo dell'autonomia differenziata), anche al fine di consentire una consapevole programmazione pluriennale dei costi da sostenere proprio in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema[34]. Del resto la Corte costituzionale ha di recente ribadito l'importanza di una tempestiva determinazione dei LEP (pur con riferimento agli obiettivi fissati con il PNRR) e ha stigmatizzato il "perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP", ricordando che essi "indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (ex multis, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020). In questa prospettiva i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie

[31] Su tali profili sia consentito rinviare a A.G. Pietrosanti, *Consumo di risorse naturali non rinnovabili. Tra diritti della natura, bilanciamento di interessi e tutela giurisdizionale*, Napoli, 2023.

[32] P. Lombardi, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi.it*, 1/2023, 149 ss.; L. Bartolucci, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2022, 20 ss.; M. Monteduro, *Note sul lessico dell'art. 9 novellato*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 3/2022, 270 ss.; P. Pantalone (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Il diritto dell'economia* (numero monografico), 2021.

[33] G. Sabato, *Tempo e ambiente: un ponte tra passato e presente*, in *Federalismi.it*, 6/2023; A. Ruggeri, *Principio di responsabilità e integra trasmissione dell'ordinamento nel tempo (prime notazioni)*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2/2022, 225 ss.

[34] Sul punto, si veda l'intervento del dott. Gaetano Benedetto, Presidente del Centro studi WWF, il quale ricorda che rimarrebbe aperto il problema dell'applicazione della prestazione e della sua garanzia indipendentemente dalla specifica richiesta di margini di autonomia differenziata da parte di una o più regioni. L'applicazione della prestazione deve essere garantita in maniera omogenea, indipendentemente dal fatto che una Regione voglia entrare o meno nel circuito dell'autonomia differenziata. Per le Regioni che non chiedono alcuna forma di autonomia differenziata, si tratterà allora di verificare se vi sono degli spazi per configurare meccanismi di ausilio, per così dire, finanziario in modo da evitare sperequazioni o disparità di trattamento in contrasto con quell'omogeneità di prestazione in materia di diritti sociali e civili imposta, per l'intero territorio nazionale, dalla stessa Carta costituzionale (art. 117, co. 2, lett. m), G. Benedetto, *L'autonomia differenziata fa male all'ambiente*, intervento nell'ambito dell'incontro del 19 febbraio 2024 *L'Italia non si taglia*, organizzato dall'associazione *Carteinregola*, in *www.carteinregola.it*.

territoriali (ex multis, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018)"[35].

È però probabile che nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema il rinnovato inquadramento costituzionale e l'assenza di criteri universalmente validi e idonei ad individuare i LEP complichino notevolmente l'operatività del futuro meccanismo di autonomia differenziata, che evidentemente necessita di ulteriori sforzi interpretativi per essere *messo a sistema*.

[35] Corte cost. 5 ottobre 2021, n. 220.

# L'autonomia differenziata nella XIX Legislatura: ordine logico di priorità e strumenti normativi da ripensare per l'attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost.

di Elisa Cavasino*

SOMMARIO: 1. La XIX legislatura ed il problema della definizione di un ordine logico di priorità nell'attuazione del titolo V: prima l'autonomia finanziaria, dopo la differenziazione o viceversa? – 2. Quale nesso fra decisione di finanza pubblica, livelli essenziali delle prestazioni e autonomia differenziata? La risposta della maggioranza parlamentare e del governo ai moniti della Corte costituzionale. – 3. Si mira ad una "differenziazione" dei LEP? Qualche dubbio interpretativo originato dal testo del DDL. – 4. Qualche rilievo su fonti e procedure per la definizione delle risorse finanziarie necessarie alla differenziazione. – 5. Conclusioni.

## 1. *La XIX legislatura ed il problema della definizione di un ordine logico di priorità nell'attuazione del titolo V: prima l'autonomia finanziaria, dopo la differenziazione o viceversa?*

La XIX legislatura è stata sinora caratterizzata dall'avvio di processi di riforma che intercettano tematiche politiche particolarmente sensibili per gli elettorati di riferimento dei gruppi parlamentari di maggioranza. Ci si sofferma qui sull'iter ed il testo del disegno di legge volto a perseguire l'obiettivo "politico" di dare *attuazione* all'art. 116 c. 3° Cost. mediante l'approvazione di una legge ordinaria di carattere ordinamentale, sul "modello" della l. n. 131 del 2003: il DDL n. 615, approvato dal Senato con modifiche rispetto al testo proposto dal Governo[1], è attualmente all'esame della Camera (AC DDL 1665). Qui ci si riferirà a questo testo come al "DDL sull'Autonomia differenziata" o al "DDL"[2].

Le considerazioni che qui si svolgono sul testo del DDL muovono dalla premessa che l'art. 116 c. 3° Cost. demanda ad una legge rinforzata, adottata "sulla base" di una intesa con la Regione interessata, *la disciplina della differenziazione delle funzioni amministrative e delle correlate risorse finanziarie*. La differenziazione può intervenire *soltanto* in materie di potestà legislativa concorrente (art. 117 c. 3° Cost.) e di potestà esclusiva tassativamente richiamate dall'art. 116 c. 3° Cost. (lettere *l)* limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace; *n)* norme generali sull'istruzione; *s)* tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

* Ordinaria di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Palermo

[1] Al Senato è attualmente in corso l'iter del disegno di legge revisione costituzionale sul "premierato" all'italiana.

[2] XIX LEG AS DDL n. 615 *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.*

Va sottolineato che l'art. 116 c. 3° Cost. non utilizza il termine "ratifica" o "recezione" dell'intesa per definire i contenuti della legge rinforzata e, com'è noto, dunque, mantiene in capo al Parlamento la competenza a definire i precetti legislativi con cui si procede alla differenziazione. Si ritiene dunque che il Parlamento non soltanto possa ma debba discostarsi da intese adottate in violazione di limiti costituzionali alla differenziazione, altrimenti si determinerebbe la produzione di norme incostituzionali che violano il limite dell'unità dell'ordinamento giuridico, della solidarietà fra territori, dell'uguaglianza nell'esercizio dei diritti costituzionali. Questi principi colorano tutta la disciplina del titolo V, parte II della Costituzione e la Costituzione finanziaria in generale, la quale contiene anche clausole "europee" volte a collocare la decisione di finanza pubblica anche nel processo di integrazione europea, prevedendo vincoli di compatibilità con tale processo per Regioni ed Enti territoriali (art. 97 c. 1° Cost. ed art. 119 Cost.) più stringenti rispetto a quelli previsti per lo Stato (art. 81 commi 1° e 2° Cost.).

È ora il caso di anticipare una delle considerazioni conclusive: ove il Parlamento approvasse una legge di carattere ordinamentale che mantenesse fermo il testo attualmente all'esame della Camera dei Deputati, questa legge sarebbe in larga parte inutile, perché meramente riproduttiva di norme costituzionali, ed incostituzionale perché in contrasto con i principi costituzionali in precedenza richiamati.

In questo contributo ci si soffermerà soltanto su alcuni aspetti del DDL sull'autonomia differenziata: il rapporto fra definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni e differenziazione, da un lato, e fra differenziazione e Costituzione finanziaria, dall'altro.

In particolare, s'intende muovere una critica all'uso *simbolico* della funzione legislativa, che sembra sotteso a questo DDL: con una legge ordinaria non si può ridefinire l'impianto del titolo V, parte II della Costituzione e l'assetto dei rapporti fra le fonti.

Il titolo V, parte II della Costituzione è in larga parte ancora inattuato e richiede, innanzitutto, di procedere nell'attuazione dei principi costituzionali in materia finanziaria in una prospettiva coerente con la I parte della Costituzione, come più volte hanno ribadito la dottrina e la giurisprudenza costituzionale[3]. Soltanto dopo la conclusione di questo processo sarà possibile immaginare l'attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost. che, logicamente, deve seguire alla definizione delle regole di contesto sui rapporti finanziari fra Stato e sistema delle autonomie.

[3] Da Corte cost. n. 275 del 2016 a Corte cost. n. 62 del 2020 e 220 del 2021. In dottrina sui limiti che incontrano le scelte di politica costituzionale anche mediante tentate grandi revisioni costituzionali, da ultimo E. Cheli, *Costituzione e politica*, cit. e sulle priorità da perseguire al fine di preservare la legalità costituzionale M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023.

## 2. *Quale nesso fra decisione di finanza pubblica, livelli essenziali delle prestazioni e autonomia differenziata? La risposta della maggioranza parlamentare e del governo ai moniti della Corte costituzionale*

Il DDL sull'autonomia differenziata è un disegno di legge collegato alla l. n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023 e bilancio pluriennale 2023-2025).

La dottrina ha sin da subito colto, nella genesi del disegno di legge e nei suoi contenuti, come questa legislatura abbia strutturato un collegamento fra definizione dei costi e fabbisogni standard per i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e attuazione della previsione costituzionale sull'autonomia differenziata (art. 116 c. 3° Cost.).

Questa scelta politica è stata espressa dapprima dalla legge 197 del 2022 e poi trasfusa nel DDL 615[4].

In particolare, è stato rilevato che la l. n. 197 del 2022 ha scelto di introdurre «un principio di carattere generale, che è espressamente posto come vincolante nei confronti di tutti gli atti che saranno adottati per dare attuazione all'autonomia differenziata», prescrivendo anche «il relativo percorso di recepimento»: la *pregiudizialità* della definizione dei LEP rispetto alla attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost.[5]. Ora, bisogna riflettere se questa scelta possa dirsi costituzionalmente obbligata ed in che termini; se essa possa essere invece stata determinata da ragioni di opportunità e dunque se sia esercizio di discrezionalità politica e, infine, se essa non sia più politicamente rinegoziabile.

Si dimostrerà come l'attuale impianto del DDL sia del tutto inadeguato ad assicurare l'obiettivo per il quale questo rapporto di pregiudizialità sembra avere un qualche fondamento costituzionale: la garanzia dell'unità della Repubblica attraverso un minimo comun denominatore rispetto alla tutela dei diritti costituzionali, ossia la garanzia dei LEP[6].

Ritengo che ritenere pregiudiziale la definizione dei LEP e dei loro costi e fabbisogni rispetto all'attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost. può essere considerata non soltanto una opportuna scelta politica, ma anche una *scelta logica*, che ha un fondamento costituzionale. Però, sia il testo della l. n. 197 del 2022 sia il testo del DDL, pur proclamando la coerenza con quella scelta, offrono una disciplina parziale e carente proprio sotto questo profilo.

---

[4] La dottrina si è anche interrogata se la scelta del collegato sia dovuta anche alla volontà di "sottrarre" a referendum (ai sensi dell'art. 75 c. 2° Cost.) un'eventuale legge di attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost. Si vedano in particolare le considerazioni di R. Calvano nel contributo citato *infra*.

[5] Così G.M. Salerno, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 1/2023.

[6] Su queste questioni si aderisce all'orientamento espresso da C. Buzzacchi in *Audizione in Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione ai disegni di legge n. 615 e connessi* (1 giugno 2023) e nei seguenti scritti: C. Buzzacchi, *Il modello di differenziazione dell'art. 116 Cost.: quando l'asimmetria degenera in diseguaglianza*, in *Dem. dir.*, 1/2023, 23 ss.; E. Balboni, C. Buzzacchi, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2023.

Come si diceva, sussiste con chiarezza una consequenzialità logica ed una connessione fra definizione dei LEP (e dei loro costi e fabbisogni) ed attuazione integrale della Costituzione finanziaria.

Questo stretto rapporto fra LEP e legalità costituzionale-finanziaria (ivi incluse le garanzie per l'autonomia finanziaria regionale e locale) è una priorità costituzionale ed è stato definito *senza far riferimento alla differenziazione* ed *auspicando una revisione degli Statuti speciali*.

In uno dei più rilevanti moniti resi dalla Corte costituzionale sui LEP, quello contenuto nella sentenza n. 220 del 2021, si è avvertito che la mancata attuazione dei LEP «*rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali*», soprattutto nel momento presente, in cui si delinea il processo di attuazione del PNRR in risposta alla crisi socio-economica post-pandemica[7].

La Corte costituzionale, ha così chiarito con precisione quali siano le funzioni costituzionali dei LEP che sono strumento necessario per realizzare l'autonomia finanziaria superando i divari territoriali (principio costituzionale di solidarietà fra territori) e per assicurare uguale tutela ai diritti costituzionali.

In pronunce precedenti la Corte aveva poi considerato i LEP come un limite rispetto al principio di specialità. In questioni relative alla garanzia dei diritti sociali attraverso scelte finanziarie delle Regioni speciali, è risultato con evidenza che il finanziamento e la garanzia dei LEP siano un limite alla specialità regionale in materia finanziaria ed alla discrezionalità del legislatore statale, dato che i LEP riflettono la misura legislativa dell'eguaglianza in materia di effettiva tutela dei diritti costituzionali[8].

Se così è stato per la specialità regionale, evidentemente, anche a proposito della differenziazione di cui all'art. 116 c. 3° Cost. deve ritenersi che essa presuppone, da un lato, la piena garanzia della legalità costituzionale sul versante del riparto delle competenze legislative, e, dall'altro, la definizione di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e finanziaria in un contesto in cui il processo di attuazione degli artt. 118, 119 e 120 Cost. sia stato già compiuto. In particolare, anche la differenziazione, incontra il limite dell'armonizzazione e del coordinamento della finanza pubblica che non sembra possano lasciare spazio alla differenziazione dei LEP.

Sul piano della *doverosità costituzionale*, quindi, con tutta evidenza, *il quadro costituzionale presuppone il seguente ordine logico di priorità e compatibilità giuridiche: a) l'integrale attuazione della disciplina costituzionale sui LEP; b) l'integrale attuazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Regioni ed Enti Locali, entro il perimetro dei vincoli esterni di bilancio* (artt. 81, 97 c. 1° e 119 Cost.).

[7] Tutti i virgolettati sono tratti dal par. 5.1 cons. in dir. di Corte cost. n. 220 del 2021.

[8] Corte cost. n. 62 del 2020.

Soltanto a valle di questo percorso si può immaginare di procedere all'attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost. e la Costituzione riserva alle leggi rinforzate tale competenza.

In definitiva, come si è già detto, quest'ordine di priorità e la circostanza che la differenziazione si opera con legge rinforzata si ergono a limiti di sistema di ogni possibile percorso di attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost. attraverso una legge ordinaria di carattere ordinamentale qual è quella prefigurata dal DDL sull'autonomia differenziata.

Ma anche lasciando in disparte, momentaneamente, quest'ultimo profilo, non può non rilevarsi che una legge del genere dovrebbe essere adottata successivamente e coerentemente a norme di attuazione delle previsioni costituzionali che attribuiscono ai LEP le funzioni che la Corte costituzionale ha descritto: garanzia dei diritti e dei principi costituzionali sui rapporti finanziari fra tutti gli Enti territoriali e l'UE[9] (e non solo fra Stato e Regione ad autonomia differenziata con la quale si concluderanno le intese). Il rischio è, altrimenti, di delineare un impianto legislativo affetto da vizi d'incostituzionalità.

Ecco perché i procedimenti di definizione dei LEP, di monitoraggio dei LEP, di garanzia dei LEP sono un limite esterno alla differenziazione e non possono essere differenziati.

Nonostante sussista questo ordine di priorità normative e questo quadro di limiti costituzionali, il DDL 615 ha proseguito il suo iter al Senato in parallelo ai lavori del *Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, istituito con DPCM del 23 marzo 2023 (medesima data della presentazione del DDL 615). Attualmente, il disegno di legge è stato approvato con modifiche dal Senato ed è all'esame della Camera senza che risulti essere stato concluso il processo d'*integrale* attuazione dei principi costituzionali sui LEP e sui rapporti finanziari fra Stato, Unione europea e sistema delle autonomie (art. 81, 97 c. 1° e 119 Cost.).

Il Comitato LEP (CLEP), ha avviato e già concluso i suoi lavori ai sensi dell'art. 1 cc. 791-798 della medesima l. n. 197 del 2022, con la quale, come si è detto, il Legislatore "recepiva maldestramente" il monito di Corte cost. n. 220 del 2021, rileggendolo a suo modo: la l. n. 197 del 2022 (e così anche il DDL 615) affidano alla definizione dei LEP la funzione di "premessa" necessaria per l'attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost.[10]. Vale la pena di ribadire ancora che questa

[9] *Ex multis*, le recenti Corte cost. nn. 71 del 2023; nn. 1 e 9 del 2024 che verranno qui successivamente richiamate.

[10] Corte cost. n. 220 del 2021 affermava che i LEP costituiscono "la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (ex multis, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020)" ed "un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (ex multis, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018)".

è una funzione ben diversa ed ulteriore che il legislatore ha assegnato ai LEP rispetto a quelle menzionate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 220 del 2021. Lì la Corte aveva posto l'accento *soltanto* sulla garanzia dell'eguale tutela dei diritti costituzionali e della corretta definizione dei rapporti finanziari fra Stato e sistema delle autonomie, anche in una prospettiva di riduzione del contenzioso costituzionale.

Invece, quasi a mo' di risposta "opportunistica" a quella decisione del 2021, la relazione di accompagnamento del DDL 615 non sembra aderire alla prospettiva assunta dalla Corte, che aveva così ammonito il legislatore: i LEP «indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti»; «il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali».

Il DDL sull'autonomia differenziata prefigura uno scenario ben diverso da quello della garanzia dei diritti sociali.

L'attuazione dell'art. 116 Cost. dovrà andare in parallelo alla definizione dei LEP che vengono "intercettati" dal processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria. Ora, è evidente che il monito del Giudice costituzionale è stato inteso soltanto come mera *occasio legis*. Infatti, l'*intentio* del DDL è di intendere la differenziazione dell'autonomia regionale come strumento per *accelerare* la crescita economica[11].

Dunque, la funzione dei LEP nell'impianto del DDL ha carattere del tutto ancillare ed è ben diversa dalla garanzia dei diritti sociali. La "questione LEP" viene considerata perché è un oggettivo ostacolo giuridico-costituzionale alla differenziazione e si è ritenuto che l'unico modo per superare tale ostacolo sia quello di definire regole *ad hoc* per *differenziare* i LEP investiti dal processo di attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost. sotto il profilo della loro definizione, monitoraggio, provvista finanziaria.

È bene soffermarsi su questa funzione "proattiva" della crescita economica dei territori mediante la differenziazione e sulla scelta di differenziare i procedimenti per definire i LEP investiti da essa, perché l'opzione prescelta dal DDL può condurre letteralmente a ribaltare l'ottica con la quale s'intendono i LEP rispetto a quella delineata dalla Corte costituzionale, che, si ripete, ci ha consegnato un'immagine dei LEP come soglia di spesa costituzionalmente necessaria

[11] La differenziazione, infatti, va realizzata perché bisogna evitare «il rischio che il rallentamento di talune realtà colpisca anche quelle che potrebbero avere un ruolo di "traino": da questo punto di vista, ne risulta un "vulnus" anche al principio di coesione. […] L'auspicio è che tutti aumentino la velocità: sia le aree del Paese che con l'autonomia possono accelerare sia quelle che finalmente possono crescere». AS XIX LEG DDL 615 *Relazione*, 3.

per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché come «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi i diritti (civili e) sociali garantiti dalla Costituzione, dunque come garanzia dell'uguaglianza e dell'autonomia finanziaria regionale e locale.

Fissare i LEP, definire i loro costi e le regole che disciplinano anche i loro fabbisogni, ha una funzione democratica. I LEP assicurano una trasparente regolazione dei rapporti finanziari nella Repubblica delle autonomie; essi garantiscono che le decisioni di bilancio siano organizzate intorno al principio della priorità di spesa per funzioni e prestazioni costituzionalmente necessarie e che rispettino il principio di corrispondenza fra risorse e funzioni. I LEP, il loro monitoraggio ed il loro finanziamento adeguato assicurano la solidarietà fra territori e l'unità della Repubblica, in un contesto in cui devono essere con urgenza definiti anche gli istituti di perequazione ordinaria e speciale[12].

Fissare i LEP per dare attuazione all'art. 116 c. 3° Cost. nelle forme prefigurate dal DDL ci conduce invece in una direzione differente: i LEP investiti dalla differenziazione sarebbero definiti e finanziati senza un quadro di regole generali su tutti i LEP, interferendo sulla possibilità di garantire uguaglianza, coesione, unità ed autonomia e pregiudicando quindi l'effettività dei principi di cui all'art. 119 Cost. e specialmente quelli di proporzione fra risorse e funzioni[13]; di responsabilità democratica nelle scelte di bilancio (con il corollario della trasparenza dei rapporti finanziari)[14]; di eguale ed effettiva garanzia dei diritti investiti dall'esercizio di funzioni pubbliche[15]; di perequazione generale e speciale[16].

Se il DDL sull'autonomia differenziata venisse approvato nel testo all'esame della Camera senza prima dare seguito – integralmente – al monito contenuto nella sentenza n. 220 del 2021 (attuazione dei LEP e dell'art. 119 Cost. come priorità), in particolare, non potrebbe che essere paralizzata la funzione di garanzia dei LEP.

La definizione dei LEP diventerebbe infatti un'altra: l'essere servente, *strumentale* all'attuazione dell'art. 116 Cost., e non *logicamente preliminare* alla differenziazione come pure sembrano affermare l'art. 3 DDL e la l. n. 197 del 2022.

In altre parole, sussiste una contraddizione logica nel prefigurare una corsia privilegiata per la definizione dei LEP nelle materie richiamate dall'art. 116 Cost.[17]: sarebbe come costruire una diramazione dell'autostrada senza avere già definito e costruito il percorso della stessa.

---

[12] Così Corte cost. nn. 6 del 2019; 197 del 2019; 62 del 2020; 220 del 2021; 168 del 2021; 71 del 2023.

[13] Corte cost. n. 6 del 2019.

[14] Corte cost. n. 184 del 2016 e 220 del 2021

[15] Corte cost. n. 62 del 2020.

[16] Corte cost. n. 71 del 2023.

[17] L'espressione è tratta dalla memoria dell'Ufficio parlamentare di bilancio *DDLL n. 615, 62 e 273 sull'attuazione dell'autonomia differenziata nelle regioni a statuto ordinario. Risposta dell'Ufficio parlamentare di bilancio alla richiesta di approfondimenti*, I Commissione del Senato della Repubblica, 20 giugno 2023, 6.

Nonostante ciò il DDL definisce un iter *ad hoc* per la differenziazione che intercetta i LEP (art. 3 DDL), procedimento che è più complesso di quello relativo alla differenziazione su *oggetti non LEP*.

Si può innanzitutto immaginare che, così procedendo, i LEP relativi alle materie che saranno oggetto di differenziazione, con ogni probabilità saranno definiti prima di LEP relativi a materie non differenziabili e, probabilmente, per tale ragione, vi sarà una tendenza a ridimensionare o semplificare la platea dei LEP specialmente nelle materie richiamate dall'art. 116 Cost., onde evitare ostacoli al processo di differenziazione[18].

Ma non solo. Come si è detto, sembra che si miri a "differenziare" i LEP.

## 3. *Si mira ad una "differenziazione" dei LEP? Qualche dubbio interpretativo originato dal testo del DDL*

Il testo degli artt. 3 e 4 del DDL sull'autonomia differenziata sembra prospettare uno scenario di grande problematicità per chi intende i LEP come una *grandezza normativa* idonea ad intercettare *tutte* le competenze legislative, amministrative e finanziarie dello Stato e delle Regioni.

Questi articoli sembrano infatti prospettare che alcune materie in cui può operare la differenziazione non intercettino mai LEP e che in definitiva, anzi, sia abbastanza circoscritta l'ipotesi in cui rileveranno i LEP nel processo di differenziazione rispetto al novero degli oggetti della possibile differenziazione (che, si ricorda, sono tutti oggetti sui quali si esercita o la potestà legislativa esclusiva statale o la potestà legislativa concorrente).

Da un lato, infatti, l'art. 3 c. 1° del DDL nel testo ad oggi all'esame della Camera prevede una delega legislativa in materia di determinazione dei LEP «ai fini dell'attuazione dell'art. 116 Cost.». A questo comma segue poi il comma 3° con cui si dispone che «[n]elle materie di cui all'articolo 116, terzo comma della

[18] Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, pp. 78 e ss.; 91 ss. con riferimento ai LEP in materia sanitaria (LEA) e di sicurezza alimentare. Il Comitato LEP (CLEP) è stato istituito con DPCM 23 marzo 2023 per fornire supporto alla Cabina di Regia sui LEP di cui all'art. 1 c. 793 l. n. 197 del 2022. Sarà un caso ma il riferimento alla semplificazione è contenuto nella relazione finale del Comitato tecnico-scientifico sui LEP (CLEP) con riferimento a quelle materie nelle quali è già intervenuta la definizione dei LEA. Il CLEP ritiene che i LEA siano integralmente qualificabili come LEP e non suscettibili, appunto, di forme di semplificazione da parte dello stesso Comitato se così fosse, ragionando a contrario, per materie in cui i LEP non sono stati ancora identificati non sarebbe sussistente tale vincolo e nulla osterebbe quindi ad una ricognizione dei LEP che miri ad una grande semplificazione. Di contro, nelle materie in cui i LEP sono stati già individuati, come ci dice la relazione della CLEP, saranno gli organi competenti a poterli definire operando loro, in futuro, ove lo riterranno, nel senso di una semplificazione.

Costituzione, i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», indicando un elenco che sembra quindi volto ad identificare le *materie* o *ambiti di materie* fra quelle differenziabili in cui sono presenti LEP.

I LEP, definiti con decreto legislativo – ferma una disciplina transitoria – saranno monitorati da una Commissione paritetica, disciplinata dall'art. 5 dello stesso DDL sull'autonomia differenziata e potranno poi essere aggiornati con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM). Dunque, si prefigura un meccanismo di aggiornamento dei LEP con DPCM «in coerenza» e facendo salvo «il limite» delle risorse finanziarie disponibili consentendo peraltro *allineamenti finanziari* in fase di monitoraggio dei LEP ad opera di atti interministeriali (art. 3 c. 7 DDL). Il DDL fa salva la definizione dei LEP definita ai sensi della legge di bilancio per il 2023 (art. 1 cc. 791-801 bis l. n. 197 del 2022) e l'art. 119 c. 4° Cost..

Questo scenario mira a definire *dove si trovano* i LEP e quali siano le *compatibilità* finanziarie degli stessi ove intercettati dalle intese con le quali si realizza la differenziazione. In questa parte una legge ordinaria sarebbe del tutto superflua e carente di precettività laddove richiama il limite del rispetto dell'art. 119 c. 4° Cost., o sarebbe incostituzionale, laddove prefigura un elenco di materie ed ambiti di materie in cui sono presenti "LEP" escludendo, ad esempio da questo la giustizia di pace o il trasporto e la produzione nazionale di energia (per fare soltanto due esempi).

Ci si chiede quindi se la fonte più adatta a normare il procedimento di definizione dei LEP e l'impatto in termini di compatibilità finanziarie dei LEP possa essere una legge ordinaria che ambisce a "specializzare" tale disciplina laddove intercetta la differenziazione.

Ci si chiede se sia possibile immaginare due diverse regolamentazioni dei LEP, una di carattere generale, direi di diritto comune, ed una di carattere speciale, per i LEP che ricadono negli ambiti della differenziazione.

Si ritiene che forse sarebbe meglio pensare ai LEP come ad un limite esterno alla differenziazione che deve avere una disciplina non differenziabile.

Altrimenti, si vanificherebbe la loro funzione di garanzia dell'eguaglianza: sarebbero un *guscio vuoto*[19].

## 4. *Qualche rilievo su fonti e procedure per la definizione delle risorse finanziarie necessarie alla differenziazione*

L'art. 5 del DDL sull'autonomia differenziata definisce uno schema preciso per la *individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per* la differenziazione.

[19] Su problematica similare, riguardante i rapporti fra Stato e Regione speciale, Corte cost. n. 62 del 2020

Il testo dell'art. 5 c. 1° DDL prevede che *criteri* da seguire per tale opera di individuazione di risorse e beni necessari per la differenziazione saranno individuati dall'*intesa*: quindi, dovrebbero poi essere *legificati* con legge rinforzata[20] (che, s'immagina, in questo impianto, non dovrebbe mutare i contenuti dell'intesa).

Successivamente, interverrebbe la *determinazione* di tali risorse e beni. Essa verrebbe effettuata con DPCM su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali.

Infine, le *modalità di finanziamento* delle funzioni attribuite saranno definite dall'intesa, e quindi anch'esse poi auspicabilmente legificate (immaginando ancora una volta che la legge rinforzata non debba discostarsi nei contenuti dall'intesa). Tali modalità di finanziamento dovrebbero rispettare sia la disciplina di contabilità e bilancio sull'obbligo di copertura finanziaria (dunque l'art. 81 Cost.) sia l'art. 119 c. 4° Cost..

Ci si chiede se una legge ordinaria possa essere idonea a *prescrivere* tali vincoli a carico della legge rinforzata di differenziazione. Si crede di no, pena lo sconvolgimento dei rapporti fra le fonti.

Si viene quindi al nodo della legalità costituzionale in materia finanziaria (rispetto degli artt. 81 e 119 Cost.). Il rispetto dei parametri costituzionali non può essere "prescritto" da una legge ordinaria che disciplina le fasi prodromiche alla conclusione dell'intesa, ma dovrà essere assicurata dalla legge rinforzata che viene adottata sulla base dell'intesa e che dovrebbe, quindi, anche non "recepire" o "riprodurre" contenuti dell'intesa non in linea con i citati parametri costituzionali.

A tal riguardo il DDL potrebbe quindi ambire a definire una sorta di *legge d'indirizzo*? Una legge che individuerà *criteri direttivi* per i sottoscrittori dell'intesa?

Se così fosse comunque si porrebbe un problema dato il tenore attuale dell'art. 8.

L'attuale formulazione dell'art. 8 consentirebbe ad atti interministeriali di operare delle variazioni sul gettito delle aliquote che consentono il finanziamento delle funzioni differenziate con le leggi rinforzate. Il che determinerebbe, ancora una volta, o l'inutilità di queste previsioni di legge, che, per avere effetti dovrebbero essere necessariamente riprodotte o richiamate dalla stessa legge rinforzata (che potrebbe anche prevedere meccanismi ben diversi per l'adeguamento delle

[20] Qui sussiste il già noto problema interpretativo sollevato dalla dottrina relativo al tenore dell'art. 116 c. 3° Cost. che utilizza l'espressione "sulla base" dell'intesa per rappresentare il procedimento di formazione della legge rinforzata: sussiste o no una possibilità per il Parlamento di emendare il ddl governativo che "contiene" l'intesa? Il tenore letterale del DDL Calderoli sembra orientarsi in senso negativo, ma una legge ordinaria non potrebbe in ogni caso limitare il potere emendativo del Parlamento nel corso di un iter legislativo che conduce all'approvazione di una legge rinforzata. Su questo si condividono pienamente i rilievi di F. Pallante, *Le molteplici criticità del DDL Calderoli*, cit.

risorse finanziarie alle funzioni differenziate) o addirittura l'illegittimità degli atti ministeriali eventualmente adottati in loro attuazione, perché, ove tali meccanismi non fossero richiamati dalle leggi rinforzate sulle intese essi si porrebbero in contrasto una fonte cui l'art. 116 c. 3° Cost. riserva la disciplina della differenziazione. In ogni caso, più di qualche dubbio sussiste sulla possibilità che atti interministeriali possano ridefinire le compatibilità finanziarie per i LEP, incidendo così surrettiziamente sul potere di bilancio che spetta al Parlamento ed alle Assemblee legislative delle Regioni.

In conclusione, anche a volerla ritenere come una *legge d'indirizzo*, in queste parti, la disciplina all'esame del Parlamento andrebbe ripensata nei suoi contenuti, per evitare la fuga dalla legge e la rottura della legalità costituzionale-finanziaria.

## 5. *Conclusioni*

Sul DDL sono state appuntate svariate – e fondate – critiche da parte della dottrina[21] su diversi versanti, anche nel corso delle audizioni al Senato ed alla Camera[22].

Qui interessava sottolineare soprattutto i tratti di palese irragionevolezza di un intervento di attuazione dell'art. 116 Cost. in un contesto di assoluta incertezza se non anche di paralisi dell'attuazione dell'art. 119 Cost.

Come si è detto, non si può procedere alla differenziazione senza aver definito un meccanismo di diritto comune (non differenziabile) rispetto al dimensionamento della soglia di spesa costituzionalmente necessaria per le funzioni pubbliche collegate all'esercizio dei diritti costituzionali (definizione, monitoraggio e finanziamento dei LEP).

Non si può poi procedere alla differenziazione senza aver prima definito in modo compiuto gli strumenti di solidarietà finanziaria di cui agli artt. 119 c. 3° e c. 5° Cost.[23].

---

[21] Si rinvia in particolare ai contributi raccolti nel numero monografico 1/2023 di *Democrazia e diritto* e specialmente a C. Buzzacchi, *Il modello di differenziazione dell'art. 116 Cost.: quando l'asimmetria degenera in diseguaglianza*, ivi, 23; R. Calvano, *L'attuazione dell'art. 116 comma 3 Cost.*, e i suoi rapporti con i principi costituzionali in tema di fonti del diritto (e non solo), ivi, 59; C. De Fiores, *Autonomia differenziata e forma di governo*, ivi, 73 che coglie anche l'intersezione fra questo processo di riforma e la progressiva involuzione della forma di governo parlamentare; U. De Siervo, *L'incompatibilità costituzionale del terzo comma dell'art. 116 Cost.*, ivi, 80; F. Pallante, *Le molteplici criticità del DDL Calderoli*, ivi, 94; S. Staiano, *Né facile né breve. Allineare il regionalismo differenziato alla Costituzione*, ivi, 104; G. Azzariti, *Osservazioni sul disegno di legge "Calderoli" di attuazione dell'autonomia differenziata*, ivi, 17.

[22] Alla Camera le Audizioni sono in corso da metà marzo https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/comm/57887_comm.htm

[23] Su cui si veda Corte cost. n. 71 del 2023 e le note di commento in corso di pubblicazione in

Accanto a questi rilievi, non può non richiamarsi anche qui la posizione assunta da Leopoldo Elia all'indomani della riforma costituzionale del 2001 con cui si dava conto dell'eccentricità o meglio della difficilissima riconducibilità del modello di differenziazione prefigurato dall'art. 116 Cost. entro il perimetro dell'art. 138 Cost.

Quest'orientamento è stato richiamato anche da U. De Siervo[24] per sottolineare che con la differenziazione di cui all'art. 116 Cost. non si possa decostituzionalizzare il riparto costituzionale delle competenze normative fra Stato e Regione.

In definitiva, l'art. 116 Cost. non consente di trasferire funzioni legislative alle Regioni ma permette di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa in materie tassativamente elencate dallo stesso art. 116 Cost..

Ciò però incontra il limite delle norme costituzionali sui rapporti finanziari fra Stato ed autonomie (art. 119 Cost. ma anche art. 97 c. 1° Cost.).

**Abstract**

La XIX legislatura è stata sinora caratterizzata dall'avvio di processi di riforma che intercettano tematiche politiche particolarmente sensibili per gli elettorati di riferimento dei gruppi parlamentari di maggioranza. Ci si sofferma qui sull'iter ed il testo del disegno di legge volto a perseguire l'obiettivo "politico" di dare *attuazione* all'art. 116 c. 3° Cost. mediante l'approvazione di una legge ordinaria di carattere ordinamentale, sul "modello" della l. n. 131 del 2003: il DDL n. 615, noto come "DDL Calderoli", approvato con modifiche al Senato ed ora all'esame della Camera.

In questo contributo si analizzerà il rapporto che il DDL instaura fra definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e differenziazione, da un lato, e fra differenziazione e Costituzione finanziaria, dall'altro.

L'impianto del titolo V, parte II della Costituzione richiede, innanzitutto, di procedere nell'attuazione dei principi costituzionali in materia finanziaria di una prospettiva coerente con la I parte della Costituzione, come più volte hanno riba-

*Le Regioni*, 2023, di F. Guella e, volendo, di E. Cavasino. Sul tema si condividono le considerazioni di C. Buzzacchi in *Audizione in Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione ai disegni di legge n. 615 e connessi* (1 giugno 2023) e nei seguenti scritti: C. Buzzacchi, *Il modello di differenziazione dell'art. 116 Cost.: quando l'asimmetria degenera in diseguaglianza*, cit.; E. Balboni, C. Buzzacchi, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2023; G. Rivosecchi, S. Staiano, *Né facile né breve. Allineare il regionalismo differenziato alla Costituzione*, cit.

[24] U. De Siervo, *L'incompatibilità costituzionale del terzo comma dell'art. 116 Cost.*, cit., 80. Secondo G. Rivosecchi, invece, sarebbe possibile la differenziazione prefigurata nell'art. 116 Cost. entro i vincoli di sistema definiti dal complesso dei parametri costituzionali sul regionalismo (G. Rivosecchi, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Federalismi.it* 4/2022 che raccoglie gli scritti in onore di Paola Bilancia.

dito la dottrina e la giurisprudenza costituzionale[25]. Soltanto dopo la conclusione di questo percorso sarà possibile immaginare l'attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost.

In ogni caso non appare convincente anche la scelta di "differenziare" la disciplina sui LEP contenuta nel DDL.

In conclusione, si muove qui una critica all'uso *simbolico* della funzione legislativa, che sembra sotteso a questo DDL, per alcuni aspetti privo di autonomo carattere precettivo perché meramente riproduttivo di limiti costituzionali; per altri aspetti, irrazionale sul piano della definizione dei rapporti fra le fonti e incostituzionale nelle sue prescrizioni relative ai temi qui affrontati.

## Differentiated autonomy in the xix legislature: logical order of priorities and normative tools for the implementation of art. 116.3 const. need to be reframed

The 19th legislature has so far been characterised by the launch of reform processes that intercept political issues that are particularly sensitive for the electorates of the majority parliamentary groups. We will look at the text of the bill aimed at pursuing the "political" objective of implementing Article 116, paragraph 3 of the Italian Constitution through the approval of an ordinary law of a statutory nature, on the "model" of Law no. 131 of 2003: DDL no. 615, known as the "DDL Calderoli", approved with modification by the Senate, now examined by the Chamber of Deputies.

This contribution will analyse the relationship it establishes between the definition of the Essential Levels of Services (LEP) and differentiation, on the one hand, and between differentiation and financial Constitution, on the other.

The structure of Title V, Part II of the Constitution requires, first of all, to proceed in the implementation of the constitutional principles on financial matters from a perspective that is consistent with Part I of the Constitution, as the doctrine and constitutional jurisprudence have repeatedly reaffirmed. Only after the conclusion of this path will it be possible to envisage the implementation of Article 116, paragraph 3 of the Constitution.

In any case, the choice to 'differentiate' the discipline on LEP also does not appear convincing.

In conclusion, a criticism is made here of the symbolic use of the legislative function, which seems to underlie this DDL, in some respects devoid of any autonomous preceptive character because it is merely reproductive of constitutional limits; in other respects, irrational in terms of the definition of the relationship between the sources and unconstitutional in its prescriptions relating to the issues addressed here.

[25] Da Corte cost. n. 275 del 2016 a Corte cost. n. 62 del 2020 e 220 del 2021. In dottrina sui limiti che incontrano le scelte di politica costituzionale anche mediante tentate grandi revisioni costituzionali, da ultimo E. Cheli, *Costituzione e politica*, cit. e sulle priorità da perseguire al fine di preservare la legalità costituzionale M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023.

# Riflessioni di fantadiritto, alla luce della giurisprudenza costituzionale, su alcune possibili ripercussioni del "nuovo regionalismo differenziato"

di Anna Simonati

Sommario: 1. Breve premessa. – 2. La tutela dei beni culturali come materia di (possibile) competenza – anche – regionale: fine di un tabù? – 3. Segue. Tutela del patrimonio culturale e gestione degli usi civici: per una "rifondazione" su basi localistiche del catalogo dei beni rilevanti? – 4. Il governo del territorio e le possibili ripercussioni della riforma sulla negoziabilità del potere pubblico. – 5. Il possibile impatto della riforma sul ruolo della Consulta alla ricerca dei principi: governo del territorio e parità di genere come ambiti "totemici" di un orientamento "a più velocità". – 6. Qualche considerazione di sintesi.

## 1. *Breve premessa*

La riforma sul cosiddetto "regionalismo differenziato" presta il fianco a una serie articolata di considerazioni di ampio respiro e di portata variamente sistematica. Pare interessante, tuttavia, anche riflettere sinteticamente su qualche profilo per così dire "secondario", che potrebbe sortire conseguenze applicative non prive di rilevanza.

Precisamente, può essere utile domandarsi se il potenziale nuovo assetto di competenze legislative sarà suscettibile di incidere sui confini precedentemente tracciati dalla Corte costituzionale, la quale in varie occasioni ha assunto posizioni compromissorie nella reciproca delimitazione dei compiti dello Stato e delle Regioni.

Prendendo spunto da alcune sentenze, è possibile trarre qualche suggestione per la corretta applicazione della riforma, ove è previsto che – oltre a vari ambiti di competenza legislativa concorrente – anche alcune materie che rientrano (*ex* art. 117, c. 2, Cost.) nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato (segnatamente, organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali)[1] siano suscettibili di attribuzione alle Regioni in attuazione dell'art. 116, c. 3.

## 2. *La tutela dei beni culturali come materia di (possibile) competenza – anche – regionale: fine di un tabù?*

Per quanto riguarda i settori espressamente menzionati dall'art. 117 Cost. nell'elenco delle materie di competenza legislativa concorrente, qualche sollecita-

[1] V. rispettivamente, alle lett. *l)*, *n)* e *s)*.

zione interessante proviene, in primo luogo, dalla giurisprudenza costituzionale in materia di gestione del patrimonio culturale.

Per esempio, nel 2004[2] (ancora prima dell'emanazione del d. lgs. n. 42/2004, attualmente vigente), la Corte ha ritenuto che la disciplina del restauro rientrasse nell'ambito della tutela (non della valorizzazione), dunque nella sfera di competenza esclusiva statale. La distinzione fra tutela e valorizzazione, nell'ottica assunta da questa pronuncia, poggia sul criterio integrato della natura dell'intervento (che incide sulla stessa struttura materiale del bene solo nel caso della tutela) e della prevalente finalità (conservazione o recupero, nel caso della tutela; miglioramento delle condizioni di fruizione, nel caso della valorizzazione). L'orientamento seguito, da cui deriva l'accoglimento di una nozione assai ampia di tutela, si discosta in parte da quello assunto precedentemente, per esempio allorché la Consulta, applicando in via preminente il criterio contenutistico-tipologico, aveva "salvato" disposizioni legislative regionali chiaramente ispirate a finalità di salvaguardia della materiale consistenza dei beni[3].

Nel contesto dell'argomentazione della sentenza del 2004, emerge l'intento di legittimare la scelta operata nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione nella direzione della riserva allo Stato della competenza in materia di tutela dei beni culturali, che si basa sulla peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano. La sua difesa – si osserva – deve operare in ottica necessariamente unitaria e l'esercizio da parte del legislatore centrale della relativa funzione non è suscettibile di frazionamento. È degno di nota anche l'atteggiamento assunto

[2] Precisamente, v. Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 9, con note di: S. Foà, *Il restauro è espressione della tutela dei beni culturali: la disciplina normativa è solo statale*, in *F. Amm. (C.d.S.)*, 2004, 361 ss.; G. Magni, *Non spetta alle Regioni attribuire il titolo professionale di restauratore*, in *D.&G. – Diritto e giustizia*, 2004, 7, 87 ss.; F. S. Marini, *La "tutela" e la "valorizzazione dei beni culturali" come "materie-attività" nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giuri. Cost.*, 2004, 197 ss.; F. Russo, *In margine all'impugnazione per illegittimità costituzionale dello Statuto della Regione Toscana*, in *Gazz. Amb.*, 2004, 5; G. Servello, *La qualifica di restauratori tra tutela e valorizzazione dei beni culturali.*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2004, 41 ss.; C. Tubertini, *I limiti della potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale nella tutela dei beni culturali*, in *Aedon*, 2004, 2.

[3] Precisamente, v. Corte cost., 28 marzo 2003, n. 94, relativa alla l.r. Lazio n. 31/2001 sulla protezione dei locali storici. Anche questa sentenza ha suscitato ampio interesse in dottrina; v. infatti, per esempio, le note di: P. Carpentieri, *Le regioni possono introdurre nuove tipologie di beni culturali, ma ai soli fini della valorizzazione*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2003, e Idem, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in *Urb. App.*, 2003, 1017 ss.; S. Foà, *La legittimità costituzionale della l.r. Lazio sulla tutela e valorizzazione dei locali storici*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2003, 907 ss., e Idem, *La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perché non riguarda "beni culturali" ma beni "a rilevanza culturale". La Corte costituzionale "sorvola" sulla distinzione tra tutela e valorizzazione*, in *www.forumcostituzionale.it*; F.S. Marini, *I "beni culturali" e i "locali storici" del Lazio: una differenza storico-normativa*, in *Giur. cost.*, 2003, 775 ss.; L. Pesole, *La duplice lettura del principio di non riproponibilità dei conflitti*, *ivi*, 2003, 914 ss.; A.M. Poggi, *La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2003, ed Eadem, *Verso una definizione aperta di "bene culturale"?*, in *Aedon*, 2003; A. Ruggeri,, *Riforma del Titolo V e vizi delle leggi regionali: verso la conferma della vecchia giurisprudenza?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003.

dalla Consulta per escludere la rilevanza, nel caso di specie, di altre materie: l'istruzione (di competenza legislativa concorrente) e la formazione professionale (ricondotta nell'alveo della competenza regionale residuale *ex* art. 117, c. 4, Cost.). In proposito, si rileva che la norma nazionale impugnata non contiene prescrizioni in ordine al percorso formativo, ai requisiti di ammissione, al reclutamento e allo *status* dei docenti; il suo ambito di applicazione è circoscritto, invece, all'identificazione dei soggetti abilitati a svolgere attività di restauro. Essa risulta, pertanto, del tutto legittima, stante un limite "esterno" alla competenza regionale in materia di formazione professionale, che consente al legislatore statale di porre limiti di efficacia ai titoli formativi rilasciati dalle Regioni.

Ora, la possibile svolta conseguente all'attribuzione – in applicazione dell'art. 116, c. 3, Cost. – anche ai legislatori regionali della competenza sulla tutela del patrimonio culturale comprensibilmente non ha sortito particolare attenzione nei primi commentatori. Si tratta, tuttavia, di uno spunto interessante. Qualora la riforma andasse in porto, almeno in questo caso potrebbe produrre un benefico effetto, nel senso della semplificazione di una questione particolarmente spinosa, che nel recente passato ha complicato il rapporto fra gli attori collocati ai diversi livelli istituzionali. Pertanto, la possibilità che sia la tutela, sia la valorizzazione del patrimonio culturale eccezionalmente siano in futuro assegnati alla competenza regionale *ex* art. 116 Cost. può forse ritenersi – almeno in parte – conseguenza di un dialogo a distanza fra il legislatore e la Corte costituzionale.

## 3. *Segue. Tutela del patrimonio culturale e gestione degli usi civici: per una "rifondazione" su basi localistiche del catalogo dei beni rilevanti?*

Nei settori non enumerati nell'art. 117 Cost. – e non altrimenti riconducibili ad alcuna delle materie ivi elencate – la competenza legislativa dovrebbe essere radicata, evidentemente, totalmente in capo ai legislatori regionali. Eppure, nella giurisprudenza della Corte, si seguono a volte itinerari argomentativi tortuosi, suscettibili di configurare in modo talora parzialmente diverso gli equilibri istituzionali.

Un esempio interessante concerne la normativa in materia di usi civici, qualificabili (almeno in parte) come componenti del patrimonio culturale[4]. La Consulta di regola non riconduce questo tema al governo del territorio, ciò che le consentirebbe di ravvisare una competenza legislativa concorrente di Stato e

[4] Sul punto, sia consentito rinviare, per ragioni di sintesi, ad A. Simonati, M. Calabrò, *Gli usi civici nel contesto del patrimonio culturale (immateriale): per un nuovo paradigma giuridico dei demani collettivi*, in G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile – Environment, energy, food. Comparative legal models for sustainable development*, CESIFIN online: Fondazione Cesifin Alberto Predieri, 2016, 109 ss.

Regioni. Il macro-settore di riferimento è per lo più indicato, invece, nella tutela dell'ambiente e del paesaggio[5], con la conseguente individuazione di una competenza legislativa esclusiva statale[6]. Recentemente, poi, la disciplina degli usi civici è stata esplicitamente ricondotta all'ordinamento civile dello Stato, con esito del tutto analogo quanto all'individuazione della competenza esclusiva in capo al legislatore nazionale[7].

Nella prospettiva della possibile imminente riforma, è doveroso domandarsi quale possa essere l'impatto sulla questione ora indicata dell'attribuzione alle Regioni di competenza legislativa in materia di tutela del patrimonio culturale. Ne conseguirebbe probabilmente il potere per le Regioni, che si avvalessero delle possibilità *ex* art. 116 Cost., di inserire nel catalogo dei beni culturali tipologie

[5] Per esempio, v. già Corte cost., 20 febbraio 1995, n. 46, con note di: S. Benini, in *F. It.*, 1995, 3, 1, 741 ss.; R. Iannotta, in *F. Amm.*, 1995, 1473 ss.; E. Casamassima, *La Corte costituzionale ripristina la tutela giuridica demaniale ed ambientale*, in *Giust. Civ.*, 1995, 1, 1, 863 ss.; M.A. Lorizio, *I Commissari per gli usi civici e i poteri d'ufficio – conflitto fra giudici in attesa della legge*, in *Giur. Cost.*, 1995, 1118 ss.; F. Marinelli, *Usi civici, tutela dell'ambiente e poteri d'ufficio del Commissario liquidatore*, in *Giust. Civ.*, 1995, 1, 1, 870 ss.; M. Nunziata, *Costituzionalmente legittimo riconoscere l'autonomo potere di esercitare ex ufficia la propria giurisdizione …*, in *Riv. giur. ambiente*, 1996, 79 ss.; U. Petronio, "*Ad avere l'ultima parola…"*, in *Dir. giurisp. agr. ambiente*, 1995, 146 ss.; R. Ricciotti, *La Consulta restituisce il potere d'iniziativa al Commissario agli usi civici*, in *Corr. Giur.*, 1995, 434 ss.; v. anche le note redazionali a prima lettura in *Giust. Civ.*, 1995, 1, 1, 867 ss., e in *Le Regioni*, 1995, 1113 ss. Nella giurisprudenza costituzionale successiva, il riferimento alla tutela dell'ambiente e del paesaggio quale settore a cui ricondurre la disciplina degli usi civici e dei demani collettivi è particolarmente chiaro in Corte cost., 11 maggio 2017, n. 103, con note di: M. Cenini, *Diritti collettivi e ambiente: gli usi civici nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. It.*, 2018, 1838 ss.; A. Deffenu, *Gli usi civici in Sardegna dopo le sentenze più recenti della Corte costituzionale: questioni aperte e possibili soluzioni*, in *Le Regioni*, 2019, 1249 ss.; L. Principato, *Attualità degli usi civici e competenza legislativa: conflitti e composizioni degli interessi*, in *Giur. Cost.*, 2017, 1051 ss.

[6] Per esempio, v. Corte cost., 18 luglio 2014, n. 210, ove si è interpretata estensivamente la riserva allo Stato della competenza in materia di tutela dell'ambiente (a cui è ricondotta la disciplina degli usi civici) anche nei confronti del legislatore sardo, nonostante questi goda di una posizione privilegiata in termini di autonomia speciale. Hanno annotato la sentenza, per esempio, L. Principato, *Gli usi civici non esistono*, in *Giur. Cost.*, 2014, 3366 ss., e R. Romboli, *Nota a Corte cost., sent. 210/2014*, in *F. It.*, 2014, I, 2651 ss.; sia consentito richiamare anche A. Simonati, *Gli usi civici nelle Regioni a statuto speciale, fra tutela delle autonomie e salvaguardia dell'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 2015, 411 ss.

[7] Tale orientamento è stato seguito, per esempio, da Corte cost. 31 maggio 2018, n. 113, con cui si è dichiarata illegittima – per contrasto con gli artt. 9 e 117, c. 2, lett. *l)* ed *s)*, Cost. – la legge regionale laziale che prevedeva la possibilità di alienare e sanare, sotto il profilo urbanistico, le occupazioni di terreni gravati da uso civico e le costruzioni su di essi realizzate a condizione di particolare favore. In proposito v., per esempio, la nota redazionale in *F. It.*, 2018, 9, I, 2607 ss., nonché le note di: E. Buoso, *La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile*, in *Le Regioni*, 2018, 1074 ss.; L. De Lucia, *Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale*, in *Giur. Cost.*, 2018, 1284 ss.; F. Politi, *Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive?*, *ivi*, 2018, 1275 ss.; F. Marinelli, *La Corte costituzionale e la tutela degli usi civici e dei domini collettivi*, in *Giur. It.*, 2019, 1303 ss.

attualmente non contemplate alla luce della normativa statale, contraddistinte da peculiare vocazione identitaria con riferimento ad aree specifiche del territorio di loro pertinenza. L'impatto sull'allocazione della competenza legislativa in materia di usi civici e demani collettivi è di tutta evidenza.

## 4. *Il governo del territorio e le possibili ripercussioni della riforma sulla negoziabilità del potere pubblico*

Un altro tradizionale banco di prova per la giurisprudenza costituzionale sulla ripartizione di attribuzioni legislative fra Stato e Regioni è rappresentato dal governo del territorio. Come è ampiamente noto, prima del 2001 fra le materie di competenza concorrente l'art. 117 Cost. comprendeva l'urbanistica. Sul punto, l'orientamento della Consulta, originariamente assai restrittivo[8], si è poi progressivamente ampliato, fino a ricomprendervi non solo l'edilizia ma anche la disciplina dell'uso del territorio nel suo insieme[9], per lo svolgimento di una funzione ordinatrice delle varie tipologie di utilizzo del suolo[10].

Dopo la riforma del Titolo V, la svolta in senso regionalista ha prodotto ulteriori risultati degni di nota. È molto significativa, in proposito, la celebre sent. n. 303/2003[11]. La portata innovativa della pronuncia è riposta essenzialmente

[8] Si pensi, per esempio, alla sent. 24 luglio 1972, n. 141, in cui per urbanistica si intende l'assetto e incremento edilizio dei centri abitati. In proposito v. la nota redazionale di A. Romano, in *Le Regioni*, 1973, 97 ss., nonché le note di: S. Bartole, *Il ruolo delle Regioni nella giurisprudenza costituzionale sui decreti delegati di trasferimento delle funzioni*, in *Giur. Cost.*, 1972, 843 ss.; A. D'Atena, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, *ivi*, 1972, 2011 ss.; G. Grottanelli De' Santi, *L'assoluzione dei decreti di trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni*, *ivi*, 1972, 2868 ss.; A. Masullo, *Competenza delle Regioni di diritto comune in materia di tutela paesaggistica*, in *F. Amm.*, 1974, 2, II, 129 ss.

[9] Si pensi, per esempio alla sent. 29 dicembre 1982, n. 239, con nota di C.M. Barone in *F. It.*, 1983, I, 3 ss., e altre note redazionali a prima lettura in *Cass. Pen.*, 1983, 571 ss., *Giust. Pen.*, 1983, I, 245 ss., e *Giurisp. It.*, 1983, I, I, 1183 ss.

[10] Si pensi, per esempio alla sent. 27 giugno 1986, n. 151, con note di: A. Anzon, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Giur. Cost.*, 1986, I, 1039 ss.; B. Caravita, *La giurisprudenza cost. in tema di norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, in *F. It.*, 1986, I, 2691 ss.; M.R. Cozzuto Quadri, *Stato, Regioni e tutela ambientale: la legge 431/1985 supera il vaglio della Corte cost.*, *ivi*, 1986, I, 2694 ss.; v. anche la nota a prima lettura di R. Iannotta, in *F. Amm.*, 1987, I, 10 ss.

[11] A proposito di Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, la letteratura è alluvionale. A mero scopo esemplificativo, v.: S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, 578 ss.; S. Agosta, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte conferme e (qualche) novità*, in *federalismi.it*; A. Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*,, in *Giur. cost.*, 2003, 2783 ss.; Q. Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*;

nell'introduzione del c.d. criterio del "parallelismo invertito", in base al quale ove il principio dinamico di sussidiarietà verticale imponga l'accentramento dell'esercizio delle funzioni amministrative in capo alla Stato, ne deriva di conseguenza il radicamento a livello nazionale anche delle corrispondenti attribuzioni normative. Ciò che maggiormente rileva ai fini di queste note è racchiuso nei presupposti per il coinvolgimento del legislatore centrale. Se i criteri della ragionevolezza e della necessaria conclusione di un'intesa fra gli enti territoriali non destano particolari preoccupazioni, più complesso è il parametro della proporzionalità dell'operazione, rispetto al quale la Consulta non esplicita il termine di riferimento.

Tale questione, assai nota e discussa a più riprese, suscita oggi rinnovata attenzione alla luce del d.d.l. sul "regionalismo differenziato", il cui art. 2 prevede un'intesa (con efficacia determinata nel tempo, al massimo decennale) fra Stato e Regione per l'attribuzione delle ulteriori forme di autonomia ai sensi dell'art. 116 Cost. Ove questa disposizione entrasse in vigore, sarà interessante verificare se – data la particolare delicatezza dell'operazione, che comunque comporta in un certo qual senso lo spostamento del baricentro delle competenze, rispetto agli equilibri "ordinari" originariamente predisposti in Costituzione – il parametro della proporzionalità dell'effetto opererà anche in questo caso. Nell'ipotesi affermativa, credo che il giusto contemperamento dovrà essere ricercato fra la sottrazione di competenze sui livelli essenziali delle prestazioni allo Stato e l'effetto di maggior tutela dei diritti fondamentali atteso a seguito della maggiore autonomia regionale. In prima battuta, dunque, si tratterebbe di un giudizio prognostico *ex ante*, il cui esito poggerebbe sostanzialmente sull'accordo fra tutte le parti

---

L. Carpaneto, *La Corte interviene sull'applicazione del principio di sussidiarietà al settore delle infrastrutture*, in *Dir. maritt.*, 2004, 3, 957 ss.; A. Celotto, *La Corte rende flessibile la distribuzione delle competenze legislative fra Stato e Regioni*, in *Riv. giur. edil.*, 2004, 52 ss.; F. Cintioli, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza n. 303 del 2003*, in *forumcostituzionale.it*; E. D'Arpe, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza n. 303*, *ivi*; A. D'Atena, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, *ivi*; R. Ferrara, *Unità dell'ordinamento giuridico e principio di sussidiarietà: il punto di vista della Corte costituzionale*, e F. Fracchia, *Dei problemi non (completamente) risolti dalla Corte costituzionale: funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale residuale, norme statali cedevoli e metodo dell'intesa*, entrambi in *F. it.*, 2004, 4, I, rispettivamente 1018 ss. e 1014 ss.; A. Gentilini, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, e A. Moscarini, *Sussidiarietà e 'supremacy clause' sono davvero perfettamente equivalenti?*, entrambi in *Giur. cost.*, 2003, 5, rispettivamente 2805 ss. e 2791 ss.; S. Maccabiani, *la Corte "compone" e "riparte" la competenza relativa al "governo del territorio"*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, 5, II, 209 ss.; I. Massa Pinto, *Nota in margine alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale: una "opinione concorrente"*, e G. Razzano, *La "reinterpretazione" della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sent. n. 303/2003*, entrambi in *Giur. it.*, rispettivamente 2004, 9, 1568 ss. e 2005, I, 201 ss.; G. Milo, *Attribuzioni dei diversi soggetti che costituiscono la Repubblica: riflessioni critiche*, in *Cons. St.*, 2004, 5, II, 1321 ss.; A. Morrone, *La Corte riscrive il Titolo V?*, in *forumcostituzionale*.it; L. Violini, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e 'strict scrutiny'*, in *Le Regioni*, 2004, 587 ss.

(compresi gli enti locali, obbligatoriamente sentiti). Ne risulterebbe l'estensione dell'efficacia del principio consensualistico, che potrebbe condurre a conseguenze sistematiche in termini di maggiore negoziabilità del potere pubblico (almeno, nei rapporti fra enti territoriali), il che potrebbe tradursi in una accezione in parte nuova della sussidiarietà verticale. Nella prospettiva della riforma, può peraltro ipotizzarsi che il principio fondamentale sempre più sarà quello della leale collaborazione fra i livelli istituzionali.

## 5. *Il possibile impatto della riforma sul ruolo della Consulta alla ricerca dei principi: governo del territorio e parità di genere come ambiti "totemici" di un orientamento "a più velocità"*

Come è noto, soprattutto nei settori di competenza legislativa concorrente, è spesso emersa la questione della corretta delimitazione dei principi. In particolare nel settore del governo del territorio, l'assenza di una legge "cornice" dello Stato produce vari dubbi interpretativi e applicativi. Indubbiamente, vale l'assunto per cui, in assenza di una legge "cornice" nazionale, le Regioni devono legiferare alla luce dei principi generali risultanti dal complesso della normativa statale in vigore[12]; tuttavia, non bisogna dare per scontato che una previsione statale espressamente definita come norma di principio assuma realmente tale rilevanza[13]. Inoltre, la posizione assunta dalla Consulta ha contribuito a potenziare l'accoglimento di un regionalismo "a geometria variabile", i cui evanescenti confini proprio nelle sue pronunce talora trovano più precisa definizione.

Per esempio, in una sentenza del 2016 in materia di S.C.I.A. edilizia, la Corte

[12] Per esempio, v. così. Corte cost., 25 marzo 2005, n. 120, con nota di F. Minniti, *L'asilo nido è mio e i servizi li organizzo io*, in *D.&G. – Diritto e giustizia*, 2005, 18, 86 ss.

[13] Per esempio, v. così. Corte cost., 28 gennaio 2005, n. 50, con note di: P. Albi, *La riforma del mercato del lavoro al bivio del neo-regionalismo*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2005, 3, II, 530 ss.; E.M. Barbieri, *Il diritto del lavoro fra competenze statali e competenze regionali secondo la Corte costituzionale*, in *Mass. Giurisp. Lav.*, 2005, 288 ss.; L.M. Dentici, *La tenuta costituzionale della riforma del mercato del lavoro*, in *Nuove autonomie*, 2005, 407 ss.; A. Garilli, *La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte costituzionale*, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, 2005, 3, II, 440 ss.; E. Malfatti, *La Corte costituzionale al cospetto delle deleghe in materia di lavoro: quando la decisione (e la relativa massimazione) diventa difficile*, in *F. It.*, 2006, 2, I, 368 ss.; I Pellizzone, *La "concorrenza di competenze" ovvero la formazione professionale tra ordinamento civile e competenze regionali*, in *Giur. Cost.*, 2005, 4, 3370 ss.; A. Pessi, *Formazione e politiche attive dell'impiego nella giurisprudenza costituzionale*, in *ADL*, 2005, 321 ss.; S. Scagiarini, *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, in *Dir. relazioni industriali*, 2006, 1, 183 ss., e Idem, *Principi fondamentali in materia di potestà concorrente e delegazione legislativa: una conferma dalla Consulta*, in *Giur. Cost.*, 2005, 486 ss.; V. Turco, *Dalla Consulta soltanto ritocchi alla legge Biagi*, in *D.&G. – Diritto e giustizia*, 2005, 12, 10 ss.; E. Vincenti, *Il riparto costituzionale delle competenze e la disciplina sul mercato del lavoro e sull'occupazione (cd. riforma 'Biagi'): chiariti molti dubbi all'esito dello scrutinio della Corte costituzionale*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2006, 1, 79 ss.

ha bocciato la previsione toscana che ammetteva l'esercizio del potere di vigilanza oltre il termine indicato dalla normativa nazionale, ritenendo che la certezza del diritto e la tutela del legittimo affidamento debbano prevalere sul principio di salvaguardia. Ai legislatori regionali, nell'esercizio della potestà concorrente, resta la facoltà di normare i dettagli organizzativi dell'attività amministrativa[14].

In un'altra occasione, nel 2018[15], a proposito della disciplina abruzzese della vigilanza sulle attività produttive impattanti sul territorio e sull'ambiente, la Corte, pur riconoscendo l'esigenza di assicurare la tutela degli interessi pubblici sensibili e ribadendo il primario rilievo dei meccanismi consensuali nella cooperazione fra i livelli istituzionali, ha delimitato il potere di intervento dei legislatori regionali alla luce del necessario rispetto del principio di semplificazione, intesa essenzialmente come celerità degli interventi autoritativi. Mentre in passato la Corte negava che la riserva allo Stato della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni *ex* art. 117, c. 2, lett. *m)*, Cost. fosse in grado di spostare il confine fra le competenze legislative statali e regionali[16], nella pronuncia del 2018

[14] V. Corte cost., 9 marzo 2016, n. 49, con note di P.M. Vipiana, *I poteri amministrativi a seguito di SCIA al vaglio della Consulta*, in *Giur. it.*, 2016, 10, 2234 ss. e di A. Simonati, *La disciplina della S.C.I.A. edilizia fra principi del governo del territorio e semplificazione amministrativa*, in *Le Regioni*, 2016, 589 ss., cui sia consentito rinviare.

[15] V. Corte cost., 27 dicembre 2018, n. 246, con note di A.I. Arena, *Autonomia delle Regioni e disciplina del procedimento amministrativo*, in *Le Regioni*, 2019, 282 ss.; e di A. Simonati, *Semplificazione dell'attività amministrativa e livelli essenziali delle prestazioni: la Consulta e il regionalismo "temperato"*, in *Le Regioni*, 2019, 292 ss., cui sia consentito rinviare.

[16] V., con particolare chiarezza, Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282, con note di: R. Bin, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, 2002, 1445 ss.; Q. Camerlengo, *Indizi di perdurante asimmetria tra legge statale e legge regionale. La primazia delle valutazioni scientifiche*, in *Ist. fed.*, 2002, 5, 685 ss.; B. Caravita, *Prime precisazioni della Corte costituzionale sulla potestà legislativa regionale nel nuovo art. 117 Cost.*, in *www.federalismi.it*; E. Cavasino, *I "vincoli" alla potestà legislativa regionale in materia di "tutela della salute" tra libertà della scienza e disciplina costituzionale dei trattamenti sanitari*, in *Giur. cost.*, 2002, 3282 ss., ed Eadem, *La Corte costituzionale ed i "principi generali che regolano l'attività terapeutica"*, in *Quad. cost.*, 2003, 153 ss.; A. D'Atena, *La Consulta parla… e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, 2027 ss.; C.E. Gallo, *La potestà legislativa regionale concorrente, i diritti fondamentali ed i limiti alla discrezionalità del legislatore davanti alla Corte costituzionale*, in *F. amm. (C.d.S.)*, 2002, 2791 ss.; A. Gragnani, *Principio di precauzione, libertà terapeutica e ripartizione di competenze fra Stato e Regioni*, in *F. it.*, 2002, 3, I, 406 ss.; C.M. Grillo, *La tutela della salute tra Stato e Regioni (alcuni interventi della Corte costituzionale in attesa della devolution)*, in *Riv. pen.*, 2006, 2; F.S. Marini, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, 2951 ss.; V. Molaschi, *"Livelli essenziali delle prestazioni" e Corte costituzionale: prime osservazioni*, in *F. it.*, 2003, 3, I, 398 ss.; D. Morana, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2002, 2034; A. Pensovecchio Li Bassi, *Sul controllo delle leggi regionali*, in *F. it.*, 2003, 3, I, 396 ss.; C. Tucciarelli, *La sentenza n. 282 del 2002 della Corte costituzionale: prime interpretazioni delle disposizioni costituzionali sull'esercizio del potere legislativo delle Regioni*, in *forumcostituzionale.it*; L. Violini, *La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica*, in *Le Regioni*, 2002, 1450 ss.

quel riferimento normativo viene utilizzato per sedimentare e accumulare competenze riservate allo Stato, di fatto sotto l'egida del perseguimento dell'interesse nazionale.

Questa tendenza "accentratrice" va di pari passo con un maggior approfondimento, in alcune decisioni recenti, nell'indagine da parte della Consulta circa la reale *ratio* della legislazione regionale, in vista della verifica della sua effettiva compatibilità con i principi dell'ordinamento. È abbastanza nota, per esempio, la decisione del 2019 con cui è stata censurata la legge regionale lombarda che subordinava la localizzazione degli edifici di culto acatollici all'approvazione da parte del Comune di un apposito Piano per le attrezzature religiose, ravvisandosi nella fattispecie l'intento di ostacolare l'esercizio della libertà religiosa di cui all'art. 19 Cost., più che quello di governare razionalmente il territorio[17].

Dai pur scarni riferimenti richiamati si evince come, in particolare nel campo dell'urbanistica, la Corte costituzionale non si sia sottratta al suo ruolo di interlocutore privilegiato dei legislatori. Non solo essa si è impegnata nell'individuazione dei principi generali della materia ricavandoli dall'ordinamento complessivamente considerato, ma ha occasionalmente svolto compiti ancora più creativi, proponendo una sorta di gerarchizzazione dei valori e degli interessi, che l'hanno guidata nella risoluzione delle questioni sottoposte alla sua attenzione.

In altri settori, tuttavia, la Consulta ha assunto un atteggiamento assai diverso, mantenendosi su posizioni di rigoroso *self-restraint*. Un esempio significativo è rappresentato dalla questione della parità fra uomini e donne, non espressamente menzionata negli elenchi di cui all'art. 117 Cost. In proposito, la Consulta ha avuto modo di prendere posizione a più riprese, fra l'altro, sul tema della previsione di quote elettorali di genere.

Dapprima, con riferimento alla normativa nazionale, la misura è stata dichiarata illegittima per contrasto con il combinato disposto degli artt. 3 e 51 Cost., con particolare riferimento al parametro dell'uguaglianza formale[18]. Dopo

[17] V. Corte cost. 5 dicembre 2019, n. 254, con note di: A. Ambrosi, *La garanzia del diritto ad un luogo di culto: un interminabile percorso ad ostacoli*, in *Le Regioni*, 2020, * ss.; L. Brunetti, *Costituzionalmente illegittima la legge regionale lombarda c.d. "anti moschee"*, in *forumcostituzionale.it*, 2020, 1; M. Gorlani, *La sentenza 254 del 2019: la Corte continua l'opera di correzione della legislazione lombarda in tema di attrezzature religiose, ma non è ancora terminata*, in *Giur. cost.*, 2019, 3143 ss.; N. Marchei, *La Corte costituzionale chiude il cerchio e "smantella" la legge della regione Lombardia sugli edifici di culto*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2019, 3, 681 ss.; C. Padula, *Il diritto al luogo di culto: la Corte costituzionale censura nuovamente la disciplina lombarda "antimoschee"*, in *Il dir. eccl.*, 2019, 3-4; M. Parisi, *Edilizia di culto e pianificazione urbanistica al vaglio della Corte costituzionale*, in *Pol. dir.*, 2021, 79 ss.; G.A. Rusciti, *Libertà religiosa e governo del territorio: le linee guida della Consulta nella sentenza n. 254/2019*, in *www.giurcost.org*, 2020, 2.

[18] Il riferimento va soprattutto a Corte cost. 12 settembre 1995, n. 422, su cui v.: S. Bartole, *Una dichiarazione di incostituzionalita' consequenziale qualificata dalla speciale importanza della materia*, in *Le Regioni*, 1996, 313 ss.; G. Brunelli, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità conseguenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1995, 3272 ss.; G. Cinanni, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, *ivi*, 1995, 3283 ss.; U. De Siervo, *La mano pesante della*

l'approvazione delle riforme degli artt. 51, c. 1, e 117, c. 7, Cost., il quadro normativo ha subito un drastico mutamento, tale da determinare nelle pronunce una svolta a favore della tutela della parità di genere, che si ripercuote direttamente anche sulla valutazione della legittimità delle norme regionali in materia. Il *revirement* si riscontra sia con riferimento agli interventi dei legislatori regionali depositari di autonomia speciale[19], sia rispetto alle leggi regionali espressione di autonomia ordinaria[20].

Ciò nonostante, resta il fatto che, prima della riforma costituzionale, la Corte non si era mai spinta a riconoscere un principio di parità fra uomini e donne immanente all'ordinamento e ha modificato il proprio orientamento solo a fronte di chiare e inequivocabili sollecitazioni in tal senso nel diritto positivo di livello supremo. Forse anche per questo, talora i legislatori regionali si sono spinti ai limiti dell'esercizio della propria autonomia. È emblematica in proposito l'esperienza dell'Emilia-Romagna, in cui la l.r. n. 6/2014 è indicata come "Legge-quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere". Al di là della sua portata evocativa, c'è da chiedersi se tale denominazione ufficiale sia suscettibile di sortire qualche effetto giuridico, determinando l'assunzione di una posizione del tutto peculiare della "legge regionale quadro" nel contesto della gerarchia

*corte sulle "quote" nelle liste elettorali*, *ivi*, 1995, 3268 ss.; L. Gianformaggio, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in *F. it.*, 1996, 6, 1, 1961 ss.; G. Pera, *Le donne nelle liste elettorali*, in *Giust. civ.*, 1995, 1, 3, 2587 ss.; A. Riccardi, *Parità di trattamento e discriminazioni alla rovescia*, in *Mass. Giurisp. lav.*, 1996, 2, 202 ss.; S. Satgiu, *La Corte costituzionale e le donne: tutela ma non potere al sesso debole*, in *Giust. civ.*, 1995, 1, 3, 2588 ss.

[19] Il riferimento va soprattutto a Corte cost. 13 febbraio 2003, n. 49 (relativa alla normativa valdostana), su cui v.: S. Bellentani, *Leggi elettorali e parità di accesso alle cariche elettive. Il nuovo Titolo V e le "azioni positive"*, in *Giur. it.*, 2004, 3, 477 ss.; G. Brunelli, *Un 'overruling' in tema di norme elettorali antidiscriminatorie, in Le Regioni*, 2003, 902 ss.; G. Buonomo, *Sulle pari opportunità (elettorali) tra uomo e donna la Corte ci ripensa*, in *D.&G. – Diritto e giustizia*, 2003, 8, 34 ss.; M. Caielli, *Le azioni positive in materia elettorale: un revirement della Corte costituzionale?*, in *Giur. it.*, 2004, 2, 236 ss.; L. Carlassarre, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, 2003, 364 ss.; S. Mabellini, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un 'revirement' della Corte*, *ivi*, 2003, 372 ss.; A. Deffenu, *Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato limiti e precauzioni*, in *Le Regioni*, 2003, 918 ss.; O Pollicino, *Storia (e conseguenze) di "uno strabismo logico": la Corte costituzionale e la parità dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Quad. reg.*, 2004, 1, 97 ss.; L. Ronchetti, *L'equilibrio dei sessi nella rappresentanza dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2004, 479 ss.; I. Sanasi, *Legittime le "quote rosa" nella legge elettorale della regione Val d'Aosta*, in *Rass. Avv. Stato*, 2003, 1, 210 ss.

[20] Il riferimento va soprattutto a Corte cost. 14 gennaio 2010, n. 4 (relativa alla normativa campana), su cui v.: L. Califano, *L'assenso "coerente" della Consulta alla preferenza di genere*, in *forumcostituzionale.it*, L. Carlassare, *La legittimità della "preferenza di genere": una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. cost.*, 2010, 81 ss.; G. Ferri, *Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la "preferenza di genere" in Campania*, in *forumcostituzionale.it*, S. Leone, *La preferenza di genere come strumento per ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva"*, in *Giur. cost.*, 2010, 93 ss.; M. Olivetti, *La c.d. "preferenza di genere" al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, *ivi*, 2010, 84 ss.

delle fonti. La doverosa adesione al principio di legalità impone di fornire risposta negativa a tale quesito. Resta significativo che, in questo campo, la Consulta si sia dimostrata assai meno incline che in altri settori a individuare spontaneamente i principi generali dell'ordinamento, vincolanti anche per i legislatori regionali.

È lecito domandarsi se la nuova disciplina sul "regionalismo differenziato" sia suscettibile di produrre variazioni di spicco sull'orientamento seguito dalla Corte, ovvero di incidere in qualche misura sul ruolo nomofilattico che essa svolge. Il legislatore della riforma in realtà individua una serie di principi, ma non li gerarchizza. Questa scelta probabilmente rafforzerà ulteriormente la posizione del Giudice delle leggi, che dovrà districarsi nella difficile delimitazione dei loro confini, sotto l'egida – se possibile ancor più di quanto sia avvenuto in passato – della primaria esigenza di tutela dei diritti fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni pubbliche.

## 6. *Qualche considerazione di sintesi*

In conclusione, pare potersi dire, alla luce della sintetica analisi svolta in alcuni campi ritenuti di particolare interesse, che nella giurisprudenza pregressa della Consulta si può riscontrare tutta la difficoltà di delimitare con chiarezza i confini delle competenze legislative statali e regionali. Il ruolo creativo della Corte è evidente. La flessibilità dell'esito della valutazione è notevole, sia allorché la materia coinvolta sia tra quelle enumerate negli elenchi di cui all'art. 117 Cost., sia laddove rientri nei settori non espressamente enumerati, che però talora non vengono pienamente ricondotti alla competenza legislativa residuale dei legislatori regionali. Il fattore forse più significativo può essere indicato nella creatività con cui nelle sentenze vengono armonizzati i principi generali.

In questa prospettiva, pare potersi dire che la riforma legislativa in corso palesemente riecheggia la stessa giurisprudenza della Consulta, allorché ha precisato che «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non sono una materia in senso stretto, ma una competenza del legislatore idonea a investire tutte le materie»[21], con l'obiettivo di segnare una soglia prestazionale

[21] V. così già Corte cost. n. 282/2002 (richiamata *supra* a nt. 15), ma l'orientamento è sedimentato nella giurisprudenza della Consulta. Infatti, v., per esempio: Corte cost. 21 marzo 2007, n. 94; Eadem, 8 maggio 2007, n. 162; Eadem, 7 marzo 2008, n. 50, Eadem, 23 maggio 2008, n. 168; Eadem 4 dicembre 2009, n. 322 (con note di T. Lobello, *Semplificazioni dei controlli amministrativi tra livelli essenziali e tutela della concorrenza.*, in *Giur. cost.*, 2009, 4867 ss., di G. Manfredi, *Procedimento amministrativo e diritti civili*, in *Le Regioni*, 2010, 850 ss., e di G. Tarli Barbieri, *La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in *www.forumcostituzionale.it*), Eadem, 15 gennaio 2010, n. 10 (con note di M. Cerioni, *Un'ulteriore fattispecie di superamento giurisprudenziale della rigidità del riparto di competenze: "i livelli essenziali delle prestazioni al tempo della crisi"*, in *Giur. it.*, 2010, 2518 ss., E. Longo, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava*

invalicabile e nel contempo favorire l'equa ed efficiente allocazione delle risorse per il superamento dei divari territoriali nel godimento dei diritti[22]. È ragionevole supporre che, a seguito della possibile instaurazione di un nuovo corso di "regionalismo differenziato", l'intervento legislativo non soffocherà la creatività della Consulta, che anzi manterrà a pieno titolo il suo ruolo di arbitro dei confini fra le competenze del legislatore nazionale e di quelli regionali. La crescente complessità dell'azione pubblica e la molteplicità degli interessi dei soggetti coinvolti nelle varie fattispecie rendono potenzialmente (ma in modo crescente) polivalenti tali valutazioni. Pertanto, sempre più spesso – in mancanza di indicazioni di principio precise e inequivocabili da parte del legislatore centrale – starà alla Corte costituzionale tracciare il confine fra le competenze statali e regionali, che pare destinato a configurarsi frequentemente come una sottile e fluttuante linea di demarcazione.

Proprio per questo, è particolarmente importante l'attenzione riposta ora dal legislatore nell'individuazione dei principi fondamentali, che dovranno comunque guidare l'attività delle Regioni nella disciplina dei livelli essenziali[23]. Il

---

*un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur. cost.*, 2010, 164 ss., C. Panzera, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, 2010, 941 ss., A. Ruggeri, *"Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in *www.forumcostituzionale.it*, e F. Saitto, *Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, in *Giur. cost.*, 2010, 182 ss.), Eadem, 22 luglio 2011, n. 232 (con note di G. Coinu, *Semplificazione amministrativa e "zone a burocrazia zero": quando il troppo stroppia*, in *Le Regioni* 2012, 311 ss., M. Mengozzi, *Chiamata in sussidiarietà ed "esplicitazione" dei relativi presupposti*, in *Giur. cost.*, 2011, 4699 ss., ed M. Zuppetta, *La sentenza n. 232/2011: inammissibilità della chiamata in sussidiarietà per mancanza di motivazione della legge?*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2012), Eadem, 20 luglio 2012, n. 203 del 2012 (con note di D. Messineo, *"Livelli essenziali di semplificazione": un ossimoro costituzionale?*, in *Giur. cost.*, 2012, 4856 ss., e di A. Venturi, *La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) tra livelli essenziali delle prestazioni e "dematerializzazione"*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2013) ed Eadem, 15 maggio 2020, n. 91.

[22] V., per esempio, Corte cost., 26 novembre 2021, n. 220 del 2021, Eadem, 8 luglio 2021, n. 142, Eadem, 10 aprile 2020, n. 62 (con note di C. Buzzacchi, *Il ruolo del "servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale" alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei LEA*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2020, 2, di F.A. Cancilla, *L'equilibrio di bilancio e i livelli essenziali dei diritti sociali tra principi fondamentali e regole contabili*, in *Giur. cost.*, 2020, 1781 ss., di F. Masci, *I LEA non sono assoggettabili ad alcun vaglio di sostenibilità economico-finanziaria: un trend giurisprudenziale in consolidamento*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2020, 4, e di A. Morrone, *La "visione trascendente" dei Lea e la realtà del Ssn. Critica su processo e merito nelle sentt. nn. 197/2019 e 62/2020 della Corte costituzionale*, in *www.cortisupremeesalute.it*, 2020, 1). L'imprescindibilità del processo di definizione e finanziamento dei L.E.P. è stata, da ultimo, ancora una volta ribadita da Corte cost. 14 aprile 2023, n. 71.

[23] All'art. 1 del d.d.l., fra i principi generali che la nuova legge dovrà codificare sono espressamente menzionati: unità giuridica ed economica, indivisibilità e autonomia, decentramento amministrativo, *favor* per la semplificazione delle procedure, l'accelerazione procedimentale, la sburocratizzazione, la distribuzione delle competenze che meglio si conformi ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; unità nazionale, finalità di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità, responsabilità e trasparenza.

risultato complessivo, ove la riforma sul regionalismo differenziato andasse in porto, potrebbe consistere nel rafforzamento dell'unità nazionale, non nella sua accezione più centralistica ma – almeno auspicabilmente – nel senso dell'intensificazione della solidarietà fra il centro e le periferie, oltre che fra territori con caratteristiche e aspirazioni analoghi.

# Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica

di Andrea Morrone

Sommario: 1. L'interpretazione conforme dell'art. 116.3 Cost. Sulla coerenza interna alla revisione del Titolo V. – 2. Sul rispetto della Costituzione. – 3. Sulla natura della legge di approvazione delle intese: il Parlamento garante degli interessi della Repubblica. – 4. Il progetto Calderoli: una legge necessaria? – 5. L'equivoca pregiudizialità dei "livelli essenziali delle prestazioni" (Lep). – 6. La necessità, viceversa, di pre-definire i principi della costituzione finanziaria. – 7. Il guazzabuglio delle norme sul finanziamento della differenziazione. – 8. Un limite trascurato: i vincoli derivanti dalla decisione di bilancio come legge a contenuto vincolato dal diritto europeo. – 9. Su una possibile abrogazione referendaria del progetto Calderoli. – 10. Per concludere.

## 1. *L'interpretazione conforme dell'art. 116.3 Cost. Sulla coerenza interna alla revisione del Titolo V*

La recente approvazione del progetto di legge Calderoli[1] sul c.d. regionalismo differenziato permette di riprendere il filo del discorso su questa prospettiva della revisione del Titolo V. Mi concentrerò sugli aspetti più rilevanti.

Uno riguarda la *ratio* e i contenuti prescrittivi dell'art. 116.3 Cost. La domanda è la seguente: l'art. 116.3 Cost. è coerente con la Costituzione?

Non si tratta di una questione retorica, se è vero, come è vero, che anche le leggi di revisione costituzionale possono entrare in conflitto con i principi supremi della Costituzione e che, di conseguenza, possono essere oggetto di un controllo di costituzionalità, che potrebbe arrivare ad annullare le relative disposizioni[2].

Chiarisco subito il mio punto di vista: ritengo che non ci sia un'ipoteca di incostituzionalità a gravare sul regionalismo differenziato a condizione, però, che dell'art. 116.3 Cost. si dia un'interpretazione coerente con le traiettorie della Costituzione.

Per rispondere al quesito posto è necessario distinguere i piani. L'art. 116.3 va rapportato sia all'insieme delle disposizioni del Titolo V, sia alla Costituzione. Procediamo con ordine.

La revisione del 2001, pur indicando l'orizzonte di un rovesciamento del sistema (*top down – bottom up*), radicandolo sui principi di prossimità, sussidia-

[1] A.S. n. 615, XIX leg., 23 gennaio 2024.

[2] Corte cost. sent. n. 1146/1988. Sulla piena disponibilità della Corte costituzionale ad esercitare questo sindacato è tornato il Presidente Augusto Barbera nella conferenza stampa di insediamento del 12 dicembre 2023.

rietà, adeguatezza e differenziazione, ha confermato la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali, cui ha aggiunto l'ipotesi codificata nell'art. 116.3 Cost. Quest'ultima previsione – letteralmente – si riferisce alle regioni ordinarie (le "altre" regioni rispetto a quelle speciali del primo comma) e consente a queste ultime di negoziare con lo Stato "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ("ulteriori" rispetto a quelle godute dalle regioni speciali), conferite con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di intese.

Nel primo commento a questa nuova disposizione[3] ho messo in risalto che, nel silenzio dell'art. 116.3 Cost., queste "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" possono essere sia nel senso dell'accrescimento sia nel senso della riduzione del quadro vigente in ciascuna regione. L'obiettivo della disposizione, infatti, è la "differenziazione" delle regioni ordinarie tra di loro (non tanto, quindi, in rapporto alle speciali), ossia rispetto al regime comune per esse disegnato dal titolo V (e dalla legislazione di attuazione). E differenziare si può in un senso o nell'altro.

Viceversa, si ammette normalmente che il verso della disposizione sia (solo) quello di consentire una maggiore autonomia (come confermano tanto le intese finora stipulate, quanto i propositi dei protagonisti). Sullo sfondo, in altri termini, si delinea una corsa diffusa per *ampliare* le competenze regionali allo scopo, soprattutto, di poter acquisire le relative e possibilmente ingenti risorse economico-finanziarie. A una gara simile non potrebbe rimanere estraneo nessuno: e, infatti, tutte le regioni hanno manifestato l'intenzione di parteciparvi. Nondimeno, come ha chiarito il caso spagnolo (dal quale la novella traeva ispirazione), l'*auri sacra fames* del regionalismo differenziato condurrà, inevitabilmente, a conflitti ripetuti o al paradosso di un *café para todos*[4], ad un livellamento regionale dell'autonomia territoriale (ed una conseguente eterogenesi dei fini costituzionali della novella), in un ciclo senza fine (o, meglio, la cui fine è la secessione: ancora la Spagna *docet*).

Indipendentemente da ciò, resta il fatto che l'art. 116.3 Cost. è propriamente una norma *derogatoria* del regime ordinario delle regioni di diritto comune. Il suo obiettivo è quello di ipotizzare un *tertium genus* tra quello delle regioni speciali e quello delle regioni ordinarie, che raccoglierà i regimi differenziati codificati nelle leggi di autonomia negoziata di volta in volta approvate.

Tutto ciò, però, entro i seguenti limiti: 1) l'autonomia speciale resta quella prevista dall'art. 116.1 Cost., garantita da statuti approvati con legge costituzionale *ad hoc*; 2) di conseguenza, salva la revisione costituzionale, la legge ordinaria (o una fonte equiparata) non può mutare il regime delle regioni speciali[5]; 3) non può esse-

[3] A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in "Federalismo fiscale", 2007, pp. 139 e ss.

[4] E. Aja, *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, Alianza Editorial, 2014.

[5] Perciò è illegittimo l'art. 11.2 del progetto Calderoli nella parte in cui estende le sue disposizioni anche alle regioni speciali e alle province autonome.

re utilizzato, in senso contrario, neppure l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 (la c.d. clausola di maggior favore): è evidente, infatti, che quelle dell'art. 116.3 Cost. non possono essere considerate "forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" alle regioni speciali dal primo comma dell'art. 116.1 Cost., proprio per la natura costituzionale della specialità, assicurata dalla forma dei rispettivi statuti, che altrimenti verrebbe de-costituzionalizzata (svanirebbe pure l'interesse a adeguare i rispettivi statuti speciali se venisse ammessa in concreto); 4) il regionalismo differenziato, invece, riguarda solo le 15 regioni ordinarie; 5) il rapporto tra il titolo V (gli artt. 117, 118 e 119 Cost. in particolare) e le leggi di autonomia negoziata è propriamente quello tra una disciplina generale e una derogatoria e non quello tra due norme equivalenti; 6) sicché la disciplina derogatoria non può annullare la disciplina generale svuotandola di contenuto; quest'ultima, del resto, non verrebbe meno neppure se tutte le regioni adottassero la via del 116.3 Cost., anche in tutte le materie previste, dato che rimarrebbe sempre una disciplina generale applicabile indistintamente a tutte le regioni (comprese, del resto, quelle speciali) che non potrebbe transitare nello spazio di autonomia delle regioni differenziate – come la normazione oggetto delle materie esclusive statali, ma anche i principi generali di allocazione delle funzioni o quelli a garanzia dell'unità del sistema (artt. 117.1, 118, 119, 120 Cost.); 7) lo stesso art. 116.3 limita il regionalismo differenziato nel contenuto (le materie negoziabili) e nella forma (espressamente almeno il "rispetto dei principi di cui all'art. 119"), confermando che si tratta di un previsione derogatoria di una norma generale, destinata a convivere con quest'ultima, non a sostituirla.

Alla luce di quanto detto può sciogliersi il dubbio, sollevato da alcuni, circa la compatibilità tra l'art. 116.3 Cost. e l'art. 117 Cost. (in relazione alle materie oggetto della legge di autonomia negoziata). Le tesi sulla radicale incompatibilità della prima rispetto alla seconda[6] o – è sostanzialmente lo stesso – sul fatto che accedere a tutte le materie indicate dal 116.3 Cost. equivale "svuotare" l'art. 117 Cost.[7] provano troppo, proprio alla luce delle considerazioni precedenti. Le pro-

[6] Cfr. L. Elia, *Audizione*, I Commissione, Senato, XIV Leg., 23 ottobre 2001; ripreso da U. De Siervo, *L'incompatibilità costituzionale del terzo comma dell'art. 116 Cost.*, in *Democrazia e diritto*, 2023, p. 80 e ss., quando parla di "grave e irrimediabile contraddizione" tra il 116 e il 117 Cost. Vale la pena di ricordare che la prima proposta di regionalismo differenziato, presentata dalla Regione Lombardia durante i lavori della Commissione bicamerale De Mita-Jotti (A.S. n. 274 del 16 maggio 1994), prevedeva la sua realizzazione mediante una legge *costituzionale* (approvata dalle camere su proposta della regione relativa agli "ambiti" e alle "forme specifiche della rispettiva autonomia"). Il progetto originario dell'art. 116.3 Cost. era passato attraverso la proposta di deliberare le forme e le condizioni particolari di autonomia prima mediante statuti approvati con legge costituzionale, poi solo con leggi costituzionali, poi con legge ordinaria approvata a maggioranza assoluta e sottoposta a referendum regionale, infine al testo attuale ma senza più il riferimento al referendum, con la previsione della consultazione degli enti locali e l'indicazione delle materie devolvibili. Sul presupposto dell'incostituzionalità del 116.3 Cost. è stata presentata una proposta di legge costituzionale di "correzione" della disposizione: cfr. M. Villone, *La Repubblica una e indivisibile nel tempo della destra*, in *Democrazia e diritto*, 2023, p. 123 e ss.

[7] M. A. Cabiddu, *La favola brutta dell'autonomia differenziata*, in *Democrazia e diritto*, 2023, p. 39 e

spettive del regionalismo differenziato vanno viste nell'ambito della revisione del titolo V, le cui disposizioni, tutte e nessuna esclusa, sorgono insieme e insieme vanno armonicamente applicate.

Non solo per le cinque regioni ad autonomia differenziata la "specialità" resta – a Costituzione vigente – la forma costituzionale necessaria e non disponibile, neppure seguendo le vie dell'art. 116.3 Cost., ma la differenziazione possibile, per le regioni ordinarie, va pure contenuta entro i limiti e della specialità (che non può essere attinta) e del diritto comune (che viene derogato, di volta in volta, dalle leggi di autonomia negoziata, senza potere essere integralmente sostituito, almeno nei suoi principi inderogabili di unità della Repubblica).

Insomma, tra tutte le interpretazioni e le applicazioni, quelle costituzionalmente adeguate o ragionevoli sono solo quelle che rendono coerente il 116.3 Cost. con le altre disposizioni del titolo V. La derogabilità sottesa al regionalismo differenziato – che pure potrebbe indurre o sollecitare fughe in avanti – si muove (deve muoversi) nel quadro delle grandezze di sistema vigenti per le autonomie regionali e locali.

## 2. *Sul rispetto della Costituzione*

Qui entra in gioco un secondo aspetto. L'art. 116.3 Cost. è compatibile con la Costituzione? La domanda potrebbe essere resa in altri termini: qual è la misura della differenziazione costituzionalmente adeguata o ragionevole?

Potremmo rispondere giustapponendo un regionalismo solidale compatibile e un regionalismo conflittuale incompatibile[8]; o, ancora, separando una differenziazione buona da preferire e una cattiva da evitare. Il punto decisivo è che la Costituzione non può essere modificata nei suoi principi fondamentali né dalla specialità né da nessun'altra forma di regionalismo differenziato. Il 116.3 Cost. è una disposizione-mezzo che deve essere mantenuta coerente con le disposizioni-fine. L'ordine delle competenze degli enti di governo territoriale è funzionale alla realizzazione dei valori della Prima Parte della Costituzione (che, peraltro, traspaiono in molte delle previsioni dell'art. 117 Cost. e, quindi, dell'art. 116.3 Cost.).

Va da sè che i regimi differenziati, quandanche realizzati in tutte le regioni ordinarie, devono comunque permettere alle istituzioni del federalismo di realizzare i valori materiali sottesi ai principi costituzionali (libertà, eguaglianza, solidarietà).

Tale dovrebbe essere il metro per individuare gli strumenti di attuazione dell'art. 116.3 Cost., tra cui, soprattutto, le intese bilaterali tra il governo e la singola regione. Come questo possa essere fatto in concreto, caso per caso, *senza un quadro nazionale di*

ss. per cui si tratta di "una disposizione all'evidenza incostituzionale", specie se venisse consentito di accedere a tutte le materie del 117.3 Cost. svuotandolo.

[8] Questo il *leitmotiv* di G. Azzariti, *Osservazioni sul disegno di legge "Calderoli" di attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Democrazia e diritto*, 2023, p. 17 e ss.

*riferimento*, è una chimera. Ciò nondimeno, lo Stato resta titolare del potere di intervenire, nonostante l'intesa e la relativa legge, se l'attuazione del regionalismo differenziato mettesse in pericolo i valori materiali della Repubblica. Tra questi, come si sa, c'è anche il rispetto dei vincoli europei che si inverano nella decisione annuale di bilancio, con i connessi atti sulle riforme ordinamentali (ora ricomprese nel Pnnr), e sull'attuazione del Pilastro sociale europeo (ormai entrato a far parte del "semestre europeo"). L'effettività dell'unità della Repubblica, del resto, è saldamente assicurata. L'art. 120.2 Cost. – nella latitudine dei poteri governativi sostitutivi estensibili anche al piano della legislazione mediante la decretazione d'urgenza – vale anche nei confronti dell'art. 116.3 Cost.[9]

Senza arrivare a tanto, basta riflettere sulle competenze oggetto di trasferimento, per renderci conto dei limiti che si frappongono anche alla più spinta delle devoluzioni. Facciamo alcuni esempi: in materia di istruzione, anche se le regioni ottenessero più ampie competenze in ordine ai programmi, al personale, all'organizzazione della rete scolastica, resterebbe sempre ferma l'esigenza costituzionale, scolpita nell'art. 33 Cost. di "norme generali sull'istruzione"; in materia di tutela dell'ambiente, lo Stato non potrebbe devolvere le proprie attribuzioni relative agli standard nazionali di protezione, resi ancora più stringenti dai contenuti, ora riscritti, degli artt. 9 e 41 Cost. (dopo la legge cost. n. 1/2022); nella tutela del lavoro, le politiche regionali, anche dopo le intese di cui parliamo, incontrerebbero sempre il limite della garanzia di prestazioni obbligatorie per tutti, relative ai diritti sociali al lavoro, alla previdenza, all'assistenza; e così via.

Si può dire, in sostanza, che gli interessi nazionali sottesi alla garanzia di eguali condizioni di vita per tutti gli esseri viventi non potrebbero essere validamente oggetto di negoziato o di devoluzione, altrimenti l'art. 116.3 Cost. diverrebbe la leva per esercitare un illecito diritto di secessione, o un'illegittima ricucitura delle maglie del tessuto repubblicano in un'altra veste (che alcuni paragonano a quella di Arlecchino).

## 3. *Sulla natura della legge di approvazione delle intese: il Parlamento garante degli interessi della Repubblica*

Anche per le cose dette, la legge indicata nell'art. 116.3 Cost. non può essere considerata come un atto di mera "approvazione". Quale che fosse la genesi della relativa previsione, anche in rapporto alla formula dell'art. 8.3 Cost. per regolare in rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica, esigenze sistematiche e di ragionevolezza rendono la "legge di autonomia negoziata" una legge del Parlamento *in senso sostanziale* e non un atto meramente formale[10].

[9] Non c'era bisogno di richiamarlo, perciò, nell'art. 11.3 del progetto Calderoli.

[10] Per Cabiddu, *op. cit.*, al "Parlamento dev'essere riconosciuta chiaramente (…) una sostanziale capacità di incidere sul contenuto dell'intesa"; per R. Calvano, *L'attuazione dell'art. 116, comma*

Proprio comparando quelle due disposizioni costituzionali, si evince la profonda disomogeneità del presupposto che le sorregge e nettamente le separa[11]. L'art. 8.3 Cost. implica la regolazione dei rapporti tra lo Stato e un soggetto privato esterno all'organizzazione della Repubblica. L'art. 116.3 Cost. riguarda le regioni, enti pubblici territoriali costitutivi della Repubblica, che organizzano la vita dei cittadini sul territorio nazionale. Questo dato incide sulla giustificazione della legge di autonomia negoziata: ad essa spetta attenuare i contenuti centrifughi dell'intesa bilaterale in nome dei valori fondamentali di unità della Repubblica.

Nell'art. 8 Cost. l'equilibrio tra l'unità e la differenziazione è garantito *a priori* dalla previsione che le confessioni siano libere di organizzarsi "secondo i propri statuti" ma "in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano". Da ciò ne consegue il diritto potestativo dello Stato di decidere, che si concretizza fin dalla scelta se avviare le trattative e con chi[12]. Nulla di simile si trova, invece, nell'art. 116.3 Cost., che vede rovesciato lo schema rispetto alla previsione sulle confessioni. La conseguenza è che nell'art. 116.3 Cost., il necessario bilanciamento tra le esigenze dell'unità e della differenziazione, lasciato scoperto a monte, deve essere assicurato *a valle* del procedimento negoziale intervenuto tra il governo e la regione promotrice. Più nel dettaglio, l'art. 116.3 Cost. delinea i tratti di un procedimento complesso, in cui "intesa" e "legge" sono le parti costitutive, l'una la premessa necessaria dell'altra, ma la seconda, atto autonomo rispetto alla prima, è espressione piena della funzione normativa del Parlamento.

Il Parlamento, del resto, è e resta l'ultimo garante degli interessi nazionali di fronte alla proposta di differenziazione sottesa all'intesa stipulata tra gli esecutivi nazionale e regionale. La legge non solo *può modificare* l'intesa – con la conseguenza che se la regione proponente non conserva l'interesse allo scopo può abbandonare l'iniziativa – ma *deve integrarla* con tutti gli accorgimenti necessari ad assicurare che la proposta di differenziazione sia coerente con i principi costituzionali (a cominciare da quelli sull'unità e sull'indivisibilità della Repubblica)[13].

Senza discutere ancora dell'ipotesi, invero "lunare", per cui l'accordo politico tra due esecutivi sarebbe altrimenti in grado di riscrivere la Costituzione, basti soltanto rimarcare che, se fosse valida la tesi dell'atto di mera approvazione, le Camere verrebbero spogliate della propria funzione di rappresentanza e di garanzia degli interessi generali della Repubblica. La norma sulla "maggioranza assoluta" vale a conferma del fatto che anche per il legislatore di revisione la

*3, Cost., e i suoi rapporti con i principi costituzionali in tema di fonti del diritto (e non solo)*, in "Diritto e società", 2023, "si spogliano le camere della sostanza del potere legislativo".

[11] Ho approfondito questo tema nel mio scritto *Il regionalismo differenziato*, cit.

[12] Inequivoca è sul punto Corte cost. sent. n. 56/2016.

[13] Come dimostra la comparazione con la prassi attuativa dell'art. 8 Cost., anche le leggi di approvazione delle intese con le confessioni acattoliche hanno avuto natura e formale e sostanziale.

decisione parlamentare sulla differenziazione deve essere più larga della maggioranza semplice e, quindi, la più ponderata possibile. Cosa che non avrebbe senso se si ammettesse che il Parlamento, con un'intesa "blindata", fosse posto di fronte ad un *aut aut*.

Nella pienezza del suo potere legislativo, il Parlamento deve farsi carico dell'equilibrio tra l'unità e il pluralismo anche dal punto di vista *interno* alla regione richiedente. Finora la discussione si è concentrata sulla dialettica tra lo Stato e le regioni, come se l'art. 116.3 Cost. riguardasse solo questi soggetti e, soprattutto, l'organizzazione regionale. In realtà, come pure evidenzia il testo costituzionale, la partita interessa soprattutto il sistema degli enti locali, cui spetterà l'esecuzione.

Il regionalismo differenziato, in altri termini, è un capitolo del più ampio libro sull'unità e sul decentramento repubblicano. Perciò i riflettori andrebbero distolti dal centro regionale e direzionati verso le periferie dei comuni e delle città. La devoluzione regionale non è il fine dell'art. 116.3 Cost. (semmai quello di una sua lettura distorta); essa, invece, va conciliata con un decentramento funzionale coerente con l'autonomia costituzionale riconosciuta ai diversi livelli di governo territoriale.

Dando per conosciuti i contorni del disegno istituzionale derivante dal nuovo Titolo V, è certo che la previsione di un'amministrazione di regola comunale, salva la diversa organizzazione richiesta dai criteri di sussidiarietà e di adeguatezza, rappresenta un limite indisponibile anche in sede di attuazione dell'116.3 Cost. La differenziazione sottesa al Titolo V va realizzata a tutto tondo, e non soltanto riferita alla regione. Non si tratta di interferire all'interno di scelte regionali (il cui spazio di autonomia, se c'è, su questo punto non è illimitato), ma di rispettare il pluralismo costituzionale, tenendo conto, appunto, delle differenze, derivanti dall'articolazione degli enti territoriali e delle rispettive politiche, dalle diversità territoriali, dai bisogni delle collettività, dalle fratture economico-sociali, ecc.

Da questo punto di vista è molto timida la modifica apportata al testo del progetto Calderoli (art. 6): essa si limita a stabilire che "le funzioni amministrative trasferite alla Regione" siano "attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni…", rinviando, quindi, a dopo il varo delle leggi di autonomia negoziata questo importante passaggio. L'intenzione è trasparente: la regione rimane l'arbitro dell'organizzazione territoriale interna e, molto probabilmente, la tendenza sarà quella, consueta, di un ulteriore accentramento amministrativo regionale. Viceversa, dovrebbe essere il Parlamento, in sede di approvazione dell'intesa, a verificare se, nell'accordo stipulato, ci sono le condizioni affinché la devoluzione delle competenze sia adeguata, da tutti i profili, al sistema locale della regione richiedente, e che la stessa sia sostenibile (organizzativamente, funzionalmente, finanziariamente). Il semplice "parere" che l'art. 116.3 Cost. – e il modo in cui

ancora più superficiale è stato inteso nelle tre intese di Lombardia, Veneto e Emilia – non sembra un succedaneo idoneo.

## 4. *Il progetto Calderoli: una legge necessaria?*

La discussione sull'attuazione dell'art. 116.3 Cost. solo in parte si è fatta carico di queste problematiche. Basta riflettere sulla proposta di legge Calderoli in via di definitiva approvazione da parte del Parlamento.

È una legge necessaria o solo opportuna ai fini della Costituzione?

Nel formulare il quesito avverto un qualche imbarazzo. Penso di essere stato proprio io il primo a proporre una legge generale previa in vista dell'attuazione dell'art. 116.3 Cost. Non come soluzione costituzionalmente obbligatoria, né tantomeno a contenuto vincolato, ma solo per stabilire il quadro delle grandezze in cui collocare le singole decisioni di regionalismo differenziato, predefinendo a monte le coordinate materiali da seguire a valle, sia in sede di intesa bilaterale, sia in sede di approvazione parlamentare della relativa legge[14]. Il punto è proprio questo, però: una legge quadro previa è utile se contiene le norme generali inderogabili a garanzia dell'unità del sistema, all'interno delle quali stabilire in modo ordinato singoli regimi differenziati. La legge Calderoli (e, prima ancora, le disposizioni della legge di bilancio n. 197/2022) corrisponde a questo scopo? Ho ragione di dubitarne.

Intanto, la proposta pone un dilemma sistematico di non facile soluzione: come può una legge ordinaria vincolare una legge specializzata come quella prevista dall'art. 116.3 Cost.? Non si supera il dubbio asserendo la pari forza formale tra l'una e l'altra, dato che il criterio cronologico non lo consente[15].

Si potrebbe seguire una strada diversa: pensando la legge Calderoli alla stre-

[14] Cfr. A. Morrone, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 153 e ss.

[15] Cfr. in maniera sostanzialmente convergente F. Pallante, *Le molteplici criticità del DDL Calderoli*, in *Democrazia e diritto*, 2023, p. 94 e ss.; G. Vesti, *Sei delle principali criticità del disegno di legge sull'autonomia regionale differenziata*, *ivi*, p. 115 e ss.; C. De Fiores, *Autonomia differenziata e forma di governo*, *ivi*, p. 73 e ss., parla di *vis carens* e dell'approvazione della legge quadro con una fonte costituzionale. S. Staiano, *Né facile né breve. Allineare il regionalismo differenziato alla Costituzione*, ivi, p. 104 e ss., ha proposto di superare il problema ricorrendo all'art. 76 Cost., ad una legge, approvata a maggioranza assoluta, di delega al governo per l'adozione di un decreto delegato sulla base dell'intesa. La soluzione non è affatto nuova: era stata formulata da Valerio Onida con riferimento alle intese ex art. 8 Cost. allo scopo di valorizzare il ruolo del Parlamento (V. Onida, *Profili costituzionali delle intese*, in C. Mirabelli (a cura di), *Le intese tra lo Stato e le confessioni religiose: problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1978 p. 27 e ss.). La soluzione, tuttavia, si scontra con la differente forma dell'art. 116.3, almeno laddove pone l'iniziativa in capo alle autonomie territoriali e a valle l'intervento di governo (intesa) e parlamento (legge di approvazione "sulla base" di un'intesa). L'intesa è il presupposto necessario della legge, non viceversa (nell'art. 8 Cost., invece, l'iniziativa può essere anche del governo).

gua di una norma interposta tra l'art. 116.3 Cost. e le singole leggi di autonomia differenziata. Contro questa lettura, tuttavia, militano argomenti decisivi[16]. Intanto, contrariamente alle ipotesi tradizionali di norme interposte, mancano nell'art. 116.3 Cost i presupposti della relativa categoria. In tutti i casi noti è la stessa Costituzione a riconoscere, fin dal testo, l'interposizione: così negli artt. 76, 81 u.c., 117.1, 117.3 Cost. (leggi di delega, legge di contabilità, vincoli internazionali, leggi cornice). Nel nostro, invece, manca qualsiasi appiglio formale.

L'unico argomento in contrario potrebbe essere quello logico sistematico: una legge siffatta, *in quanto contenente principi generali*, non potrebbe non vincolare una legge particolare, specie se, nei contenuti, venisse considerata in funzione dei valori fondamentali che contornano la differenziazione regionale. Il fatto è che, come detto, la legge Calderoli non è una legge prescrittiva generale. Detta norme procedurali (che in molti casi aggravano l'iter previsto dall'art. 116.3 Cost. ponendo dubbi sulla coerenza costituzionale delle stesse). L'unica disposizione che ha una portata vagamente materiale, nel ripetere quanto contenuto nell'art. 1, c. 791, l.n. 197/2022, è quella che condiziona l'attribuzione di "ulteriori forme e condizioni di autonomia" ai sensi dell'art. 116.3 Cost. "alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)" (art. 1.2). Ma anche questo dato non appare risolutivo.

## 5. *L'equivoca pregiudizialità dei "livelli essenziali delle prestazioni" (Lep)*

Chi conserva memoria del passato recente, ricorderà che quando si trattò di definire i contenuti della legge delega sul federalismo fiscale (l.n. 42/2009) la discussione si concentrò su quelle che un tempo si sarebbero dette le "spese obbligatorie", concernenti le materie (più che i Lep) da finanziarie integralmente e obbligatoriamente dal sistema in via di costruzione (comprese le funzioni fondamentali degli enti locali). Era una proposta realistica: la decisione quadro sull'allocazione delle risorse economico-finanziarie, per l'attuazione del nuovo titolo V, era collegata a quella sulla garanzia dei diritti civili e sociali in materie cruciali come la sanità, l'istruzione, l'assistenza e il trasporto locale, ritenute – secondo una lettura rigorosamente *bypartisan* – incomprimibili anche di fronte ad un'accentuata scelta devolutiva[17]. Il federalismo fiscale che si andava edificando, nell'assicurare la copertura di quelle spese essenziali, lasciava alle autonomie la scelta di finanziare altre spese, oltre gli standard nazionali nei settori indicati o

[16] *Contra* pure De Fiores, *op. cit.*, p. 78.

[17] Cfr. A. Morrone, *Enti locali, Regioni e Stato nella legge delega n. 42 del 2009 sul "federalismo fiscale"*, in G. Caia, T.F. Giupponi, A. Morrone (a cura di), *Quale ordinamento per gli enti locali?, Organizzazione, servizi pubblici e "federalismo fiscale"*, *Annali di Diritto costituzionale* diretti da A. Barbera e A. Morrone, Bologna, Bonomia University Press, 2009, p. 159 e ss.

diversi (spese facoltative, quindi), con i mezzi disponibili nel bilancio regionale o locale.

Questa volta, la maggioranza di centro-destra, con l'assenso delle opposizioni, ha optato per una strada diversa: subordinare l'attuazione del 116.3 Cost. alla previa determinazione dei Lep, ma limitatamente ad alcune delle materie trasferibili, (anche se molte di più di quelle indicate nel federalismo fiscale). A parte questa differenza, nel progetto Calderoli la promessa di determinare gli standard nazionali delle prestazioni erogabili è *priva di fondamento*: non è collegata né ad un disegno organizzativo generale (non richiesto, certo, dal 116.3 Cost., ma da esso presupposto, trattandosi di una norma derogatoria di un quadro generale), né a un meccanismo generale di finanziamento degli enti di governo della Repubblica (dato che la legge Calderoli ne prescinde completamente). O, meglio, su entrambi i fronti, la garanzia dei livelli è rimessa ai contenuti dell'intesa tra il governo e la singola regione richiedente (da cui dipenderanno poi i trasferimenti e gli aggiustamenti relativi). Rispetto al federalismo fiscale, si confida (mi sembra in maniera eccessivamente ottimistica) che una differenziazione di competenze e risorse a geometria variabile (o a macchia di leopardo) sia idonea e sufficiente ad assicurare il rispetto di standard nazionali anche solo previamente determinati[18].

In questo scenario si colloca l'obiezione di quanti sostengono che, nonostante la legge Calderoli, determinare i Lep non basta, perché occorrerebbe piuttosto *garantirli ex ante* su tutto il territorio nazionale prima di procedere ad ulteriori devoluzioni. Se il progetto Calderoli appare sproporzionato per eccesso, in questo caso siamo di fronte ad una critica sproporzionata per difetto. Senza la legge sul sistema fiscale e finanziario della Repubblica, che redistribuisca onori ed oneri tra tutti i livelli di governo, determinare e garantire *ex ante* i Lep equivale a consolidare l'attuale scenario, continuando ad avallare un federalismo *senza responsabilità*, incentrato su regioni e enti locali dotati di autonomia politica e amministrativa ma operanti, sostanzialmente, come enti di decentramento finanziario. Tornerò sul punto tra un attimo.

L'una e l'altra soluzione – la scelta di subordinare il varo del 116.3 Cost. o alla sola *determinazione* o anche alla *garanzia* dei Lep – appaiono invero un modo per prendere tempo.

Continuo a pensare che l'attuazione della lett. m dell'art. 117.2 Cost., in sé e per sé, non abbia granché a che fare con l'art. 116.3 Cost. Si tratta di una norma sulla competenza, sull'esclusiva potestà legislativa dello Stato in ordine alla determinazione dei Lep, ma che, nella struttura del nuovo Titolo V, non è il presupposto necessario dall'art. 116.3 Cost. (non solo perché non è richiamata

[18] La vacuità dei risultati del *Rapporto finale* elaborato dal Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali presieduto da Sabino Cassese non risolve neppure il tema della determinazione dei Lep; il progetto Calderoli rinvia ad un processo di delegazione legislativa biennale per individuarli, e a successivi Dpcm per il loro aggiornamento (art. 3)

formalmente). I Lep servono per contenere le manifestazioni di una differenziazione *che c'è già* (non di una meramente virtuale), della quale si sanno quali materie sono devolute e come sono finanziate. I Lep costituiscono gli standard nazionali che vincolano le politiche regionali di spesa, o quelle a regime o quelle conseguenti alle intese stipulate ai sensi dell'art. 116.3 Cost. Nella logica del nuovo Titolo V, che i Lep ci siano (*a priori* o *a posteriori*) non cambia le cose: quello che conta è che nelle materie devolute, le regioni e gli enti locali devono rispettare e garantire con le proprie risorse disponibili i Lep determinati dalla legislazione statale. Il fatto è, allora, che condizionare l'attuazione del 116.3 Cost. alla previa determinazione dei Lep rappresenta non l'esecuzione di un vincolo costituzionale che non c'è, ma il frutto di una scelta politica contingente (nel passato non era stata fatta), che, per come è stata presa, ha il sapore di un "compromesso dilatorio". Il destino del 116.3 Cost. non dipenderà genericamente dall'individuazione dei Lep (in astratto e *ex ante*), ma dalla preesistenza di un sistema di governo delle relazioni finanziarie della Repubblica, che permetta allo Stato e alle regioni, ciascuno nelle materie proprie, di garantire il godimento di eguali condizioni di vita secondo standard nazionali codecisi.

## 6. *La necessità, viceversa, di pre-definire i principi della costituzione finanziaria*

Se non è necessaria, la legge Calderoli è almeno utile? Vista la sagoma del progetto in corso di definizione riterrei di escluderlo.

Ho detto che la logica che sottende la decisione di condizionare alla determinazione dei Lep la stipula delle intese non è quella che si desume da un'interpretazione delle disposizioni coerente con la *ratio* della novella costituzionale. Non posso dilungarmi ulteriormente in un discorso che meriterebbe altro spazio. Direi, in breve, che il Titolo V prefigura un'attuazione non *pro parte*, come quella implicata da una lettura (ahimè) ricorrente dell'art. 116.3 Cost. Si tratta di una disposizione che non ha autonomia propria (come si vede, invece, nella vicenda attuale in cui, rovesciando l'ordine dei fattori, se ne fa il fulcro del nuovo Titolo V). Quella disposizione, diversamente dalle altre, presuppone già realizzato il nuovo titolo V. La spia, del resto, è data da poche parole scolpite nel testo, che ne subordinano l'inveramento al "rispetto dei principi di cui all'articolo 119".

La *ratio* della novella costituzionale è la costruzione di una Repubblica delle autonomie a partire dagli enti locali e dalle regioni risalendo verso lo Stato secondo il principio di sussidiarietà (sent. n. 303/2003). *Ex pluribus unum*, per usare la comparazione. Sicché, è in questo ordine di idee che si giustificano i poteri statali di chiusura, tra cui la competenza circa la determinazione dei Lep e, soprattutto, i principi della c.d. costituzione finanziaria della Repubblica contenuti negli artt. 81 e 119 Cost. (che, dopo la revisione della legge cost. n. 1/2012, sono collegati indissolubilmente).

La devoluzione delle competenze regionali e locali – in via ordinaria o secondo l'art. 116.3 Cost. – postula, invece, la definizione del quadro normativo delle politiche di entrata e di spesa di tutti gli enti costitutivi della Repubblica. La determinazione dei Lep, da questo punto di vista, si collega al coordinamento della finanza pubblica (art. 119.2 Cost.). La garanzia dei Lep determinati dallo Stato, in particolare, spetta agli enti territoriali in ragione delle rispettive competenze materiali (legislative e amministrative), grazie alle risorse economico-finanziarie ripartite secondo i principi dell'art. 119 Cost. Detto ancora più chiaramente: che lo Stato determini i Lep è coerente con il disegno di una Repubblica (molto) decentrata; ma proprio il decentramento delle politiche presuppone un sistema fiscale e finanziario nazionale *predeterminato* nelle sue coordinate portanti, sulla cui base ciascun ente di governo territoriale dovrà implementare le proprie politiche pubbliche, nel rispetto (se ci sono) degli standard nazionali (i Lep) che in concreto assicurino i diritti civili e sociali di tutti gli individui. Lo ribadisco: non sono i Lep pregiudiziali al regionalismo differenziato; lo è, invece, l'attuazione della *costituzione finanziaria*, la condizione necessaria per realizzare lo scopo della novella[19].

Ciò vale anche con riferimento all'art. 116.3 Cost.: norma che deroga il diritto comune sulle competenze delle regioni ordinarie, ma nel quadro degli equilibri economico-finanziari implicati dai principi della costituzione finanziaria. Ecco confermato che è del tutto fuori quadro la tesi (sostenuta da molti colleghi), secondo cui la predeterminazione dei Lep dovrebbe comportare la loro garanzia *da parte dello Stato*. Proposta che non solo esclude ciò che per la Costituzione è (ossia, che ogni ente territoriale in base alle proprie attribuzioni provvede alla garanzia dei Lep relativi alle materie devolute), ma finisce per derogare all'impianto complessivo della revisione del titolo V, addossando solo allo Stato la relativa spesa, nella migliore delle ipotesi assegnando alle regioni la copertura solo di spese ulteriori o diverse (sulla base, però, di risorse finanziarie non si sa come rese disponibili, se non mediante altri trasferimenti erariali, con ulteriore conseguente de-costituzionalizzazione del modello di decentramento, e elusione del principio di responsabilità)[20].

---

[19] Il significato e la grammatica della *costituzione finanziaria* possono essere ricostruiti in A. Morrone, *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2022. Per uno sguardo non dissimile, A. Petretto, *Autonomia differenziata e finanziamento delle regioni a statuto ordinario: l'idea si ripropone insieme ai problemi*, Società italiana di economia pubblica, Working paper n. 776, febbraio 2023, http://www.siepweb.it/siep/wp/wp-content/uploads/2023/02/SIEP-WP_776_Petretto.pdf.

[20] M. Luciani, *Il non modello costituzionale di regionalismo*, in *Democrazia e diritto*, 2023, p. 89 e ss., a p. 92 nota, correttamente, che un meccanismo di finanziamento erariale potrebbe non assicurare il principio di responsabilità, dato che "le regioni beneficiarie potrebbero non essere stimolate a rendere la spesa più efficiente".

## 7. *Il guazzabuglio delle norme sul finanziamento della differenziazione*

La mancata attuazione dell'art. 119 Cost. è aggravata ulteriormente dalle norme, per così dire, finanziarie del progetto: specie, da un lato, la regola dell'invarianza della spesa e, da un altro, quella sul finanziamento del regionalismo differenziato mediante compartecipazioni al gettito di tributi erariali (artt. 9 e 5.2)[21].

Entrambe le previsioni sono state sottoposte a critiche serrate, sottolineando, talora, l'illegittimità della previsione di compartecipazioni senza stabilire previamente il *quantum* che, così, viene rimesso alla singola intesa[22], talora la coesistenza problematica di compartecipazione e invarianza della spesa[23]. Per la verità, il testo è ricco di illogiche aporie, non solo quelle segnalate.

L'art. 5 svela un arcano sorprendente: le intese si limitano a stabilire "i *criteri* per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Per la loro *specificazione* si prevede, a valle delle intese, una specie di *delegificazione*, mediante un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (Dpcm il cui procedimento vede la "proposta" del Ministro per gli affari regionali, di "concerto" con quello dell'economia e i dicasteri competenti sulla base – in maniera ridondante e contraddittoria – di una "proposta" di una Commissione paritetica Stato-Regioni-Autonomie locali). Al contempo, la stessa disposizione assegna all'intesa il compito di individuare "le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni". Previsione singolare, che smentisce la precedente. Il risultato è che le intese fissano la quota di tributi erariali devoluta, ma senza che si sappia per quali beni o risorse, rimessi ad una co-decisione politica successiva (in cui il ruolo della regione richiedente è marginalizzato).

Il punto cruciale è, secondo me, soprattutto il riferimento alle compartecipazioni, la spia di ambiguità irrisolte, fonte di problemi applicativi rilevanti.

Il principio di autonomia politica si regge sul criterio di territorialità dell'imposta: un regionalismo differenziato (o normale o in deroga) senza *tributi regionali propri*[24], che poggia, invece, (solo) su compartecipazioni al gettito di tributi erariali

---

[21] Cfr. ad esempio Buzzacchi, *op. cit.*, p. 35 e ss.; A. Zanardi, *Memoria per la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica*, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/426/905/Prof._ZANARDI.pdf. La Banca d'Italia ha contestato il progetto nella parte in cui mancano sia qualsiasi valutazione "costi-benefici", sia i criteri per procedere alla devoluzione attenuandone le controindicazioni economico-finanziarie (cfr. *Memoria della Banca d'Italia, Disegno di legge AS 615 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"*, 19 giugno 2023, in *Democrazia e diritto*, 2023, p. 186 e ss.).

[22] Cfr. Calvano, *op. cit.*, p. 66 che lo ritiene "il più grave dei vizi di illegittimità".

[23] Cfr. Cabiddu, *op. cit.*, p. 48.

[24] Formula che va intesa nell'unico senso costituzionalmente possibile: tributi stabiliti dalla

è una contraddizione in termini. Ricorrere a questa fonte di finanziamento è altresì una violazione patente dell'art. 119 Cost., che indica un triplice ordine di entrate ordinarie in rapporto alle competenze: tributi e entrate proprie, compartecipazioni, fondo perequativo (le c.d. fonti ordinarie di finanziamento, al netto, cioè, degli interventi speciali del quinto comma dell'art. 119). Affidare l'art. 116.3 Cost. alle compartecipazioni, inoltre, significa assumere un criterio *sperequativo* per definizione, che favorisce le regioni con maggior gettito territoriale rispetto alle altre (anche a parità di devoluzione di competenze): un altro modo di ripristinare il preteso "diritto" di una regione a trattenere il c.d. residuo fiscale (qui la critica della "secessione dei ricchi" coglie nel segno[25]).

La previsione relativa al monitoraggio, poi, è una foglia di fico (art. 8): la valutazione annuale degli oneri finanziari da un lato, le variazioni delle aliquote dall'altro, sono funzionali all'*allineamento* tra i fabbisogni di spesa e l'andamento del gettito, ma "garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili". Nel testo è ricorrente questo doppio gioco di "dare e avere": da un lato si promettono risorse parametrate a compartecipazioni che costituiscono un "premio" per definizione assegnato a quelle regioni che (casualmente) per ragioni storiche contribuiscono alla produzione del maggiore reddito nazionale, da un altro lato si riaffermano i principi di equilibrio di bilancio, di perequazione, di invarianza finanziaria.

Gli artt. 4 e 9 del progetto, del resto, sembrano svuotare di contenuto la devoluzione di risorse finanziarie richiesta dalle regioni del Nord ma desumibile dalle disposizioni sulle intese e sulle compartecipazioni. Lasciando per ora la questione relativa alla spada di Damocle dei vincoli della legge di bilancio (n. seguente), si noti che l'art. 9 proclama l'invarianza della spesa rispetto alla legge e alle intese, dopo che il precedente art. 8 ipotizza la copertura di eventuali disallineamenti tra i fabbisogni di spesa previsti e l'andamento del gettito. Così, pure, sul finanziamento dei Lep si prevede la copertura della relativa spesa e l'invarianza generale del processo devolutivo (art. 9.2).

Il massimo si raggiunge allorché il testo prende partito nei confronti delle regioni che non faranno intese col governo: si garantisce loro l'invarianza finanziaria, nonché un generico "finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni" dell'art. 119 in materia di perequazione, stabilendo, non si capisce con quale forza prescrittiva, che le intese "non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni", e ciò "anche in ragione delle maggiori risorse destinate all'attuazione dei Lep" (art. 9.3). L'ultima perla è quella in

legge regionale nell'esercizio di una potestà tributaria autonoma. Sui problemi circa la configurabilità di una simile potestà rinvio al mio studio *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, cit.

[25] Ci ritorna il suo teorico principale, G. Viesti nell'audizione al Senato, *Sei delle principali criticità del disegno di legge sull'autonomia regionale differenziata*, in *Democrazia e diritto*, 2023, p. 115 e ss.

cui, a fini di coordinamento finanziario, si stabilisce "la possibilità" (*sic*!) "di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese (…) il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure (*sic*!!), nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della governance economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea" (*sic*!!!).

Fermiamoci qui: è abbastanza evidente la confusione. Per chiudere sul punto si può aggiungere che si tratta di una legge manifesto, sventolata per rassicurare tutti, tanto i fautori di un'autonomia *à la carte*, quanto i nemici della differenziazione, resi alleati nel sopravvalutare un tema che, nonostante le chiacchiere, meriterebbe il senso della misura e un maggior realismo.

## 8. *Un limite trascurato: i vincoli derivanti dalla decisione di bilancio come legge a contenuto vincolato dal diritto europeo*

Un altro punto critico del progetto Calderoli è la tenuta rispetto ai vincoli europei che si concretizzano nella forza performativa della decisione di bilancio. Forse, nell'intenzione dei proponenti l'attuazione dell'art. 116.3 Cost., non solo formalmente ma anche materialmente, dovrebbe essere al riparo da variazioni nell'entità delle risorse finanziarie disponibili derivanti da decisioni europee e nazionali in materia di finanza pubblica. L'unico parametro che conta, in buona sostanza, sarebbe il rapporto tra le nuove competenze e le quote di tributi erariali destinate a coprirle (nella più ampia discrezionalità della regione titolare). È probabile che la specialità della legge di autonomia negoziata sarà utilizzata in questa direzione. Ciò nondimeno, la forma, in questo caso, non resiste alla sostanza del diritto costituzionale vigente. Si dimentica – oltreché i vincoli prescritti dal primo comma dell'art. 117 Cost. – che la revisione del titolo V precede l'ulteriore e decisiva modifica degli artt. 81, 97 117 e 119 Cost, operata con l. cost. n. 1/2012. In breve: i vincoli economico-finanziari europei rappresentano il convitato di pietra del regionalismo – anche di quello – differenziato.

Il principale effetto dell'europeizzazione si riverbera sulla natura e sulla funzione della legge di bilancio. Una fonte normativa che, proprio in conseguenza dell'integrazione sovranazionale, ha natura formale e materiale rafforzata, tale da imporsi a qualsiasi legge che con essa entrasse in contraddizione. La legge di bilancio, alla luce del quadro sovranazionale, è diventata una *legge a contenuto vincolato al diritto europeo*, con la conseguenza, in virtù degli artt. 81, 97, 117.1 e 119.1 Cost., di fungere da parametro interposto di legittimità della legislazione interna, compresa quella derivante dall'attuazione dell'art. 116.3 Cost.

Che questa sia l'interpretazione costituzionalmente necessaria si desume anche leggendo la proposta Calderoli che, a riprova di quanto detto, prevede all'art. 4.1. che "il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane,

strumentali e finanziarie" (concernenti le materie riferibili ai Lep e ovviamente dopo la determinazione del Lep) "può essere effettuato (…) *nei limiti delle risorse rese disponibili con la legge di bilancio*". Si aggiunge che, qualora risultassero "nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", il trasferimento è subordinato all'approvazione di "provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese". Anche per le altre materie, non interessate dai Lep, è stabilito che il trasferimento avvenga "nei limiti delle risorse disponibili nella legislazione vigente dalla data di entrata in vigore" della legge Calderoli (art. 4.2).

Al netto di singole e significative aporie, delle due l'una: o sono le intese (e i Dpcm di cui all'art. 5) a determinare beni e risorse *etsi* legge di bilancio *non daretur*; oppure è dalla decisione di bilancio che dipenderanno i contenuti (finanziari e materiali) del regionalismo differenziato. L'art. 4, per come è scritto, sembra sorreggere la lettura che ho qui svolto: le intese e la legge di approvazione non hanno la forza (formale e sostanziale) di vincolare il processo di bilancio e gli equilibri finanziari codecisi dall'Italia e dalla Commissione europea.

Le contraddizioni del disegno (e delle opposte tifoserie) si risolvono, allora, ritenendo che la misura delle risorse finanziarie della differenziazione è condizionata dalla decisione annuale di bilancio, che potrà perciò modificare le leggi di autonomia regionale.

Qui sorge un altro profilo problematico: il fatto che le intese precedono le decisioni di bilancio, e quindi che, nella migliore delle ipotesi, i relativi costi a carico della finanza pubblica saranno soggetti a periodici aggiustamenti, in ragione del contenuto della legge di bilancio e dei corrispondenti vincoli europei. Si immagina come possibile, dunque, un incedere a singhiozzo, case by case, al di fuori di un quadro di riferimento economico-finanziario previo e generale. La verità è che il progetto Calderoli non solo salta a piedi pari l'attuazione pregiudiziale e necessaria dell'art. 119 Cost. – la precondizione di qualsiasi progetto federale o neo-regionale – da cui occorrerebbe muovere se si vuole procedere ad un riordino dei rapporti tra il centro e le periferie; ma simula una promessa inconsistente che, comunque, se fosse reale, non potrebbe essere mantenuta da nessun governo della Repubblica, ovverosia che dalle leggi di autonomia negoziata derivino per la regione interessata risorse finanziarie garantite anche nei confronti dell'equilibrio di bilancio (o degli impegni assunti dall'Italia a Bruxelles).

La legge Calderoli non è un mezzo congruo all'obiettivo; anzi, rende altamente precaria e senza garanzie effettive l'agognata devoluzione di nuove competenze. Niente di nuovo: un simile giudizio critico di inadeguatezza accomuna questa ennesima "scatola vuota" a tutti gli interventi che hanno preteso di sviluppare la novella mettendo il carro innanzi ai buoi scambiando "lucciole per lanterne": dalla legge La Loggia (l.n. 131/2003, una devoluzione a contrario, non a caso

svuotata dalla giurisprudenza costituzionale), alla legge sul c.d. federalismo fiscale (l.n. 42/2009, rimasta sostanzialmente inattuata nonostante il pacchetto dei decreti delegati che non hanno concretizzato il modello sotteso all'art. 119 Cost.), dalla legge sul riordino delle province e sull'istituzione delle città metropolitane (l.n. 56/2014), alla riforma sempre annunciata come imminente ma mai nata del testo unico degli enti locali e delle funzioni fondamentali (d.lgs. n. 267/2000).

## 9. *Su una possibile abrogazione referendaria del progetto Calderoli*

Molti degli argomenti svolti possono aiutare a sciogliere la questione di un eventuale referendum abrogativo sulla legge Calderoli. Contrariamente a quanto sostenuto da Ainis[26], la legge Calderoli non è né una legge a contenuto costituzionalmente vincolato né una legge necessaria, nei termini in cui le due categorie sono assunte dalla giurisprudenza costituzionale[27].

In base all'art. 116.3 Cost., l'unico strumento, per così dire, *obbligato* è una legge di autonomia negoziata, senza la quale nessuna regione potrebbe accedere a "forme e condizioni particolari di autonomia". La disposizione costituzionale non richiede di una norma previa: essa stabilisce una "regola" sufficientemente precisa e completa, per essere concretizzata, nel rispetto di tutto ciò che essa stessa prevede, e dei limiti costituzionali.

Una legge, per giunta *soi disant*, di definizione dei "principi generali" per la devoluzione di competenze alle regioni ordinarie (art. 1), non aggiunge nulla a questa discussione. Mentre l'elezione delle Camere sarebbe impossibile senza una legge elettorale di attuazione della Costituzione[28], il regionalismo differenziato potrebbe essere compiuto anche senza una "legge" sulla falsariga del progetto Calderoli, attingendo soltanto alle regole indicate nella relativa previsione costituzionale. Anche facendo l'*advocatus diaboli*, e quindi ritenendo la legge Calderoli uno strumento di "prima attuazione" dell'art. 116.3 Cost., non si chiude affatto la partita di un referendum abrogativo: quell'argomento (peraltro, tutto da svolgere) potrebbe ostacolare a tutto concedere un quesito totale, ma non uno o più quesiti parziali[29].

---

[26] M. Ainis, *Senza armi contro la riforma*, in "La Repubblica", 25 febbraio 2024, p. 28

[27] Rinvio per ogni approfondimento: A. Morrone, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, Bologna, Il Mulino, 2022.

[28] Peraltro, una legge necessaria come quella elettorale, a certe condizioni, è sottoponibile all'abrogazione popolare: Corte cost. sentt. nn. 47/1991, 32/1993, 15/2008 ecc.

[29] Così anche L. Chieffi, *I persistenti dubbi di conformità a Costituzione del d.d.l. recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" (Atto camera n. 1665, già approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica il 23 gennaio 2024)*, testo dell'audizione alla I Commissione, Camera dei deputati, 4 marzo 2024, p. 9 e s.

Il progetto Calderoli, in realtà, è e resta il frutto avvelenato di un compromesso politico trasversale che si è attestato, in questa legislatura (ma non nella precedente), su una sua qualche ritenuta utilità, come uno dei tanti modi di comporre gli interessi in gioco. Dalle cose dette, però, è emerso che il risultato sia alquanto deludente, anche laddove la legge subordina – forzando il testo della Costituzione – l'attribuzione delle funzioni alla previa determinazione dei Lep. Ancora una volta è confermato che si tratta di una scelta politica, non certo di adempiere un vincolo costituzionale. Sono emersi molti profili di non compatibilità costituzionale: ciò che giustifica proprio l'iniziativa referendaria, espressione di un contro-potere avverso una decisione che si assume come illegittima.

Non direi, infine, che sia configurabile il limite delle leggi di bilancio, nonostante l'estensione semantica che questa ragione di ammissibilità ha conosciuto nell'ondivaga giurisprudenza costituzionale[30]. Nessuna previsione della legge può considerarsi parte integrante di una decisione di bilancio. Anzi, tanto l'esigenza dell'invarianza, quanto quella della garanzia degli equilibri economico-finanziari, dimostrano il contrario, ossia che dalla legge Calderoli non devono conseguire modifiche al bilancio della Repubblica. Si tratta di una proposta che dettaglia (aggravandole) alcune procedure, negli essenziali già delineati nell'art. 116.3 Cost., e che pone alcune linee guida (come il richiamo alle compartecipazioni), senza rivedere decisioni politico-legislative interessanti i saldi, e senza conseguenze finanziarie dirette o indirette su organi o istituzioni.

## 10. *Per concludere*

La prospettiva dell'art. 116.3 Cost., se presa sul serio, può essere perseguita alla condizione che l'attuazione – se di questo davvero si tratta – assuma la via dell'interpretazione costituzionalmente conforme. Questa, nonostante opinioni diverse, ha modo di essere sviluppata nel quadro dei vincoli di sistema che la Costituzione impone.

Il punto critico è la logica separata e divisiva che muove il processo politico di attuazione, che considera possibile realizzare l'art. 116.3 Cost. "alla lettera", come un *ossimoro*, come se la Repubblica non fosse una e indivisibile, e, ciò nonostante, come se le regioni potessero ridisegnarne le traiettorie comunque e a piacimento. La revisione del titolo V richiede interventi di sistema, che ne realizzino il disegno complessivo, ossia un'integrazione pluralista che affronti negli essenziali il nodo dei rapporti tra il centro e le periferie. Anche rimanendo all'interno delle previsioni del Titolo V, le deroghe consentite dall'art. 116.3 Cost. non possono spingersi fino al punto di modificare i principi della Repubblica

[30] Analogamente Cabiddu, *op. cit.*, p. 47.

delle autonomie e i valori fondamentali di cittadinanza politica.

Quanto al vero bandolo della matassa, quello relativo alla re-distribuzione delle risorse economico-finanziarie, il regionalismo differenziato non può seguire scorciatoie, ma soggiace ai vincoli europei e nazionali contenuti nella legge di bilancio, quale strumento necessario di coordinamento della finanza pubblica e di implementazione dei valori costituzionali fondamentali.

La strada è ancora lunga e irta di ostacoli.

# Stato regionale e differenziazione territoriale: le esperienze straniere[*]

di Gianluca Gardini

Sommario: 1. I modelli diversi organizzativi. – 2. Un confronto tra Stato regionale e Estado autonomico. – 3. Il regionalismo spagnolo come fenomeno aperto, volontario e meramente eventuale. – 4. L'influenza del modello spagnolo sul regionalismo italiano. – 5. Il paradosso di Achille e la tartaruga come scenario finale (da evitare).

## 1. *I modelli diversi organizzativi*

Nell'opinione di quello che viene ritenuto uno dei padri dello Stato regionale italiano, con l'approvazione del Titolo V si dà ingresso nella Costituzione del 1948 ad un «tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale»[1]. Un modello per un verso influenzato dalle esperienze federalistiche mitteleuropee, per altro verso caratterizzato dalla forma unitaria, in cui un nuovo livello di governo intermedio (le Regioni, per l'appunto) è dotato di funzioni legislative e amministrative.

Partendo da questa affermazione, senz'altro corretta per l'epoca in cui venne formulata, è importante fare alcune precisazioni di carattere metodologico. La spinta verso il decentramento dei poteri, diffusa nella maggior parte dei sistemi europei, ha prodotto un progressivo avvicinamento dei "tipi di Stato": ciò implica che, oggi, i termini Stato federale e Stato regionale non possono essere considerati tecnicamente precisi, né dotati di alcun valore descrittivo dal momento che non consentono una classificazione rigorosa dei diversi modelli. Ciò a cui stiamo assistendo, in questa fase storica, è la ricerca di nuovi equilibri tra unità e autonomia, attraverso strumenti più adatti a ciascuna identità territoriale.

La peculiare struttura "multilivello" adottata da numerosi Stati europei nel corso del XX secolo ha contribuito a mettere in crisi la tradizionale bipartizione tra Stato federale e Stato unitario. A causa di questo fenomeno, lo Stato unitario

[*] Il presente contributo riprende alcune considerazioni già svolte dall'A. nel saggio *Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, apparso su Diritto Pubblico 2/2023, p. 451 e ss., cui sia consentito fare rinvio.

[1] G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2011. Perplessità circa la sopravvivenza del dualismo Stato Regionale-Stato unitario sono avanzate anche da L. Vandelli, *Formes d'État: État régional, État décentralisé, en Traité International de droit constitutionnel*, II, M. Troper, D. Chagnollaud, (eds.), Dalloz, 2012, pp. 53 y ss.; G. Rolla, *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, Fascicolo Speciale, 2019, pp. 657 y ss.; y por G. Di Genio, *Stato Regionale versus Stato federale*, Milano, 2005.

si è sempre più caratterizzato come uno Stato regionale o decentrato, nel quale le autonomie territoriali (non solo regionali) hanno una particolare rilevanza amministrativa e politica. Questo nuovo assetto organizzativo ha progressivamente svuotato di capacità descrittiva la classica articolazione binaria delle forme statali tra forme unitarie e federali, ora sostituita dalla più moderna (e significativa) distinzione tra Stati centralizzati e decentralizzati.

Ciò che conta davvero, in termini sostanziali, è la dislocazione del potere politico, normativo e finanziario. Visti più da vicino, tutti i tipi di deconcentrazione del potere, da quello federale a quello regionale, indicano una forma di organizzazione dei poteri mirata al primato del diritto, alla partecipazione democratica, alla migliore tutela dei diritti umani e alla coesione sociale. In questa prospettiva, il concetto di Stato federale è estremamente vicino a quello di Stato regionale, tanto che nel tempo la distinzione tra i due modelli si è progressivamente sfumata, portando la dottrina italiana ad assimilare lo Stato federale e lo Stato regionale dal punto visione delle classificazioni dogmatiche o esplicative[2]. Il carattere generale che accomuna questi due modelli è la "non centralizzazione" dell'organizzazione dei poteri, e i tratti comuni sono rappresentati dall'autogoverno, dalla ricerca di efficienza, dalla trasparenza, dalla migliore determinazione delle responsabilità, dall'adattabilità alle esigenze dei cittadini.

Da un punto di vista generale, si può osservare che lo Stato federale classico presenta una piena uguaglianza giuridica e costituzionale tra le unità federate, mentre lo Stato regionale si caratterizza per una naturale asimmetria e differenziazione tra i livelli di governo che lo compongono. Con ciò non si vuole affermare che i territori che compongono i sistemi federali siano uguali o quantomeno simili tra loro: i modelli federali più consolidati, come quello americano o tedesco, mostrano notevoli differenze di tipo economico, sociale e politico tra i diversi Stati federati o *Laender* che lo compongono, ma queste differenze restano prive di rilevanza sul piano giuridico e costituzionale. Si tratta di differenze di fatto, non di diritto.

Fatta questa premessa, non si tratta qui di stabilire quale modello sia più capace di realizzare l'autonomia territoriale, ma semmai di comprendere quale sia più funzionale all'organizzazione di una comunità che vive su uno specifico territorio: a seconda delle caratteristiche storiche, politiche, economiche, geografiche di un Paese risulterà ora più adatto il modello federale, ora quello regionale,

[2] 1 G. De Vergottini, Diritto costituzionale comparato, Cedam, Padova, 2011. Perplessità circa la sopravvivenza del dualismo Stato Regionale-Stato unitario sono avanzate anche da L. Vandelli, Formes d'État : État régional, État décentralisé, en Traité International de droit constitutionnel, II, M. Troper, D. Chagnollaud, (eds.), Dalloz, 2012, pp. 53 y ss.; G. Rolla, Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto, in Dir. pubbl. comp. eur., Fascicolo Speciale, 2019, pp. 657 y ss.; y por G. Di Genio, Stato Regionale versus Stato federale, Milano, 2005.

senza che sia possibile fissare una gerarchia tra le due forme di Stato in base al grado di autonomia che sono in grado di generare. Si può avere decentramento in assenza della forma di Stato federalista, così come uno Stato può definirsi federalista senza però realizzare un autentico decentramento: di fatto, il modello spagnolo possiede una «*descentralización territorial efectiva mayor que la gran mayoría de los Estados federales del mundo*»[3].

È evidente che lo Stato regionale (o *autonómico*), essendo più flessibile e modulabile, risulta maggiormente capace di dare risalto – sotto il profilo giuridico/costituzionale – alle differenze esistenti tra i territori, e risulta quindi più adatto a Paesi caratterizzati da un tessuto sociale, culturale, economico e geografico, frammentato.

Pur in assenza di una forma organizzativa dominante, tutti i paesi europei registrano una crisi diffusa dei modelli tradizionali basati sulla centralizzazione delle strutture amministrative e sull'uniformità delle regole[4]. L'organizzazione decentrata sta sistematicamente imponendosi su quella accentrata, se si eccettuano i periodi di crisi, durante i quali gli Stati reagiscono all'emergenza concentrando i poteri decisionali al centro, non fosse altro che per la necessità di esercitare un controllo efficace sui centri di spesa e coordinare l'insieme delle misure adottate per contrastare l'emergenza.

Tra i principali modelli di Stato decentrato si distingue quello regionale.

Lo "Stato regionale", inteso come modello organizzativo per le relazioni centro-autonomie, inizialmente si caratterizzava come categoria residuale, nata per differenza rispetto ai modelli federali più consolidati. La forma di stato regionale abbraccia sia l'esperienza spagnola che quella italiana, Si parla di "regionalismo" anche in riferimento ad altri ordinamenti, come il Regno Unito e il Portogallo, tuttavia queste esperienze non sono pienamente riconducibili al modello tipico di Stato regionale, sia per il fatto che la regionalizzazione non coinvolge l'intero il territorio nazionale, sia per l'assenza di un organo di giustizia costituzionale deputato a risolvere i conflitti fra livelli di governo; nonché, nel caso del Regno Unito, per la mancanza di una Carta costituzionale che stabilisca il riparto di competenze[5].

---

[3] Cfr. E. Virgala Foruria, *Las asimetrías en el Estado autonómico*, in E. Alvarez Conde, C. Souto Galvan, *El Estado autonómico en la perspectiva del 20202*, Un. Rey Juan Carlos, 2013, p. 135, nt. 32. A prescindere dalle etichette, lo Stato autonómico spagnolo garantisce ai territori un grado di autonomia politica assolutamente comparabile con quella esistente all'interno degli Stati federali: «la Constitución de 1978 ha impulsado una gran descentralización, y el poder político de las comunidades autónomas (CCAA) puede compararse con el que poseen los estados miembros de una federación, como por ejemplo los Länder alemanes o austriacos, y desde luego, es muy superior al que tienen las regiones italianas». Cfr. E. Aja, *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza, Madrid, 2018, p. 16.

[4] L. Vandelli, *Formes d'État : État régional, État décentralisé*, in *Traité International de droit constitutionnel*, cit.

[5] Così, S. Bagni, *Stato regionale*, in L. Pegoraro, S. Bagni, G. Pavani, *Glossario di amministrazio-*

Il modello regionale ha numerosi elementi in comune con quello federale, per quanto non manchino anche evidenti difformità: su tutte, l'assenza di un organo per la partecipazione alla formazione della volontà dello Stato centrale (Senato); la mancanza del potere "costituente" in capo alle Regioni, che invece possiedono gli Stati membri di una federazione; la circostanza che le Regioni non esercitano potere giurisdizionale ed hanno competenze tassativamente indicate.

Il finanziamento delle unità decentrate, considerati i suoi effetti sulla distribuzione del potere, si traduce così in un fattore centrale nella gestione dei rapporti tra livelli di governo: in Spagna come in Italia (seppure in minor misura, con riferimento esclusivo alle Regioni speciali), in Canada come in Australia o in Germania, le riforme del sistema di finanziamento autonomistico hanno rappresentato una delle tecniche principali utilizzate per governare i rapporti di forza centro-autonomie[6].

In quasi tutti i modelli decentrati, poi, i meccanismi di solidarietà puntano ad una perequazione *parziale*, ossia ad un livellamento di massima della capacità fiscale, in modo da ridurre (senza eliminarle) le differenze tra i territori sul piano delle entrate, che dipendono da una molteplicità di fattori, e realizzare un equilibrio di fondo nella distribuzione delle risorse pro-capite Il riequilibrio può ottenersi con interventi che muovono in direzioni diverse: può avvenire dall'alto (riducendo le risorse delle unità più ricche), dal basso (aumentando le risorse di quelle più povere), o in entrambe le direzioni (riducendo contemporaneamente le risorse delle unità più ricche e aumentando le risorse di quelle più povere, il cd. modello Robin Hood). I criteri che si utilizzano per il riequilibrio sono quasi sempre frutto di accordi tra i livelli di governo, forze partitiche, attori della società civile.

Alcuni Stati "decentrati" puntano ad un obiettivo di massima riduzione delle differenze, o di maggiore equilibrio tra i livelli decentrati (come ad es. l'Australia o il Canada), mentre altri scelgono di non intervenire affatto su queste disuguaglianze, ritenendole fisiologiche all'interno di un sistema "competitivo" in cui i diritti di libertà degli individui prevalgono sui doveri di solidarietà che lo Stato è tenuto a garantire (è il caso, in realtà unico, degli Stati Uniti). L'unico Stato che ha conseguito l'obiettivo della omogeneizzazione totale delle unità decentrate – che tiene conto non solo delle entrate, ma anche delle differenze legate al diverso

---

*ne locale comparata*, Milano, 2002, 150; F.E. Grisostolo, *Stato regionale e finanza pubblica multilivello. Una comparazione tra Italia e Spagna*, Wolters Kluwer/Cedam, 2020, p. 25. Sul modello inglese, A. Torre, *Organizzazione territoriale, diritti fondamentali e devolution nel Regno Unito*, in S. Gambino, *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Milano, 2003, 236 ss.; su quello portoghese, M. Salema D'Oliveira Martins, *Il regionalismo portoghese*, disponibile sul sito: www.issirfa.cnr.it, 26.06.2007.

[6] S. León (coord.), *La Financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate*, Alianza, Madrid, 2015., p. 31; nonché pp. 85-117.

costo dei servizi nei singoli territori – è l'Australia, in cui le disuguaglianze tra gli Stati membri della federazione in termini di risorse disponibili risultano completamente eliminate.

Un po' ovunque, nei sistemi decentrati, vengono sviluppati strumenti contabili, tecnicamente molto complessi, che servono a misurare il valore di investimento e spesa effettuato dallo Stato centrale nei diversi territori, in un determinato periodo, e metterlo a confronto con il complessivo gettito fiscale prodotto dai cittadini residenti. Il saldo contabile di questi importi (*balanza fiscal* in Spagna, "resto fiscale" in Italia), positivo o negativo a seconda dei casi, permette di quantificare in termini monetari se, nel complesso, gli investimenti e le politiche redistributive messe in atto dallo Stato centrale, in un determinato periodo, siano risultati vantaggiosi o svantaggiosi per i cittadini che risiedono in una Regione o in una unità autonoma di uno Stato decentrato. A rendere molto complesso questo calcolo intervengono una serie di fattori, come la presenza in un determinato territorio di una percentuale più o meno alta di pensionati, di disoccupati, di anziani bisognosi di cure, di imprese holding articolate in tante società controllate, di infrastrutture nazionali a servizio di una pluralità di territori, etc., che rendono il computo finale, oltre che molto complesso, sostanzialmente variabile in base alla prospettiva del valutatore.

È normale pertanto che, all'interno di uno Stato decentrato e democratico, si apra periodicamente un confronto politico sulla contribuzione di ciascun territorio (e dei suoi abitanti) al finanziamento delle funzioni delegate dallo Stato centrale, nonché sugli obblighi di solidarietà da parte dei territori più ricchi a favore di quelli dotati di minore capacità fiscale. La questione diventa preoccupante se gli obblighi di solidarietà vengono percepiti da una parte della popolazione non come una misura fisiologica per garantire la coesione delle varie articolazioni dello Stato, ma come un furto o una spoliazione (*robo*) da parte del centro e degli altri livelli decentrati[7].

## 2. *Un confronto tra Stato regionale e Estado autonomico*

Come l'Italia (e prima dell'Italia, come vedremo), la Spagna ha scelto un modello di Stato "decentralizzato" (artículo 2 y título VIII CE) chiamato "Estado Autonómico" (o "de las Autonomías"), che suppone una distribuzione del potere pubblico sul territorio.

Come in Italia, anche in Spagna esistono tre livelli di governo: 1) statale 2) intermedio (regionale o autonómico) 3) locale. Si tratta di livelli di governo necessari, in conformità a quanto prevede l'art. 137 CE secondo cui «*El Estado*

[7] E. Aja, *Estado autonòmico y reforma federal*, cit., p. 268

*se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan*. (…)». Va peraltro segnalata una ambiguità nell'uso del termine "Stato" da parte della Costituzione spagnola, dovuta in parte al suo carattere polisemico. Come segnala il Tribunal constitucional español, la Costituzione fa una «*utilización claramente anfibológica" del término "Estado", lo que "puede originar algún equívoco" (STC 32/1981): designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así en los artículos 3.1, 149, 150) por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos*». Da questo punto di vista risulta più rigoroso l'uso del termine "Stato" da parte della Costituzione italiana, il cui art. 114 stabilisce che «La Repubblica (*el todo*) è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato (*la parte*)».

Nella costruzione del modello di Stato decentralizzato è importante far rilevare la profonda influenza esercitata dal pensiero di Eduardo Garcia de Enterria. Da sempre sostenitore del diritto amministrativo come strumento di garanzia del cittadino nei confronti del potere, con riferimento alle caratteristiche dello Stato autonomico il prof. Enterria, nel suo "Curso de derecho administrativo" del 1974 rileva che le *Comunidades autónomas* sono dotate di autonomia "politica", contrapponendo ad essa l'autonomia amministrativa degli enti locali. La distinzione tra queste due tipologie di autonomia si basa essenzialmente sul riconoscimento della potestà legislativa alle Regioni, che è invece negata dalla Costituzione agli enti locali minori. Il concetto di autonomia locale come "*autonomía meramente administrativa*" verrà poi ripreso dalla giurisprudenza del Tribunal Constitucional, che, all'indomani dell'approvazione della Costituzione postfranchista, stabilì che (STC 32/1981): «*la Constitución prefigura (…) una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las comunidades autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito*» (FJ. 3).

Mi limiterò a svolgere due considerazioni generali sulla forma di Stato "regionale", italiana e spagnola. La prima: Anche le Regioni italiane nascono come enti dotati di autonomia politica, oltre che organizzativa e patrimoniale. Ma mentre le *Comunidades autonomas* (d'ora in avanti CCAA) spagnole sono dotate di *reale* capacità di indirizzo politico per quanto riguarda gli interessi dei territori, e nell'esercitare questa capacità sono in grado di incidere profondamente (in alcuni casi anche troppo) sulle politiche nazionali e di condizionare la formazione degli stessi governi centrali, l'autonomia politica delle Regioni italiane si è rivelata sostanzialmente priva di contenuto. Una mera "targhetta" posta sopra un «vaso vuoto» che è la Regione» [8].

[8] G. Salvemini, *Federalismo e regionalismo*, in *Il Ponte*, n. 7, luglio 1949.

L'autonomia riconosciuta alle Regioni italiane, soprattutto quella politica, voleva segnare una forte discontinuità non solo con il fascismo, ma anche con lo Stato liberale, e consentire il definitivo superamento del centralismo che, storicamente, ha caratterizzato entrambi questi modelli . Per le Regioni italiane si vuole dichiaratamente un'autonomia "politica", la sola in grado di scongiurare l'appiattimento sugli obiettivi del centro, l'indifferenza ai bisogni delle comunità, l'uniformità delle regole. Per garantire la funzionalità di questo livello di governo intermedio, si disse in sede Costituente, non si può che «ricorrere all'adozione dell'istituto dell'autonomia politica regionale»[9]. Tuttavia, nel corso dei lavori preparatori della Costituzione, l'autonomia politica – che doveva essere il carattere fondamentale e distintivo della Regione – viene diluita a tal punto da renderla non più distinguibile, in concreto, dalla autonomia amministrativa. Le materie in cui l'autonomia legislativa regionale si esercita (art. 117 Cost., testo originale) sono di scarso peso (ad eccezione dell'agricoltura), mentre i vincoli a cui le scelte regionali risultano sottoposte sono tali da comportare una prevalenza costante delle scelte politiche centrali su quelle locali. In presenza di indicazioni molto puntuali dettate dalla legislazione statale (leggi quadro, norme emergenziali, leggi provvedimento), di fronte a aree sempre più estese soggette alle politiche dell'Europa, la legislazione regionale si è progressivamente ridotta ad un ruolo interstiziale, di erogazione di sovvenzioni (soprattutto elettorali), e ha mostrato scarsa capacità innovativa e riformatrice. In Italia, nonostante la formale attribuzione del potere legislativo, le Regioni italiane hanno operato sin da subito come macro-enti di gestione e amministrazione, tradendo il progetto strategico che presiedeva alla loro creazione La debolezza politica delle Regioni si traduce, quasi immediatamente, in una torsione amministrativa di questi enti, nati per governare e dirigere il sistema locale, ma pronti a convertirsi rapidamente in grossi centri di gestione e amministrazione, in aperta concorrenza con Comuni e Province.

Al contrario, la dimensione politica delle CCAA è molto evidente: basti pensare che nel 2006 la "*mayor voluntad de autogobierno"* delle Regioni spagnole portò all'approvazione dei nuovi Statuti autonomici, lasciando allo Stato centrale ben poche competenze legislative e funzioni amministrative. L'autonomia differenziata in Spagna investe l'istruzione, il diritto civile, il governo locale, e vorrebbe estendersi anche alla politica internazionale, alla giustizia.

Seconda considerazione generale: la debolezza politica delle Regioni italiane emerge con evidenza non solo nei rapporti con il centro, ma anche nel rapporto con gli enti locali. Le Regioni nascono come enti dotati di autonomia politica e il loro compito è quello di "programmare la politica amministrativa", svolgendo un ruolo di impulso e coordinamento delle istanze provenienti dal territorio. L'autentica funzione politica delle Regioni consiste infatti nella capacità di questi

[9] G. Ambrosini, Relatore nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 27 luglio 1946.

enti di guidare, di fare svolgere alle istituzioni locali l'attività di cura dei bisogni individuali. Con l'istituzione delle Regioni si voleva dare vita a un centro direzionale che conoscesse le esigenze dei territori e le capacità delle istituzioni di soddisfarle, e che pertanto non può che situarsi nelle immediate vicinanze degli interessi da curare. È chiaro che i limiti posti dal sistema, nel suo complesso, alla capacità legislativa delle Regioni corrispondono ad altrettanti ostacoli all'effettivo ruolo "politico" di questi enti, che nell'intenzione dei proponenti avrebbero dovuto indirizzare, armonizzare e promuovere il sistema delle autonomie locali.

Al disegno costituzionale manca infatti un puntello, un sostegno necessario a completare il "sistema costituzionale di amministrazione": l'attribuzione alle Regioni ordinarie della competenza legislativa sull'ordinamento locale, sulla scorta dell'esperienza di altri ordinamenti federali o a regionalismo avanzato. In Spagna, la possibilità di "regionalizzare" l'ordinamento locale – o, come viene comunemente definita, l'"interiorizzazione regionale" degli enti locali – è da anni al centro di dibattito culturale e giuridico, volto ad attribuire a questi enti la guida e la direzione del sistema delle autonomie territoriali.

## 3. *Il regionalismo spagnolo come fenomeno aperto, volontario e meramente eventuale*

Il modello regionale originariamente entrato a far parte della Costituzione repubblicana incontra un suo precedente diretto, ancorché parziale, nella Costituzione spagnola del 1931 (cd. seconda Repubblica) [10], che diede vita al cd. «Stato integrale» (così denominato per sfuggire alla classificazione binaria di Stato "unitario" o "federale"), permettendo l'istituzione di alcune Regioni autonome, dotate di un regime speciale all'interno dell'ordinamento generale spagnolo, senza che tuttavia fosse prevista la regionalizzazione dell'intero territorio nazionale. A seguito di un procedimento complesso, che prevedeva la sottoposizione dello Statuto di autonomia ad una consultazione della popolazione regionale (*refendum*), i territori dotati di autonomia storica venivano ad assumere anche autonomia politica (*autogobierno*) rispetto allo Stato centrale, dotandosi di organi direttamente eletti e di poteri normativi propri.

Questa impostazione volontaristica caratterizzò sin dall'origine il regionalismo spagnolo come fenomeno *aperto*, *volontario e meramente eventuale* (come confermerà in seguito l'art. 143 della Costituzione del 1978), differenziandolo nettamente dal regionalismo italiano, che venne invece previsto come *necessario* in tutto il territorio nazionale. La Costituzione del 1931 si astenne infatti dal disegnare la "mappa" delle Regioni spagnole, che si trovò quindi a dipendere dalla iniziativa

[10] Sull'influenza del modello spagnolo nelle scelte del Costituente, si veda E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia, Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 243 ss.

degli enti locali (comuni e province), lasciati liberi di decidere se dare vita o meno al nuovo ente intermedio, come di assumere o meno alcune competenze fino a quel momento attribuite allo Stato centrale. Inoltre, il carattere pattizio (*pactado*) del procedimento che condusse al riconoscimento delle Regioni spagnole da parte delle *Cortes* (e dei relativi Statuti, che richiedono tuttora l'approvazione parlamentare) configurò il regionalismo spagnolo come un fenomeno *concertato*, nell'ambito del quale le istanze politiche e partitiche vengono a condizionare la dimensione stessa dell'autonomia regionale.

In questo modo, seguendo un approccio volontario, aperto e concertato, durante la II Repubblica (1931-36) si giunse all'istituzione e all'effettivo funzionamento della sola Regione Catalogna[11], visto che lo Statuto dei Paesi Baschi venne approvato nell'ottobre 1936, ossia subito dopo l'inizio della Guerra civile, mentre la regione Galizia riuscì solamente a votare un *referendum* sulla bozza di Statuto regionale. Pertanto, dal 1931 al 1936 si realizzò in Spagna una regionalizzazione parziale, e differenziata, nell'intento di fornire risposta alle istanze autonomistiche dei territori dotati di specifiche tradizioni e caratteri.

Da questo antecedente prese le mosse la Costituzione postfranchista del 1978, che recepì – sulla base di un preciso accordo politico di mutuo riconoscimento intercorso tra Catalogna, Paesi Baschi e Stato centrale – l'esistenza di alcune *Regioni* storiche come base giuridica per il regime speciale ad esse associato, consentendo a queste *comunidades autónomas* (la nuova denominazione prescelta per questi enti intermedi, quale mediazione tra il concetto riduttivo di "Regioni" e quello eccessivo di "Nazioni") l'accesso all'autonomia "per la via rapida", o *reforzada* (disciplinata dall'art. 151 e dalla Seconda disposizione transitoria CE), e riconoscendo ad esse competenze più ampie ("*autonomia plena*") rispetto a quelle che seguirono invece la via "lenta", o *ordinaria*, regolata dagli artt. 143-146 CE [12].

Le Regioni che avevano elaborato e sottoposto a referendum popolare il

[11] Vi fu un'evidente anomalia nell'approvazione dello Statuto catalano, in seguito considerata come una distorsione del processo democratico, da non ripetere: dopo essere stato elaborato da una Commissione di giuristi catalani riunita a Nuria e sottoposto ad un *referendum* che fece registrare un esito largamente favorevole tra la popolazione, lo statuto della Catalogna venne sottoposto all'esame del Parlamento nazionale, il quale lo modificò in modo incisivo e lo rese definitivo senza che vi fosse la possibilità di presentarlo nuovamente al vaglio popolare. Lo Statuto ebbe comunque vita breve, poiché nel 1934 venne sospeso, e dopo il suo ristabilimento nel 1936, subì gli effetti negativi della Guerra civile. Per evitare il ripetersi dell'anomalia catalana, l'art. 151 CE prevede che il testo dello Statuto sottoposto a consultazione popolare può solo essere ratificato o respinto, senza modifiche, da parte del Parlamento nazionale.

[12] T. Font, *La organización territorial diferenciada en el sistema español*, Relazione al seminario di Trento, Autonomie speciali e regionalismo italiano, 18 marzo 2022. L'A. spiega molto bene che «el gran pacto preconstitucional de 1977 que puso las condiciones políticas para poder iniciar el proceso constituyente consistió, en esencia, en la cuestión catalana, que el Gobierno reconocía la legitimidad de la Cataluña autónoma establecida por la República –y del País Vasco-, y ésta reconocía la legitimidad del nuevo régimen monárquico post-franquista y del proceso constituyente»

proprio Statuto durante la II Repubblica (cd. storiche), come Paesi Baschi (incluso Navarra), Catalogna e Galizia, ebbero automaticamente accesso alla via rapida, ma anche su questo punto il modello rimase aperto: venne infatti consentito ad altre *comunidades autónomas* (d'ora in avanti CCAA) che dimostrassero una forte volontà di autonomia – mediante la richiesta da parte di un numero qualificato di comuni, ratificata da un referendum approvato a maggioranza assoluta dalla popolazione di ciascuna provincia – di accedere al livello di autonomia accordato alle CCAA storiche.

L'autonomia delle CCAA venne dunque concepita come un "processo in divenire", che contemplava diverse forme d'accesso all'autonomia e differenziava i livelli di competenza, oltre che gli stessi procedimenti costitutivi.

Questo insieme di elementi (autonomie storiche, accesso per la via rapida/lenta, principio dispositivo, indeterminatezza della "mappa" regionale, processi aperti) rende lo Stato autonomico spagnolo *asimmetrico per definizione*[13]. Il fatto che l'indicazione delle competenze spettanti a una *comunidad autónoma* non risulti immediatamente dalla Costituzione ma dipenda dalle competenze che le tributa il proprio Statuto, sulla base del principio dispositivo, obbliga l'interprete a tener conto sia della norma costituzionale di riferimento (artt. 148 o 149, 143 o 151 CE), sia dello Statuto di autonomia per ricostruire l'esatto quadro delle competenze spettanti a ciascuna *comunidad autónoma:* occorre cioè basarsi su quel binomio normativo che, in seguito, il *Tribunal constitucional* avrebbe definito come «*bloque de constitucionalidad*»[14].

Pertanto, dal 1979 al 1994 si formarono in Spagna due gruppi nettamente distinti di CCAA, caratterizzate da un volume di competenze e risorse molto diverso (sette di livello alto e dieci di livello decisamente inferiore), con la conseguenza che lo Stato esercitava competenze nettamente diverse nell'una o nell'altra *comunidad autónoma*, a seconda delle scelte statutarie compiute.

Per ratificare questa asimmetria, nel 1981 una Commissione di esperti, presieduta dal prof. García de Enterría, elaborò un parere che fornì la base giuridica per i cd. *acuerdos autonómicos* conclusi nel giugno di quello stesso anno tra il Governo (UCD e PSOE) e le CCAA, in cui vennero ufficialmente fissate le diverse tipologie di CCAA, il diverso procedimento per l'elaborazione statutaria, il ruolo del Parlamento (e del Governo) come asse portante del sistema regionale.

Dopodiché, consacrata la ontologica differenziazione delle CCAA, sopraggiunse una nuova mutazione, facilmente prevedibile per non dire già scritta nel

---

[13] E. Virgala Foruria, *Las asimetrías en el Estado autonómico*, in E. Alvarez Conde, C. Souto Galvan, *El Estado autonómico en la perspectiva del 20202*, Un. Rey Juan Carlos, 2013

[14] Il Titolo VIII CE fissa solo alcuni elementi generali sull'autonomia regionale, concernenti principi, limiti e procedimenti, ma rimette la sua definizione più puntuale agli Statuti autonomici e ad alcune leggi generali dello Stato, come la Legge Organica sul Finanziamento delle CCAA (L.O.F.C.A.).

genoma dell'asimmetria regionale.

Oltre a Catalogna, Paesi Baschi e Galizia, anche l'Andalusia riuscì ad ottenere rapidamente l'*autonomia plena* per la via rapida (1980), nonostante il *referendum* non avesse fatto registrare in tutte le province un esito positivo[15]. La deroga andalusa al "patto costituzionale" (il famoso "*café para todos"*, nell'espressione che venne utilizzata da Manuel Clavero Arévalo, ministro per le Regioni durante gli anni della Transizione spagnola), unita alla profonda insoddisfazione catalana per non aver ottenuto una specifica garanzia in Costituzione rispetto alle proprie "peculiarità" storiche (a differenza dei Paesi Baschi che avevano invece ottenuto l'inserimento di una disposizione addizionale della Costituzione che ne riconosceva lo *status* speciale sotto vari profili), venne a generare una tensione insanabile tra le diverse CCAA, spingendo da un lato quelle "lente" a ricercare l'equiparazione alle "rapide", dall'altro quelle "storiche" a richiedere allo Stato centrale sempre nuovi elementi di specialità rispetto alle "nuove".

Così, intorno al 1987-89, alcune CCAA di secondo livello (Aragona, Castiglia e León, Asturia, Baleari) iniziarono a sollecitare l'ottenimento di maggiori competenze, essendo ormai trascorsi i cinque anni dall'approvazione dei rispettivi statuti che l'art. 148.2 Ce richiedeva alle CCAA "lente" per poter ampliare le competenze inizialmente assunte. Dal punto di vista dello Stato centrale si sottolineò il rischio che molte CCAA non sarebbero state in grado di gestire nuove e maggiori competenze, nonché i problemi legati alla perdita di funzioni che lo Stato avrebbe sofferto in molte materie e aree del paese. I partiti nazionalisti ironizzavano sulle richieste di maggiori competenze da parte di queste CCAA, utilizzando in modo canzonatorio l'espressione del «*café para todos*».

In questo quadro, i nuovi *acuerdos autonómicos* del 1992, firmati dal governo, dal PSOE e dal PP, posero fine alla distinzione delle CCAA in due livelli di autonomia, sancendo la sostanziale uniformità di competenze ( cd. *igualaciòn competencial*) tra tutti i territori, e condussero alla riforma degli Statuti autonomici del 1994. Il nuovo assetto uniforme, tuttavia, cominciò rapidamente ad evidenziare alcuni difetti strutturali: primo fra tutti, l'aumento vertiginoso del contenzioso costituzionale generato da continui conflitti tra Stato e CCAA, legati alla difficoltà di stabilire una chiara linea di confine tra legislazione *básica* (o quadro), spettante allo Stato, e leggi di esecuzione, spettanti alle CCA; e, strettamente

[15] «Además de Cataluña, el País Vasco y Galicia, también Andalucía accedió por la vía rápida, a pesar de no haberse ganado el referéndum en todas sus provincias: esta situación ha sido calificada como una ruptura del diseño constitucional, y provocó la rápida generalización del sistema autonómico en todo el territorio español, bajo el lema de "café para todos». Così T. Font, *La organización territorial diferenciada en el sistema español*, Relazione al seminario di Trento, *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, 18 marzo 2022. Il risultato del referendum andaluso del 28 febbraio 1980, in effetti, fu nettamente favorevole alla via "rinforzata"; tuttavia, si registrarono dei problemi nella provincia di Almeria, per la mancanza di alcuni voti per il raggiungimento del quorum necessario.

associato ad esso, la generale tendenza del legislatore statale ad occupare tutti gli spazi affidati alla competenza delle CCAA attraverso leggi estremamente dettagliate e auto-applicative.

Di fronte ad una situazione di complessiva insoddisfazione, alcune CCAA di primo livello (in particolare Catalogna e Andalusia) avviarono un processo di riforma statutaria al fine di ottenere dallo Stato "maggiori competenze", sia in senso quantitativo che qualitativo, e ampliare così la propria capacità di *autogobierno*. L'esempio di Catalogna e Andalusia fu presto seguito da altre otto CCAA, scontente dei problemi legati alla *igualación competencial*, vista come un tradimento del modello regionalista originale, asimmetrico sin dalla Costituzione della II Repubblica (1931).

Sulla spinta della "*mayor voluntad de autogobierno"* si giunse nel 2006 all'approvazione degli Statuti della Comunità Valenciana e, subito dopo, di quello Catalano. Nel 2007 vennero approvati i nuovi Statuti di Andalusia, Aragona, Isole Baleari, Castiglia e Leon. Qualche anno dopo si approvarono gli Statuti di Navarra (2010) e Estremadura (2011).

Quasi tutti gli Statuti includevano dichiarazioni di diritti fondamentali, a volte concepite come manifesti politici, altre volte utilizzati come veri e propri principi guida per la interpretazione statutaria. Le richieste di maggiore autonomia riguardavano anche la tipologia di competenza esercitata, e nella redazione dei nuovi Statuti venne proposta la trasformazione di molte competenze concorrenti in competenze *esclusive* delle CCAA, facendo leva su un'interpretazione dei titoli competenziali spinta al limite della – e anche oltre la – Costituzione. Difficile, su questo punto, non ripensare al monito del prof. García de Enterría, da sempre critico nei confronti dell'introduzione nel testo della Costituzione del 1978 della «vecchia mitologia delle competenze esclusive», considerate dal grande studioso come figlie della «costruzione tradizionale dei nazionalismi e dei regionalismi storici»[16].

Il Tribunale costituzionale, dopo una discussione giuridica e politica durata oltre 5 anni, che vide contrapposte posizioni radicalmente nazionaliste (quella catalana e spagnola) e posizioni autonomiste più moderate, adottò nel 2010 una sentenza molto dura nei confronti dello Statuto catalano (STC 31/2010), che nel dichiararne la parziale illegittimità, frustrava la volontà di maggior autonomia della Catalogna e affossava definitivamente la possibilità di un suo riconoscimento giuridico come *nación*. Gli sviluppi successivi fanno parte della cronaca politica e giudiziaria più recente.

Ciò che preme qui evidenziare è il movimento perpetuo di avvicinamento-allontanamento tra i territori spagnoli, in cui tutti, a turno, sono destinati a rimanere inappagati, visto che gli obiettivi degli uni sono del tutto inconciliabili

[16] E. Garcia de Enterria, *Estudio preliminar,* in Av.Vv*., La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomía territoriales en Derecho Comparado*, IEE, Madrid, 1980, p. 26

con quelli degli altri (uniformità vs. differenziazione). La Costituzione spagnola del 1978, approvata dopo 40 anni di dittatura fascista, può considerarsi sostanzialmente stabile nei suoi tratti essenziali (al punto che in 45 anni di vita sono state approvate pochissime modifiche, molto specifiche, e quasi tutte legate alla necessità di garantire una migliore integrazione nell'Unione europea). Per contrasto, il "sistema autonomico", disegnato in modo forse troppo indeterminato ed aperto nel testo costituzionale a causa delle forti divisioni politiche presenti in Assemblea Costituente, non è mai riuscito a consolidarsi e a trovare un punto stabile di equilibrio in quasi mezzo secolo di vita[17].

## 4. *L'influenza del modello spagnolo sul regionalismo italiano*

Secondo un'autorevole ricostruzione, il progetto regionalista italiano rappresenta «il compromesso tra due distinti modelli istituzionali: da un lato, il regionalismo spagnolo della seconda Repubblica, dall'altro, il federalismo mitteleuropeo (soprattutto weimariano). Il primo, che trova nell'asimmetria il proprio tratto distintivo, ha ricevuto applicazione con riferimento alle Regioni ad autonomia speciale; il secondo, connotato dalla simmetria, ha, invece, ispirato la creazione dell'autonomia regionale ordinaria»[18].

Al contrario di quello spagnolo, il regionalismo italiano nasce *all'insegna dell'uniformità e della simmetria*, in adesione al paradigma federale classico evidentemente ritenuto più adatto a rispondere alle esigenze di un'unità faticosamente conquistata.

Uniformità, con la rilevante eccezione delle Regioni a statuto speciale. In Italia, il riconoscimento di forme "speciali" di autonomia venne operato per legge, addirittura prima dell'avvento della Costituzione italiana, per porre riparo a rivendicazioni separatiste di alcuni territori del paese, particolarmente refrattari agli strumenti ed ai metodi dell'accentramento liberale e fascista. Fu lo "Stato integrale" spagnolo a rappresentare il principale modello di riferimento per le Regioni speciali italiane: l'esperienza regionalista della II Repubblica spagnola attraversò i Pirenei, venne filtrata e rielaborata dall'Assemblea costituente italiana, e diede vita alla bipartizione tra Regioni ordinarie, elencate all'art. 131 Cost., e Regioni a statuto speciale, enumerate all'art. 116.1 Cost. (testo originale). Ai

[17] In questo senso E. Aja, *Riforma della Costituzione e degli Statuti in Spagna*, in Federalismi.it, n. 15/2005, p.2

[18] A. D'Atena, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c.)*, in Riv. AIC, 2020, 4, p. 315. Per un approfondimento su questa doppia ascendenza, v. altresì A. D'Atena, *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 riforma dello Stato in Italia,* Milano, Giuffrè, 2012, p. 343 ss.

sensi di quest'ultimo articolo, le Regioni a statuto speciale, in virtù delle esigenze specifiche e peculiari di alcuni territori insulari e di frontiera, «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali approvati con legge costituzionale». Dalla spinta dei separatisti siciliani, valdostani e degli azionisti sardi nacque dunque un modello di autonomia "speciale", intriso di venature proto-federaliste e ispirato a ideali di indipendenza [19]. Negli anni immediatamente successivi, le richieste provenienti da queste prime Regioni "speciali" vennero integrate da istanze autonomiste formulate dal Trentino-Alto Adige e dal Friuli-Venezia Giulia, basate su motivazioni di natura etnico-linguistica, che portarono al riconoscimento di un'autonomia differenziata anche per questi territori.

Per il resto, le Regioni ordinarie sono ispirate ad una rigida simmetria, eterodiretta dalla Costituzione che fissa con chiarezza le competenze di questi enti, peraltro in materie su cui lo Stato esercita il potere di dettare i principi di fondo (secondo il modello del federalismo d'esecuzione), ed escludendo la possibilità di variazioni affidate alla volontà delle singole Regioni e a eventuali accordi con il Governo. La "dimensione normativa" della Costituzione italiana, per quanto riguarda il rapporto tra Regioni e autonomie territoriali, è molto forte, agli antipodi di quella spagnola, che è invece debole, indeterminata, aperta a continue richieste regionali e agli accordi bilaterali.

L'influenza del modello *autonómico* differenziato torna a farsi sentire con la riforma del 2001, quando viene prevista una norma che consente alle Regioni ordinarie di richiedere un'autonomia differenziata, rimasta peraltro "dormiente" per oltre 15 anni (art. 116.3). L'apertura ad un percorso di differenziazione tra le Regioni ordinarie rappresenta un evidente retaggio del regionalismo spagnolo, e testimonia ancora una volta l'influenza esercitata dal modello iberico sulle scelte riguardanti l'organizzazione istituzionale del nostro Paese. L'introduzione dell'art. 116.3 Cost., difatti, «ha esteso la logica "spagnola" alle Regioni ad autonomia ordinaria, mediante una "clausola di asimmetria", la quale prevede che esse possano, a loro richiesta, essere dotate di "forme e condizioni particolari di autonomia", in base a una disciplina che ricalca trasparentemente il modello di riferimento»[20].

Un modello peraltro idealizzato, che – sia detto molto chiaramente – è molto diverso da quello attuale. Il regionalismo asimmetrico spagnolo preso a riferimento dal Costituente del 2001, quello che ha ispirato l'introduzione dell'art. 116.3 Cost., non corrisponde certamente più a quello attuale, quale si configura all'esito della seconda ondata statutaria avutasi all'inizio del nuovo Millennio. La

[19] Nel caso della Val d'Aosta il separatismo non dipendeva tanto dalle condizioni economiche e sociali del territorio, quanto dal «carattere bilingue delle popolazione valdostana». Così L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1979, p. 8.

[20] A. D'Atena, *Dove vanno le Regioni*? in *Rivista AIC*, n. 4/2022, p. 194

*igualación competencial* ha avuto l'effetto di azzerare la differenziazione "giuridica" di partenza tra i territori spagnoli, mentre l'unica, vera differenziazione tra le CCAA riguarda l'autonomia finanziaria. I cd. *Territorios Históricos* (Paesi Baschi e Navarra) godono di una fiscalità a sé stante, garantita dalla Costituzione stessa, che non è minimamente comparabile con il regime fiscale ordinario che caratterizza le altre Regioni spagnole. Il *régimen foral* consente ai *Territorios Históricos* la piena autonomia normativa, amministrativa e gestionale sulle imposte applicate alla popolazione residente nei rispettivi territori, e al tempo stessa, le esonera dall'applicazione del meccanismo redistributivo tra i livelli di governo. Siccome l'autonomia delle CCAA dipende in primo luogo dalla loro capacità di decidere, amministrare e riscuotere i tributi nel proprio territorio, si può concludere che Paesi Baschi e Navarra godono di un'autonomia politica piena. Ben diversa è la situazione delle restanti CCAA (che sono ben 15 su 17): i tributi rispetto ai quali esse dispongono di un effettivo potere di regolazione e gestione hanno un peso percentuale che si aggira intorno al 10,2% del totale delle entrate, mentre la percentuale scende ulteriormente, fino a diventare quasi irrilevante, se si fa riferimento ai tributi "propri" in senso stretto (2%), ossia creati in via autonoma dalle CCAA attraverso l'esercizio della propria potestà legislativa.

Questa situazione, uniforme in tutto salvo che per l'autonomia finanziaria, ha aperto la strada a nuove richieste di autonomia da parte delle CCAA di primo livello, avanzate in modo autoreferenziale e asistematico, che hanno avuto l'effetto di prosciugare lo Stato di competenze; e, in particolare, ha spinto la Catalogna a intraprendere un percorso di separazione dal resto del Paese che, se realizzato, condurrebbe alla frantumazione dell' "insieme nazionale", più che alla funzionale asimmetria delle sue parti[21]. Di sicuro, non è questo l'obiettivo che aveva in mente il riformatore italiano del 2001, nel prevedere la possibilità di una "differenziazione" rimessa all'iniziativa delle Regioni ordinarie.

[21] Si osserva, in modo del tutto condivisibile, che «el conflicto político existente en Cataluña desde hace unos años ha derivado en una autentica crisis constitucional, que expresa el fin del consenso constitucional básico existente hasta el momento sobre el modelo territorial español, diseñado a partir de la Constitución de 1978». Cfr. E. Albertì Rovira, *El conflicto constitucional de Cataluña como crisis constitucional*, in P. Requejo Rodriguez, *La evolución de los modelos territoriales. Reformulación versus ruptura*, KrK ediciones, Oviedo, 2018, p. 301. L'elemento centrale della rivendicazione catalana, il cd. diritto a decidere, si ispira evidentemente alle esperienze del Québec e della Scozia, che avevano intrapreso con il paese di appartenenza conflitti simili a quello catalano. Questi conflitti, tuttavia, vennero risolti in forma pacifica, attraverso l'applicazione di due principi fondamentali in democrazia, ben esplicitati dalla Corte Suprema del Canada nella celebre sentenza del 20 agosto 1998: il diritto dei cittadini di un determinato territorio di esprimere liberamente la propria volontà, e l'impegno da parte dello Stato a negoziare il risultato di questa manifestazione di volontà. La sentenza, com'è noto, nega il diritto del Québec di separarsi unilateralmente dal Canada, sia secondo il diritto canadese che secondo il diritto internazionale.

## 5. *Il paradosso di Achille e la tartaruga come scenario finale (da evitare)*

L'esperienza spagnola fornisce indicazioni sulla traiettoria dello Stato autonomo come modello di decentramento, utili anche per comprendere la possibile evoluzione del regionalismo in Italia. Il rischio più evidente di un modello totalmente asimmetrico, che si estende alle Regioni ordinarie, consiste nell'inizio di una corsa senza fine tra Regioni differenziate (ricche) e indifferenziate (meno ricche), secondo una dinamica di perenne riavvicinamento -distanziamento, come rivela l'esperienza spagnola.

Il regionalismo italiano sta oggi attraversando un periodo di forte transizione: l'emergenza sanitaria ha messo in dubbio l'efficienza dell'impianto amministrativo policentrico; le Regioni si sono progressivamente trasformate in grandi enti di gestione e di amministrazione, abdicando a quel ruolo politico che ne aveva originariamente ispirato la creazione; la specialità regionale è da tempo in discussione in Italia, sia per ragioni di equità che per motivi storici, non essendo ormai più considerate attuali le ragioni che avevano portato alla introduzione delle Regioni a statuto speciale; il regionalismo asimmetrico rischia di accentuare le disuguaglianze tra i territori che compongono il Paese, alimentando nuove tensioni sociali.

Sono molte le critiche mosse all'introduzione del regionalismo differenziato nel nostro paese, un'operazione secondo alcuni realizzata per risolvere uno scontro politico contingente, in assenza di «una previa, adeguata ponderazione dei possibili effetti di sistema»[22].

È quasi superfluo sottolineare che l'attivazione della clausola della c.d. autonomia differenziata *ex* art. 116.3 Cost. da parte di alcune Regioni italiane, non a caso quelle più ricche e produttive del Paese, potrebbe innescare anche nel nostro Paese un meccanismo simile a quello che si è provato a descrivere in queste pagine in riferimento all'ordinamento spagnolo[23]. «Se il cammino avviato giungerà a conclusione e se esso farà scuola, trovando seguito nell'iniziativa di altre Regioni (come alcune segni lasciano presagire), il nostro regionalismo sarà interessato da una forte torsione in senso spagnolo. Si presenterà come un sistema con accentuati elementi di asimmetria, allontanandosi – per dirla in castigliano – dalla logica del "*café para todos*", per accostarsi a quella della "*tabla de quesos*"»[24].

---

[22] C. Bertolino – A. Morelli – G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2020, p. 16.

[23] Per un primo commento allo "schema di disegno di legge" Calderoli (22 dicembre 2022) sull'autonomia regionale differenziata, v. L. Spadaccini, M. Podetta, *L'autonomia differenziata: spunti a partire dalla cd. Bozza Calderoli e dall'ultima Legge di bilancio*, in Astrid Rassegna n. 2/2023.

[24] A. D'Atena, *Dove vanno le Regioni*? cit. p. 194. Come si è già avuto modo di sottolineare,

Lo scenario che si prospetta in Italia è quello di una trasformazione delle Regione ordinarie (tutte o buona parte di esse) in altrettante Regioni a Statuto speciale, caratterizzate da funzioni e risorse ottenute *à la carte*, da cui deriverebbe anzitutto un aumento preoccupante della complessità dell'organizzazione territoriale e, di conseguenza, dei rapporti pubblico-privato (da cui, è quasi superfluo notarlo, dipende la realizzazione di molti diritti individuali)[25].

Nella relazione di accompagnamento del DDL Calderoli si legge l'auspicio che con la differenziazione "tutte le Regioni aumentino la velocità", poiché il vantaggio ottenuto da alcune ridonderebbe in vantaggio di tutte le altre. Tuttavia, non esiste alcuna dimostrazione che questa corsa ad una maggiore velocità si trasformi in un fattore di crescita generalizzato, in un miglioramento complessivo del paese[26]. Al contrario l'esempio spagnolo getta ombre sinistre sulle conseguenze della differenziazione.

Il rischio più evidente di un modello integralmente asimmetrico, esteso cioè alle Regioni ordinarie, oltre alla proliferazione di sotto-sistemi amministrativi e alle disuguaglianze che ne potrebbero nascere, è rappresentato dall'avvio di una corsa senza fine tra Regioni differenziate (ricche) e Regioni non differenziate (meno ricche), secondo una dinamica di perenne avvicinamento-allontanamento.

In un sistema che ammette e sostiene la differenziazione – concetto, a mio avviso, sinonimo di autonomia – esiste il rischio concreto di fughe in avanti da parte delle Regioni più produttive ed efficienti, che si sentono punite da un regime giuridico uniforme, per competenze e finanziamenti, percepito come sfavorevole nei propri confronti[27]. Alla richiesta di maggiore autonomia da parte delle

il modello spagnolo attuale non corrisponde ormai più a quello che aveva ispirato l'introduzione dell'art. 116.3 Cost., dato che la *igualación competencial* ha sostanzialmente cancellato l'asimmetria originale che caratterizzava le Regioni spagnole (fatto salvo il regime forale riconosciuto a Paesi Baschi e Navarra), aprendo di fatto la strada a istanze di maggiore autonomia delle CCAA storiche, alimentate da una *mayor voluntad de autogobierno*, e alle richieste separatiste della Catalogna.

[25] «Senza dunque negare i possibili vantaggi dell'attribuire alcune addizionali funzioni ad alcune (o tutte le) RSO, preoccupa immaginare un futuro in cui a seguito del DDL Calderoli e delle richieste delle Regioni, tutte le rimanenti quindici RSO si trasformerebbero in RSS, ciascuna delle quali con funzioni e risorse differenziate. La complessità amministrativa crescerebbe esponenzialmente, questa volta su tutto il territorio nazionale, con il rischio di rendere la vita a imprese e cittadini assai difficile dovendo confrontarsi con 21 legislazioni regionali differenti sulle stesse funzioni. È un rischio che va assolutamente evitato». Cfr. M. Bordignon, F. Neri, L. Rizzo, R. Secomandi, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?* in Osservatorio sui conti pubblici italiani, Università Cattolica di Milano, 14 marzo 2023 (https://osservatoriocpi.unicatt.it), p. 12.

[26] In questo senso M. Luciani, *Autonomia, ancora tanti dubbi*, il Quotidiano di Puglia, 21 gennaio 2024.

[27] Per questo motivo il Presidente del Consiglio dei ministri, Giorgia Meloni, nel corso del Festival delle Regioni e delle Province autonome, tenutosi a Milano il 5 dicembre 2022, ha voluto rassicurare tutti i Presidenti delle Regioni sul fatto che non vi saranno "fughe in avanti" da parte di alcune Regioni a danno di altre.

Regioni più produttive seguirà quasi certamente una reazione, altrettanto impetuosa, da parte delle altre, dotate di minori potenzialità economiche e produttive, che si getteranno all'inseguimento delle prime per ottenere lo stesso livello di competenze e di finanziamenti. La richiesta di maggiori competenze, peraltro, potrebbe essere emulata anche dalle Regioni a statuto speciale, a cui, stando al testo del ddl Calderoli, si estende la possibilità di richiedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», ai sensi dell'art. 116, comma 3 Cost.[28]

Il problema è che questa corsa, oltre che infinita, può diventare molto pericolosa.

Una volta raggiunte dalle altre, infatti, le CCAA dotate di "autonomia storica" hanno cominciato a richiedere ulteriori competenze e risorse allo Stato, al fine di conservare intatto il vantaggio originario ad esse riconosciuto dalla Costituzione, percepito come un patrimonio identitario irrinunciabile. Non solo. Alcune CCAA storiche, reagendo all'ingiustizia che ritengono di aver subito a causa della disciplina uniforme imposta dallo Stato centrale, hanno alzato la posta e invocano apertamente la separazione dal resto del paese e l'indipendenza come nazione. Si produce in questo modo un'*escalation* rovinosa nelle istanze autonomistiche avanzate dalle CCAA di primo livello, che avanzano richieste di separazione/secessione dal resto del Paese. Il caso della Catalogna è quello che meglio esemplifica la dinamica di radicalizzazione delle istanze autonomiste in Spagna[29].

Questo non significa che la differenziazione tra le Regioni sia in sé un male, tutt'altro. La differenziazione rappresenta un concetto sinonimo, se non l'essenza stessa dell'autonomia[30].

---

[28] L'art. 10, comma 2, del ddl Calderoli, estende l'applicabilità dell'art. 116.3 Cost. anche alle Regioni ad autonomia speciale, stabilendo che «nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, si applica l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»; quest'ultimo dispone infatti che, «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». La possibilità di operare questa estensione con legge ordinaria, quando l'art. 116.3 sembra invece fare riferimento esclusivo alle "altre Regioni" (per contrapposizione a quelle speciali, disciplinate dal comma 1 del medesimo articolo), è però oggetto di forti perplessità in dottrina.

[29] Sul "desplazamiento social hacia la independencia" verificatosi in Catalogna, v. J. Tudela Aranda, *El fracasado éxito del Estado autonómico,* Una historia española, Marcial Pons, 2016, p. 225 e ss..

[30] «Scopo dell'autonomia è infatti realizzare l'autogoverno delle comunità anzitutto consentendo di fornire una disciplina differenziata agli enti per rispondere ai diversi bisogni dei territori, ovviamente nei limiti di sistema segnati dalla Costituzione a partire dalla soglia di eguaglianza necessaria nella tutela dei diritti costituzionali». In quest'ottica, «il regionalismo differenziato può essere capace di favorire la sperimentazione di diversi modelli di esercizio delle funzioni amministrative e di erogazione delle prestazioni, svolgendo, tra l'altro, funzioni di stimolo nei confronti

Né può essere il rischio di una frammentazione nella tutela dei diritti dei cittadini, concepiti come universali, a ostacolare il cammino verso la differenziazione. Come si fa giustamente notare, «autonomia e differenziazione non sono principi in contrasto con l'eguaglianza dei diritti: anzi, se ben messi in pratica, il loro scopo è proprio quello di innalzare il livello delle prestazioni in relazione ai diversi contesti geografici e socio-economici»[31]. In questo senso, le varie esperienze di regionalismo differenziato sono portatrici di una visione innovativa dell'eguaglianza, «intesa come riconoscimento che possono esistere "bisogni particolari" e che, quindi, vanno rispettate le differenze nel modo di conseguire obiettivi unitari»[32].

La difficoltà è riuscire a trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di autonomia/differenziazione e quelle di uguaglianza sostanziale/solidarietà. Il compito diventa ancora più arduo quando le richieste di maggiore autonomia/differenziazione tendono prioritariamente all'ottenimento di nuovi finanziamenti, prescindendo totalmente dalla capacità effettiva dei territori di gestire le competenze richieste e dalla solidarietà che deve tenere insieme le parti del tutto, per aumentarne la forza e la resistenza[33].

La corsa collettiva verso la maggiore autonomia, accompagnata dall'acuirsi delle differenze tra le Regioni in base alla specifica capacità di produrre gettito fiscale, è quindi lo scenario che potrebbe prospettarsi nel nostro paese all'indomani dell'approvazione del ddl Calderoli. Un paese la cui unità è ancora troppo giovane per permettere che venga messo in discussione il patto di coesione che lega i diversi territori, e le diverse comunità che vi abitano, entro un quadro comune.

---

delle altre Regioni per migliorare la qualità dei servizi e innalzare il livello di garanzia di diritti costituzionali». Cfr. G. Rivosecchi, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema,* in *Dir. reg.*, 2021, risp. p. 783 e p. 827.

[31] Cfr. G. Rivosecchi, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie,* cit., p. 783-784.

[32] Così G. Rolla, *L'evoluzione dello Stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, in P. Requejo Rodriguez, *La evolución de los modelos territoriales,* cit., p. 123. »

[33] In argomento, v. recentemente I. Rossi e A. Zanardi, *Federalismo arlecchino nell'autonomia (troppo) differenziata*, Il sole 24 ore, 23 febbraio 2023

# *Ubi insula, ibi jus speciale.*
# Il principio di coesione insulare alla prova del regionalismo differenziato

di Gaetano Armao*

Sommario: 1. Il regionalismo differenziato dopo la costituzionalizzazione del principio di coesione insulare. – 2. Differenziazione ed insularità: *Ubi insula, ibi jus speciale.* – 2.1. Le più recenti vicende del regionalismo insulare in Spagna (*Isole Baleari*) e Francia (*Corsica*). – 3. Regioni e compartecipazioni fiscali, la *"predica utile*" di L. Einaudi. – 4. Considerazioni conclusive.

## 1. *Il regionalismo differenziato dopo la costituzionalizzazione del principio di coesione insulare*

Vorrei ricollegarmi, per iniziare questa riflessione, alla relazione del prof. Gardini[1] ed, in particolare, all'analisi svolta con riferimento all'esperienza spagnola ed all'ampia influenza che essa ha svolto nell'evoluzione dell'ordinamento regionale italiano, con peculiare riguardo alle Regioni speciali, per poi svolgere alcune considerazioni sul principio di coesione insulare[2], il riconoscimento che esso ha avuto con l'art.119, sesto comma Cost.[3], e quella che ne profila il disegno di legge n. 615, recante «*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".*

* Professore associato, abilitato alla prima fascia, presso il Dipartimento di Scienze politiche e delle relazioni internazionali dell'Università di Palermo e delegato del Rettore per l'insularità.Presidente della Commissione tecnica scientifica per le autorizzazioni ambientali delle Regione Siciliana.

[1] G. Gardini, *Stato regionale e differenziazione territoriale: le esperienze straniere,* v. *supra.*

[2] In generale sul principio di coesione territoriale si veda per tutti la relazione al Convegno di G. De Giorgi Cezzi, *Regioni e politiche europee di coesione*, *v. infra*. la quale opportunamente sottolinea come tutti i bacini finanziari esistenti (le risorse della coesione 2014-2020; quelle del ciclo 2021-2027; le dotazioni del PNRR; quelle della coesione nazionale-PSC) continuano ad assumere strategie, logiche e approcci diversi, soprattutto rispetto al territorio, senza quel necessario coordinamento tra la politica di coesione, comunitaria e nazionale, e il PNRR, in una visione organica e unitaria "*delle reciproche azioni. Si tratta inoltre di politiche ancora troppo ancorate alla logica delle quote che riproducono e perpetuano due degli errori tipici dei programmi di spesa della politica di coesione: quello di guardare alla quantità della spesa da certificare come un fine in sé e non un mezzo diretto a produrre ricadute concrete nei territori di maggior fabbisogno conseguendo target ben definiti e di sposare la dinamica spontanea delle richieste che ha per presupposto l'esistenza di imprese attive".*

[3] Per i riferimenti in dottrina sia consentito rinviare al mio contributo *The perspective of insularity in EU Law,* in *https://www.federalismi.it,* 22/2023, p. 23 e ss. Una completa rassegna della dottrina in materia, sia giuridica che economica, è rinvenibile nel sito dell'*Osservatorio sull'insularità* di Eurispes, cfr. *https://eurispes.eu/documentazione-osservatorio-sullinsularita/*, si veda altresì *Dossier* del Servizio Studi sul riconoscimento degli svantaggi derivanti dall'insularità, *https://www.senato.it.*

Il testo di tale d.d.l., approvato dal Senato il 24 gennaio scorso – appare opportuno precisarlo -, reca significative integrazioni e modificazioni: sia in generale, sulla disciplina del regionalismo differenziato, che con specifico riguardo al principio di coesione insulare, rispetto all'originario disegno di legge presentato dal Governo al Senato. Testo, quest'ultimo, che peraltro già segnava un primo superamento della sostanziale obliterazione del tema che emergeva dall'originaria proposta illustrata alla Conferenza delle Regioni nel novembre del 2022[4].

Invero l'iniziativa legislativa presentata dal Governo al Senato recava, in merito, soltanto due rifermenti. Uno, all'art. 8, (recante le "*clausole finanziarie*"), primo comma, alla stregua del quale per le singole Regioni che non fossero parte dell'intesa, prevedeva la garanzia dell'invarianza finanziaria, in relazione alle intese approvate con legge, nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e (dell'aggiunto) sesto comma, della Cost. Il secondo riferimento si rinviene all'art. 9, ("*Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale"*), primo comma, che annoverava, tra i principi da garantire quali misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, anche l'insularità e la rimozione degli squilibri economici e sociali, con il richiamo espresso delll'art. 119, sesto comma, Cost.[5]

---

[4] Nella bozza del disegno di legge, presentata alla *Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome* il 17 novembre 2022, infatti, non emergeva alcun riferimento all'insularità nonostante l'intervenuta pubblicazione della legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2, recante: "*Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità"*, *Gazzetta Ufficiale,* n. 267 del 15 novembre 2022.

[5] In questa sede non può non sottolinearsi la fallacia del dibattito incentrato sul c.d. "residuo fiscale" (che sarebbe costituito dal differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e impiego negli ambiti territoriali di provenienza attraverso la forte dialettica politico-istituzionale afferente alle Regioni ed agli enti locali) concetto privo di consistenza sul piano giuridico e come tale inammissibile quale parametro di costituzionalità di una norma finanziaria, come dimostrato dal Giudice delle leggi sin dalla sent. 10 febbraio 2016, n. 69. Tale criterio, infatti, utilizzato in termini impropri in sede di contenzioso costituzionale per sostenere talune suggestive prospettazioni regionali, come precisato dalla Corte: "*non è parametro normativo riconducibile all'art. 119 Cost., bensì un concetto utilizzato nel tentativo, storicamente ricorrente tra gli studiosi della finanza pubblica, di individuare l'ottimale ripartizione territoriale delle risorse ottenute attraverso l'imposizione fiscale",* che giunge a queste conclusioni nel presupposto di alcune caratteristiche del nostro ordinamento (quali: la struttura fortemente accentrata della riscossione delle entrate tributarie, quella profondamente articolata dei soggetti pubblici e degli interventi dagli stessi realizzati sul territorio) e ritenendo in tal guisa "estremamente controversa la possibilità di elaborare criteri convenzionali per specificare su base territoriale la relazione quantitativa tra prelievo fiscale e suo reimpiego". Da qui la conclusione che l'aggregazione di dati eterogenei secondo metodologie non univocamente accettate "*ha fatto sì che il concetto di residuo fiscale sia stato utilizzato piuttosto come ipotesi di studio che come parametro di correttezza legale nell'allocazione territoriale delle risorse"*.

La categoria di "residuo fiscale", come precisato nel tentativo troppo sbrigativo di

Nel testo esitato dal Senato, ma si tratta dell'evidente risultante di un articolato dibattito parlamentare e della molteplicità degli emendamenti, sia delle forze di maggioranza che di opposizione, la condizione di insularità, la questione della marginalità delle isole ed i riferimenti all'art. 119, sesto comma, Cost. emergono più volte nell'articolato ed in termini più consistenti, anche se non sempre decisivi.

Il primo richiamo si trova all'art. 1, primo comma, che ha esteso il riferimento al rispetto dell'unità nazionale ed alla finalità di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, nonché quello al rispetto dei principi di coesione economica, sociale e territoriale "*anche con riferimento all'insularità"*. Trova in tal guisa conferma la menzione al già citato art. 9, secondo comma, di tenore sostanzialmente identico.

L'articolo 10 risulta, adesso, quello più gravido di riferimenti alla condizione di insularità che si può rinvenire richiamata al primo comma e poi alle lettere *a) b)* e *c)* della disposizione proprio con riguardo alle misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, con specifico riguardo: al "*trasporto pubblico locale ed ai collegamenti con le isole"* (lett. *a*), alla "*rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità"* (lett. *b*), alla "*individuazione delle misure che concorrano a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, promuovendo il diritto alla mobilità e alla continuità territoriale per tutte le isole, le forme di fiscalità di sviluppo, la perequazione infrastrutturale e la tutela degli ecosistemi"* (lett. *c*).

Per quanto concerne, invece, il principio di coesione insulare può dirsi, peraltro, che per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost. e dai di costi e fabbisogni standard, non è data rinvenire l'introduzione di uno specifico riferimento all'esigenza di tener conto degli svantaggi derivanti dall'insularità[6].

In termini analoghi sono intervenute significative modifiche con riguardo ai diversi profili inerenti l'applicazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., a partire

---

trasposizione nell'ordinamento italiano, trae origine dalla tesi formulata da J.M. Buchanan, *Federalism and fiscal equity, in American Economic Review*, 1950, 4, 583 ss. e viene utilizzato al fine di sostenere il ribaltamento del razionale rapporto tra funzioni e risorse, giungendo così a conseguire approdi giustapposti rispetto a quelli che ne hanno fondato l'elaborazione, in merito si vedano gli studi raccolti nel volume curato da D. Coduti, *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie,* Torino, 2022, su posizioni di critica ancor più accesa rispetto al percorso intrapreso per l'attuazione del regionalismo differenziato si pone il recentissimo contributo di F. Pallante, *Spezzare l'Italia Le regioni come minaccia all'unità del Paese*, Torino, 2024.

[6] Giova ricordare che secondo A. D'Atena, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u. c. Cost.),* in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 325 ss., va negata la possibilità che una legge cornice sull'attuazione dell'art. 116 Cost. possa circoscrivere i contenuti negoziati e, conseguentemente, la portata della legge di approvazione dell'intesa.

dalla determinazione dei LEP[7].

In tal senso appare utile ricordare che, alla stregua della riformulazione del primo comma dell'art. 4 del d.d.l., varato in esito alla trattazione in Senato, il trasferimento delle funzioni può essere effettuato soltanto dopo la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, "*nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio*".

Nel caso in cui dalla determinazione dei LEP "*derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"*, si potrà procedere al trasferimento delle funzioni soltanto "*successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese",* e ciò con il chiaro obiettivo di scongiurare disparità di trattamento tra le stesse ed in coerenza con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio.

La disposizione in questione, già richiamata in alcune delle relazioni svolte nella giornata di ieri, invero attenua, senza tuttavia risolvere appieno le molteplici criticità rilevate, talune rigidità che emergevano nel testo originario del disegno di legge.

L'attribuzione delle funzioni ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost. – giova ribadirlo – presuppone l'esistenza di un quadro che renda compatibili tra loro: la determinazione e l'attribuzione delle risorse necessarie all'esercizio dell'autonomia e la costruzione di meccanismi perequativi che consentano l'obiettivo dell'erogazione, anche nelle altre Regioni, di servizi adeguati a garantire i *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP), previsti dall'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione[8].

Anche il principio di coesione insulare risultava soltanto accennato nel citato disegno di legge presentato al Senato, nonostante il recentissimo inserimento in Costituzione e si riconnetteva, peraltro, al richiamo delle previsioni dell'art.10

---

[7] Sul tema si rinvia alle relazioni che si sono svolte sul tema ed in particolare a quelle di V. Tondi della Mura, G. Tarli Barbieri, A. Romeo, L. Saltari, F. Cerniglia ed all'introduzione di G. Verde *v. supra*. In generale sui temi del divario Nord-Sud (e delle Isole) si vedano specificamente i lavori di un Maestro e Presidente della CLEP S. Cassese (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo. Nord e Sud nella storia d'Italia*, Bologna, 2016; Id., *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 2, p. 592 ss.; Id., *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2011, 1-2, p. 103 ss.

[8] Si veda in merito Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in Camera-Senato, XVII Leg., 6 febbraio 2017, 18 e ss., nonché l'Audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, on. F. Boccia, sulle linee programmatiche nelle materie di sua competenza presso la stessa Commissione tenutasi il 2 ottobre 2019, in Atti Camera-Senato, XVIII Leg., 2 ottobre 2019, p. 3 e ss.

della l. Cost. n. 3 del 2001 operato da parte dell'art. 11, secondo comma, del d.d.l. in argomento[9] per le Regioni a statuto speciale quali sono le due Regioni insulari italiane[10].

Per quanto concerne poi la c.d. "*clausola di maggior favore*", contenuta nella disposizione del 2001, va ricordato che Franco Teresi – alla cui memoria è dedicato questo convegno – la definiva opportunamente, già a prima lettura: "*un vero rompicapo*"…"*per la sua formulazione alquanto ambigua e confusa*"[11].

Non è questa la sede per svolgere adeguate osservazioni sul punto, sebbene possa osservarsi che, rispetto alla formulazione contenuta nel testo approvato dal Senato[12], sembrerebbe preferibile, proprio in ragione delle esigenze di tutela

---

[9] In merito si veda in questa raccolta di atti il contributo di C. Ventimiglia, *L'attuazione del Regionalismo differenziato e le autonomie speciali: la questione "pregiudiziale" della sfera soggettiva d'applicazione*, al quale si rinvia anche per l'ampio compendio di riferimento in dottrina e giurisprudenza ed in precedenza M. Rosini, *I 20 anni della "clausola di maggior favore": un bilancio con riguardo allo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol,* in *https://www.osservatoriosullefonti.it*, 3/2023, p. 93 e ss.

Giova ricordare che l'art. 11 della l. 5 giugno 2003, n. 131 si è limitato a ribadire la vigenza degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione riconnettendosi alle previsioni dell'art. 10 che attribuisce alle Commissioni paritetiche previste dagli statuti speciali la proposta, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ex art. 10, in merito all'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative.

[10] Cfr. A. Morelli, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, relazione al IV Convegno annuale della Rivista *Diritti regionali*, tenutosi a Torino il 21 giugno 2019, in *https://www.dirittiregionali.it*, i cui atti sono stati poi pubblicati a cura di C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino, *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive,* Torino, 2020. Sul tema si vedano anche G. Mobilio, Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano, in *https://www.gruppodipisa.it*; M. Immordino, N. Gullo, G. Armao (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli, 2021 e G. Armao, F. Astone, M. Immordino, G. Moschella, V. Prudente (a cura di), *Specialità e differenziazione. Le nuove sfide del regionalismo italiano*, Napoli, 2021; F. Tigano, *Regionalismo differenziato e permanenza della specialità*, in *https://www.giustiziainsieme.it/*; F. Cortese, J. Woelk (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano: un bilancio*, Milano, 2023.

[11] Così F. Teresi, *Considerazioni estemporanee a proposito dell'"adeguamento automatico" degli statuti speciali a termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione,* in *www.forumcostituzionale.it*, 10 dicembre 2001, si chiedeva infatti lo studioso siciliano: "*che significato dare, infatti, al disposto normativo che vuole l'applicazione delle disposizioni della stessa legge "anche alle regioni a statuto speciali e alle Province di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite"? A fronte di una riforma che ha completamente ribaltato i criteri di distribuzione delle materie tra Stato e Regioni, le "parti" della nuova legge costituzionale in cui si "prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" alle autonomie speciali sono sostanzialmente quasi tutte".*

Come poi affermato dal Giudice delle leggi la "*clausola di maggior favore*" configura un particolare rapporto tra norme degli statuti speciali e norme del Titolo V della seconda parte della Costituzione: *"un rapporto di preferenza, nel momento della loro "applicazione", in favore delle disposizioni costituzionali che prevedono forme di autonomia "più ampie" di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie"*, Corte cost. 30 luglio 2003, n. 314, 28 aprile 2006, n. 175; 13 novembre 2014, n. 255.

[12] Giusta l'art. 11, secondo comma del d.d.l. in esame prevede infatti: "*ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei*

dell'autonomia speciale, una disposizione che, analogamente a quanto previsto dall' originario d.d.l. presentato dal Governo, stabilisse invece che: "*nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, si applica l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*"[13].

Risulterebbe, infatti, più appropriato prevedere la conferma dell'applicazione della c.d. "*clausola di maggior favore*" alle Regioni speciali[14], anche con riferimento all'ampio ambito materiale della legge chiamata a disciplinare nel dettaglio il regionalismo differenziato, piuttosto che stabilirne, in termini forzati, l'automatica estensione delle previsioni, e quindi anche per i minuziosi percorsi procedimentali che mal si attagliano alle forme di adeguamento degli statuti e della legislazione regionale speciale, proprio in virtù della previsione del 2001, e che rischierebbe di contribuire ad un ulteriore appiattimento della distinzione tra "*specialità*" e differenziazione regionale in attuazione dell'art. 116, comma 3[15]. E ciò pur di fronte all'incontestabile considerazione che si tratterebbe di procedure da attivare su richiesta della Regione speciale, ma che comunque introdurrebbero un sistema di estensione delle competenze, anche per queste ultime, a modalità variabile.

In termini generali va poi ricordato che la norma da ultimo richiamata, nel prevedere le forme del regionalismo differenziato, stabilisce che esse siano attuate «*nel rispetto dei princìpi di cui all'articolo 119*».

Tale norma se, come opportunamente rilevato, radica con la novella del sesto comma un "*diritto costituzionale all'insularità*"[16], per la sua collocazione costi-

---

*confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*".

[13] Un'analoga stesura, al fine di ripristinare l'originario tenore della disposizione, è stata proposta con l'emendamento n.11.212 presentato a firma del Sen. M. Durnwalder, poi ritirato, v. Senato della Repubblica, *Fascicolo Iter DDL S. 615) – Senato della Repubblica XIX Legislatura 1.2.4.,* 115 e 2574.

La disposizione è stata modificata sulla base dell'emendamento 10.12 proposto in I Commissione dai senatori Russo, Zedda, Bucalo, Pogliese, Salemi, Satta, Tubetti.

[14] Si è avuto modo di formulare questa prospettazione già nel dicembre 2019 in occasione del Convegno organizzato dall'Università di Messina *Le Regioni Speciali ed il regionalismo differenziato: un gruppo di famiglia in un interno*, In G. Armao, F. Astone, M. Immordino, G. Moschella, V. Prudente (a cura di), *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Napoli, 2022, 27 e ss., occasione nel corso della quale hanno potuto dispiegarsi entrambe le tesi sull'applicabilità e inapplicabilità di tale norma agli ordinamento speciali.

[15] In senso analogo G. Tarli Barbieri, *Profili della differenziazione regionale*, in *Le Regio*n, 2023,. 63 ss. e ID, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge "Calderoli" per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *https://www.ipof.it*, 3/2023.

[16] Così testualmente T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale all'insularità,* in *www.federalismi.it*., 16 novembre 2022, sottolinea altresì la particolare portata dell'innovazione introdotta in Costituzione: M. Immordino, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità,* in AA.VV., *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie,* Roma, 2022, 612-13, mentre per G. Demuro, *Il principio di insularità ritorna in Costituzione: opportunità e vantaggi*, in *laCostituzione.info*, 18 maggio 2022, p. 1 ss. "*con il nuovo testo la Repubblica riconosce una evidente differenza*

tuzionale diviene principio che deve informare l'intera declinazione attuativa dell'autonomia differenziata ed il cui rispetto, parimenti, va garantito nell'attuazione del suo percorso di inveramento.

La previsione costituzionale, che riconosce le peculiarità delle Isole ed individua la priorità del superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità, rende imprescindibile la predeterminazione degli specifici livelli essenziali delle prestazioni che debbono considerare compiutamente il fattore insulare ed i suoi costi[17], ma anche garantire che il principio di tutela dell'insularità, a partire dalle misure perequative e di fiscalità compensativa, sia pienamente inverato[18].

Ne discende che un intervento attuativo del regionalismo differenziato postula l'integrazione con le misure compensative necessarie per garantire la continuità territoriale[19], nel percorso attuativo dell'art. 116, terzo comma, Cost.

Con la conseguenza che l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla previsione costituzionale richiamata non può prescindere dal considerare, ed in termini prioritari, né tanto meno eludere, gli interventi perequativi senza impingere nella stessa previsione costituzionale ("*nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119"*).

In altre parole, il principio di coesione insulare per la concatenazione normativa operata dalla norma richiamata costituisce principio cardine per la stessa

---

*dovuta al fattore insulare*, un hecio insular *potremmo dire alla spagnola. L'uso del verbo all'indicativo rappresenta l'ingresso della diversità e delle peculiarità che sono collegate al fattore geografico isolano. Diversità e peculiarità che la Repubblica dichiara di rispettare e pone su di sé la promozione di tutti i provvedimenti che possano rimuovere gli svantaggi che sono patiti da coloro che vivono o che lavorano nell'isola".*

[17] Va poi precisato che la Regione Siciliana, per quanto concerne la determinazione dei "*costi dell'insularità",* ha predisposto uno specifico studio, coinvolgendo docenti delle Università siciliane e primari istituti di ricerca v. "*Stima dei costi dell'insularità per la Sicilia",* in *http://pti.regione.sicilia.it*. Da tale studio si evince che detti costi vanno quantificati per la Sicilia in circa 6,04 miliardi € annui, pari al 6,8% del PIL regionale. Per quanto concerne la Sardegna si veda C. Amenta, C. Stagnaro, L. Vitale, *Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna*, IBL *briefing paper,* 2020, n. 189, con esiti che per il costo pro capite sfiorano i 5.800 € annui, in merito v. G. G. Carboni, *L'insularità e i suoi costi*, in *Rass. di dir. pubb. europeo,* 2022, p. 59 e ss.

[18] Sul punto sia consentito un rinvio a G. Armao, *La riemersione della condizione di insularità nell'ordinamento giuridico italiano ed europeo,* in ID. (cura di), *Condizione e costi dell'insularità in Italia ed in Europa*, Soveria Mannelli, 2022, p. 135 e ss.

[19] Secondo l'ordinamento europeo dei trasporti le tariffe devono esser determinate dal mercato, conclusione condivisibile nelle situazioni nella quali esso è libero, il che si verifica nei casi in cui vi è un elevato livello di concorrenza. Tale ineludibile condizione, senza intervento di correttivi esterni al mercato, non può conseguirsi nelle isole se non alcuni giorni l'anno, ciò determina l'esigenza della continuità territoriale quale elemento di correlazione. In merito si vedano per tutti le puntuali considerazioni di M.C. Carta, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale europea,* Napoli, 2018, alla quale si rinvia per ampi riferimenti in dottrina e nella giurisprudenza europea.

attuazione dell'art. 116, terzo comma Cost. e "*segno di contraddizione*" per il suo inveramento.

## 2. *Differenziazione ed insularità:* Ubi insula, ibi jus speciale

Dagli studi di diritto europeo dell'insularità emerge il dato, che trova conforto nella gran parte dei Paesi, che le grandi isole o arcipelaghi hanno tutte la struttura di Stati (in Europa addirittura tre) o Regioni/Province con peculiari connotati di specialità (come meglio si potrà osservare guardando a talune recenti esperienze europee).

Trasponendo la fortunata sintesi concettuale[20], può quindi affermarsi che insularità ed autonomia (ed in taluni casi anche Costituzione) siano correlati negli ordinamenti europei moderni, sino a divenire un sinolo, che trova puntuale riscontro a livello storico e giuridico[21], da qui "*Ubi insula ibi jus speciale*".

Nell'ordinamento europeo, al netto delle previsioni dei Trattati, delle risoluzioni del Parlamento europeo, del Comitato europeo delle Regioni e del Comitato economico e sociale[22], come in quello interno, pur dopo l'introduzione del sesto comma dell'art. 119 Cost., non si rinviene un quadro definitorio puntuale per il concetto di Isola. Qualche generico riferimento si rinviene, altresì, nel

---

[20] Come noto tale espressione risale alle fonti romane, ove si rinviene il brocardo: "*Ubi homo, ibi societas. Ubi societas, ibi ius. Ergo ubi hoc, ibi ius",* per una ricostruzione del concetto M. Rosboch,"Ubi societas, ibi ius". *Considerazioni storico-giuridiche su persona, autonomie e società intermedie,* in *https://www.piemonteautonomie.it*, ma già U. Santarelli, Ubi societas ibi ius. *Scritti di storia del diritto,* (a cura di A. Landi), Torino, 2010.

Si deve poi allo straordinario contributo di S. Romano, *L'ordinamento giuridico: studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto,* Pisa, 1917, la collocazione di tale principio alla base della teoria istituzionistica, sulla quale si rinvia, nella sterminata produzione scientifica, a M. Mazzamuto (a cura di), *Santi Romano. L'ordinamento giuridico (1917-2017). La fortuna della teoria romaniana dell'ordinamento dalla sua pubblicazione ai tempi nostri nelle varie aree disciplinari,* Napoli, 2020.

[21] A livello mondiale stanno ormai ricevendo un serio sviluppo gli *Island Studies*. Ne sono riprova l'istituzione dell'*Institute of Island Studies* e della cattedra UNESCO in *Island Studies and Sustainability* presso l'*University of Prince Edward Island*, in Canada, Istituto che pubblica la rivista *https://islandstudiesjournal.org*, diretta dai proff. P. Su (South China University of Technology, China) e M. Joseph (Pratt Institute, USA). Vanno poi ricordati in merito i volumi curati da G. Baldacchino, *The Routledge International Handbook of Island Studies: A World of Islands,* London, 2020 e J. E Randall, *An Introduction to Island Studies,* Lanham, 2020, mentre l'*International Society of Public Law* (ICON•S) ha tenuto la Conferenza annuale 2023 a Wellington (Nuova Zelanda) su "*Islands and Ocean: Public Law in a Plural World*", nel corso della quale ho presentato la citata relazione su "*The perspective of insularity in Europe".*

[22] Per una indicazione puntuale dei quali si veda ancora M. C. Carta, *op.ult.cit*., spec. 33 e ss.

diritto internazionale[23], ma senza che possa giungersi ad una chiara qualificazione giuridica del concetto di isola e delle sue refluenze[24].

Al fine di ricostruire l'evoluzione assunta dalla proposta governativa di

[23] Per una definizione v. per tutti A. Berlinguer, *L'Italia, le isole, il Mediterraneo: una questione irrisolta,* in *DPCE Online*, n. 3/2023 il quale sottolinea la carenza di una definizione giuridica di isola nell'ordinamento europeo come in quello domestico.

Ci si deve pertanto riferire alle categorie statistiche, Eurostat definisce infatti isola ogni territorio che: 1) abbia superficie minima di 1 km2; 2) disti almeno 1 km dalla terraferma; 3) abbia almeno 50 abitanti; 4) non abbia collegamento fisso con la terraferma; 5) non ospiti la capitale di uno Stato membro dell'UE. Da tale definizione, priva di rilievo giuridico, discende che *"in Italia, delle circa 800 citate, solo 77 (quelle abitate) sarebbero, secondo l'approccio europeo isole. E anche la Sicilia cesserebbe di esserlo qualora venisse edificato il tanto decantato ponte sullo Stretto*", ma si tratta di una qualificazione priva di refluenze sul piano del diritto.

Di rilievo giuridico, sebbene di portata assai ampia e di esclusivo rilievo internazionale, risulta, seppur di portata assai limitata, il riferimento all'insularità contenuto nella *Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare* (UNCLOS) che all'art. 121 ("*Regime giuridico delle isole"*) le definisce come "*una distesa naturale di terra circondata dalle acque, che rimane al di sopra del livello del mare ad alta marea*". Il secondo paragrafo dell'articolo in esame prevede poi che trovino applicazione alle isole le norme del trattato concernenti il mare territoriale, la zona contigua, la zona economica esclusiva e la piattaforma continentale. A sua volta il terzo paragrafo prescrive che gli scogli che non si prestano all'insediamento umano o non hanno una vita economica autonoma possono detenere né la zona economica esclusiva né la piattaforma continentale.

Si tratta quindi di una definizione funzionale alle finalità del Trattato, cioè "*quelle di individuare diritti e obblighi degli Stati nell'utilizzo dei mari, degli oceani e delle loro risorse*" e quindi priva di concreto rilievo per le finalità che ci occupano.

[24] La geografia economica prospetta al riguardo della questione insulare una ricostruzione basata sui concetti di "prima natura" e "seconda natura". La "prima natura" si riferisce alle caratteristiche geografiche naturali di un luogo, a partire dalla distanza geografica dalla terraferma, che costituisce un elemento qualificante riconducibile alla"prima natura" di ciascuna isola. Mentre la "seconda natura" attiene alle modalità attraverso le quali le condizioni iniziali di un territorio insulare sono modificate dall'attività umana, a partire dalle politiche pubbliche poste in essere. E queste tra loro interagiscono, per alcuni versi in termini biunivoci.

In tale contesto di intervento istituzionale si collocano così le politiche di dotazione infrastrutturale (quali aeroporti, strade, ponti, porti), salute, conoscenza, morfologia territoriale ed urbana sviluppo, profili culturali sui quali hanno inciso le decisioni pubbliche. Da qui alcune conclusioni: la prima, le condizioni della "prima natura" non sono suscettibili di modificazione, ma solo di mitigazione, mentre lo sono, ed i termini significativi, quelle della "seconda natura", ed un'ulteriore: le componenti di "seconda natura" esercitano una significativa influenza sullo sviluppo delle attività economiche, a partire dall'approntamento delle infrastrutture materiali ed immateriali, direttamente proporzionale alla qualità delle politiche pubbliche ed alla consistenza degli investimenti. In poche parole, se non si può avvicinare un'isola al continente, l'adozione di scelte infrastrutturali può rafforzare i collegamenti con le aree non insulari svolgendo un effetto corsivo e perequativo. Si veda il caso dell'infrastruttura di banda larga ed ultra larga, in Sicilia, che ne fa una delle aree più digitalizzate d'Europa, ma anche quella dello stretto di Messina, largo poco più di 3 km, ma che per i tempi di percorrenza odierni risulta come se fosse di oltre 200 km. «*Bad geography cannot be overcome, whereas the condition of isolation can*» è l'assunto che ispira tale prospettiva ricostruttiva che si rinviene in L. Cocco, M. Deidda, M. Marchesi, F. Pigliaru, *Insularity and econo-*

attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost, di attuazione del "*regionalismo differenziato*", va ricordato in merito che essa, pur con alcuni miglioramenti intervenuti in fase elaborativa sul tema della predeterminazione dei LEP, del coinvolgimento del Parlamento nei procedimenti sulle intese, del trasferimento delle competenze alle Regioni a statuto speciale in applicazione della c.d. "*la clausola di equiparazione (o di maggior favore)"* (art. 10 l.c. n. 3 del 2001)[25], rimane invero lacunosa con riguardo alla condizione di insularità, adesso riconosciuta dall'art. 119, sesto comma, Cost.

Il disegno di legge governativo delinea la cornice normativa per dare attuazione all'art. 116, comma 3, della Costituzione, definisce la procedura per il conseguimento dell'autonomia differenziata e fissa principi di carattere generale su alcuni aspetti di merito[26].

---

*mies of density: analyzing the efficiency of a logistic network using an econometric simulation-based approach*, in *Regional Studies*, 2019, 53(6), p. 900 e ss.

[25] Come noto, infatti, l'art. 10, secondo comma, tra le disposizioni transitorie e finali della l.c. n. 3 del 2001 prevede che "*Nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, si applica l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3",* non può esser questa, per evidenti ragioni di continenza, la sede per un'analisi della questione, anche in condirezione delle divergenze della dottrina sul punto, tuttavia se da un lato, la disposizione richiamata sembrerebbe far propendere per l'applicazione al regionalismo differenziato, dall'altro si tratta di un mero richiamo che nulla aggiunge a ciò che già dispone la norma.

Al riguardo le tesi favorevoli alla soluzione estensiva ritengono, in ragione della tutela oggettiva della specialità, che l'applicazione dell'art. 116, comma 3, alle Regioni a statuto speciale conseguirebbe alle previsioni si cui al citato art. 10 l.c. n. 3 del 2001 ("*sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*"), mentre gli orientamenti contrari si incentrano su argomenti di tipo testuale in quanto l'art. 116, terzo comma, Cost. fa diretto riferimento alle Regioni "*altre*" rispetto a quelle speciali e comunque resterebbe impregiudicata la necessità di una modifica degli statuti con legge costituzionale.

Probabilmente una soluzione compositiva dovrebbe mitigare il "*sorpasso competenziale"* delle Regioni ordinarie sulle speciali ormai consolidato già registrato, ma per più ampie considerazioni si rinvia a A. Ruggeri, *Le regioni speciali*, in Foro it., V, 2001, 203 e ss. e A. D'Atena, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u. c. cost.),* in *Rivista AIC,* 4/2020, 313 e ss., spec. 314 che in merito rileva come per scongiurare la condizione competenziale deteriore delle (conservate) autonomie speciali, sia stata introdotta la clausola di equiparazione (o di maggior favore) citata, mentre, per dare una risposta alle esigenze delle Regioni statuto ordinario che rivendicano il c.d. residuo fiscale, si sia elaborata la clausola di asimmetria prevista dall'articolo 116, terzo comma, Cost.

[26] Il Consiglio dei ministri il 2 febbraio 2023 ha approvato il disegno di legge "*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*" per la definizione dei principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e delle relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione, cfr. Camera dei Deputati, *Le Regioni e l'autonomia differenziata,* in *https://temi.camera.it/leg19/temi/19_tl18_regioni_e_finanza_regionale.html,* poi presentato al Senato il 23 marzo 2023 ed annunciato nella seduta n. 52 del 23 marzo 2023.

Al riguardo deve peraltro tenersi in considerazione che essendo le Regioni insulari entrambe speciali, le modifiche statutarie (la norma prevede, infatti, una mera disciplina transitoria "*sino a*" e non derogatoria del peculiare regime dell'ordinamento regionale speciale) dovrebbero essere approvate dal Parlamento, pur se a seguito dell'applicazione della clausola da ultimo richiamata, così come previsto dal testo del d.d.l. governativo e quanto meno per rendere compiuto il nuovo assetto, con legge costituzionale (e doppia lettura), alle quali poi dovrebbe conseguire l'adozione di specifiche norme di attuazione per il completamento dei trasferimenti.

Il progetto di legge nella versione originale – come già ricordato in una prospettiva ricostruttiva – non considerava del tutto la condizione di insularità, pur dopo la richiamata modifica costituzionale dell'art. 119 (l. cost. n. 2/2022).

Su tale carenza si è subito aperto un dibattito al quale il Governo ha inteso riparare.

Ed infatti, sul tema dell'attuazione del principio costituzionale di compensazione della insularità, la legge di bilancio del 2023 (l. n. 197 del 2022) ha previsto l'istituzione di un "*Fondo nazionale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità*" (art. 1, c. 806 e ss.), suddiviso in due sezioni denominate: "*Fondo per gli investimenti strategici*" e "*Fondo per la compensazione degli svantaggi",* con la misera dotazione di 2 milioni € per tre anni, ai quali si aggiungono quelli del *Fondo per garantire il sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna*, con una dotazione di 5 mil. € per l'anno 2023 e 15 mil. € a decorrere dall'anno 2024 – invero risorse incomparabili con i 200 milioni stanziati a regime per Sicilia e Sardegna nella precedente legge di bilancio (l. n. 234 del 2021, art. 1, c. 544 e 546).

Si tratta, tuttavia, di stanziamenti ben più contenuti di quelli allocati, ed a regime, già quando ancora l'iter per l'approvazione della modifica dell'art, 119 non era ancora completato. Circostanza questa che non può non considerarsi a dir poco singolare.

Con l'art. 1, c. 690 della *legge di bilancio per il 2021* (l. 30 dicembre 2020, n. 178) era stato poi stabilito che entro il 30 giugno 2021, in attuazione del principio di leale collaborazione, la Commissione paritetica per l'attuazione dello statuto regionale, avvalendosi degli studi e delle analisi di amministrazioni ed enti statali e di quelli forniti dalla Regione, avrebbe dovuto elaborare: *"stime economiche e finanziarie sulla condizione di insularità della medesima Regione*". Tale Commissione, nel solco delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 6 del 2019[27], e svolti gli adempimenti istruttori e le audizioni, ha provveduto, con

[27] Su quest'ultima pronuncia: G. Demuro, *L'Isola, il giudice costituzionale e lo Stato disinformato*, in *le Regioni*, 2019-1, 319 ss.; F. Guella, *Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo*, ivi, p. 331 e ss.; R. Montaldo, *Dalla Corte una nuova sentenza "direttiva" in materia di accantona-menti, tra autonomia finanziaria regionale e inerzia del legislatore,* in *Giur.*

delibera del 22 ottobre 2021, ad elaborare il relativo documento finale, confermando appieno le quantificazioni predisposte dalla Regione (che come ricordato attestano a circa 6 miliardi annui i costi dell'insularità della Sicilia), inviandolo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri[28].

Non sembra che di tutto ciò abbia tenuto conto il legislatore nell'approvazione della legge di bilancio per il 2023, ed ancor meno in quella del 2024, della quale si è sin qui detto e non risulta, parimenti, che diversa considerazione sia stata riservata al percorso parlamentare del disegno di legge sul regionalismo differenziato.

Sulla richiamata normativa di bilancio 2023 la Regione Autonoma della Sardegna, come noto, ha proposto un articolato ricorso alla Corte costituzionale[29], per il quale si è già svolta l'udienza di trattazione quando questo scritto è inviato alle stampe.

Sarà quindi nuovamente il Giudice delle leggi – la cui pronuncia si attende imminente – a declinare con questo primo pronunciamento i principi incastonati all'art. 119, sesto comma, partendo dai profili più delicati e comunque non esaustivi, di tipo finanziario e compensativo a fini di riequilibrio dell'insularità, ma con l'auspicio che, come avvenuto con l'importante pronuncia del 2019, sia la stessa Corte ad indicare gli elementi da sottoporre a ragionevole e proporzionata ponderazione al fine di inverare il principio di leale cooperazione tra Stato ed enti regionali, conciliando le istanze di politica economica generale con la struttura regionalista del nostro ordinamento, richiamandolo direttamente dalla vigente

---

*cost.,* 2019-1, 56 ss.; E. Talarico, *quando le sentenze costituzionali limitano la discrezionalità delle politiche di bilancio del legislatore. Note alla sentenza della Corte Costituzionale n.6/2019,* in *www.dirittoeconti.it,* 2019-1, 82 e ss.; A. Riviezzo, *Equilibrio di bilancio, leale collaborazione e la sindrome di Pirro (breve annotazione a Corte costituzionale 11 gennaio 2019, n. 6)*, in *dirittiregionali.it,* 2019-2; ed il mio contributo, *Condizioni di insularità ed oneri di servizio pubblico aereo*, in *Rivista dir. dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente,* 2020, 36 e ss. Sottolineano, in una lettura marcatamente giuscontabilistica, la mancata determinazione nella sentenza delle ricadute sulla finanza pubblica delle pronunce del Giudice delle leggi C. Forte, M. Pieroni, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica,* in *Forum di Quaderni Costituzionali,* 2, 2020, in *www.forumcostituzionale.it,* 97 e ss.

[28] In conclusione, si tratta di una normativa che, nell'attuale complessa congiuntura economica, dispone di stanziamenti non certo appropriati ad affrontare il divario (ad oggi i costi complessivi per l'insularità ammontano a circa 15 miliardi € annui, si tratta evidentemente di stime) ed in drastica riduzione rispetto all'anno precedente, quando il principio non aveva ancora avuto il riconoscimento costituzionale all'art. 119, sesto comma, Cost., anche se va tuttavia considerata quale prima, ancorché non sufficiente, risposta ad una modifica costituzionale di ampio respiro entrata in vigore (il 30 novembre 2022) che è assolutamente necessario corroborare sul piano applicativo e finanziario.

[29] Ricorso per questione di legittimità costituzionale n.9/2023, depositato in cancelleria il 28 febbraio 2023 in *GURI I Serie Speciale – Corte Costituzionale n.13 del 29 marzo 2023*. L'udienza pubblica si è svolta il 19 marzo scorso. Nel giudizio deve altresì registrarsi l'ammissione di una opinione *amicus curiae,* da parte dell'*Associazione siciliana per l'insularità.*

legislazione e dalla giurisprudenza della Corte.

Fermo ed impregiudicato restando, come ricordato nella richiamata sentenza, che: "*é l'istituto dell'accordo il principale strumento attuativo del principio di leale collaborazione tra Stato e autonomia speciale"* che può e deve garantire un esito costituzionalmente conforme.

La legge di bilancio 2023 ha previsto infine – se ne è parlato più volte ieri nel corso delle relazioni al Convegno – l'istituzione della *Commissione parlamentare bicamerale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità* (c. 808)[30]. Tuttavia, sia per la Regione Siciliana che per la Sardegna, tale Commissione dovrebbe svolgere la propria azione solo parallelamente ai negoziati bilaterali delle singole Regioni con lo Stato[31] .

### 2.1. *Le più recenti vicende del regionalismo insulare in Spagna (Isole Baleari) e Francia (Corsica)*

Nel contesto dell'evoluzione degli ordinamenti regionali e del costituzionalismo c.d. multilivello, che caratterizza oggi lo spazio giuridico europeo, un riferimento specifico meritano le vicende che manifestano una chiara tendenza verso il rafforzamento delle autonomie insulari e che possono individuarsi nella

[30] La Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità, come ricordato istituita dall'articolo 1, commi 808-814, della legge 29 dicembre 2022 n. 197, si è insediata, il 26 luglio 2023.

Essa è composta da dieci deputati e dieci senatori nominati dal Presidente del Senato della Repubblica e da quello della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei membri dei gruppi parlamentari. La Commissione ha eletto alla Presidenza il deputato siciliano Tommaso Calderone.

Giova ricordare che tra i compiti attribuiti dal legislatore vi sono: l'acquisizione di informazioni, dati e documenti sui risultati delle attività svolte da pubbliche amministrazioni e da organismi che si occupano di questioni attinenti alle peculiarità ed agli svantaggi derivanti dall'insularità.. in questi mesi la Commissione ha svolto un'ampia *indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto,* i cui esiti sono consultabili nelle pagine ad essa dedicate nel sito della Camera Cfr. *http://documenti.camera.it.*

[31] Mentre dovrebbe ritenersi pacifico che, proprio per le competenze individuate in ordine all'attuazione dell'art. 119, sesto comma, Cost., tale commissione dovrebbe poter esprimere un parere qualificato sul d.d.l. relativo al regionalismo differenziato con specifico riferimento alla correlazione posta dallo stesso art.116, terzo comma.

recente legislazione sulle Isole Baleari e nell'avviato percorso verso il riconoscimento costituzionale della specialità regionale della Corsica.

Per quanto concerne l'ordinamento spagnolo, sulla cui generale morfologia autonomistica si richiamano le considerazioni svolte nell'ampia relazione dal Prof. Gardini[32], è noto il rilievo che esso offre alla condizione di insularità[33].

La Costituzione spagnola contiene, infatti, una specifica disciplina per le isole alle quali dedica gli articoli: 69, terzo comma, 138, primo comma, 143, primo comma e 141, quarto comma[34], in modo da realizzare non solo il riconoscimento dei territori peculiari circondati dalle acque, ma sopratutto la legittimazione costituzionale del "*fattore insulare"* (*hecho insular*) declinato quale "*identità e specialità degli abitanti dell'isola, del loro modo di vivere e di lavorare come, e non meno, gli*

[32] In precedenza si vedano D. Camoni, *Il caleidoscopio del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna*, in *www.gruppodipisa.it*, 2/2020, 95 e ss., M. Jacometti, *Il regionalismo differenziato: una buona soluzione per gli ordinamenti compositi? Minime considerazioni comparative su Spagna e Italia*, ivi, 279 e ss.; D. Calabria, *L'autonomia differenziata iberica come modello. Analogie e differenze tra il sistema di differenziazione regionale spagnolo e quello italiano,* ivi, 333 e ss. S. Soriano Moreno, *La ruptura de la negociación política y competencial como causa del agotamiento del modelo territorial español,* ivi, p. 417 e ss.

[33] Sul tema si vedano, tra gli altri, M. Iacometti, *Le Isole Baleari e Canarie: due diversi tipi di "insularità" nell'Estado autonomico spagnolo,* in T.E. Frosini (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo,* Torino, 2007, 63-100; e, più recentemente F. Spagnoli, *L'insularità fra federalismo differenziato e diritto europeo. Uno studio comparato*, in *www.gruppodipisa.it*, 2/2020, p. 315 e ss. e C. Bassu, *Isole del sud nell'Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come "questione meridionale"*, in *Rassegna di diritto pubblico ed europeo,* n. 1, 2022, p. 77 ss.

[34] Sulla protezione di alcuni elementi peculiari delle singole Comunità autonome spagnole, cioè di quelli che normalmente vengono definiti "fattori differenziali" (*hechos diferenciales*): linguistico, culturale, economico-sociale e giuridico-forale vedi J.F. Lòpez Aguilar, *The Spanish Autonomous State: Asymmetrical Composite State and Differential Facts in the Spanish Constitution of 1978*, Padova 1999, p. 9 ss., più in generale E. Galván Rodríguez, *Hecho insular y Union europea: un aporte historico-juridico*, in *Cuadernos y Debates*, no. 72, 1998; P. Carballo Armas, *Canarias y su hecto diferencial. Algunas consideraciones sobre el fundamento histórico de la diferencialidad canaria*, in *accedacris.ulpgc.es.*

*abitanti della penisola",* ed assicurare ad essi: "*la libera circolazione dei beni, dei trasporti e delle persone e che sia incentivato l'esercizio dei loro diritti economici*"[35][36].

In tal guisa l'*hecho diferencial* insulare, elemento discretivo degli arcipelaghi spagnoli, assume una vera e propria connotazione sistemica e risulta ancorato al principio di eguaglianza sostanziale[37].

Quella sin qui sinteticamente descritta costituisce, quindi, la base giuridica per il *regime speciale delle isole Baleari* (REIB).

Per i fini che ci occupano va ricordato sul tema del riconoscimento delle peculiarità delle isole e degli interventi di perequazione, un intervento specifico sul piano legislativo, il *Real decreto-ley* del 22 febbraio 2019 che concerne il regime speciale delle Isole Baleari[38].

Tale normativa risulta assai articolata (consta infatti di oltre 21 articoli) ed offre un ampio spettro di misure tendenti a mitigare gli effetti dell'insularità sul territorio delle Baleari (dall'energia, al trasporto aereo a quello marittimo, sia per persone che per le merci, accompagnate da specifiche previsioni volte a rafforzare la cooperazione istituzionale); arcipelago che costituisce, anche a causa di tali ingenti forme di sostegno, la principale meta turistica insulare ed una delle Regioni più sviluppate del Mediterraneo[39].

In particolare l'art. 1 della disciplina in argomento ne individua l'oggetto: la regolamentazione del regime speciale delle isole Baleari previsto dalla sesta disposizione aggiuntiva della legge organica n. 1, del 28 febbraio 2007 che ha riformato lo statuto di autonomia delle isole Baleari, riconoscendo il fattore specifico e differenziale dell'insularità, con l'introduzione di puntuali misure di livello economico e fiscale.

Di peculiare rilievo risultano poi le disposizioni che declinano il "*factor de insularidad*" (art. 17 e ss.) le quali impongono che il bilancio statale, per ciascun esercizio finanziario, includa "*una dotazione del fattore di insularità della Comunità*

---

[35] Da ultimo in merito si vedano le considerazioni di T. E. Frosini, *Presentazione Insularità e comparazione giuridica,* in *DPCE Online,* 3/2023, in *https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1998,* ma già Id, *Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole*, cit.

[36] Così ancora C. Bassu, *Isole del Sud nell'Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come «questione meridionale»,* cit., p. 77 ss., ma già: F. Spagnoli, *L'insularità fra federalismo differenziato e diritto europeo. Uno studio comparato,* in *Quad. Gruppo di Pisa*, n.2/2020, p. 359 ss.

[37] In tal senso C. Bassu, *Insularità, forma di Stato e godimento dei diritti tra riconoscimento formale ed effettività,* in *DPCE Online,* 3/2023, 2785.

[38] In *BOE,* 23 febrero de 2019, n. 47, normativa che ha sostituito la previgente Ley 30/1998, de 29 de julio, 1998.

[39] Per una sintetica illustrazione dell'ordinamento della *Comunidad autónoma de las Illes Balears* v. da ultimo A. J. Báez-García, F. Flores Muñoz, J. Gutiérrez-Barroso, A. Marimon-Riutort, *Island public administrations as the expression of the island political power in the Balearic Islands and the Canary Islands*, in *Journal of Marine and Island Cultures,* 12/2023, p. 122 e ss.

*autonoma delle Isole Baleari*"[40]. Fattore di cui, peraltro, si prevede un aggiornamento quinquennale, che dovrebbe assistere, proprio per quest'anno, ad una prima riponderazione[41].

Come precisato dalla Corte costituzionale spagnola[42], infatti, la legge di bilancio costituisce elemento essenziale per garantire il principio costituzionale di ponderazione del fattore insulare, sicché risulta costituzionalmente vincolante la considerazione di tale profilo da parte dello Stato mediante l'adozione di specifiche forme di riequilibrio economico.

Va infine ricordato che il regime speciale dell'insularità delle Baleari è stato poi recentemente completato da una dettagliata disciplina fiscale di tipo agevolativo e compensativo che nel contesto della legge finanziaria generale annuale dello Stato, introduce incentivi fiscali specifici per le imprese e i lavoratori autonomi nell'arcipelago: la riserva per gli investimenti ed un regime speciale per le imprese[43].

Si tratta quindi di un quadro ordinamentale articolato e sottoposto a perio-

---

[40] "*Se incluirá como dotación en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio una asignación del Factor de Insularidad de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, que se ejecutará conforme a la naturaleza y reglas expuestas en los artículos siguientes".* Tra le misure previste dal successivo articolo 18 vanno ricordate:"*a) Creación, desarrollo o reposición de infraestructuras y sistemas de transporte, gestión, saneamiento y/o reutilización de recursos hídricos y del litoral, costas y playas. b) Creación, desarrollo o despliegue de infraestructuras y redes inteligentes de producción, distribución, transporte y almacenamiento de energía, incluyendo las instalaciones de autoconsumo con especial atención a la promoción de energías renovables, así como de la utilización de vehículos de energías alternativas y de la implantación de puntos de recarga de vehículos eléctricos. c) Infraestructuras de transporte y sistemas de movilidad. d) Becas, al estudio y a la investigación, de todos los grados del sistema educativo, especialmente en el tramo de ayudas a la movilidad. e) Modernización, reestructuración y diversificación del sector turístico de las infraestructuras turísticas. f) Promoción de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación y de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, con especial atención a las tecnologías habilitadoras emergentes y las redes de muy alta velocidad. g) Prevención, reutilización, recogida, tratamiento, reciclaje y transporte de residuos. b) Actuaciones sobre el patrimonio cultural, etnológico, arqueológico, arquitectónico y paisajístico de las Illes Balears."*

[41] La prima disposizione addizionale della normativa in esame stabilisce infatti, con specifico riguardo alla revisione del fattore di insularità: "*A la finalización del primer quinquenio de funcionamiento, en el primer semestre del sexto año, se efectuará un proceso de evaluación de actuaciones y resultados en el seno de la Comisión Mixta de Economía y Hacienda en función del cual se propondrá, en su caso, la prórroga o actualización del mismo en el marco de lo que disponga la ley de presupuestos generales del Estado".*

[42] "*Es la ley estatal de presupuestos la que está llamada a ser elemento crucial para cumplir el mandato constitucional de atender de forma particular las circunstancias del hecho insular. En consecuencia, es constitucionalmente exigible que el Estado atienda el hecho insular mediante el mecanismo de materialización del equilibrio económico",* Tribunal Constitucional, Pleno. Sentencia 50/2023, de 10 de mayo de 2023, in BOE n.139, de 12 de junio de 2023.

[43] *Régimen Fiscal Especial de las Illes Balears. Disposición adicional 70 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2023* (DA 70 Ley 31/2022), sul quale si veda per una prima valutazione R. M. Alfonso Galán, *Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 [boe-a-2022-22128*], in *Ars Iuris Salmanticensis*, 6/2023, p. 192 e ss. la quale sottolinea che: "*la disposición adicional 70.ª que ha introducido como novedad un régimen fiscal especial en las Islas Baleares, similar*

dici adeguamenti che rappresenta una tangibile proiezione del regime riconosciuto in termini di principio di coesione insulare per l'arcipelago spagnolo.

Alcune osservazioni vanno poi riservate ad un altro Stato europeo, la Francia, nella quale, pur in un contesto ormai consolidato di progressiva crescita delle spinte verso il decentramento, si registra una significativa accelerazione nel rafforzamento dell'autonomia regionale della Corsica, sino a prevederne il riconoscimento costituzionale.

In un ordinamento come quello francese che mantiene indubbi elementi di accentramento[44], sebbene mitigati dalla regionalizzazione, poi sottoposta riordino del 2015 ("*lois sur le fusionnement*")[45], la più recente evoluzione legislativa (loi 2022-217 del 21 febbraio 2022, c.d. loi «*3D*»)[46], ulteriore elemento dell'articolata

*al establecido en las Islas Canarias con efectos para los períodos impositivos que se inicien entre el 1 de enero de 2023 y el 31 de diciembre de 2028".*

[44] "*La France est le pays le plus centralisé d'Europe. L'État central est omniprésent*" L. Strauch-Bonart, *La décentralisation introuvable,* in *Revue Commentaire SA*, 3, 2022, p. 549. Sulla più recente evoluzione devolutiva dell'ordinamento francese v. J. Hebrard, *De l'expérimentation à la différenciation territoriale : l'expérience française*, in *https://www.ipof.it*, 1/2022, al quale si rinvia per un compendio della più recente dottrina in materia d'oltralpe. Nella vasta letteratura italiana sull'ordinamento amministrativo francese si vedano da ultimo E. Grosso, *La Francia*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato,* I, Roma-Bari, 2019, p. 108 ss.

[45] Sulla loi no 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, si veda bn G. C. Ricciardi, *Territorio e governo locale. L'esperienza francese tra uniformità e differenziazione*, Torino, 2023, *224 e ss.*

[46] Loi n. 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, qui a codifié l'article L. 4422-16 au sein du code général des collectivités territoriales, qui dispose que: "*I De sa propre initiative ou à la demande du conseil exécutif, ou à celle du Premier ministre, l'Assemblée de Corse peut présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions réglementaires concernant le développement économique, social et culturel de la Corse.Les propositions adoptées par l'Assemblée de Corse en application de l'alinéa précédent sont adressées au président du conseil exécutif qui les transmet au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse. II. – Le pouvoir réglementaire de la collectivité territoriale de Corse s'exerce dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi. Sans préjudice des dispositions qui précèdent, dans le respect de l'article 21 de la Constitution, et pour la mise en œuvre des compétences qui lui sont dévolues en vertu de la partie législative du présent code, la collectivité territoriale de Corse peut demander à être habilitée par le législateur à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île, sauf lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental. La demande prévue à l'alinéa précédent est faite par délibération motivée de l'Assemblée de Corse, prise à l'initiative du conseil exécutif ou de l'Assemblée de Corse après rapport de ce conseil. Elle est transmise par le président du conseil exécutif au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse. III. – De sa propre initiative ou à la demande du conseil exécutif, ou à celle du Premier ministre, l'Assemblée de Corse peut présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions législatives concernant le développement économique, social et culturel de la Corse. IV. – Les propositions adoptées par l'Assemblée de Corse en application de l'alinéa précédent sont adressées au président du conseil exécutif qui les transmet au Premier ministre, au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. V. – L'Assemblée de Corse est consultée sur les projets et les*

legislazione sul decentramento amministrativo dell'ultimo decennio, consente di registrare la chiara opzione per l'integrazione tra la "*décentralisation*" e la "*déconcentration*" con la "*différenciation*" e la "*simplification*". In tal guisa, nella legislazione d'Oltralpe sulle autonomie regionali e locali, «*uniformità*» e «*differenziazione*» divengono "*codici*" ermeneutici di un decentramento *«à la française»*[47].

In tale contesto evolutivo, molto sinteticamente richiamato, una specifica considerazione merita il peculiare percorso svolto dall'autonomia insulare della Corsica, la cui aspirazione ad un'ordinamento autonomo, come la gran parte delle regioni insulari d'Europa, affonda le proprie radici nella storia[48], ma anche nella condizione insulare[49].

Giova ricordare che con la riforma n. 82-214 del 2 marzo 1982[50] (*"statut particulier Deferre*"), la Corsica divenne una collettività dotata di istituzioni elettive e con uno status differenziato[51] in termini anticipatori rispetto all'avvio delle

---

*propositions de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la CorseElle dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis. Ce délai est réduit à quinze jours en cas d'urgence, sur demande du représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.Les avis adoptés par l'Assemblée de Corse en application du présent V sont adressés au président du conseil exécutif qui les transmet au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse. Les avis relatifs aux propositions de loi sont transmis par le président du conseil exécutif au Premier ministre ainsi qu'aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. V bis.-Le Premier ministre accuse réception des propositions qui lui sont transmises sur le fondement du présent article. Un rapport annuel indique les suites qui ont été données à ces propositions. Ce rapport est rendu public. VI. – Par accord entre le président de l'Assemblée de Corse et le représentant de l'Etat, celui-ci est entendu par l'Assemblée sur les suites que le Gouvernement entend réserver aux propositions, demandes et avis mentionnés aux I à IV".*

[47] V. C. Ricciardi, *Territorio e governo locale,* cit., 293 e ss. ; P. Piciacchia, *Dall'«unité-uniformité» alla «diversité-unité»: l'evoluzione del potere di sperimentazione locale in Francia nella prospettiva della differenziazione territoriale,* in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 1, 2019, p. 1 e ss.

[48] Per una ricostruzione delle radici storico-istituzionali dell'autonomia corsa, incentrate sulla Costituzione paolina del 1755 e su quella, che ne risulta diretta derivazione, del regno anglo-corso del 1794, vedi per tutti W. Mastor, *Il modello corso di Pasquale Paoli. La Costituzione del 1755,* in M. D'Angelo, R. Lentini, M. Saija (a cura di), *Il «decennio inglese» 1806-1815 in Sicilia. Bilancio storiografico e prospettive di ricerca (Atti del Convegno internazionale di studi, Fondazione «Giuseppe Whitaker», Palermo, 14-15 dicembre 2018)*, Soveria Mannelli, 2020, 273 e ss., con ampi riferimenti bibliografici.

[49] M.A. Maupertuis, *Insularità, globalizzazione e imprenditorialità: isole al bivio*, in G. Armao (a cura di), *Condizione e costi dell'insularità in Italia ed in Europa,* Soveria Mannelli, p. 23 e ss.

[50]52 Loi n. 82-214 du 2 mars 1982 portant *"statut particulier de la région de Corse. Organisation*", v. *legifrance.gouv.fr.* e Loi n. 82-659 du 30 juillet 1982 portant "*statut particulier de la région de Corse : competence*" in *legifrance.gouv.fr.*

[51]53 Legge n. 82-214 del 2 marzo 1982, poi sostituita dalla legge n. 91-428 del 13 maggio 1991 sullo statuto della collettività territoriale della Corsica, e, successivamente, dalla legge n. 2002-92 del 22 gennaio 2002. Queste leggi sono state sottoposte al *Conseil constitutionnel*. La prima è stata dichiarata non in contrasto con la Costituzione con decisione n. 82-138 DC del 25 febbraio 1982. Mente, con decisioni nn. 91-290 DC del 9 maggio 1991 e n. 2001-454 DC del 17 gennaio 2002, il *Conseil constitutionnel* ha dichiarato non conformi alla Costituzione varie disposizioni importanti delle leggi del 1991 e del 2002. Da tale giurisprudenza emerge che la Corsica è una collettività

regioni nel resto della Francia che avvenne nel 1986[52]. Tale percorso prosegue nel 1991[53] ("*statut Joxe*") puntando sulla differenziazione e riconoscendo la Corsica quale ente territoriale peculiare, "*collectivité territoriale de Corse"* alla quale vengono riconosciute più competenza e risorse finanziarie; mentre un Consiglio esecutivo viene affiancato all'Assemblea elettiva[54].

Occorre attendere poi un decennio e la ricordata legge n. 2002-92 del 22 gennaio 2002[55] ("*statut Jospin*") per assistere ad una nuova modifica dell'ordinamento della Corsica, con l'incremento delle competenze che ne rafforza le peculiarità, al quale segue la riforma costituzionale del 2003 (del 28 marzo 2003, n.276)[56] di riorganizzazione delle autonomie territoriali e costituzionalizzazione delle Regioni mentre il fallimentare "*processus de Matignon"*, pur coinvolgendo in un confronto durato quasi due anni esponenti del Governo e dell'Assemblea corsa al fine di delineare un nuovo quadro per l'autonomia dell'Isola in un contesto di pacificazione sociale, non consegue i traguardi auspicati.

È con la legge n. 2015-29 del 16 gennaio 2015: «*relative à la délimitation des régions»* e la legge n. 2015-991 del 7 agosto 2015 «*portant nouvelle organisation territoriale de la République»* ("*Loi NOTRe*") che vengono ridotte le regioni e se ne consolidano le competenze. Quest'ultima prevede, all'art. 30, la creazione della "*collectivité à statut particulier*" della Corsica in sostituzione della collettività territoriale e dei consigli dipartimentali della *Corsica del Sud* e dell'*Alta Corsica* (art 72, con effetti dal 1° gennaio 2018)[57].

Anche per l'unica regione francese nel Mediterraneo si apre una concreta

territoriale specifica e che essa è parte integrante della Repubblica, cfr. M. Bernard, *Les statuts de la Corse*, in *https://www.conseil-constitutionnel.fr,* 2002.

[52] Per maggiori dettagli v., tra gli altri, S. Benvenuti, *Questione corsa ed evoluzione del decentramento nell'ordinamento costituzionale francese: la legge 2002-92 del 23 gennaio 2002,* in *nomos-le attualità nel diritto*, 2002, 2, 73 e ss.

[53] Loi n. 91-428 du 13 mai 1991 portant "*statut de la collectivité territoriale de Corse*", in *legifrance.gouv.fr*.

[54] Su tale normativa si veda ancora S. Benvenuti, *Questione corsa ed evoluzione del decentramento nell'ordinamento costituzionale francese,* cit., 75 e ss.

[55] Va ricordato che il Consiglio costituzionale si è pronunciato sull'autonomia della Corsica con le decisioni nn. 82-138 DC del 25 febbraio 1982, 91-290 DC del 9 maggio 1991 e 2001-454 DC del 17 gennaio 2002. Dalla giurisprudenza costituzionale emerge che se essa deve ritenersi una collettività territoriale specifica, tuttavia va considerata parte integrante della Repubblica Cfr. W. Mastor, *La Corse dans la République,* in *Commentaire,* n.176, hal-03662164, 2021-2022, 741.

[56] Sulla quale v., tra gli altri, A. Mastromarino, *Decentrare "alla francese": la legge di riforma costituzionale n. 2003/276,* in *Politica del diritto*, 2/2004, 347 e ss. e P. Piciacchia, *Decentramento francese ad una svolta? La riforma costituzionale sull'organisation décentralisée de la République tra vecchie e nuove tendenze*, in *Nomos*-Le *attualità del diritto,* 3, 2003, 37 e ss., in dottrina francese v. per tutti J.-B. Auby, E. Douat, *La loi constitutionnelle relative à la décentralisation,* in *Droit administratif*, 4, 2003, 6 e ss.

[57] Tale passaggio ha consentito di inverare quanto previsto dalla riforma costituzionale del 2003 che ha introdotto in Costituzione la figura della *"collectivité à statut particulier*" e previsto che ogni altra collettività territoriale creata dalla legge avrebbe potuto sostituire una o più collettività

prospettiva di rafforzamento e differenziazione della *Collectivité de Corse*[58] attraverso la revisione dello Statuto di autonomia a partire dal riconoscimento formale della perifericità insulare[59].

Nel 2017 si completa un'ulteriore stadio dell'evoluzione dell'autonomia corsa. Ma è con le elezioni regionali della fine del giugno 2021[60] che il negoziato tra Ajaccio e Parigi, già avviato nella precedente legislatura[61], dopo la nuova vittoria della coalizione autonomista[62] guidata da G. Simeoni che ne ha confermato e rafforzato la *leadership*[63], riceve nuova linfa politica ed un'ulteriore propulsione.

Ciò ha condotto in pochi mesi alla presentazione del "*Rapporto Mestor*" ("*Rapport sur l'évolution institutionnelle de la Corse")*[64] che ha costituito la base per il negoziato con il Governo centrale per conferire una diversa morfologia costituzionale all'autonomia corsa ad *"territoire juridiquement inclassable"*[65].

---

territoriali richiamate dalla Carta fondamentale (comuni, dipartimenti e regioni), v. ancora C. Ricciardi, *Territorio e governo locale,* cit., p. 224 e ss.

[58] Si vedano al riguardo W. Mastor, *L'insularité saisie par le droit constitutionnel,* in *Constitution, justice, démocratie*, Mélanges en bhonneur du Prof. D. Rousseau., Paris, 2020, 457 e ss.; R. Colonna, *Vers un Statut d'autonomia pour la Corse*, 31.5.2023, in *isula.corsica.* Per analisi più risalenti v. A. Fazi, *La Corse et les régions insulaires de Méditerranée occidentale: bimpossible autonomie?* in *Ethnol. fr*., 2008, 38, 3, p. 437 e ss.; Id., *La recomposition territoriale du pouvoir. Les régions insulaires de la Méditerranée occidentale,* Ajaccio, 2009.

[59] S. Benvenuti, *La differenziazione territoriale nell'ordinamento francese: da fattore di disgregazione a strumento di integrazione?,* in *www.gruppodipisa.it*, 2/2020, p. 297 e ss.

[60] Per un resoconto degli esiti di quelle elezioni v. A. Fazi, *Territorial election in Corsica, 20-27 June 2021,* in *BLUE,* 1/2022, p. 68 e ss.

[61] In merito si veda ancora A. Fazi, *Les élections territoriales de 2017 en Corse: un triomphe et de lourdes incertitudes,* in *Pôle Sud,* 2008, 48(1), 149 e ss. e Id.,*La specialità nello statuto della Corsica: l'inizio di una nuova stagione,* in *Presente e Futuro*, n. 29, 2018, p. 29 e ss.

[62] Sulla complessa morfologia del movimento nazionalista corso v. A. Fazi, *The multilevel politics of accommodation and the non-constitutional moment: Lessons from Corsica,* in J. Lluch (ed.)*, Constitutionalism and the politics of accommodation in multinational democracies*, London, 2014, 132 e ss. e D. S. Siroky, S.Mueller, A. Fazi, M. Hechter, *Containing Nationalism: Culture, Economics and Indirect Rule in Corsica*, in *Comp. Political Studies,* 2020, p. 1 e ss.

[63] La fazione indipendentista della maggioranza autonomista ha perso consensi rendendo più agevole tale negoziato. La maggioranza che ha sostenuto Gilles Simeoni (lista "*Fà populu inseme*") al secondo turno ha conquistato il 40,64%, assicurandosi, grazie al premio di maggioranza, 32 seggi dell'Assemblea su 63. Ciò, peraltro, ha consentito di eleggere alla Presidenza una donna, tra le persone più rappresentative della coalizione e docente universitaria, Nanette Mauperthuis.

[64] Il corposo studio prende il nome dalla professoressa di diritto costituzionale all'Universita di Toulouse Capitole alla quale è stato affidato dall'esecutivo corso v. W. Mastor, *Rapport sur l'évolution institutionnelle de la Corse, remis au président de l'exécutif de la collectivité de Corse*, 11 octobre 2021, in *isula.corsica* poi pubblicato dalla stessa autrice con il titolo *Vers l'autonomie: Pour une évolution institutionnelle de la Corse*, Ajaccio, 2022. Va ricordato che il documento era stato preceduto da due Rapporti, sempre affidati a giuspubblicisti, il "*Rapport Carcassonn*e"del 2013 ed il "*Rapport pour un statut constitutionnel de la Corse*" (c.d. Talamoni) del 2018.

[65] Così ancora W. Mastor, *op.ult.cit*., p. 75.

Il Rapporto, infatti, non si limita a richiedere l'espresso riconoscimento dell'autonomia regionale della Corsica nella Costituzione francese e dei poteri normativi nelle materie ritenute di competenza regionale, ma anche una serie di modifiche ordinamentali e di tipo organizzativo della struttura della Collettività territoriale per rafforzare la democraticità delle sue istituzioni, razionalizzarne le funzioni, incrementarne l'efficienza[66], e, non ultimo, riconoscerne la specificità linguistica[67].

Lo studio si conclude affermando che l'accettazione che la diversità territoriale sia una ricchezza e non un ostacolo alla Repubblica non appare affatto «*rivoluzionario*»; risulta invece, contemporaneamente, "*una questione di coerenza per un paese membro dell'Unione europea*" e, per quanto riguarda la Corsica, "*di rispetto del principio democratico*".

Un'accelerazione imprevista è stata conferita al percorso di rafforzamento dell'autonomia regionale dalle forti contestazioni popolari conseguite nel marzo 2022 all'aggressione in carcere e poi alla morte del militante indipendentista Yvan Colonna[68].

---

[66] Il Rapporto, avvalendosi delle esperienze delle altre autonomie francesi e di quelle delle isole Méditerranée, individua ben 15 proposte*: – Fusionner certains agences et offices; – Permettre au président du Conseil exécutif de Corse d'ester en justice (demande ou défense) sur délégation de l'Assemblée pendant la durée de son mandat; – Permettre à l'Assemblée de Corse de déroger à titre expérimental à certaines dispositions de la loi sur habilitation législative; – Élire les membres de la commission permanente de l'Assemblée de Corse à la représentation proportionnelle au plus fort reste; – Confier la présidence de l'une des trois commissions organiques à un membre d'un groupe minoritaire, de l'opposition ou apparenté à l'un des deux; – Pour donner aux avis du CESEC leur fonction première qui est d'éclairer les élus, surtout dans le cadre des avis obligatoires, tenter d'instaurer une « bonne pratique » du délai raisonnable; – Élargir la conférence des présidents à la présidence du Conseil économique, social, environnemental et culturel (CESEC); – Déléguer la présidence de la chambre des territoires à un représentant des communautés de communes; – Création d'un référent politique jouant le rôle d'interface entre l'Assemblea di a Ghjuventù et le Conseil exécutif; – Consacrer l'existence du comité d'évaluation des politiques publiques dans le règlement intérieur de l'Assemblée de Corse. Réformer sa composition pour renforcer son indépendance (absence du conseil exécutif comme membre de droit) et son caractère démocratique (augmentation des citoyens tirés au sort); – Nomination d'un référent déontologique chargé de présider un comité de pilotage pour bâtir un plan anticorruption; Création de conférences citoyennes corses, appelées « Pievi », sur le thème du développement durable; – Insérer la Corse dans la Constitution; – Réviser la Constitution pour y insérer la possibilité de l'enseignement immersif des langues régionales.*

[67] Sul tema linguistico con riguardo alla Corsica v. A. Fazi, *How language becomes a political issue: Social change, collective movements and political competition in Corsica*, in *Int. Journal Sociology of Language,* 26(1), 2020, p. 119 e ss.

[68] Yvan Colonna era stato condannato all'ergastolo per l'omicidio del prefetto C. Érignac, avvenuto ad Ajaccio il 6 febbraio 1998. L'attivista indipendentista, ritenuto dai settori più estremi del nazionalismo corso un prigioniero politico, è stato aggredito il 2 marzo 2022 nella prigione di Arles per motivi religiosi ad opera di un detenuto fondamentalista islamico. Il ferimento e la morte di Colonna, avvenuta il 21 marzo, sono stati letti da alcuni gruppi indipendentisti corsi come un segno di ostilità che ha determinato l'insorgere di manifestazioni e proteste, in alcuni casi con scontri con la gendarmeria, in diverse città corse.

Il Presidente della Collettività Corsa, che peraltro era stato legale di Colonna, al fine di porre

Il Presidente Simeoni al fine di porre fine alle diffuse proteste ha richiesto l'apertura di una nuova fase nell'interlocuzione con il Governo Macron, ricevendo notevoli aperture, peraltro favorite dall'imminente conclusione della competizione elettorale per la Presidenza della Repubblica[69].

La piattaforma per la rivendicazione di maggiore autonomia con il riconoscimento in Costituzione e l'attribuzione di estese competenze normative è stata poi posta alla base del *Rapporto* presentato dal Presidente del Consiglio esecutivo[70] all'Assemblea il 5 luglio del 2023, che lo ha subito approvato con ampia

fine alle proteste ha chiesto l'apertura di una nuova fase nell'interlocuzione con il Governo centrale ("*Il faut aujourd'hui, au plus haut niveau de l'État, acter la nécessité d'ouvrir un nouveau cycle politique, dire clairement qu'il y a une question corse. Il faut respecter le suffrage universel mais, en même temps, impliquer tout le monde dans ce processus qui a vocation à clore un cycle de conflit et d'affrontements qui a duré près d'un demi siècle. Il faut ouvrir un nouveau cycle en mettant tout le monde autour de la table. La question institutionnelle, à mon avis, a vocation bien sûr à être au menu de ces discussions. Nous sommes porteurs d'une aspiration à la construction progressive d'un statut d'autonomie, de plein droit et de plein exercice*"), intervista del 10 marzo 2022 "Violences en Corse : "*Le retour au calme passe par des gestes publics forts", estime Gilles Simeoni, le président du Conseil exécutif de Corse*", *francetvinfo.fr.*

[69] Il Ministro dell'Interno e dell'Oltremare G. Darmanin ("*Nous sommes prêts à aller jusqu'à l'autonomie"*, 22.3.22) e lo stesso Presidente E. Macron, hanno infatti tempestivamente offerto le prime aperture sin dai giorni immediatamente successivi alla proposta del Presidente Simeoni. Ancora una volta, quindi, le spinte e le proteste indipendentiste hanno influito sul percorso dell'autonomia corsa. Va poi ricordato che già il 31 di maggio era stato poi presentato il Rapporto "*Vers un statut d'autonomie pur la Corse. Rapport d'information de la Commission des compétences législatives et réglementaires et pour l'évolution statutaire de la Corse"* presentato da R.Colonna, President de la CCLRESC.

[70] Il Rapporto del Presidente del Consiglio Esecutivo (n. 2023/E4/172) del 4 luglio 2023, in *isula.corsica* delinea le fondamenta del percorso riformatore: "*L'autonomie de plein droit et de plein exercice de la Corse introduirait donc, à la fois d'un point de vue organique et matériel, un nouveau modèle au sein de la Constitution française, adapté à ses spécificités de territoire insulaire méditerranéen : la capacité pour l'Assemblée de Corse, organe législatif de la Collectivité autonome de Corse, d'adopter ses propres lois dans le champ des compétences transférées, lesquelles ne concerneraient pas les domaines régaliens de l'Etat. Un statut d'autonomie certes innovant pour la tradition politique et constitutionnelle française, mais qui ne ferait qu'aligner la Corse sur le droit commun de la plupart des grandes îles ou grands archipels de l'Union Européenne, et notamment en Méditerranée. Le critère de l'insularité ressort en effet, tant dans les travaux que dans les retours d'expérience, comme une donnée objective souvent corrélée au plan institutionnel avec l'autonomie"* (8).

Il contesto entro il quale il percorso verso la riforma dell'autonomia corsa si è sviluppato è peraltro descritto nell'incipit del rapporto presentato dal Presidente del Consiglio esecutivo, J. Simeoni, all'Assemblea corsa "*Le présent rapport s'inscrit à un moment charnière du processus qui s'est ouvert le 16 mars 2022, au moment de la venue en Corse du Ministre Gérald Darmanin, en suite de l'assassinat sauvage en milieu carcéral d'Yvan Colonna et de l'émotion suscitée, notamment auprès de la jeunesse corse, et des manifestations engendrées par cet acte".*

maggioranza[71] dopo un articolato dibattito ancorando la riforma dell'autonomia corsa al concetto di insularità[72].

Il Presidente della Repubblica ha inteso sancire l'apertura del Governo centrale al percorso di riforma avviato su proposta delle istituzioni corse con una solenne dichiarazione espressa alla stessa Assemblea ad Ajaccio ("*Je suis favorable à ce que les spécificités de la communauté insulaire Corse soient reconnues dans la Constitution au sein d'un article propre, celle d'une communauté insulaire, historique, linguistique et culturelle*")[73].

Ne è scaturito un serrato negoziato con il Governo centrale (c.d. *processus de Beauvau*)[74] che si è concluso con un documento condiviso da sottoporre al voto dell'Assemblea della Corsica.

Prestando ossequio alla precisa richiesta del Governo centrale di una pre-

[71] *Assemblée de Corse, Deliberation* n. 23/089 AC, in *Autonomia,* july 5 th 2023, in *isula.corsica* (con 46 voti a favore, 16 contrari ed un astenuto), sulla base della proposta dell'esecutivo che prevede un forte rafforzamento delle competenze e la significativa estensione dell'autonomia fiscale e finanziaria. In particolare, il rapporto della prof. W. Mastor ha sottolineato ("*Le rapport doit, par voie de conséquence, être perçu comme un état des lieux dressé par une spécialiste de droit constitutionnel, qui, insulaire par ailleurs, a une connaissance concrète des identités qu'elle décrit. Et qui, partant des aspects qui peuvent être améliorés en droit, nourrie par la vingtaine des entretiens menés, formule des propositions",* 4) che la Corsica, nonostante il suo statuto successivo «*Deferire*» del 1982, lo statuto «*Joxe*» del 1991, lo statuto «*Jospin*» del 2002, la legge «*Notre*» di Jean-Michel Baylet che ha istituito la *Comunità della Corsica,* non ha alcun potere legislativo, né un'autorità di regolamentazione autonoma, e sottolinea che il potere di applicazione per l'adeguamento legislativo e regolamentare conferito alla Comunità di Corsica dall'articolo L. 4422-16 del CGCT ha dimostrato la sostanziale inefficacia.

[72] Il primo comma della previsione di modifica della Costituzione francese varato dopo l'accordo con il Governo centrale, recependo una chiara opzione formulata in sede di elaborazione dalla stessa Assemblea, àncora decisamente l'autonomia corsa alla "*insularità mediterranea*", in merito v. ancora W. Mastor, *L'insularité saisie par le droit constitutionnel,* in *Constitution, justice, démocratie*, cit., p. 459.

[73] Nel solenne discorso tenuto all'Assemblea della Corsica il 28 settembre 2023 (v. *Macron à Ajaccio: "Ayons l'audace de bâtir une autonomie à la Corse dans la République", lemonde.fr* ) il Presidente francese ha affermato: *"Il nous faut, en la matière, je le crois profondément, sortir de l'importation de tel ou tel référentiel, en miroir d'autres îles et régions de Méditerranée et d'Europe, pour bâtir un référentiel qui soit pleinement Corse, celui de la Corse dans la République. Pour répondre au besoin de reconnaissance et éviter de nouvelles confrontations, allons au-delà des totems pour les uns, des tabous pour les autres. Au fond, ayons l'audace de bâtir une autonomie à la Corse, dans la République. Cette autonomie doit être le moyen pour construire, ensemble, l'avenir sans désengagement de l'État. Ce ne sera pas une autonomie contre l'État, ni une autonomie sans l'Etat, mais une autonomie pour la Corse et dans la République"…."Je suis favorable à ce que les spécificités de la communauté insulaire Corse soient reconnues dans la Constitution au sein d'un article propre, celle d'une communauté insulaire, historique, linguistique et culturelle. Ces mots, je le souhaite, seront ceux de notre texte fondamental, des mots de respect et de reconnaissance".* La dichiarazione può essere consultata in *vie-publique.fr.*

[74] Il Gruppo di lavoro è stato costituito da Gérald Darmanin, Ministro dell'interno e dell'oltremare, incaricato a tal fine dal Presidente della Repubblica e dalle strutture ministeriali e da una delegazione di eletti della Corsica (Presidente del Consiglio esecutivo della Corsica; Presidente dell'Assemblea della Corsica; Presidenti e rappresentanti dei gruppi politici; Parlamentari della Corsica; Presidenti di Associazioni di Sindaci; Sindaci di Ajaccio e di Bastia), in merito alla fase

ventiva approvazione da parte delle istituzioni corse il testo è stato proposto dal Presidente del Consiglio esecutivo[75] all'Assemblea che, quasi all'unanimità (62 voti a favore su 63), nella seduta del 28 marzo 2024, ha approvato il testo da sottoporre al Governo ed al Parlamento francese[76].

Il progetto di modifica costituzionale, che declina i diversi profili dell'autonomia corsa, stabilisce, in termini di principio, al primo comma: "*La Corse est dotée d'un statut d'autonomie au sein de la République, qui tient compte de ses intérêts propres, liés à son insularité méditerranéenne et à sa communauté historique, linguistique, culturelle, ayant développé un lien singulier à sa terre*"[77].

Si tratta di un esplicito ancoraggio ai fattori fondanti l'autonomia e la specialità con un chiaro riferimento all'elemento insulare ed alla correlazione mediterranea, che riconnette la fondazione di esperienza regionale all'ordinamento costituzionale italiano ove i Padri costituenti hanno inteso consolidare e sviluppare gli "*elementi pregiuridici che hanno presieduto alla nascita dei primi embrioni di specialità*"… "*gli embrioni o gli spazi di autonomia speciale risalenti all'esperienza precostituzionale'*"[78].

Secondo gli auspici delle parti si potrebbe giungere all'approvazione della modifica costituzionale entro la fine dell'anno e, successivamente, procedere alla

---

negoziale ed agli sviluppi più recenti v. C. Faval, *La Corsica, "l'isola che non c'è" nella Costituzione francese. Osservazioni a margine del percorso della Cullettività di Corsica verso uno statuto di autonomia,* in *dpceonline.it*, 4/2023, p. 3227 e ss.

[75] Cfr *Rapport du President du Conseil exécutif de Corse,* consultabile in *isula.corsica* nel quale sono richiamati i passi fondamentali che hanno condotto alla complessa intesa tra Ajaccio e Parigi.

[76] Il Dibattito tenutosi il 28 marzo scorso all'Assemblea corsa può esser seguito in *isula.corsica*..

[77] Il progetto di articolo prevede poi: «2. *Les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptations justifiées par les spécificités de ce statut. La Collectivité de Corse peut être habilitée à décider de l'adaptation de ces normes dans les matières, les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique.*

*3. La Collectivité de Corse peut également être habilitée à fixer les normes dans les matières où s'exercent ses compétences, dans les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique.*

*4. La loi organique détermine également le contrôle exercé par le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel sur les normes prises en application des deux précédents alinéas, en fonction de leur nature, ainsi que leurs modalités d'évaluation. Les habilitations prévues par la loi organique aux deux précédents alinéas ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.*

*5. Le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui ne relèvent pas de la compétence de la Collectivité de Corse, adapter les dispositions de nature législative en vigueur aux spécificités de la collectivité, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure. Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis de l'assemblée délibérante et du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.*

*6. Les électeurs inscrits sur les listes électorales de Corse peuvent être consultés sur le projet de statut, après avis de l'assemblée délibérante, dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres».*

[78] Così A. D'Atena, *Passato, presente….e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *rivistaaic.it*, 4/2014, p. 5, il quale sottolinea al riguardo il rilievo delle "*radici antropologico-culturali degli enti ad autonomia speciale, i quali si fondano su solide identità collettive, di cui costituiscono la proiezione istituzionale".*

revisione dello Statuto ed al rafforzamento delle competenze normative e delle funzioni[79].

Per la Corsica, si tratterebbe di assumere una diversa qualificazione nell'ordinamento francese – sebbene con un articolo in Costituzione e non, come proposto dall'Assemblea corsa nella deliberazione richiamata, con un titolo intero -, superando quella, invero assai poco appropriata, di "*collectivité à statut particulier*"[80].

Questo "salto di qualità" dell'autonomia corsa, oltre a conferirle competenze e risorse[81], consentirebbe il raggiungimento di un traguardo storico a partire dal riconoscimento nella Carta fondamentale della "*insularità mediterranea*", accanto a quella delle altre isole facenti parte della Repubblica francese[82], che si ricollega direttamente alla tradizione costituzionale corsa.

## 3. *Regioni e compartecipazioni fiscali, la "predica utile" di L. Einaudi*

Avuto riguardo alle forme di finanziamento previste dal d.d.l. appena approvato dal Senato, va richiamata la scelta di ricorrere alle compartecipazioni

[79] Tra queste possono annoverarsi la protezione del patrimonio immobiliare (politiche urbanistiche e territoriali, politiche montane, agricole e forestali); una disciplina fiscale speciale (nuovo patto finanziario, di bilancio e fiscale, potere di modificare, regolamentare tutte le attuali imposte e tasse, di crearne nuove definendone base imponibile, aliquota, liquidazione, riscossione e di eliminare quelle esistenti); la preservazione delle peculiarità linguistiche e culturali (attraverso autonome politiche culturali e linguistiche); sostegno allo sviluppo economico e sociale (politiche turistiche, industriali, agricole, commerciali e artigianali, produzione di dati statistici economici, sociali e ambientali).

Per alcune anticipazioni sulle materie che la Regione intende rivendicare si veda poi l'intervista a M.A. Maupertuis, Presidente dell'Assemblea corsa *L'insularità possibile: il caso Corsica,* in *leurispes.it*, 4/2024.

[80] Nel contesto di tale invero assai vaga categoria rientrano i territori dell'oltremare, come Mayotte e Saint-Pierre-et-Miquelon, ma anche le *collectivités uniques* di Guyane e Martinique, la *métropole* de Lyon e la Ville de Paris.

[81] Come opportunamente ricordato la Corsica ha ottenuto competenze complessivamente più estese rispetto alle altre regioni e presenta talune prerogative, quali la prevista consultazione della sua Assemblea sui progetti di legge o di regolamento contenenti specifiche disposizioni che la riguardino. La Corsica, però, non dispone, al pari delle altre regioni metropolitane, di un potere legislativo e regolamentare autonomo, ma, similmente a quanto avviene per alcune *collectivités* dell'*Outremer*, le è riconosciuto il potere di richiesta del farraginoso adeguamento legislativo e regolamentare (ai sensi dell'art. L. 4422-16 del *Code général des collectivités territoriales)*, cfr. C. Faval, *La Corsica, "l'isola che non c'è" nella Costituzione francese*, cit., 3240.

[82] Si tratta dei dipartimenti e delle regioni d'oltremare di cui all'art. 73 della Costituzione francese sui quali vedi ancora C. Faval, *La Corsica, "l'isola che non c'è" nella Costituzione francese*, cit., 3240.

fiscali[83]. Questione, quella della finanza regionale, che va ritenuta consustanziale ai temi del rafforzamento delle competenze delle Regioni[84].

A questo riguardo giunge utile richiamare, nell'anno nel quale ricorre il 150' anno della nascita, la posizione assunta da Luigi Einaudi[85], padre costituente[86].

Nella prospettiva che ispirò la posizione dello statista piemontese era pienamente avvertita l'esigenza di dotare le Regioni e gli enti locali di poteri e di finanza

[83] In tal senso occorre ricordare che secondo le previsioni dell'art. 5 secondo comma del d.d.l. in esame l'intesa di cui all'articolo 2 *"individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione",* mentre a mente dell'8 secondo comma, "*la Commissione paritetica provvede altresì annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni",* prevedendosi nel prosieguo della disposizione le forme di adeguamento di tali compartecipazioni al gettito tributario.

[84] Per più approfondite considerazioni sul tema si vedano le riflessioni di G. Rivosecchi, *Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e norme costituzionali sulla finanza territoriale (art. 119 Cost.)*, al Convegno *v. supra,* il quale opportunamente sottolinea che la norma richiamata del d.d.l., adesso all'esame della Camera (n. 1665), sembra indicare *tassativamente* lo strumento delle compartecipazioni per il finanziamento delle funzioni trasferite, escludendo le c.d. "*riserve di aliquota*" (o "aliquote riservate") con le quali, invece, si intende la devoluzione alle Regioni di una quota del gettito di un tributo erariale unitamente alla facoltà di modificare le aliquote e alcuni elementi strutturali del tributo nei limiti di quanto previsto dalla legge statale. A questo riguardo giova sottolineare che, sia compartecipazioni che riserve di aliquota assicurano la coerenza al principio di territorialità del tributo, sancito dall'art. 119 Cost. e, di conseguenza, la correlazione tra il gettito fiscale e il territorio che tale gettito produce, incidendo quindi sull'approccio tendente alla centralizzazione dell'ordinamento tributario.

[85] Sullo statista piemontese (Carrù, 24 marzo 1874 – Roma, 30 ottobre 1961) la letteratura è assai vasta, si vedano, tra gli altri, R. Faucci, *Einaudi*, Torino, 1986; A. Giordano, *Il pensiero politico di L. Einaudi*, Genova, 2006; P. Silvestri, *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del Buongoverno,* Soveria Mannelli, 2008; R. Faucci, *Einaudi Luigi*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero: Economia,* Treccani, Roma, 2012, *ad vocem,* consultabile in *https://www.treccani.it/enciclopedia/luigi-einaudi_(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Economia)/;* A. Giordano, *Le regole del buongoverno. Il costituzionalismo liberale nell'Italia repubblicana,* Genova, 2016; D. Cadeddu, *Luigi Einaudi tra libertà e autonomia,* Milano, 2018; L. Tedesco (a cura di), *Luigi Einaudi e la Costituente,* Torino, 2020; AA.VV., *Luigi Einaudi 1961-2021,* in *Libro Aperto,* supp. al n. 105, 2021; A. Giordano (a cura di), *Luigi Einaudi e la politica*, Torino, 2021; F. Dandolo, *Luigi Einaudi tra le due guerre. Questioni sociali e banche,* con un saggio introduttivo di V. Torreggiani, Roma, 2022, e da ultimo, gli studi ricompresi nei volumi a cura di A. Quadrio Curzio, A. Roncaglia, *Luigi Einaudi (1873-1961) Eredità e attualità dopo 60 anni,* Roma, 2023 e di L. Tedesco, *Luigi Einaudi anglofilo e la carta. Dalla Consulta nazionale all'Assemblea costituente*, Roma, 2023 ai quali si rinvia per più ampi e puntuali riferimenti bibliografici anche sulla sterminata produzione scientifica e pubblicistica dell'Einaudi in merito alla quale è d'obbligo richiamare il contributo di L. Firpo, *Bibliografia degli scritti di Luigi Einaudi,* Torino, 1971.

[86] Un ragionamento più articolato sulla concezione di autonomia e finanza regionale può rinvenirsi nel mio contributo, al quale sia consentito rinviare: *Luigi Einaudi e l'autonomia regionale: una predica (ancora) utile per il "regionalismo differenziato*, in c.so di pubblicazione in *https://www.ildirittodelleconomia.it*, 1/2024.

propri, correlandoli, in modo tale che *«gli amministratori locali non possano ripararsi dietro ad un'autorizzazione che viene da Roma»*; partendo quindi dalla consapevolezza che soltanto attraverso la responsabilizzazione delle classi dirigenti politiche e la garanzia offerta ai cittadini di «*mandar[li] a spasso e… [di] sostituir[li] con amministratori più capaci*», si sarebbe potuto consentire alle autonomie ed alla cittadinanza di svolgere appieno il proprio ruolo[87].

Non vi può essere pieno esercizio dell'autonomia senza un'adeguata e chiara strutturazione della finanza regionale, ed in questo senso bene hanno fatto i redattori dei primi statuti regionali a delinearne i contorni, ma è parimenti vero che l'autonomia, per rappresentare un vantaggio per i cittadini, deve declinare puntualmente responsabilità finanziaria e politica, altrimenti degrada in privilegio per i ceti politico-burocratici dominanti e diviene strumento per deteriori politiche clientelari di accaparramento del consenso[88].

Invero, va ricordato che l'art. 119, secondo comma, Cost. prescrive che le Regioni hanno risorse autonome, stabilendo ed applicando: "*tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*", norma che poi prevede, al fine di chiudere il quadro di riferimento che le stesse dispongono "*di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio*"[89].

Resta cruciale, peraltro, nella ricostruzione dell'articolazione regionale dello Stato propugnata da Einaudi, l'intimo raccordo tra risorse e funzioni, di competenza delle Regioni e di pertinenza statale, rigettando un approccio rivendicazionista o, peggio ancora, riparazionista alla finanza regionale, volta ad incrementare

---

[87] Si veda l'intervento alla Costituente del 28 maggio 1947 in questo senso anche A. Giordano, *Il pensiero politico di Luigi Einaudi,* cit., 295.

[88] «*Nei paesi dove la democrazia non è una vana parola, la gente sbriga da sé la proprie faccende locali… senza attendere il là o il permesso dal governo centrale. Così si forma una classe politica numerosa, scelta per via di vagli ripetuti. […] La classe politica non si forma da sé, né è creata dal fiat di una elezione generale. Ma si costituisce lentamente dal basso; per scelta fatta da gente che conosce personalmente le persone alle quali delega la amministrazione delle cose locali piccole; e poi via via quella delle cose nazionali od inter-statali più grosse. La classe politica non si forma, tuttavia, se l'eletto ad amministrare le cose municipali o provinciali o regionali non è pienamente responsabile per l'opera propria. Se qualcuno ha il potere di dare a lui ordini o di annullare il suo operato, l'eletto non è responsabile e non impara ad amministrare. Impara ad ubbidire, ad intrigare, a raccomandare, a cercare appoggi. Dove non esiste il governo di se stessi e delle cose proprie, in che consiste la democrazia?*» L. Einaudi, *Il Buongoverno*, Bari-Roma, 2012, I, 55-56.

[89] Ancora G. Rivosecchi, *op. ult. cit.,* sottolinea opportunamente che rispetto alla "*riserva di aliquota*" risulta tuttavia preferibile la scelta delle compartecipazioni poiché essa appare più coerente rispetto alla ricordata previsione dell'art. 119, secondo comma, Cost., giusta quale gli enti sub-statali «*dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio*», giungendo alla conclusione che la previsione costituzionale sostanzialmente giungerebbe a precludere l'utilizzo delle riserve di aliquota, in presenza di un riferimento testuale esclusivamente diretto alle compartecipazioni al gettito, sicché la mera compartecipazione al gettito di tributi erariali risulta istituto sostanzialmente diverso dall'attribuzione di una frazione dell'aliquota fiscale.

trasferimenti finanziari che avrebbero determinato l'incremento della spesa pubblica, sovente improduttiva[90].

Le considerazioni con le quali termina la ricordata "*predica inutile"* dedicata alla finanza regionale recano un monito che, se ha obiettivamente preconizzato stagioni di finanza "allegra" delle Regioni, poi degenerata in gravi situazioni di disavanzo, risulta ancor valido: *"Se regioni, provincie, comuni devono ricorrere ad entrate proprie, nasce il controllo dei cittadini sulla spesa pubblica, nasce la speranza di una gestione sensata del danaro pubblico"*[91].

Si tratta di considerazioni vieppiù attuali oggi, nell'intrapreso percorso parlamentare del c.d. *regionalismo differenziato* in attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.[92], che impone analisi approfondite e scelte chiare che consentano di avere piena contezza degli effetti finanziari generati sugli attuali assetti[93].

Queste sono state soltanto avviate dal Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali[94] nel pre-

[90] Einaudi sottolineò la propria convinzione della necessità di una rigogliosa vita politica locale e si mostrò favorevole ad attribuire alle regioni un'adeguata potestà legislativa. Indipendentemente dalla forma assunta dalle autonomie locali si sarebbe comunque presentata la necessità di dotare l'ente territoriale di una capacità finanziaria propria, sebbene egualmente incidente sulla medesima fonte di quella statale, «*il reddito del contribuente*», strutturato su un sistema di compartecipazione con Stato e comuni, che avrebbe attribuito alla Regione «*un suo campo tributario… rivolto soprattutto alle imposte dirette*», condizione indispensabile per consentirgli di svolgere il ruolo di contropotere che Einaudi riteneva essenziale per il funzionamento di un ordinamento democratico in questo senso A. Giordano, *Le regole del buongoverno. Il costituzionalismo liberale nell'Italia repubblicana*, cit., 43.

[91] Ciò in quanto: "*se gli enti territoriali minori vivono di proventi ricevuti o rinunciati dallo stato, di proventi di cui lo stato ha bisogno per soddisfare ai compiti suoi, o vivono, come accade, addirittura di sussidi, manca l'orgoglio del vivere del frutto del proprio sacrificio e nasce la psicologia del vivere a spese altrui, dell'emulazione nel chiedere sempre e non essere mai contenti, del mettere innanzi sempre nuove querele per i torti del passato, anche di un passato remoto, segnalato talvolta dalla inerzia dei rappresentanti elettivi localizzare, e nuove rivendicazioni di risarcimenti per l'avvenire. Se si vuole che le regioni nascano sotto stella propizia, fa d'uopo non ripetere l'errore della impreparazione",* L. Einaudi, *Che cosa rimarrebbe dello Stato?,* in *Prediche inutili-dispensa VI*, Torino, 1959, 359.

[92] L. Violini, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, 2021 anche con riferimento all'ormai copiosa dottrina in materia.

[93] Va ricordato che vi erano all'esame del Senato norme di riequilibrio come quelle contenute nel d.d.l. Cost. n. 764 d'iniziativa popolare recante "*Modifica dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, concernente il riconoscimento alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, e modifiche all'articolo 117, commi primo, secondo e terzo, della Costituzione, con l'introduzione di una clausola di supremazia della legge statale e lo spostamento di alcune materie di potestà legislativa concorrente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato",* proposto dal "*Coordinamento per la Democrazia Costituzionale*", respinto dal Senato il 24 gennaio u.s.

[94] V. decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2023, istitutivo del Comitato tecnico-scientifico per l'individuazione dei LEP (CLEP), come noto presieduto dal Prof. S. Cassese.

supposto che debbano essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera *m*) Cost. nelle materie individuate dall'art. 116, co. 3, Cost.[95].

Come noto, però, l'inveramento della previsione costituzionale pone molteplici e complessi problemi, soprattutto di tipo distributivo, connessi all'attuazione del federalismo fiscale[96], dai quali discendono questioni imprescindibili come la determinazione omogenea del livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali[97] e dei correlati costi e fabbisogni standard, la concreta declinazione degli strumenti di perequazione e delle relative modalità di finanziamento, le forme di superamento dei divari insulari[98] sino al raccordo con le diverse forme di programmazione ed il rispetto dei vincoli di bilancio.

Tra i molteplici profili finanziari due vanno ponderati con maggior attenzione: il primo, quello che scaturisce dal novellato primo comma dell'art. 4 con obiettivi perequativi[99], l'altro, quello della scelta di procedere estendendo le forme di compartecipazione regionale al gettito statale per il finanziamento delle

---

[95] Il rapporto finale del CLEP, del 31 ottobre 2023, è consultabile in *https://www.affariregionali.it,* ed auspica opportunamente: *"che nelle fasi successive rimesse al Governo e al Parlamento sia posta particolare attenzione ad assicurare l'uniformità dei LEP su tutto il territorio nazionale, a garanzia di quelle aree del Paese nelle quali è inferiore il livello delle prestazioni effettivamente fornite dai pubblici poteri in ordine ai diritti civili e sociali".*

[96] Si vedano le considerazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio sui dd.dd.ll. n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario) in *https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/06/Audizione-UPB-autonomia_differenziata.pdf,* il quale precisa, con nitore, che: "*l'autonomia differenziata prevista dall'articolo 116 della Costituzione potrebbe portare a un sostanziale ridisegno dell'articolazione delle politiche pubbliche fra diversi livelli di governo con effetti potenzialmente significativi su livello, efficienza ed efficacia dei servizi pubblici e sulla loro distribuzione territoriale".*

[97] Occorre individuare, infatti, la spesa sostenuta in ciascuna Regione per il fascio di materie, per ciascuna materia e per ciascuna funzione esercitata dallo Stato; ma anche individuare i LEP ed i relativi costi e fabbisogni standard, sulla base delle prospettazioni formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard ed elaborate con il supporto di SOSE Spa (oggi SOGEI) ed l'ISTAT e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome.

[98] Si veda, da ultimo, l'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità alla Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità, il 1° febbraio 2024, *https://www.upbilancio.it* al riguardo ci si permette di rinviare per più ampie considerazioni in merito al volume che ho curato *Condizioni e costi dell'insularità*, cit.

[99] La seconda parte del primo comma prevede al riguardo: "*Qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie coerenti con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio e con riferimento all'intero territorio nazionale al fine di evitare disparità di trattamento tra regioni",* l'emendamento è stato presentato dai senatori De Priamo, Lisei, Spinelli, Zedda, Russo, Bucalo, Pogliese, Sallemi, Satta, Tubetti, Matera, Sigismondi, Mennuni, Balboni (FdI).

funzioni trasferite percorrendo una strada giustapposta a quella prospettata dallo statista ed economista piemontese.

Tali auspicati approfondimenti dovrebbero accompagnare una fase delicata quale l'approvazione e l'attuazione della disciplina applicativa dell'art. 116, terzo comma Cost., e saranno comunque affidati alla ponderazione del Parlamento e del Governo, anche attraverso l'apporto della Cabina di regia istituita dall'art. 1, commi 791-804, della l. 29 dicembre 2022, n. 197 ("*Legge di bilancio 2023*")[100].

## 4. *Alcune considerazioni conclusive*

Le tendenze in precedenza illustrate, che pur riguardano ordinamenti europei tra loro profondamente diversi, dimostrano come la spinta verso il rafforzamento della condizione insulare e delle forme di riequilibrio che le istituzioni sono chiamate a riconoscere assuma progressivamente rilievo. Parimenti nel diritto unionale, in presenza di un presidio come quello costituito dall'art. 174 TFUE (che comunque ha rappresentato un arretramento rispetto alle previsioni dell'art. 158 del Trattato di Amsterdam[101]), la condizione di insularità ha ricevuto riconoscimento dal Parlamento, dal Comitato delle Regioni e dal Comitato economico e sociale.

Nel sistema regionale italiano caratterizzato dall'originario disequilibrio, poi divenuto squilibrio persistente[102], la controversa attuazione del regionalismo differenziato – sul quale ha inteso riflettere questo Convegno – appare necessario

[100] La cabina di regia è previsto svolga la puntuale ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario nelle 23 materie (20 concorrenti e tre esclusive statali) in ordine alle quali può attuarsi il modello dell'autonomia differenziata, individuando quelle riferibili ai LEP, anche mediante la ricognizione della spesa storica statale a livello regionale per le stesse funzioni. L'organismo interministeriale deve altresì determinare i LEP ed i relativi e fabbisogni standard con il supporto della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, rispettando il vincolo degli equilibri di bilancio, che, in virtù della scelta di invarianza della spesa, dovranno svolgersi nel rispetto dei vigenti stanziamenti. Tra gli in merito si veda G. Casilli, *Verso la necessaria determinazione dei LEP: la Cabina di regia governativa, tra "pre-intese" e DDL "Calderoli"*, in *https://www.ipof.it*.

[101] Che, giova ricordarlo, prevedeva al primo comma che "*Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale*", mentre al secondo "*In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali"*.

Sui rapporti tra le due disposizioni si veda il pionieristico studio di P. Fois, *Il regime delle isole nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. sarda*, 1999, 903 ss.; sia consentito altresì richiamare il mio studio *Insularità e perequazione infrastrutturale nell'ordinamento europeo,* in *StrumentiRES,* 3/2015, consultabile in *https://iris.unipa.it*.

[102] Così l'assai efficace prospettazione di G. Silvestri, *Lo squilibrio originario (e persistente) del regionalismo italiano,* in R. Bin, F. Ferrari (a cura di), *Il futuro delle Regioni,* Napoli 2023, 283 e ss.

che vada condotta "*in porto nella maniera migliore possibile",* con il concorso di tutti coloro che esprimono, oltre le posizioni di parte, una "*cultura del regionalismo"*[103].

Non può tuttavia revocarsi in dubbio che la differenziazione regionale dovrà, comunque, risultare compatibile con il principio di solidarietà, posto a base della finanza territoriale dall'art. 119 Cost., del quale quello di coesione insulare, con le sue peculiarità, è specificazione, garantendo quei "*legami di solidarietà tra la popolazione regionale ed il resto della Repubblica*" declinati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 118 del 2015, alla luce degli artt. 2, 3 e 119 Cost.) e che rendono impercorribile – come osservato – ogni scorciatoia incentrata sull'uso distorto del concetto di "*residuo fiscale*", con "*l'intento, neppure tanto dissimulato, di attenuare il peso della solidarietà interregionale*"[104].

In un contesto in profondo mutamento tale solidarietà non può prescindere dal considerare, ed in termini sostanziali, il principio di coesione insulare quale snodo essenziale.

In merito, se si è dovuta cogliere la limitata attenzione nel percorso del disegno di legge sul regionalismo differenziato, almeno nella fase iniziale, peraltro in linea con le leggi di bilancio degli ultimi due anni, risulterà rilevante l'apporto che potrà fornire la Corte costituzionale con l'imminente prima sentenza sulla portata del principio sancito dall'art. 119, sesto comma, Cost.

Per altro verso, va la rilevata limitata considerazione nei confronti della condizione di insularità in sede di perlustrazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Come risulta dal Rapporto finale della CLEP, infatti, essa è stata considerata esclusivamente con riguardo a "*Porti e aeroporti civili. Grandi reti di trasporto e di navigazione*"[105] e non ha quindi costituito elemento per considerare e quantificare

---

[103] Cfr. A. M. Poggi, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *https://www.federalismi.it*, 3/2024, xiv. ed A. Mastromarino, *La prospettiva comparata nel dibattito sulla differenziazione regionale in Italia,* in *dirittiregionali.*it, 1/2024, la quale opportunamente afferma che: "il nostro non è che uno dei tanti paesi che si stanno confrontando o si sono confrontati con l'esigenza di riconoscere un certo grado di asimmetria all'interno del sistema", sicché "se decentrando intendiamo confrontarci con la democrazia costituzionale, è a un decentramento capace di (ac)cogliere le differenze che dobbiamo aspirare; a un decentramento, cioè, che sappia tradurre sul piano istituzionale l'asimmetria che caratterizza la realtà geografica, economica, sociale e culturale del vivere in comunità".

[104] Così ancora G. Silvestri, *Introduzione ai lavori,* in A. G. Arabia, A. Iacoviello, G. M. Napolitano (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano,* Milano, 2020, 28, il quale opportunamente ricorda che "*LEP (Livelli essenziali delle prestazioni: art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.), fabbisogni e costi standard siano criteri utilizzati in rigoroso ordine logico e cronologico. Se si invertissero i tempi, si potrebbero determinare, ad esempio, fabbisogni non dedotti dalle realtà effettive delle singole Regioni, ma da calcoli astratti basati solo sulle funzioni e non sul soddisfacimento dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. Vi sarebbe una palese violazione degli artt. 2 e 119".*

[105] Cfr. Rapporto finale CLEP, cit., 117 e ss., la tematica in questione è stata approfondita dal sottogruppo n. 7.

i LEP con riguardo ad altre materie (basti pensare ad istruzione, sport, energia) sulle quali comunque incide, ed in taluni casi in forma assai significativa[106].

Il principio di coesione insulare, sebbene introdotto in Costituzione con ampia condivisione, rimane quindi sostanzialmente atrofizzato senza tradursi in conseguenze concrete nella legislazione, nei piani e programmi, rischiando di divenire ulteriore elemento che perpetua lo stato di svilimento e degrado che attanaglia l'autonomia[107].

Per un verso occorre, nuovamente, attendere le statuizioni di una pronuncia del Giudice delle leggi[108] per poter assistere alla declinazione di un principio costituzionale non ancora divenuto diritto vivente[109], ma del quale va comunque ribadita, a conclusione di queste pur frammentarie considerazioni, la piena riconducibilità al "*bonum humanum simpliciter*"[110] .

---

[106] Il rifermento all'insularità si rinviene, infatti, soltanto con riguardo alla relazione del sottogruppo n. 7. – "*Porti e aeroporti civili. Grandi reti di trasporto e di navigazione"* nel contesto del quale si fa esplicita menzione "*art. 119, comma 6, Cost. da leggere in combinato disposto con art. 3, comma 2, Cost., volto al riconoscimento delle peculiarità delle Isole e la promozione delle misure necessarie per rimuovere svantaggi derivanti dall'insularità*", così ancora Rapporto finale CLEP, cit., 120.

[107] Che, con consueta efficacia, ha descritto recentemente in A. Ruggeri, Sliding Doors *per il prossimo futuro dell'autonomia regional: degrado o ripresa?,* in R. Bin, F. Ferrari, *Il futuro delle Regioni,* cit., 215 e ss.

[108] Come avvenuto – lo ha sottolineato recentemente S. Staiano, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *www.federalismi.it,* n. 7/2023, iv e ss. – nel caso della legge costituzionale n. 3 del 2001, alla quale ha posto parzialmente rimedio la Corte costituzionale, con una copiosa giurisprudenza di "*riscrittura*" (o di scrittura *ex novo*, come è avvenuto per le norme transitorie, mancanti in quella legge), che sovrappone una propria "*politica giurisprudenziale*" alla politica degli organi della rappresentanza.

[109] Nel senso preminente fornito dal sintagma, utilizzato in molteplici contesti ed in diverse accezioni, per indicare – in termini i sintetici e con la conseguente limitata determinatezza – la *communis opinio* che emerge dalla dottrina e dalla giurisprudenza in ordine all'interpretazione da offrire ad una determinata disposizione. Secondo una condivisibile ricostruzione, infatti, la declinazione del formante fondamentale del diritto vivente (la "*coscienza sociale*"), nel nostro Paese è conseguita proprio «*alla riflessione condotta dalla Corte costituzionale che con la propria giurisprudenza ha riconosciuto espressamente il suo valore*» in tal senso v. S. Chignola, *Diritto vivente. Ravaisson, Tarde, Hauriou,* Macerata, 2020. Se il diritto è "*un contrappunto di statica e dinamica: esso sedimenta le forme che danno stabilità alle interazioni umane e al contempo innesca quei processi espansivi che ne producono una costante evoluzione"*. Ne emerge un'ambivalenza costitutiva che se per un verso ripete, dall'altro esalta "*i protocolli tipici della socialità umana: l'abitudinarietà, la serialità, il potere*", ne discende che la connotazione preminente del diritto diviene quindi la tendenza, tipica dell'abitudine umana, a mutare traiettoria (tendenza alla variazione), che le istituzioni a un tempo inibiscono ed eccitano, fa del diritto una pratica vivente, aperta all'uso creativo.

[110] Per ritornare così al pensiero dello studioso che questo Convegno ha voluto ricordare, il prof. F. Teresi, il "*bene umanamente pieno di tutti i componenti la comunità*", concetto di politica di origine tomistica al quale ha ispirato la sua interpretazione del diritto costituzionale (se ne può ascoltare la relazione all'Assemblea del Comitato per le riforme elettorali, tenutasi a Palermo il 9 giugno 1992, *https://www.radioradicale.it*).

Resta tuttavia impregiudicato che per dare effettivamente attuazione al principio introdotto dall'art. 119, sesto comma, Cost. e far fronte ai molteplici divari territoriali, resi ancor più accentuati dalla condizione insulare e dalla allocazione nel Mezzogiorno di Sardegna e Sicilia[111], siano necessari modelli innovativi e "*soluzioni inedite*"[112] che nel contesto del regionalismo differenziato responsabile e collaborativo[113], e delle forme di riequilibrio che esso impone, potranno, auspicabilmente con maggiore possibilità, esser individuati e delineati.

A conclusione di queste considerazioni può quindi affermarsi che l'attuazione del regionalismo differenziato debba ritenersi ineludibilmente connessa, per esser coerente con quanto previsto dall'art. 116 terzo comma Cost., all'adozione concreta di puntuali "misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità" di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. e, conseguentemente, alla preliminare determinazione di specifici livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP), declinati per tutte le materie involte e quindi non limitati, esclusivamente, al settore del trasporto aereo e marittimo.

---

[111] Si vedano in merito le analisi e quantificazioni presentate da V. De Bonis, *nell'Audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto alla Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità*, Roma, 1 febbraio 2024, consultabile in *upbilancio.it*., S. Prati, *nell'Audizione dell'ISTAT sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto alla Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità*, Roma, 14 dicembre 2023, consultabile in *istat.it*, nonché da M. Bucci, E. Gennari, G. Ivaldi, G. Messina, L. Moller, *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, in Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (*Occasional Papers*), n. 635, luglio 2021.

[112] Così E. D'Orlando, *Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dall'insularità e sulle relative misure di contrasto alla Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità*, Roma, 21 febbraio 2024, *datt*., 2, la quale sottolinea come tale iniziativa può essere agevolata dal fatto di collocarsi in una fase di attuazione del dettato costituzionale, cruciale e da tempo attesa, riferendosi, in particolare, all'inveramento del modello di relazioni finanziarie tra i livelli di governo delineato dall'art. 119, c. 1-5 Cost., specifica *milestone* del *PNRR (M1C1-119/120),* annoverata tra le c.d. *riforme abilitanti*, che rende non più eludibile la determinazione dei *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* (LEP) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ed i relativi costi e fabbisogni standard.

[113] Si vedano, da ultimo, le considerazioni di A. Ruggeri, *L'autonomia regionale oggi, dal punto di vista della della Costituzione*, in *dirittiregionali.it* e di C. Tubertini, *Qualche riflessione sugli sviluppi del nostro regionalismo, a partire dal modello regionale di Gaspare Ambrosini*, in *Antologia di Diritto Pubblico* n. 1/2024, 43 e ss. oltre quelle, con diversi accenti, ma con una valutazione unanime, dei relatori del Convegno.

# Regioni e politiche europee di coesione

di Gabriella De Giorgi Cezzi*

Sommario: 1. Sui concetti di "coesione" e di "coesione territoriale". – 2. Le origini del concetto: la coesione territoriale. – 3. Una particolare idea di territorio. – 4. Il livello nazionale di governo. L'Agenzia per la coesione territoriale: storia di una morte annunciata. – 5. La crisi pandemica e il PNRR: dal conflitto al dialogo fra politiche ordinarie e politiche di coesione.

## 1. *Sui concetti di 'coesione' e di 'coesione territoriale'*

La coesione è fenomeno che sotto il profilo logico-sistematico – nella sua duplice accezione di funzione-compito e di funzione-scopo – ha natura e consistenza prima di tutto politica e poi anche sociale, economica e territoriale[1].

Il suo obiettivo finale è l'integrazione europea e il conseguimento di un'unità politica tra realtà eterogenee, ben più complesso e pregnante rispetto a quello iniziale di una integrazione economica.

Il tema dell'integrazione rapportato alla coesione ha suscitato il quesito di fondo se le declinazioni dell'integrazione, territoriale ed economica – dunque l'integrazione per coesione e l'integrazione tramite mercato – evochino logiche confliggenti o invece complementari. La progressiva consapevolezza che quelle di mercato si sono rivelate inadatte all'obiettivo della coesione, e hanno anzi contribuito ad acuire le disparità di sviluppo[2], anche interne, ha portato a chiedersi[3] se visione economica (della cura degli interessi tramite mercato, per la capacità dell'attività di regolazione di superare i divari territoriali) e visione solidaristica (politiche di coesione) lungi dall'essere confliggenti, sarebbero perfino complementari, poiché sarebbe lo stesso principio di concorrenza a non poter prescindere dalla progressiva eliminazione o riduzione dei divari territoriali.

In questa rinnovata prospettiva, la coesione si pone a un tempo come un

* Ordinario di Diritto amministrativo, Università del Salento.

[1] Per una disamina dei diversi significati della coesione e dell'accezione giuridica secondo il recepimento a livello europeo e nazionale si veda, specialmente, F. Manganaro, *Politiche di coesione*, in *Enc. dir. Tematici*, vol. III, Milano, 2022, 839 ss; P.L. Portaluri, G. De Giorgi Cezzi, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in Id. (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi,* a cura di L. Ferrara, D. Sorace, Firenze, vol. II, 2016, 9 ss.

[2] S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002, 36.

[3] A. Zito, *Mercati (regolazione dei)*, in *Enc. dir. Annali*, vol. III, Milano, 805 ss.

'indicatore' della «statualità dell'ordinamento europeo»[4] suppletivo/integrativo delle endemiche sue carenze di democraticità e di rappresentatività degli interessi, motore di un sistema pluralista e policentrico che involge tutti i possibili rapporti tra le diverse figure soggettive pubbliche e private operanti sui livelli territoriali dell'Unione[5], vero e proprio principio «costituzionale» e uno dei pilastri fondanti dell'intero ordinamento europeo[6], una sorta dunque di sintesi verbale indicativa di un processo di 'invenzione' della statualità europea che rimanda ad altri processi simili[7] e ne riproduce le logiche.

## 2. *Le origini del concetto: la coesione territoriale*

Prevista inizialmente solo come coesione economica e sociale nell'Atto unico europeo del 1986 e poi nel Trattato di Maastricht del 1992, la coesione si è affermata nella sua accezione anche territoriale con il Trattato di Lisbona, così ingenerando quel concetto, insieme unitario e ripartito, collegato all'obiettivo del diritto unionale di tipo solidaristico che con la coesione si specifica nello scopo della riduzione del divario e del ritardo di sviluppo tra i vari territori regionali e, al contempo, al suo ruolo servente alla crescita dell'UE sulla base della consapevolezza che il potenziale economico dell'Unione può pienamente svilupparsi solo con il coinvolgimento di tutte le regioni, ovunque situate[8]. Il diritto d'attuazione (artt. 4, 174-178 TFUE) ha poi fornito la base giuridica alla coesione, ora considerata in termini unitari come "economica, sociale e territoriale"[9] e configurata come obiettivo verso cui convergono tutte le politiche e le azioni dell'Unione al fine di "promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione", attra-

[4] L. Azzena, *Il principio di coesione come indicatore del quantum di statualità dell'ordinamento europeo*, in *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, a cura di G. Colombini, Napoli, 2011, 103 ss.

[5] F. Spagnuolo, *La coesione sotto la lente del diritto amministrativo europeo*, in *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, a cura di S. Cimini, M. D'Orsogna, Napoli, 2011, 161 ss.

[6] A. Claroni, *Le politiche di coesione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, *Diritto amministrativo speciale*, vol. IV, *La disciplina dell'economia*, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, 3793 ss.; L. Mezzetti, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale e dell'Unione europea*, Torino, 2014, 83 ss.

[7] J.M. Blanquer, M. Milet, *L'invention de l'Etat. Hauriou et Duguit et la naissance du droit public moderne*, Paris, 2015.

[8] Sull'evoluzione della cultura dello sviluppo, che incorpora il fine della coesione v. S. Cassese, *Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 580.

[9] Secondo la disciplina dell'art. 4 TFUE per cui "l'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: c) coesione economica, sociale e territoriale".

verso misure volte "a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite", con il corollario che particolare attenzione è da rivolgere "alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna" (art. 174 TFUE).

La coesione si mostra dunque nelle sue differenti declinazioni come "un'unità tripartita"[10] il cui collante è il principio di solidarietà degli Stati membri, sia pure sempre declinato in una logica di sviluppo che si vuole armonioso dell'intera Unione. È in questa stratificazione concettuale che può dunque vedersi quella sorta di torsione e contaminazione di cui si è detto fra spinte solidaristiche ed economiche, ma anche la risalente cornice ideale che, soffocata dalla primazia della regolazione economica, ha ripreso vigore quando l'intera 'nazione' europea è apparsa marginale ed essa stessa incubatore di marginalità.

In particolare la coesione declinata in senso territoriale parte dall'idea che "le persone non dovrebbero trovarsi in alcuna situazione di svantaggio ascrivibile al luogo in cui vivono o lavorano nell'Unione europea"[11] e opera su di un duplice piano, quello europeo e quello nazionale, attraverso relazioni imperniate attorno ai canoni della sussidiarietà, del decentramento e dell'autonomia e su di un modello di azione di tipo integrato e concertato[12] che consente, da un lato, un'applicazione flessibile, mutuata all'oggetto dell'intervento e ai suoi destinatari e, dall'altro, forme di collaborazione tra gli attori impegnati in processi di sviluppo territoriale[13]. Il partenariato diviene, dunque, *modus agendi* privilegiato capace di legittimare un coinvolgimento pieno – e, simmetricamente, di conseguire una responsabilizzazione consapevole – dei portatori di interesse[14].

Dopo il Libro verde sulla coesione territoriale del 2008[15], la strategia «Europa 2020», col suo enfatico *incipit*[16], indica nella diversità e non nella omologazione fra i territori "un punto di forza" e fonda su questa prospettiva il fondamentale

---

[10] P.L. Portaluri, G. De Giorgi Cezzi, *La coesione politico-territoriale*, cit., 10.

[11] In questo senso si veda Commissione europea, *Un nuovo partenariato per la coesione, convergenza, competitività, cooperazione*. Terza relazione sulla coesione economica e sociale, 2004.

[12] F. Manganaro, *Aspetti istituzionali delle politiche di coesione*, in *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, a cura di S. Cimini, M. D'Orsogna, cit., 5 ss.; Id., *Politiche di coesione*, cit., 853.

[13] P.L. Portaluri, G. De Giorgi Cezzi, *La coesione politico-territoriale*, cit., 12.

[14] F.F. Tuccari, *Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, in P.L. Portaluri, G. De Giorgi Cezzi, *La coesione politico-territoriale*, cit., 70.

[15] Comunicazione della Commissione del 6 ottobre 2008 "*Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*".

[16] «Dalla tundra ghiacciata del circolo artico alle foreste tropicali della Guyana, dalle Alpi alle isole della Grecia, dalle città globali di Londra e Parigi alle cittadine e ai villaggi vecchi di secoli, l'UE racchiude una diversità territoriale straordinariamente ricca».

obiettivo della "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" in linea con il diritto primario dell'Unione attento al rispetto delle identità territoriali e, soprattutto, dei patrimoni regionali e delle autonomie locali, in un percorso, ormai segnato, che attualmente è giunto all'Agenda territoriale 2030[17], la quale, riprendendo aspetti affrontati su scala urbana dalla rinnovata carta di Lipsia del 2020[18], indica nelle politiche di coesione territoriale lo strumento in cui trova espressione compiuta l'idea di uno sviluppo equilibrato e armonioso tra tutti i livelli territoriali secondo i principi di sussidiarietà e di unificazione per differenze[19].

## 3. *Una particolare idea di territorio*

La coesione territoriale evoca così nuove forme di spazialità (i c.d. soft spaces) che superano l'idea originaria del territorio come spazio fisico identificato da confini politico-amministrativi e ne comportano la ricomposizione sulla base di elementi quali obiettivi, programmi, piani, progetti[20], che richiamano qualificazioni eterogenee (in senso geografico e localizzativo, ma anche funzionale e valoriale) e sul piano operativo richiedono ambiti ottimali di intervento (optimal size) connotati da maggiore flessibilità e modularità nelle relazioni interne tra i soggetti coinvolti ed esterne[21]. Evidenti sono i riflessi sul piano organizzativo e su quello sistemico.

Sotto il primo aspetto, emergono nuovi centri di imputazione ritenuti, per la loro flessibilità anzitutto strutturale, adatti a perseguire gli obiettivi di crescita previsti dalla strategia «Europa 2020»[22], mentre sul piano sistemico si assiste

[17] *Agenda territoriale 2030. Un futuro a tutti i luoghi*, adottata in Germania il 1° dicembre 2020 dai Ministri responsabili dei settori della pianificazione territoriale, sviluppo e/o coesione territoriale.

[18] *Carta di Lipsia. Il potere di trasformazione delle città per i beni comuni*, adottata il 30 novembre 2020.

[19] Secondo l'Agenda territoriale 2030 la coesione è lo strumento che consente "di promuovere uno sviluppo territoriale equilibrato e armonioso tra e all'interno di paesi, regioni, città e comuni, nonché garantire un futuro a tutti i luoghi e a tutte le persone in Europa, basandosi sulla diversità dei luoghi e sulla sussidiarietà. Consente maggiori pari opportunità, compreso l'accesso ai servizi pubblici per le persone e le imprese, ovunque si trovino. La coesione territoriale rafforza la solidarietà per promuovere la convergenza e ridurre le disparità tra i luoghi più ricchi e quelli con prospettive meno prospere o che stentano a decollare. Aiuta tutti i luoghi a ottenere i migliori risultati sfruttando le proprie risorse attraverso investimenti basati sul territorio. In questo modo si arreca beneficio all'Europa nel suo insieme e ad ogni singolo paese".

[20] Sottolinea che "la politica di coesione prescinde dalla definizione di un territorio e di un ambito predeterminato di beneficiari, ma è orientata dall'obiettivo di realizzare politiche di sistema, graduate in relazione agli scopi, quali infrastrutture, ricerca, innovazione, digitalizzazione, e così via" S. Cassese, *Dallo sviluppo alla coesione*, cit., 588.

[21] F.F. Tuccari, *Politiche europee di coesione territoriale*, cit., 68.

[22] Si pensi alle macro-regioni o euro-regioni, ai gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT) e ai gruppi euroregionali di cooperazione (GEC).

all'affermarsi di un policentrismo decisionale che finisce per erodere il concetto di sovranità statale, risaltando soprattutto il livello locale, inteso nella dimensione prettamente urbana e in quella territoriale-regionale.

In quanto sistema di relazioni in cui si concentra un insieme di "asset" che costituiscono il potenziale competitivo di un territorio[23], la città è vista, per un verso, come il luogo ottimale per uno sviluppo che tenda a superare le eventuali condizioni di svantaggio del territorio di riferimento e, per altro verso, come dimensione ideale per preservare e valorizzare le diversità che ne costituiscono anche risorse 'identitarie'. Questa consapevolezza emerge dal fronte europeo, prima che nazionale, e riflette l'intento di ricercare nuove soluzioni per gli squilibri di tipo socio-economico e ambientale (in termini di inclusione sociale, erogazione dei servizi pubblici, promozione delle fonti energetiche rinnovabili, sviluppo del verde, contenimento del consumo del suolo), ma anche ambiti ottimali per il perseguimento di obiettivi ben più ambiziosi (lotta alla crisi economica, al cambiamento climatico, alla riorganizzazione istituzionale negli ordinamenti interni)[24].

La dimensione territoriale, specificamente regionale, emerge già a partire dagli inizi degli anni '90 (nell'ambito del progetto Europe 2000) e proprio le politiche di coesione sono state il bacino per l'emersione dell'idea di un'Europa delle Regioni e delle Macroregioni, ritenute soggetti ideali per un dialogo diretto con le istituzioni comunitarie nel perseguimento degli obiettivi comunitari attraverso la leva dello sviluppo locale.

La Macroregione europea diviene dunque un nuovo soggetto della governance comunitaria, connotato da elementi comuni agli altri attori istituzionali e, al contempo, del tutto peculiari. Essa si basa sull'idea di territorio inteso come area che include territori di Stati diversi, associati da relazioni comuni da un punto di vista geografico, socio-economico e culturale, che decidono di valorizzare condividendo percorsi progettuali. La Macroregione è proprio per questo strumento di cooperazione per la realizzazione di strategie di sviluppo territoriali, improntate peraltro a un metodo che enfatizza i processi decisionali che muovono dal

[23] R. Camagni, *Per un concetto di capitale territoriale*, in *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, a cura di D. Borri, F. Ferlaino, Milano, 2009, 66.

[24] G. De Giorgi Cezzi, *La coesione politico-territoriale nella dimensione del governo del territorio*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 24, 3. Sul piano organizzativo, si consideri, ad esempio, il Consiglio delle autorità regionali e locali, poi Comitato europeo delle regioni, quale organo consultivo rappresentativo delle istanze regionali e locali nel quadro istituzionale europeo; sul piano funzionale, quello urbano è specifico ambito di intervento della programmazione della politica di coesione 2021-2027, rilevando come uno dei cinque obiettivi strategici ("Un'Europa più vicina ai cittadini") dei fondi (Fesr, Fse+, Fondo di coesione, Feamp). Sulla dimensione urbana delle politiche europee, v., tra gli altri, E. Tatì, *L'Europa della città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, 2020; L. Grazi, *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Milano, 2012.

basso e coinvolgono attivamente gli attori sociali. La natura funzionale dell'ente permette di superare il concetto tradizionale del limite politico-amministrativo, potendosi accomunare territori di Stati diversi e non necessitando neanche la predefinizione dell'estensione, appunto variabile a seconda delle caratteristiche comuni e degli obiettivi condivisi[25].

In definitiva, sebbene quello delineato resti un processo in corso di sperimentazione, esposto ancora a insidie e resistenze degli Stati membri[26], il sistema di governo multidimensionale che si realizza con l'effettiva inclusione del livello regionale nelle politiche europee e col riconoscimento della sua complementarietà rispetto alla politica istituzionale, appare coessenziale alle politiche di coesione, proprio perché modello duttile per il coordinamento delle diverse politiche e delle relative fonti di finanziamento, sganciato dalle legislazioni e procedure nazionali che, nella loro diversità, frappongono inevitabilmente ostacoli all'integrazione regionale[27].

## 4. *Il livello nazionale di governo. L'Agenzia per la coesione territoriale: storia di una morte annunciata*

Sul piano nazionale l'assetto organizzativo preposto alle politiche di coesione è apparso al contrario frammentato, non unitario, disarticolato in segmenti di competenza slegati, attribuiti a una pletora di enti, organi e uffici non coordinati che, paradossalmente, disaggregano già il concetto di coesione territoriale sotto il profilo organizzativo, dando così origine ad almeno quattro dimensioni distinte, riferibili ad altrettanti plessi amministrativi separati: la dimensione finanziaria, concernente la programmazione, l'erogazione e la gestione dei fondi

[25] A.L. Tarantino, *La strategia UE per la creazione di macroregioni europee a carattere interregionale e transnazionale*, in P.L. Portaluri, G. De Giorgi Cezzi, *La coesione politico-territoriale*, cit.

[26] A. Piraino, *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 3, 9; il punto è evidenziato già da S. Cassese, *Etats, Regions, Europe*, in *Pouvoirs*, 1981, 20.

[27] Allo stato attuale, esistono quattro Macroregioni munite della relativa "Strategia" (la Regione del Mar Baltico del 2009; del Danubio del 2010; la Regione Adriatica-Ionica del 2014; la Regione Alpina del 2015). Nel suo T*erzo rapporto sull'attuazione delle strategie macroregionali* (del 23 settembre 2020) la Commissione evidenzia che queste strategie hanno: contribuito a migliorare la qualità dell'acqua attraverso una migliore gestione delle sostanze pericolose rilasciate in mare e un migliore monitoraggio dei mari Adriatico e Ionio; contribuito a migliorare lo stato delle acque attraverso una cooperazione rafforzata tra la pianificazione della gestione dei bacini idrografici e la prevenzione dei rischi di inondazione; aiutato a sviluppare le condizioni per la connettività ecologica nella regione alpina attraverso la realizzazione di infrastrutture verdi; sostenuto la capitalizzazione della conoscenza e la condivisione della ricerca e dell'innovazione, rafforzando le strategie di specializzazione intelligente, la creazione di cluster tecnologici sovranazionali e il potenziamento della collaborazione tra industria, pubblica amministrazione e università.

pubblici destinati alle politiche di coesione territoriale; quella regionale e locale, riguardante la cooperazione e il coordinamento tra i diversi livelli territoriali di governo e l'integrazione tra le rispettive politiche di coesione territoriale; quella delle aree urbane e delle economie territoriali a esse collegate e infine quella delle aree rurali[28].

Il modello dell'Agenzia per la coesione territoriale – così come si è definito nel decennio della sua breve vita, dall'istituzione nel 2013[29] sino alla sua soppressione nel 2023[30] – ha nella sua storia il germe della morte annunciata. In questo senso è soprattutto il tradimento del modello-agenzia, in presenza di una figura soggettiva di impostazione neo-centralista sotto il profilo sia dell'organizzazione che dell'azione.

Manca così nella legge istitutiva la scelta per il modello organizzativo della struttura federativa 'a rete' di relazioni fra l'agenzia nazionale e le agenzie e le strutture tecniche omologhe esistenti a livello regionale e locale[31], proprio dell'operatività delle agenzie amministrative (come nell'esempio delle agenzie ambientali), mancanza che costituisce la premessa non solo per un indebolimento del profilo del coordinamento ma anche della sua sconfessione, ponendosi l'Agenzia in potenziale competizione con altre agenzie o organismi nazionali; e perciò, anziché concentrare o integrare le competenze a fini del raccordo organizzativo (anche rispetto alle strutture responsabili della coesione in ambito regionale, urbano e rurale) è apparsa essa stessa soggetto necessitante di un coordinamento con tali enti ed organi[32].

Anche sotto il profilo funzionale l'Agenzia non godeva di autonomia gestionale, ma solo organizzativa, contabile e di bilancio, con l'effetto di una diarchia con la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per le politiche di coesione) che ha finito per egemonizzarla per aspetti nevralgici quali la definizione dello Statuto, la nomina del Direttore generale e l'esercizio di poteri d'indirizzo e di vigilanza, ma soprattutto nell'impostazione centralistica che marginalizza i livelli infra-statuali e mortifica il modello partenariale proprio delle politiche europee di coesione. Con almeno tre conseguenze: il ruolo partecipativo eventuale e meramente consultivo assegnato a Regioni ed enti locali; la sostituzione della Presidenza del Consiglio all'Agenzia nel dialogo proprio della fase ascendente di collaborazione con le Regioni; la riduzione dell'Agenzia a soggetto che si occupa della coesione territoriale intesa nella dimensione prettamente finanzia-

[28] P.L. Portaluri, G. De Giorgi Cezzi, *La coesione politico-territoriale*, cit., 17.

[29] Ai sensi dell'art. 10 decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125.

[30] Ai sensi dell'art. 50 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41.

[31] P.L. Portaluri, G. De Giorgi Cezzi, *La coesione politico-territoriale*, cit., 18.

[32] F. Manganaro, *Politiche di coesione*, cit., 850.

ria, cioè in chiave prettamente di vigilanza e di esercizio di poteri sostitutivi nel segmento della gestione dei fondi strutturali europei[33]. È dunque quest'insieme di profili organizzativi e funzionali ad aver condotto all'ineffettività dell'Agenzia per la coesione territoriale nell'esperienza nazionale, e a poter dire che la sua soppressione nel 2023 è solo l'epilogo di una morte annunciata[34].

## 5. *La crisi pandemica e il PNRR: dal conflitto al dialogo fra politiche ordinarie e politiche di coesione*

La crisi pandemica ha determinato, come noto, un radicale ripensamento delle politiche europee in tema di coesione, proprio per la necessità di colmare divari territoriali che la crisi ha acuito ed esasperato. Al ricorso iniziale ai residui fondi strutturali[35] è seguito l'impegno per un poderoso intervento di sostegno finanziario per favorire la ripresa economica, secondo un disegno (*Next Generation Eu* e *Recovery and Resilience Facility*) che prevede la predisposizione di piani nazionali che la Commissione è chiamata a valutare e approvare sulla base di

[33] P.L. Portaluri, G. De Giorgi Cezzi, *La coesione politico-territoriale*, cit., 18.

[34] Il comma 1 dell'art. 50 decreto-legge n. 13/2023, nel sopprimere l'Agenzia per la coesione territoriale ed attribuire le relative funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri – che succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi all'Agenzia e ne acquisisce le risorse umane, strumentali e finanziarie, con conseguente incremento della dotazione organica della Presidenza del Consiglio dei ministri – precisa che le risorse umane includono il personale di ruolo dirigenziale e non dirigenziale, nonché il personale con contratto di lavoro a tempo determinato che risulta in servizio presso l'Agenzia per la coesione territoriale alla data di entrata in vigore del decreto. È confermata e accentuata quella opzione di neoaccentramento delle politiche di coesione e dei relativi modelli organizzativi preannunciata con il D.P.C.M. 23 ottobre 2022 che fra i ministeri senza portafoglio aveva previsto quello per gli Affari Europei, le Politiche di Coesione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e attuata con il successivo D.P.C.M. 12 novembre 2022, secondo cui il ministro è delegato a esercitare le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei ministri o all'Autorità politica delegata per la coesione territoriale, relativamente alla materia delle politiche per la coesione territoriale, il Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonchè per gli interventi finalizzati allo sviluppo del Mezzogiorno e al riequilibrio territoriale (art. 3, comma 1).

[35] Regolamento Ue 30 marzo 2020, n. 2020/460 e Regolamento UE 23 aprile 2020, n. 2020/558; decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni nella l. 17 luglio 2020, n. 77, capo XI, art. 231-236. La nuova Programmazione 2021-2027 aggancia l'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale a cinque obiettivi strategici (competitività, resilienza ecologica, connettività regionale, inclusione sociale, sviluppo urbano e rurale) e, oltre a confermare i precedenti fondi strutturali, introduce una significativa novità con la previsione del Just Transition Fund (cui si collega un nuovo piano nazionale il PN JFT), concepito come uno strumento fondamentale per sostenere i territori maggiormente colpiti dalla transizione verso la neutralità climatica e prevenire l'esacerbarsi delle disparità regionali. Non a caso il PN JFT è indirizzato al Sulcis–Iglesiente e a Taranto, aree in cui si concentrano le produzioni ad alta intensità di carbonio.

undici criteri, tra i quali la resilienza economica, la coesione, la transizione verde, la digitalizzazione.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è così espressione non solo di una rinnovata centralità della programmazione nazionale, sul modello di quella degli anni '60 e '70 dello scorso secolo, ma anche del radicale ripensamento della relazione tra politiche di coesione e politiche pubbliche ordinarie indebolite proprio dall'esternalizzazione della questione dei divari territoriali dalla politica di coesione europea e nazionale. La coesione economica, sociale e territoriale diviene perciò obiettivo esplicito da realizzare anche con le politiche generali nazionali e non solo con la politica di coesione: è una svolta dopo decenni di separazione, se non di vero e proprio conflitto, tra politica ordinaria e politica di coesione[36]. Gli ambiti di azione privilegiati sono quello del riequilibrio delle condizioni di accesso ai diritti di cittadinanza, con investimenti in infrastrutture sociali e della ricomposizione della divaricazione quali-quantitativa tra sistemi produttivi regionali (la c.d. quota sud) [37].

È stato però notato che tutti i bacini finanziari esistenti (le risorse della coesione 2014-2020; quelle del ciclo 2021-2027; le dotazioni del PNRR; quelle della coesione nazionale-PSC) continuano ad assumere strategie, logiche e approcci diversi, soprattutto rispetto al territorio, senza quel necessario coordinamento tra la politica di coesione, comunitaria e nazionale, e il PNRR, in una visione organica e unitaria delle reciproche azioni. Si tratta inoltre di politiche ancora troppo ancorate alla logica delle quote che riproducono e perpetuano due degli errori tipici dei programmi di spesa della politica di coesione: quello di guardare alla quantità della spesa da certificare come un fine in sé e non un mezzo diretto a produrre ricadute concrete nei territori di maggior fabbisogno conseguendo target ben definiti e di sposare la dinamica spontanea delle richieste che ha per presupposto l'esistenza di imprese attive [38].

---

[36] Si veda in questo senso il Rapporto Svimez del 28 novembre 2022 su L'*Economia e La società del Mezzogiorno – Parte IV – Il PNRR e oltre: Riforme, divari di cittadinanza e driver di sviluppo.*

[37] La quota sud è una riserva di spesa per investimenti contabilmente favorevole alle regioni meridionali e rappresenta il 40% – 210,6 miliardi – delle risorse allocabili territorialmente. Va peraltro notato che il Sud del ciclo 2021-2027 è un Sud 'allargato' in quanto le mappe territoriali in base alle quali sono distribuite le risorse sono sostanzialmente mutate rispetto a quelle del ciclo 2014-2020. Le regioni meno sviluppate sono infatti 7, con l'aggiunta alle attuali 5 (Campania, Calabria, Puglia, Basilicata e Sicilia) anche di Molise e Sardegna, già considerate regioni in transizione. Queste ultime sono ora tre con l'inclusione, oltre all'Abruzzo (già presente nella passata programmazione) di Umbria e Marche in precedenza considerate regioni più sviluppate). Sul punto si veda il Rapporto Svimez, L'*Economia e La società del Mezzogiorno*, cit.

[38] Si veda il Rapporto Svimez, L'*Economia e La società del Mezzogiorno*, cit., in cui è evidenziato che altresì è proprio il profilo del coordinamento a restare irrisolto pur nella previsione di un tavolo tecnico a ciò dedicato come il Comitato per l'Accordo di partenariato la cui gestione era affidata all'Agenzia per la Coesione, mentre andrebbero rafforzati e integrati luoghi "riconosciuti" per l'esercizio di compiti di indirizzo e sorveglianza (DPCoe-NUVAP, MEF) attribuendo loro funzioni ulteriori di rilevazione ed

In definitiva, c'è ancora una lunga via di ammodernamento istituzionale e culturale che separa le politiche per la coesione dalla realizzazione degli obiettivi che si propone, oggi esposta al rischio ulteriore di un accaparramento di risorse, secondo logiche che spesso con quegli obiettivi contrastano.

interpretazione di dati, analisi, reporting e sorveglianza sugli avanzamenti e valorizzate e messe in rete le altre strutture esistenti presso le amministrazioni nazionali e regionali che sorvegliano e interpretano l'attuazione delle diverse politiche sul territorio, non solo con riferimento all'avanzamento finanziario, ma anche in relazione alle modalità attuative e ai risultati raggiunti. Ricorda Svimez che le due relazioni del DPCoe (marzo e ottobre 2022) indicano fra gli interventi più a rischio quelli che vedono come soggetti attuatori gli enti territoriali beneficiari di risorse distribuite dalle amministrazioni centrali su base competitiva – e questo per una molteplicità di fattori: la competizione tra territori espone infatti al rischio di mancato assorbimento da parte del Mezzogiorno; manca una clausola di salvaguardia che consenta la riallocazione su base nazionale in vaso di mancato assorbimento della riserva Mezzogiorno; le amministrazioni scontano un cronico deficit di rafforzamento e riqualificazione degli organici pubblici, profilo questo aggravato dal fatto che nell'ambito del PNRR non risulta mai ammesso il ricorso alla rendicontazione di quota parte dei costi del personale, anche se assunto a tempo determinato, mentre al contrario sono ammissibili al finanziamento i costi riferiti alle attività fornite da esperti esterni -, e l'ambito degli strumenti di incentivazione per le imprese, in quanto l'allocazione delle risorse è guidata dalla dinamica spontanea delle richieste delle imprese. Contro queste logiche il contratto di sviluppo è invece indicato come lo strumento di politica industriale "attiva" per il Mezzogiorno, in quanto "tra i pochi interventi selettivi in grado di agire sul miglioramento strutturale dell'apparato produttivo dell'area (intercettando i flussi di reshoring industriale attesi nell'area del mediterraneo)".

# Le politiche di coesione e il ruolo delle Regioni

di Fabrizio Tigano

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il senso delle politiche di coesione. – 3. Le difficoltà europee in tema di coesione. – 4. Le difficoltà "interne" di coesione. – 5. Le alterne fasi attraversate dall'Unione europea. – 6. Le alterne fasi attraversate dall'ordinamento interno: cenni al caso della Sicilia. – 7. Cenni sulle radici storiche che giustificano la coesione europea. – 8. Il "risveglio" dell'Unione a seguito della pandemia da Covid 19. – 9. Le nuove prospettive di sviluppo. – 9.1. Il Fondo per una transizione giusta. – 9.2. Il Piano nazionale per il Sud 2030. – 9.3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. – 10. Conclusioni.

## 1. *Premessa*

La politica regionale e di coesione dell'Unione europea trova attuazione attraverso diversi strumenti, di cui i principali sono il Fondo di sviluppo regionale[1], il Fondo di coesione[2] e il Fondo sociale[3], impegnando il bilancio unionale fino ad un terzo delle sue possibilità[4].

[1] Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è uno dei principali strumenti finanziari della politica di coesione dell'Unione europea; si prefigge di contribuire ad appianare le disparità esistenti fra i diversi livelli di sviluppo delle regioni europee e di migliorare il tenore di vita nelle regioni meno favorite. Un'attenzione particolare è rivolta alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, come le regioni più settentrionali, con densità di popolazione molto basse, e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Il FESR persegue due obiettivi principali:

- gli investimenti a favore della crescita e dell'occupazione, finalizzati a rafforzare il mercato del lavoro e le economie regionali;
- la Cooperazione territoriale europea, volta a rafforzare la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale all'interno dell'UE.

[2] Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) è, congiuntamente ai Fondi strutturali europei, lo strumento finanziario attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo in chiave economica, sociale e territoriale e la rimozione dei relativi squilibri in attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione italiana e dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il FSC si propone, dunque, di dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi al finanziamento ordinario (nonché a quello comunitario ed al contestuale cofinanziamento nazionale) rivolti al riequilibrio economico e sociale.

[3] Il Fondo sociale europeo (FSE) è stato istituito con il trattato di Roma per migliorare la mobilità dei lavoratori e le opportunità di impiego. I suoi compiti e le sue norme operative sono stati successivamente rivisti allo scopo di riflettere gli sviluppi della situazione economica e occupazionale negli Stati membri, nonché l'evoluzione delle priorità politiche definite a livello dell'UE.

[4] Gli strumenti principali per le politiche di coesione 2021-2027 sono quattro:

- il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che contribuisce alla correzione dei principali squilibri regionali nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino (articolo 176 TFUE);

Si tratta di una politica sulla quale, fin dal Trattato di Roma del 1957 (quando l'istituzione era la CE), si è puntato con decisione[5].

Ciò è fisiologico e tutt'altro che sorprendente: si stima, infatti, che la coesione sia un punto essenziale per assicurare ragion d'essere ed effettività alla istituzione europea, ponendosi in complementare correlazione con le tumultuose recenti fasi di crescita e crisi economica, ma anche con l'imprevista – e forse non sufficientemente meditata – espansione territoriale (tanto da investire il più ampio tema delle relazioni con l'Est europeo un tempo appartenente al blocco sovietico e della stessa esistenza di invalicabili confini politico-geografici quali Colonne d'Ercole oltre le quali l'espansione è in grado di determinare reazioni anche di carattere bellico).

A questo si aggiungano i profondi mutamenti istituzionali, che, via via, hanno affiancato alla prospettiva economica e mercatoria originaria, l'idea che l'unificazione dovesse assumere carattere politico ed investire il campo sociale e lo sviluppo dei territori riparando ad originarie e tuttora esistenti divaricazioni.

---

- il Fondo sociale europeo (FSE, dal 2021 denominato Fondo sociale europeo Plus – FES+), che ha l'obiettivo di promuovere all'interno dell'Unione le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale (articolo 162 TFUE);
- il Fondo di coesione (FC), istituito per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti (articolo 177 TFUE) negli Stati membri con un reddito nazionale lordo (RNL) pro capite inferiore al 90% della media UE;
- il Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund* – JTF), strumento fondamentale per sostenere i territori maggiormente colpiti dalla transizione verso la neutralità climatica e prevenire l'esacerbarsi delle disparità regionali.

[5] Le politiche di coesione hanno precise basi giuridiche, fondamentalmente gli artt. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE), ed il loro obiettivo è la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo regionale, ai sensi degli articoli 174, 175 e 176 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), a sua volta modificato dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, entrato in vigore l'1 dicembre 2009, il quale ha operato la modifica del TUE (Trattato di Maastricht del 1992) e Trattato istitutivo CE di Roma del 1957. Dopo l'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale nel 1975, con l'adesione della Grecia nel 1981, di Spagna e Portogallo nel 1986, i fondi si inseriscono in una più generale politica di coesione, che tra il 1988 ed il 1992 mette in evidenza alcuni principi e criteri. Particolare considerazione è rivolta alle regioni più povere e più arretrate, attraverso una programmazione pluriennale, l'orientamento strategico degli investimenti ed il coinvolgimento di partner regionali e locali. Nel 1993, a seguito della stipula del Trattato di Maastricht si istituiscono il Fondo di coesione, il Comitato delle regioni e si incardinano le politiche di coesione in linea con il principio di sussidiarietà, determinando un forte aumento delle risorse inserite in bilancio (nel 1995 vi è un obiettivo di intervento nei confronti di regioni disabitate di Finlandia e Svezia). A partire dal 2000 sovviene la c.d. "strategia di Lisbona", le cui priorità sono la crescita, l'occupazione e l'innovazione. L'avvento di nuovi stati, 10 nel 2004, 2 (Bulgaria e Romania) nel 2007, 1 (Croazia) nel 2013, influisce sulle voci di bilancio destinate agli interventi di coesione, ferma restando l'importanza della crescita e dell'occupazione nella programmazione 2007-2013.

Le politiche di coesione, dunque, costituiscono un nervo centrale degli interventi posti in essere dall'Unione europea a fini di integrazione, che vanno di pari passo con l'idea secondo la quale l'interlocuzione, a fini di sviluppo sociale, economico e territoriale, non vada limitata agli Stati nazionali, ma debba innervarsi a livello regionale e, attraverso quello, anche a livello locale.

Tali politiche prendono atto dei divari esistenti, la cui attuale latitudine e longitudine risulta particolarmente complessa: l'idea è, cioè, che "*dalle Alpi alle piramidi e dal Manzanarre al Reno*", gli standard di "vivibilità", in termini sociali economici e territoriali, in conformità ad obiettivi posti e condivisi, vadano sempre garantiti, di modo che la vita di ciascun cittadino comunitario non possa essere condizionata dal luogo ove risiede[6].

Da un lato, infatti, vi è il divario Nord-Sud, sia a livello europeo che nazionale; dall'altro lato, vanno considerate le contraddizioni sorte a seguito della estensione ad Est dell'Unione, laddove il tema non è soltanto inerente alle politiche economiche e di bilancio, ma investe – il che è non meno preoccupante – il tema dei diritti (anche e soprattutto quelli fondamentali) e della solidarietà (fra Stati e, sia consentito, anche fra cittadini e persone, compresi i migranti).

In questo contesto si innestano, come è stato rilevato da più parti, tensioni politiche e spinte centrifughe, nonchè i "ritrovati" – ma c'è qualcosa, purtroppo, *d'antico* in questa reviviscenza – nazionalismi, in diretta concorrenza con l'idea di fondo delle politiche unionali e con l'esistenza stessa dell'istituzione europea, la quale faticosamente annaspa nel tentativo di recuperare evidenti *deficit* di legittimazione, legati talora a politiche economiche non sufficientemente avvedute (ed oggi, non a caso, profondamente riviste).

Orbene, il tema del regionalismo differenziato, ove declinato in questa luce, rischia di perdere la sua matrice legittimante e giustificativa, già segnata dalla ambiguità di una disposizione, il comma 3 dell'art. 116 della Costituzione riformata nel 2001, da più parti additata come foriera di conflitti in grado di portare,

---

[6] Per quel che concerne gli obiettivi strategici, i principi e le priorità, sono ritenuti fondamentali la semplificazione delle procedure e l'aumento dell'efficacia degli investimenti dell'UE.

Gli undici obiettivi tematici impiegati nella politica di coesione 2014-2020 sono stati sostituiti da cinque obiettivi strategici per il FESR, l'FSE+, il Fondo di coesione e il FEAMP attraverso cinque obiettivi politici a sostegno della crescita per il 2021-2027 per un'Europa:

1. più intelligente (trasformazione economica innovativa e intelligente);
2. più verde e a basse emissioni di carbonio;
3. più connessa – mobilità e connettività regionale alle TIC;
4. più sociale attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
5. più vicina ai cittadini, attraverso lo sviluppo sostenibile e integrato delle aree urbane, rurali e costiere mediante iniziative locali.

Durante il periodo 2021-2027 il finanziamento avverrà attraverso il quadro finanziario pluriennale (QFP) ed il «*Next Generation EU*» (NGEU); la politica di coesione sarà inoltre finanziata in parte dal QFP e, nel caso di alcuni programmi, dal NGEU.

se non alla disgregazione dello Stato, ad un ulteriore (bisognerà vedere in qual misura) assottigliamento (e forse metamorfosi) della stessa nozione di sovranità, aggravata dal rapporto spesso conflittuale tra regioni ed enti locali.

## 2. *Il senso delle politiche di coesione*

Le politiche di coesione si muovono in una direzione che, in tesi, dovrebbe essere pienamente condivisa, ma rispetto alla quale esistono problemi di non poco momento, come testimonia l'estemporanea uscita del Regno Unito dall'UE (la c.d. *Brexit*), forse non adeguatamente ponderata, ma pur sempre espressione della volontà popolare. Altrettanta superficialità, sia detto per inciso, si è registrata nella valutazione dei suoi effetti sulle dinamiche di coesione, cui le politiche in esame sono direttamente funzionali.

Tale sottovalutazione, legata all'idea che si tratti di una scelta scellerata ed estemporanea frutto di una contingenza politica e sociale interna, ha fatto sì che non sia stato adeguatamente compreso il fenomeno traumatico cui si è assistito ed il disagio che manifesta in modo eclatante. Si tratta, invece, di un dato sul quale riflettere.

Altrettanto superficiale e pericoloso sarebbe, *mutatis mutandis*, porsi in un'ottica esclusivamente critica nei confronti delle istanze di autonomia che oggi in Italia si traducono nella richiesta di attuazione dell'art. 116 c. 3, ancorchè esse abbiano notoriamente radici profonde, cui non sempre è stata assicurata la giusta rilevanza. La storia degli ultimi 150 anni del Regno d'Italia e della Repubblica Italiana, del resto, stanno lì a testimoniare quanto cruciale sia il tema e quanto difficile sia, già a livello interno, "*fare gli italiani*".

## 3. *Le difficoltà europee in tema di coesione*

In parallelo, è oggi altrettanto difficile – anche in relazione ad allargamenti non sempre ponderati sul piano territoriale ed allo svolgimento di politiche espansionistiche su cui dovrebbe riflettersi in modo più pacato esaminando il quadro storico-politico degli ultimi cinquanta anni – *fare i cittadini europei.* E lo è a maggior ragione in un'epoca nella quale la statualità è di suo in grave crisi e la cui pesante eredità non è agevolmente trasmissibile ad una istituzione, ancora fragile – occorre prenderne atto – come l'Unione europea: la coesione è, dunque, un obiettivo che più si persegue, più tende ad allontanarsi, anche a causa di personalismi, nazionalismi, esigenze contingenti e piccoli o grandi egoismi, dettati dalla crisi economica che ha investito il globo, affrontati, almeno in una prima fase, imponendo politiche rigorose che hanno indebolito gli Stati (come la Grecia e la stessa Italia) in nome del c.d. *equilibrio finanziario*.

## 4. *Le difficoltà "interne" di coesione*

La coesione a livello nazionale, prima ancora di quella europea, del resto, è già un problema di non poco momento.

L'Italia ha trovato una sua certa coesione sociale, al di là di politiche (soprattutto a livello amministrativo) accentratrici (ma non per questo necessariamente miopi: si pensi all'epoca crispina ed al ruolo svolto da Vittorio Emanuele Orlando) solo grazie alla Grande guerra; ma è stata poi investita dai problemi non solo sociali ma anche economici che ne sono derivati, consegnandola al ventennio fascista, in cui è stato ulteriormente aggravato il *gap* con le autonomie (all'epoca non vi erano nemmeno le regioni), già segnato dagli allegati A e B alla legge del 1865 n. 2248, pur con l'adozione del Testo unico degli enti locali nella metà degli anni '30, abbandonato progressivamente solo con la tardiva attuazione dell'art. 128 della Costituzione a partire dal 1990.

Una voce autorevole e ben nota sul tema era quella di Don Sturzo, nel cui appello ai *liberi e forti* si rinvengono molte delle idee che stanno alla base delle attuali politiche di coesione, conferendo loro, come si diceva, un sapore *nuovo, anzi d'antico*: "*Ad uno Stato accentratore tendente a limitare e regolare ogni potere organico e ogni attività civica e individuale, vogliamo sul terreno costituzionale sostituire uno Stato veramente popolare, che riconosca i limiti della sua attività, che rispetti i nuclei e gli organismi naturali – la famiglia, le classi, i Comuni – che rispetti la personalità individuale e incoraggi le iniziative private … vogliamo la riforma della burocrazia e degli ordinamenti giudiziari e la semplificazione della legislazione, invochiamo il riconoscimento giuridico delle classi, l'autonomia comunale, la riforma degli Enti Provinciali e il più largo decentramento nelle unità regionali*". Pur non facendo parte dell'Assemblea costituente, è certamente anch'egli un Padre dei principi di autonomia, decentramento e solidarietà sanciti dalla Carta costituzionale e poi fatti propri dall'Unione europea. L'appello di Don Sturzo – sia detto *per incidens* – ha avuto un'eco decisiva in questa fondamentale sede, ma non – come spesso accade – all'epoca della sua pubblicazione, nel 1919, se si pensa che la marcia su Roma è del 1922.

## 5. *Le alterne fasi attraversate dall'Unione europea*

L'Europa, dal canto suo, ha attraversato fasi di disgregazione e fasi in cui, in qualche modo, anche prima del 1957, sono state poste in essere politiche di coesione: si pensi al periodo napoleonico, segnato non solo da eventi bellici, ma da riforme estremamente significative in un'ottica non semplicemente nazionale (o nazionalistica), ma votata alla diffusione di principi nuovi di libertà, eguaglianza e fratellanza. Gli effetti della rivoluzione francese, con tutte le fasi di contrasto e di ripensamento (il fallimentare Congresso di Vienna e la utopica Restaurazione,

anzitutto), hanno costituito un *humus* su cui sono stati edificati i principi fondamentali e condivisi che nell'istituzione europea odierna hanno trovato puntuale riscontro nella fase di fondazione con il Trattato di Roma del 1957.

## 6. *Le alterne fasi attraversate dall'ordinamento interno: cenni al caso della Sicilia*

Per quanto riguarda la coesione interna, lo Stato repubblicano, anche qui non senza contraddizioni, ha varato politiche di sviluppo a livello regionale soprattutto nel Meridione, ereditate a livello europeo con riferimento ai territori svantaggiati (si pensi al *Piano Sud 2030*).

Già negli anni '60, invero, erano erogati per legge contributi relativi a fondi di solidarietà.

Per quanto riguarda la regione siciliana, si consideri l'art. 38 dello Statuto, il quale al comma 1, prevede: "*Lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nella esecuzione di lavori pubblici*". A questo ha fatto seguito la normazione regionale, come la l.r. n. 4/1965 che, all'art.1, disponeva l'attribuzione di una serie di somme erogate in relazione alla capienza del Fondo di solidarietà nazionale per il periodo 1/7/1960-30.6.1966. Tali somme derivavano da diverse assegnazioni e da recuperi di fondi, da utilizzare "*in conformità dell'art. 38 dello Statuto della Regione, per la esecuzione delle opere di pubblico interesse*", di seguito elencate, inerenti alle opere di bonifica, sviluppo sociale, università, sviluppo economico e così via.

Inoltre l'art. 15 dello Statuto tratta dei Liberi Consorzi – strutture organizzative paragonabili alle attuali *comunidades* (*y ciudades*) *autonomas* dell'ordinamento spagnolo – come forma di autonomia strutturalmente legata ai territori ed alle loro reali vocazioni.

In generale, le autonomie speciali – segnatamente quella siciliana – sono coerenti con lo spirito delle attuali politiche unionali, raccogliendo, anche qui, l'eredità di Don Sturzo, per il quale autonomia è libertà di autodeterminazione nell'ambito dello Stato: "*Questo ideale di libertà non tende a disorganizzare lo Stato ma è essenzialmente organico nel rinnovamento delle energie e delle attività, che debbono trovare al centro la coordinazione, la valorizzazione, la difesa e lo sviluppo progressivo. Energie, che debbono comporsi a nuclei vitali che potranno fermare o modificare le correnti disgregatrici, le agitazioni promosse in nome di una sistematica lotta di classe e della rivoluzione anarchica e attingere dall'anima popolare gli elementi di conservazione e di progresso, dando valore all'autorità come forza ed esponente insieme della sovranità popolare e della collaborazione sociale*".

L'autonomia, sia essa ordinaria o speciale (ma su questa divaricazione, non solo a livello regionale, occorre riflettere nuovamente), non come strumento di rivendicazione disgregativa dello Stato o come istanza separatista e nazionalista, ma come forma di libertà e di realizzazione dei fini comuni, che, s'intende, lo Stato, *in primis*, deve garantire.

## 7. *Cenni sulle radici storiche che giustificano la coesione europea*

Esiste, dunque, in termini di principio, una certa tradizione italiana ed europea alla coesione ed al varo di politiche intese a tal fine.

Di queste politiche, gli enti regionali, le macro aree omogenee, gli ambiti territoriali ottimali, l'area vasta, sono i naturali strumenti e, nel contempo, destinatari: dal punto di vista economico, un investimento isolato, non strutturale e non tarato sulla realtà territoriale, quasi sempre risulta vano[7].

L'investimento nelle zone depresse e meno sviluppate, peraltro, non solo consente di equiparare il valore dei territori e rendere maggiormente omogenee le condizioni di vita dei cittadini, ma, dal punto di vista economico è quello che, in potenza, produce un maggiore incremento in termini di sviluppo e quindi anche di PIL, come risulta dalle indagini svolte, tra gli altri, dallo Svimez sul Mezzogiorno.

Non deve stupire, dunque, anche chi non ne è diretto destinatario, che le politiche di investimento riguardino le aree depresse anzichè quelle già sviluppate, rispetto alle quali l'efficienza marginale è decisamente più contenuta, argomento tutt'altro che irrilevante nel computo economico (costi-benefici), che pur va fatto ed in modo serio, al fine di verificare la convenienza (e la solidità) del regionalismo differenziato preconizzato dal disegno di legge governativo.

Ad ogni buon conto, vi è – su questo non ci sono dubbi – una logica molto chiara nelle politiche di coesione.

Non stupisce che a partire dal Trattato di Lisbona del 2007 in tali politiche rientrino espressamente gli ambiti territoriali: il legame tra popolazione e territorio, ben noto agli studiosi di diritto pubblico, è più inscindibile di quanto si potrebbe opinare ancora oggi. Persino in tema di beni culturali, la convenzione Unesco di Parigi del 2003 mostra che la vita e le tradizioni delle comunità vanno riconosciute, data "*la importanza del patrimonio culturale immateriale in quanto fattore principale della diversità culturale e garanzia di uno sviluppo duraturo*".

---

[7] I principi chiave della programmazione della politica di coesione sono tre:

1) concentrazione, a sua volta declinata in tre aspetti:

a) concentrazione delle risorse: la maggior parte delle risorse dei Fondi strutturali è concentrata nelle regioni e nei paesi più poveri;

b) concentrazione degli sforzi:

c) concentrazione delle risorse su obiettivi politici per un'Europa più competitiva e più intelligente e per un'Europa più verde;

2) concentrazione della spesa: all'inizio di ogni periodo di programmazione, a ciascun programma viene assegnato un finanziamento annuale. Questi fondi impegnati per gli anni 2021-2026 devono essere spesi entro la fine del terzo anno dalla loro assegnazione (nota come regola n+3). I fondi impegnati per il 2027 vanno spesi entro la fine del 2029;

3) programmazione; la politica di coesione non finanzia progetti individuali, ma programmi nazionali pluriennali allineati agli obiettivi e alle priorità dell'UE.

In un simile contesto ha un ruolo determinante non il carattere discendente del potere centrale, bensì l'ascesa dei territori, il riconoscimento del loro valore e delle singole peculiarità, legata anche alla emersione, diremmo prepotente, del principio di solidarietà e con esso dei principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale: il primo delinea una condizione di *leale collaborazione* e, in tesi, di *non belligeranza* tra i livelli di governo (come è sottolineato anche nel d.d.l. in tema di autonomia differenziata), in funzione del perseguimento dell'interesse pubblico, non come entità disaggregata, ma come fattore in grado di condensare realmente le esigenze dei territori e delle popolazioni che vi risiedono; il secondo è in grado di scardinare non solo il centralismo amministrativo che ha caratterizzato – e forse ancora oggi caratterizza – le politiche nazionali, ma, come insegnava Ignazio Marino, è in grado di dar luogo ad un nuovo rapporto, tendenzialmente paritario, pubblico-privato e ad una amministrazione aperta, al limite della coamministrazione, senza commistione con la funzione pubblica.

Il principio di sussidiarietà orizzontale, facendo appello al contributo delle forze sociali, politiche ed economiche del territorio, salda lo sviluppo con l'intervento corale solo in apparenza *discendente,* ma frutto di istanze *ascendenti*, anche attraverso atti convenzionali in senso lato, strumenti pianamente utilizzati nelle politiche di coesione.

## 8. *Il "risveglio" dell'Unione a seguito della pandemia da Covid 19*

Un momento fondamentale di svolta si è avuto con la pandemia da COVID-19, che ha paralizzato tutte le economie del continente europeo, anche qui con effetti destrutturanti (si pensi, simbolicamente, alla sospensione del Trattato di Schengen).

Non è stato un ritorno al passato; qui c'è più *qualcosa di nuovo* anziché *d'antico*: indubbiamente, le fasi di crisi accentuano i divari e quindi – quanto meno per il principio *mors tua vita mea* – tendono a creare condizioni di isolamento e di autarchia, anzichè autonomia.

D'altro canto, se si pensa che l'Unione europea nasce come mercato economico comune e quindi con una chiara vocazione alla coesione territoriale ma anche all'unificazione dell'intero mercato nel territorio di tutti gli Stati membri, in nome del principio di concorrenza – battuto in breccia, come noto, dalla arcinota direttiva Bolkenstein – si comprende come la fase di programmazione

2021-2027[8], che fa seguito alla 2014-2020[9] debba segnare – ed, in effetti, segni – un punto di svolta, in armonia, ovviamente, con *Next Generation EU*[10], declinato in Italia con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Se, dunque, le politiche di coesione hanno una loro matrice risalente, forse anche un retaggio consolidato, nella presente fase di crisi, in relazione alle spinte e alle controspinte centrifughe e centripete, esse potrebbero risultare determinanti su più versanti, ovvero:

a) nel determinare la forma di Stato e la forma di governo;
b) nell'incidere sullo sviluppo delle autonomie attraverso le regioni;
c) nel determinare l'appassimento delle autonomie a causa di processi di accentramento;
d) nell'opacizzare la solidarietà nelle relazioni tra Stati e UE e tra gli Stati membri;
e) nel porre in crisi le politiche di unificazione e di stabilità monetaria.

Per altro verso, potrebbe essere l'occasione buona per recuperare ed attualizzare temi e prospettive altrettanto fondamentali:

1) la salvaguardia dei diritti delle generazioni future, attraverso la protezione dell'ambiente (ragionata, non a danno dell'economia), dei beni culturali, del paesaggio, ma anche attraverso una finanza che, come è proprio degli strumenti delle politiche di coesione, si traduce in progetti finalizzati ad investimento e sviluppo. Al centro, in una sorta di nuovo umanesimo, vi è (e deve essere), dopo decenni di finanza virtuale, il

[8] Il bilancio pluriennale 2021/2027 è articolato su 7 rubriche ed ogni voce ha diversa incidenza sul bilancio:

1. mercato unico, innovazione e agenda digitale;
2. coesione, resilienza e valori
3. risorse naturali e ambiente;
4. migrazione e gestione delle frontiere;
5. sicurezza e difesa;
6. vicinato e resto del mondo;
7. pubblica amministrazione europea.

La rubrica dedicata a coesione, resilienza e valori, in particolare, ha una dotazione di oltre mille miliardi spalmata su tre voci: sviluppo regionale e coesione, ripresa e resilienza; investimento in persone, coesione sociale e valori.

[9] Le linee di intervento per il periodo 2014-2020 vedono le seguenti priorità:

- investimenti tesi a raggiungere gli obiettivi della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea;
- regole armonizzate;
- inclusione sociale e lotta alla disoccupazione giovanile.

[10] Il "*Next Generation EU*" (NGEU) conferisce alla Commissione il potere di contrarre, per conto dell'Unione, prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di euro, da utilizzare solo per affrontare le conseguenze della pandemia. Di tale cifra, 390 miliardi sarebbero destinati a sovvenzioni e 360 miliardi a prestiti, cui si aggiungono ulteriori voci che lo portano, in totale, ad oltre il doppio.

ritorno all'uomo, alla persona, alle reali esigenze e vocazioni degli attori che esprimono esigenze meritevoli di apprezzamento, cura, promozione da parte degli Stati e degli apparati amministrativi;

2) la promozione della cultura e della scienza a livello europeo come fonte di progresso, attraverso *targets* seri e condivisi ed investimenti mirati in grado di capitalizzare le enormi risorse del mercato comune operando una *contaminatio* tra le tante qualità che l'insieme dei popoli, degli Stati e dei territori è in grado di esprimere;

3) il riconoscimento pieno dei diritti umani, non solo proclamato, ma valorizzato da politiche comuni e condivise, sia in termini di principio che in termini di effettività, come richiede, tra l'altro, espressamente, la Carta europea dei diritti dell'uomo, attraverso la quale la cittadinanza, pur restando una grande conquista per il suo lato riconoscimento e l'ampiezza del fascio di facoltà riconosciute, sia coerente con il rispetto dei diritti fondamentali, anche dei cittadini extracomunitari. Non è sufficiente affermare (ed applicare) i diritti in modo discontinuo e *ad usum delphini*: i valori democratici sono latori di un vincolo a doppia mandata, che ricade in primo luogo su chi li afferma;

d) varare una fase di programmazione realmente condivisa (si pensi all'attardamento nel trovare punti di convergenza sulle politiche di coesione tra il 2018 ed il 2021), determinando e consolidando equilibri in grado di consentire le scelte strategiche nelle politiche di coesione, dando voce non solo alla Commissione ed agli Stati membri, ma anche alle loro articolazioni, *in primis* le Regioni (o gli Stati federali), come anche, seppure indirettamente, gli enti locali. Ciò al fine di creare strutture e sistemi di *governance* credibili e riconosciuti, recuperando, da altro versante, il *deficit* di legittimazione democratica delle istituzioni europee che spesso – anche a torto – viene considerato il vero *punctum dolens* delle scelte adottate a tale livello, creando cortocircuiti continui, ad esempio, sui prodotti agricoli (si pensi alla guerra del latte), ma anche sulle stesse politiche *green* (si pensi ai vincoli in materia di contratti pubblici, di realizzazione di nuove costruzioni, di ristrutturazione di quelle esistenti), laddove occorre tenere conto della necessità di dar luogo a politiche urbanistiche votate al recupero dei territori e non al loro consumo indiscriminato, dare impulso alle fonti energetiche alternative in modo consapevole e serio, valutando l'impatto paesaggistico delle pale eoliche o dei pannelli fotovoltaici, che non vanno collocati a danno delle attività agricole esistenti, ma devono essere complementari al recupero ed al buon uso dei territori.

## 9. *Le nuove prospettive di sviluppo*

Queste sono solo alcune prospettive di sviluppo, molte delle quali sono già inserite nella nuova programmazione 2021-2027[11].

A tutto ciò è preliminare la capacità di adottare scelte coerenti, in grado di coinvolgere non solo le istituzioni europee, ma gli stati nazionali e le loro articolazioni regionali, quelle, cioè, attraverso le quali le distanze tra centro e periferia possono trovare un minimo comune denominatore organizzativo, dotato di competenza ed in grado di agire sui territori consapevolmente (si pensi al tema della programmazione ambientale o alla politica di smaltimento dei rifiuti, come anche al tema dell'utilizzo delle risorse idriche attraverso la creazione di sistemi integrati, regolati da una apposita Autorità).

Vi sono, poi, il tema delle infrastrutture, la cui declinazione applicativa è estremamente controversa (si pensi, esemplificativamente, alla realizzazione del ponte sullo stretto di Messina), del mercato del lavoro (sono tornati d'attualità i temi della precarietà), della sicurezza e della cooperazione fra gli Stati in tempo di guerra.

Non vi è dubbio che lo sviluppo dei territori passi attraverso la capacità di trovare la quadra rispetto a queste traiettorie, tutte potenzialmente in grado di creare sviluppo, accreditando le politiche di coesione e consentendo una loro ricaduta mirata, ad altezza di cittadino.

Il tema della Sanità è, anch'esso oggi al centro del dibattito, avendo da poco varato il Governo il nuovo piano pandemico, quello che, in qualche misura, è mancato nel 2019-2020.

Su questo il ruolo delle regioni è e sarà cruciale, non potendosi ammettere ancora oggi una concorrenza tra strutture ed enti sanitari e fra regioni, che, come noto, in ragione delle "migrazioni" verso le regioni del nord, finisce per azzerare gli investimenti al Sud, i quali, perversamente, refluiscono in aree più ricche, depotenziando l'investimento operato.

Sullo sfondo – ma neanche troppo – stanno gli obiettivi del PNRR, ambiziosi, molto ambiziosi, sui quali, però, tutti convengono che si giochi la partita dello sviluppo e della futura crescita.

Il problema qui è, per certi versi, paradossale: trattandosi di ingentissime risorse, le amministrazioni non sono spesso pronte a *mettere a terra* (come si usa

[11] Il quadro finanziario Pluriennale 2021-2027 dell'Unione europea (QFP), dentro al quale stanno anche gli stanziamenti per le politiche di coesione, è frutto di una negoziazione quasi estenuante, che ha richiesto più tempo di quanto si immaginasse (la proposta della Commissione Junker del 2018 è stata poi modificata dalla Presidente Von der Leyen nel 2020), per la difficoltà di trovare punti di equilibrio condivisi tra i 27 Stati membri, per il cambio dei vertici nel 2019, per l'avvento della Brexit e *last but not least*, per il sopravvenire della pandemia da Covid 19, da cui è discesa l'adozione del *Next Generation EU,* ed un mutamento radicale di rotta nelle politiche unionali.

dire) i progetti approvati, gli interventi programmati, rischiando di determinare una implosione clamorosa che – questo è sicuro – non potrà che ricadere sulle generazioni future, oberate da nuovi debiti (da qui il tema del MES, strumento forse ingiustamente vituperato, ma che non ha dato sempre i risultati sperati). In questo contesto potrebbe svolgere un ruolo importante la recente riforma dei contratti pubblici (d. lgs n. 36/2023), improntata al principio del risultato inteso come realtà tangibile frutto di un progetto portato a termine in ogni sua fase.

### 9.1. *Il Fondo per una transizione giusta*

Nella recente programmazione, sono stati ulteriormente implementati gli strumenti di intervento esistenti.

Anzitutto, vi è il Fondo per una transizione giusta.

Si tratta di un nuovo strumento finanziario che si prefigge l'obiettivo di dare sostegno ai territori chiamati a far fronte a gravi sfide socio-economiche derivanti dalla transizione verso la neutralità climatica.

Il Fondo agevolerà l'attuazione del *Green Deal* europeo, che mira a rendere l'Unione europea climaticamente neutra entro il 2050.

In proposito, va ricordato che nel dicembre 2019 la Commissione ha adottato una comunicazione sul *Green Deal* europeo, che stabilisce una tabella di marcia per una nuova politica di crescita per l'Unione. È in questo quadro che la Commissione ha proposto la creazione di un meccanismo che include il Fondo per una transizione giusta.

Siffatto meccanismo dovrebbe concentrarsi sulle regioni e sui settori maggiormente esposti alle ripercussioni della transizione in ragione della loro dipendenza dai combustibili fossili, tra cui il carbone, la torba e lo scisto bituminoso, e dai processi industriali ad alta intensità di gas a effetto serra.

Il Fondo per una transizione giusta è uno strumento fondamentale per dare sostegno ai territori maggiormente colpiti dalla transizione verso la neutralità climatica e prevenire l'esacerbarsi delle disparità regionali, proponendosi di attenuare l'impatto della transizione finanziando la diversificazione e la modernizzazione dell'economia locale e attenuando le ripercussioni negative sull'occupazione. Pertanto, sostiene gli investimenti in settori quali la connettività digitale, le tecnologie per l'energia pulita, la riduzione delle emissioni, il recupero dei siti industriali, la riqualificazione dei lavoratori e l'assistenza tecnica.

L'attuazione avviene secondo regole di gestione concorrente, il che comporta una stretta cooperazione con le autorità nazionali, regionali e locali. Per accedere al sostegno del Fondo, gli Stati membri devono presentare piani territoriali per una transizione giusta, che delineino specificamente le aree di intervento sulla base degli effetti economici e sociali della transizione. I piani devono recare

i dati relativi alle perdite occupazionali previste e alla trasformazione dei processi produttivi degli impianti industriali a più alta intensità di gas a effetto serra[12].

### 9.2. *Il Piano nazionale per il Sud 2030*

Il Piano nazionale per il Sud 2030 è un'altra misura assai rilevante, presentata, nelle sue linee generali, ad inizio 2021.

Il *Piano* interviene in una fase che, nell'ambito della più ampia strategia "*Europa 2020*", è diretta a disegnare il futuro della politica di coesione e il suo ruolo essenziale nel contribuire a "*una crescita, intelligente, sostenibile e inclusiva promuovendo al tempo stesso uno sviluppo armonioso dell'Unione e delle sue regioni grazie a una riduzione delle sue disparità regionali*".

L'obiettivo è portare le aree del Mezzogiorno fuori dalla crisi in una prospettiva di sviluppo e coesione, concentrando un impegno almeno decennale dell'azione pubblica ad ogni livello di governo, attivando la leva nazionale della politica di coesione, in ossequio all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

Il Piano è correlato, nella definizione delle strategie di intervento e nella individuazione delle linee di finanziamento, all'attuazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e dei Fondi Strutturali e di Investimento (SIE), tiene conto dell'avanzamento del confronto a livello europeo sul futuro della politica di coesione, disegna un percorso caratterizzato da elementi di innovazione e di cambiamento coerenti con la posizione espressa dall'Italia, sotto molti aspetti "anticipa", a livello nazionale, alcuni degli elementi e "idee chiave" sui quali si sta concentrando il dibattito europeo, anche nell'esame sulla proposta di revisione del bilancio dell'Unione europea.

In coerenza con tali indicazioni il Piano nazionale per il Sud, insieme ai provvedimenti collegati, è informato a criteri di concentrazione della strategia, di programmazione e dell'uso delle risorse solo su obiettivi prioritari (infrastrutture e beni pubblici, ricerca e innovazione, istruzione e competenze) ritenuti rilevanti per lo sviluppo del Mezzogiorno. Vi è, inoltre, maggiore orientamento ai risultati,

[12] Va, in proposito, ricordata la cooperazione territoriale europea (Interreg) come obiettivo della politica di coesione che mira a risolvere i problemi al di là del contesto nazionale e a sviluppare congiuntamente le potenzialità dei territori.

Le azioni di cooperazione sono sostenute dal Fondo europeo di sviluppo regionale attraverso tre componenti chiave: cooperazione transfrontaliera, cooperazione transnazionale, cooperazione interregionale. Gli strumenti nazionali per le politiche di coesione: piani strategici, programmi e fondi di finanziamento. L'obiettivo di ridurre le disparità di sviluppo fra le regioni ed uguagliare le opportunità socio-economiche dei cittadini è attuato in Italia, oltre che attraverso il cofinanziamento nazionale ai Fondi Comunitari, anche attraverso una politica nazionale, finanziata da risorse di bilancio esclusivamente nazionali (Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, risorse del Piano di Azione per la Coesione e – in prospettiva – il "*Piano Sud 2030*").

sostenuto da un rafforzamento della valutazione e dalla definizione di obiettivi e indicatori di risultato misurabili con particolare attenzione ai progressi che occorre promuovere e garantire per creare nel Mezzogiorno un ambiente favorevole e pre-condizioni adeguate al pieno dispiegamento delle sue potenzialità di sviluppo.

Le politiche della coesione, riorganizzate nella logica del Piano per il Sud, si prestano ad un approccio *mission-oriented*, individuando gli specifici obiettivi su cui mobilitare le politiche pubbliche. Le missioni della coesione richiedono, infatti, di abbandonare il mero approccio settoriale, proponendosi di generare cambiamenti con un impatto sociale significativo ed apprezzabile nel medio e nel lungo termine.

Coerentemente, la Nota di Aggiornamento al DEF approvata dal Consiglio dei Ministri il 30 settembre 2019, individua cinque grandi "missioni" nazionali della coesione su cui concentrare gli investimenti, in vista della chiusura del negoziato dell'Accordo di Partenariato sul post 2020, oltre che della riprogrammazione del FSC[13].

I Programmi Nazionali (PN, *ex* PON) 2021-2027 per l'Italia, finanziati da FESR e FSE+ inseriti nel testo inviato a Bruxelles sono dieci, in linea con l'invito della Commissione a ridurne il numero rispetto al ciclo precedente.

Le novità salienti sono:

- equità nella salute; si tratta di un Programma inedito, rivolto a superare le disparità territoriali e sociali attraverso il contrasto alla povertà sanitaria e il rafforzamento di medicina di genere, la prevenzione e la tutela delle persone con disagio psichico, con specifica attenzione alle fasce più vulnerabili nelle regioni meno sviluppate;
- innovazione, ricerca e competitività per la transizione verde e digitale, ivi comprese le azioni più rilevanti in materia energetica;
- cultura, per rivitalizzare i luoghi della cultura e altri spazi nelle regioni meno sviluppate;

[13] Le "missioni" sono state ulteriormente definite dal Piano e risultano così articolate:

- un Sud rivolto ai giovani: investire sulla filiera dell'istruzione, a partire dalla lotta alla povertà educativa minorile, per rafforzare il capitale umano, ridurre le disuguaglianze e riattivare la mobilità sociale;
- un Sud connesso e inclusivo: infittire e ammodernare le infrastrutture, materiali e sociali, come fattore di connessione e di inclusione sociale, per spezzare l'isolamento di alcune aree del Mezzogiorno e l'isolamento dei cittadini in condizioni di bisogno;
- un Sud per la svolta ecologica: rafforzare gli impegni del *Green Deal* al Sud e nelle aree interne, per realizzare alcuni obiettivi specifici dell'Agenda ONU 2030 e mitigare i rischi connessi ai cambiamenti climatici;
- un Sud frontiera dell'innovazione: supportare il trasferimento tecnologico e il rafforzamento delle reti tra ricerca e impresa, nell'ambito di una nuova strategia di politica industriale;
- un Sud aperto al mondo nel Mediterraneo: rafforzare la vocazione internazionale dell'economia e della società meridionale e adottare l'opzione strategica mediterranea, anche mediante il rafforzamento delle "*Zone Economiche Speciali*" (ZES) e i programmi di cooperazione allo sviluppo.

- *metro plus*, che potenzia l'esperienza del ciclo precedente, estendendola alle città medie del Mezzogiorno e guardando al miglioramento della qualità della vita in periferie e aree marginali;
- sicurezza e legalità, per contrastare attività criminali e illecite e rafforzare i presidi di sicurezza, al fine di tutelare lo sviluppo di territori e attori economici;
- scuola e competenze, per il contrasto alla povertà educativa e la dispersione scolastica, in particolare al Sud;
- inclusione e lotta alla povertà, attraverso servizi con caratteristiche omogenee sull'intero territorio nazionale, estendendo l'intervento a minori in condizioni di disagio, anziani non autosufficienti e disabili;
- giovani, donne e lavoro, per la creazione di nuova occupazione di qualità, soprattutto giovanile e femminile;
- capacità per la coesione, rivolto al reclutamento di alte professionalità a tempo determinato, destinate al potenziamento delle strutture impegnate nella gestione dei fondi di coesione;
- *Just Transition Fund*, per l'attuazione del programma europeo, rivolto in Italia alla decarbonizzazione delle aree di Taranto e del Sulcis[14].

### 9.3. *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è stato approvato dal Consiglio europeo il 31 luglio 2021 e i finanziamenti sono in parte prestiti, in parte investimenti a fondo perduto. Fra i principali strumenti finanziari previsti per la realizzazione del PNRR, vi sono il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (*RRF Recovery and Resilience Facility* e il Pacchetto di Assistenza e Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT EU). Unitamente al PNRR l'Italia si è impegnata ad attuare una politica di riforme concernenti la pubblica Amministrazione e la giustizia, la razionalizzazione e la semplificazione della legislazione, la promozione e la tutela della concorrenza. Gli interventi ricompresi nel PNRR vanno (andrebbero, invero, dal momento che vi sono voci e dati contrastanti circa il rispetto dei tempi d'attuazione) completati entro il 2026[15].

Tra le norme di accelerazione e semplificazione per gli interventi pubblici e per quelli del PNRR e PNC si ricorda il c.d. *Decreto Semplificazioni bis* recan-

[14] Altro strumento della politica di coesione nazionale attivato in passato è il Piano d'Azione per la Coesione (PAC) avviato nel corso del 2011 come manovra per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013 e rafforzare l'efficacia degli interventi.

[15] Coerentemente con le indicazioni dell'art. 3 del Reg. (UE) 2021/241, la struttura complessiva del PNRR è così articolata: 6 "Missioni" (per 6 "priorità"); 16 Componenti; 63 Riforme; 134 Investimenti (se si considerano anche i sub-investimenti, nel PNRR sono richiamate 235 azioni di *policy*).

La Commissione europea ha definito delle Linee guida che i governi dovevano prendere in considerazione nella stesura dei piani. In particolare, la Commissione ha previsto che gli investimenti si rivolgessero:

te «*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*» (d.l. n. 77 del 31.05.2021 conv. in l.n. 108 del 29.07.2021) la cui finalità è quella di "*semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi" del PNRR, del PNC e del PNIEC*".

È articolato in due parti, delle quali la prima individua il sistema di governo del PNRR, mentre la seconda contiene disposizioni di accelerazione e di snellimento delle procedure.

Il Piano si articola intorno a tre assi strategici, in coerenza con le linee guida di Bruxelles, ovvero rivoluzione verde e transizione ecologica (destinataria del 40% delle risorse, pari a 68,6 miliardi di euro), digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (il 27%, pari a 49,2 miliardi), inclusione e coesione sociale (il 10%, l'equivalente di 22,4 miliardi di euro). Sono destinati 82 miliardi al Mezzogiorno su 206 miliardi ripartibili secondo il criterio del territorio (per una quota dunque del 40%) ed è previsto, inoltre, un investimento significativo sui giovani e le donne[16].

Il PNRR prevede un programma di riforme teso a facilitare la fase di attuazione e contribuire alla modernizzazione del Paese, rendendo il contesto economico favorevole allo sviluppo dell'attività d'impresa:

- la riforma della pubblica Amministrazione per dare servizi migliori, favorire il reclutamento di giovani, investire nel capitale umano e aumentare il grado di digitalizzazione;

---

- per almeno il 20% alla transizione digitale;
- per almeno il 37% il «green».

Inoltre, sono previste le seguenti aree di punta («*flagship area*»):

- energie pulite e rinnovabili;
- efficienza energetica degli edifici;
- trasporti sostenibili;
- ispiegamento di banda larga;
- digitalizzazione PA, sviluppo del cloud e dei processori sostenibili;
- istruzione e formazione per le cosiddette *skills* digitali.

[16] Tra gli strumenti di governo del PNRR si evidenziano:

- la cabina di regia con compiti di indirizzo coordinamento di controllo (art. 2);
- la segreteria tecnica (presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri), con funzioni di supporto alla cabina di regia (art. 4);
- l'unità per la razionalizzazione e miglioramento della regolazione (presso la Presidenza del Consiglio dei ministri), con il compito di superare ostacoli normativi, regolamentari, burocratici che possano ostacolare l'attuazione del PNRR (art. 5);
- il servizio centrale per il PNRR (presso il MEF), con compiti di monitoraggio e rendicontazione, punto di contatto con la comunità europea (artt. 6 e 7);
- il tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, con funzione consultiva (art. 3);
- il comitato interministeriale per la transizione digitale e il comitato interministeriale per la transizione ecologica, con compiti di indirizzo, impulso e coordinamento nelle materie di rispettiva competenza, tenendo informata la cabina di regia che può partecipare tramite un proprio delegato.

- la riforma della giustizia che mira a ridurre la durata dei procedimenti giudiziari, soprattutto civili, e il forte peso degli arretrati;
- gli interventi di semplificazione orizzontali al Piano, ad esempio in materia di concessione di permessi e autorizzazioni e appalti pubblici, per garantire la realizzazione e il massimo impatto degli investimenti;
- le riforme per promuovere la concorrenza come strumento di coesione sociale e crescita economica.

Il meccanismo di recupero e resilienza, fulcro del piano di recupero '*Next Generation EU'* da 750 miliardi di euro, erogherà 312,5 miliardi in sovvenzioni e renderà disponibili ulteriori 360 miliardi di euro in prestiti ai paesi dell'Unione europea, da spendere prima del 2026.

Come si è detto, il pacchetto *Next Generation*, al cui centro sta EU il Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility* – RRF) finalizzato ad attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia e rendere le economie e le società dei paesi europei più resilienti, nonché altre iniziative eterogenee, integrando le risorse dell'*Horizon Europe*, le risorse React-EU destinate ad integrare i fondi strutturali 2014-2020, le risorse dedicate allo sviluppo rurale, al rafforzamento dello strumento InvestEu, alla costituzione del Fondo Transizione Giusta (JTF) e al Programma RescEU.

## 10. *Conclusioni*

Le considerazioni svolte ed i dati forniti – ancorchè non completi e/o definitivi[17] – mostrano un rinnovato impegno dell'UE verso traguardi prestigiosi quanto necessari in termini di crescita e di sviluppo, sull'onda di una ritrovata lucidità nelle politiche finanziarie non più ancorate esclusivamente al rigore ed al rispetto del patto di stabilità.

Il recupero delle ragioni della coesione, fortemente minata dalle crisi economiche, politiche, sociali che hanno attraversato tutti gli Stati membri accentuando forti discrasie e differenziazioni tra i singoli territori, facendo ricorso ad interventi di respiro lascia intravedere una stagione nuova, in cui la solidarietà ridiviene l'assiologia di fondo, il *fil rouge* delle politiche pubbliche in senso lato.

Le risorse finanziarie, mediante l'attualizzazione dei tradizionali strumenti d'intervento affiancata dalla introduzione di novità salienti soprattutto nella programmazione prossima futura, sono oggi indirizzate su latitudini che paiono maggiormente equilibrate e sostenibili rispetto a quanto avvenuto in passato.

Non bisogna, tuttavia, lasciarsi impressionare dallo sforzo – per vero, tan-

[17] Si tratta di dati estrapolati, in particolare, dal corposo lavoro di P. Cucumile, *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, in *Il Diritto Amministrativo*, n. 4/2024, di cui si è pienamente e direttamente debitori.

gibile, con tutte le riserve che possono nutrirsi – delle istituzioni europee verso orizzonti che recuperano l'ambiente, la cultura, la parità di genere, la necessità di implementare lo sviluppo dei territori e delle collettività attraverso il riconoscimento delle singole peculiarità, i diritti delle generazioni future come di quelle presenti.

Certamente, è da salutare con il giusto entusiasmo tale nuova condizione, ancorchè oggi in buona parte fagocitata da eventi bellici gravi e perduranti, dal pericolo che l'Unione europea sia trascinata in contese politiche che dovrebbero essere lontane dagli scopi fondativi, come anche da una espansione irragionevole ed incontrollata soprattutto ad est, laddove in diversi casi i principi di solidarietà e condivisione non sono ancora radicati, mettendo in discussione in qualche caso la coerenza dell'Unione con se stessa e degli Stati membri con l'Unione, creando disorientamento e confusione anche nelle popolazioni fino alla emersione di – un tempo impensabili – istanze separatiste come la *Brexit* (altro dato sul quale riflettere con riferimento alle prospettive del regionalismo differenziato).

I momenti di crisi, indubbiamente, generano divisioni, suscitano egoismi fino all'emersione di nazionalismi frutto della difficoltà e della paura, riportando il continente europeo ad epoche che si ritenevano superate e non in grado di riproporsi. Il benessere e la pace possono perseguirsi a patto di mantenere ferme le radici culturali e le istanze originarie, non sempre coltivate con la debita attenzione.

Le politiche di coesione, dal canto loro, mirano, attraverso interventi solidali e strutturali, ad evitare l'implosione di una istituzione fondamentale per la pacifica convivenza, a prescindere dallo Stato (o dalla Nazione) di appartenenza.

Da questo contesto *macro* possono derivarsi numerosi insegnamenti anche per quel che riguarda l'incipiente riforma in tema di regionalismo differenziato, risultando palese che tale riforma sarebbe priva di senso se prescindesse dai valori della coesione interna e comunitaria e dai principi di solidarietà ed omogeneità degli *standard* di vita delle popolazioni e di sviluppo dei singoli territori.

Non vi sono – e non possono ragionevolmente esservi – preclusioni preconcette a siffatta riforma, benchè la storia abbia dimostrato che l'autonomia ha senso più nei termini affermati da Don Sturzo che nella mera richiesta di maggiori competenze (anzi, di tutte le competenze previste dal comma 3 dell'art. 116), mettendo in gioco la struttura (e la ragion d'essere) dello stato regionale, prefigurando una diversa forma di Stato e di governo non necessariamente coerente con l'appartenenza all'Unione europea.

Il regionalismo differenziato, dunque, ben venga se in linea con le radici e gli orizzonti del *new deal* europeo (e nazionale), se, cioè, inserito in un quadro che consenta di liberare le energie dei territori e delle popolazioni; ovvero, se in grado di inserire coerentemente le nuove competenze reclamate da numerose regioni a statuto ordinario (quasi ricalcando i temi della attuale specialità ma, a

ben guardare, differenziandosi anche da questa), in un quadro che di suo mostra numerose problematiche in termini di coerenza e sostenibilità.

Diversamente, lo scenario rischia, da un lato, di ingenerare conflitti, più o meno espliciti, con l'ordinamento interno e con l'istituzione comunitaria; dall'altro lato, potrebbe prevedibilmente confinare la riforma in un piccolo e periferico *hortus conclusus*, in un cabotaggio di corto respiro capace solo di assecondare contingenti spinte e controspinte centrifughe e centripete, con buona pace della coesione sociale, che, invece, le politiche comunitarie esaminate mirano a promuovere con determinazione, in tesi, per il bene comune[18].

[18] In ragione delle finalità e dell'origine del presente scritto non sono state inserite indicazioni bibliografiche, se non strettamente all'occorrenza. Sia qui consentito coerentemente il rinvio ad A. Poggi, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *Federalismi.it*, n. 3/2024 ed a C. Napolitano, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, *ibidem*, n. 2/2017, perché consente di operare un interessante confronto tra due iniziative governative, provenienti sostanzialmente dalla medesima parte politica ed aventi ad oggetto la medesima riforma, distanti tra loro quasi un decennio.

# Potenzialità, rischi e aspettative dell'autonomia differenziata

di Giovanni Guzzetta*

1. L'occasione di questo convegno in memoria del compianto Prof. Teresi è senz'altro estremamente importante per fare il punto su un tema complesso, delicato e anche molto divisivo. Le differenze sono emerse anche nel nostro dibattito e ciò è un segno di ricchezza della comunità scientifica quando si confronta con problematiche decisive per il futuro assetto dello Stato.

Dirò subito che, quale che sia l'opinione sulle iniziative politico-legislative in materia di autonomia differenziata, queste hanno già raggiungo un risultato che io personalmente considero positivo. Il risultato è che hanno scoperchiato un vaso di pandora che da troppo tempo e con troppa ipocrisia veniva tenuto sigillato e ignorato.

Sono passati ormai 23 anni dalla riforma del titolo V, approvata da una maggioranza diversa da quella che oggi propugna la riforma in discussione, e suggellata da un referendum che ne ha esplicitamente sancito il consenso popolare.

Ebbene, dopo 23 anni, il bilancio della riforma dovrebbe quantomeno suscitare imbarazzo, soprattutto nella classe politica, la quale, invece, sembra soprattutto concentrata nelle lamentazioni sulla carenza strutturale originaria della riforma, più che sul tema essenziale: la sua sostanziale inattuazione.

Che la legge 3 del 2001 non sia un modello di *drafting* legislativo poteva essere messo in dubbio fin dal giorno della sua entrata in vigore: la scelta di alcune materie da devolvere alla competenza concorrente delle regioni, l'adozione di un modello di riparto delle funzioni amministrative particolarmente bizantino e sostanzialmente decostituzionalizzato, l'assenza di una soluzione per il raccordo organizzativo tra centro e periferia (affidato ad organi come quelli del sistema delle conferenze privi di qualsiasi copertura costituzionale e piuttosto opachi nelle modalità di funzionamento) sono senz'alto vizi genetici che nessuno può fondatamente contestare.

Ma, chiarito questo, la verità è che nessuna delle potenzialità pur insite nella riforma è stata effettivamente sviluppata e implementata. Basti pensare alla mancata attuazione del c.d. federalismo fiscale, del quale esistono solo dei moncherini legislativi, che non hanno impresso la svolta che il legislatore costituzionale pur immaginava (e la cui attuazione è stata ulteriormente prorogata al 2026/2027). L'assetto finanziario è ancora basata sul modello del trasferimento, senza che vi sia traccia significativa di una responsabilità regionale sulla leva fiscale, cosicché tali enti rimangono fondamentalmente enti di spesa che non rispondono delle proprie scelte di prelievo e dunque sono nei fatti privi di acountability.

*Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Roma Ter Vergata.

Lo stesso discorso vale per quegli elementi di garanzia dell'uniforme tutela dei diritti costituzionali, cui avrebbe dovuto dare seguito il legislatore nazionale esercitando la propria funzione di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2) lett. *m*). Per non parlare dell'art. 11 della l. 3/2001 che invocava proprio quella riforma della governance nazionale sul modello degli Stati decentrati, attraverso una camera delle regioni, prevedendo, interinalmente, che "*sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*".

È proprio questa pervicace inattuazione della riforma che ha determinato, da un lato, il sentimento di crescente diffidenza e disillusione nei confronti del regionalismo, il quale si manifesta sempre più spesso in termini di malumore strisciante, avulso da qualsiasi approfondimento tecnico sulle cause dello stato dell'arte.

2. In questo contesto si colloca l'iniziativa sull'autonomia differenziata, che risente fortemente di questo clima e che produce spesso effetti di peoccupazione non sempre fondati sulle soluzioni di volta in volta prescelte, ma condizionati da pregiudizi e precomprensioni non sempre adeguatamente ponderati.

Si è determinato così un paradosso. Un conflitto, soprattutto a livello politico, quasi tribale, tra fautori e oppositori della riforma; conflitto che ruota intorno all'anticipazione di scenari dei quali, nella legislazione *in fieri*, ancora non v'è nemmeno traccia.

Il paradosso è proprio che ancora l'autonomia differenziata non ha mosso alcun passo, ma già in molti ne prevedono fauste e infauste conseguenze.

Quello che c'è, invece, è un'iniziativa legislativa che non si occupa di conferire alcuna autonomia, ma di disciplinare le condizioni per poter avviare i processi di devoluzione.

Un'iniziativa, che è stata oggetto, com'è noto, di approvazione al Senato, è adesso in discussione alla Camera e lungo il suo *iter* è frutto di profonde modifiche che hanno spesso accolto anche le proposte correttive dell'opposizione.

Questo non vuole essere un giudizio, positivo o negativo, sul disegno di legge, ma la costatazione di una divaricazione profonda tra il livello del dibattito e la reale natura delle cose.

3. I contenuti sembrano spesso essere completamente ignorati, mentre si fanno strada leggende metropolitane, che configurano più processi alle intenzioni che laiche valutazioni di merito.

Un esempio mi ha molto colpito. Da più parti si sostiene che le conseguenze finanziarie della riforma avrebbero l'effetto di sottrarre risorse alle regioni che decidessero di non percorrere la strada dell'autonomia a tutto vantaggio di quelle che la scegliessero.

Ora, leggendo il disegno di legge approvato al Senato e incardinato alla Camera è difficile rinvenire traccia di disposizioni che prevedano un tale esito.

È stata ad esempio accantonata l'ipotesi del c.d. residuo fiscale: le regioni differenziate non potranno trattenere le somme eccedenti il finanziamento delle funzioni trasferite calcolate sul proprio fabbisogno anche qualora fossero così virtuose da risparmiare rispetto alla spesa prevista (art. 8, comma 2 A. C. 1665).

Le regioni che non sceglieranno l'autonomia poi sono ulteriormente salvaguardate da altre disposizioni che assicurano che "*per le singole Regioni che non siano parte delle intese approvate con legge in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è garantita l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione. Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3. È comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante*" (art. 9, comma 3 A. C. 1665, sottolineatura aggiunta).

Per non parlare delle "*Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale*" di cui all'art. 10 del d.d.l.

4. Ma non è questo l'unico paradosso. Se si considera l'impianto complessivo della legge salta agli occhi la circostanza che, mentre l'autonomia differenziata non è ancora entrata in vigore, vi è già un effetto che dovrebbe tranquillizzare chi è preoccupato degli scenari futuri. Si tratta della previsione che condiziona la devoluzione alla preventiva previsione, per le materie che li richiedano, dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale.

Il paradosso è, dunque, che dopo 23 anni di inattuazione (salvo che per alcuni settori come la sanità, in parte l'istruzione e qualche altro) finalmente si realizzerà uno degli obiettivi di unificazione nazionale contenuti nella riforma del 2001.

Obiettivo, sia detto chiaramente, che avrebbe dovuto essere perseguito, indipendentemente dalla scelta se realizzare o meno la previsione sull'autonomia differenziata (art. 116, comma 3).

Detto in altri termini, è sorprendente constatare come non ci sia sia adeguatamente resi conto della particolarità che caratterizza la disposizione di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*) della Costituzione, a termini della quale, com'è noto, rientra nella competenza esclusiva dello Stato la "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*".

A me sembra che questa disposizione abbia una particolarità, nel senso che essa non è solo una norma sul riparto di competenze tra lo stato e le regioni ma abbia una forte valenza programmatica. Essa impone cioè ai pubblici poteri (a cominciare dallo stesso stato) di assicurare, per tutti, alcune garanzie sull'intero territorio nazionale indipendentemente da chi sia il titolare della competenza

costituzionale a intervenire nel settore materiale interessato. Una competenza trasversale, dunque, a forte impronta programmatica.

Insomma, la determinazione dei LEP, com'è tipico di queste tipologie di competenze, non ha la funzione di ripartire ambiti oggettivi (individuando settori materiali dell'ordinamento) ma, in questo caso, la finalità di stabilire il modo in cui si tutelano i diritti dei cittadini, e siccome devono essere diritti garantiti su tutto il territorio nazionale, questa operazione non può essere compiuta che dallo stato, il quale però nel momento in cui li stabilisce, determina anche quali siano i vincoli a se stesso, stabilisce, autovincolandosi, appunto, anche quali sono le prestazioni che esso stato deve assicurare. La responsabilità delle regioni, differenziate o meno che siano, è solo una conseguenza di una pretesa che il cittadino vanta verso qualsiasi potere pubblico titolare della competenza ad assicurare le prestazioni. Paradossalmente, il tema della garanzia effettiva di livelli essenziali si porrebbe anche se l'ordinamento fosse completamente accentrato.

Questa mi pare la *ratio* di fondo della disciplina, *ratio* che è stata poco trattata e approfondita: i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da assicurare su tutto il territorio impongono un dovere giuridico che va osservato indipendentemente dal titolare (Stato, Regione o ente locale) del potere/dovere di erogare quelle prestazioni.

È una norma attribuita alla competenza dello Stato ma la cui implementazione vincola tutte le autorità pubbliche.

Un tale punto di vista cambia completamente la prospettiva della nostra analisi perché ci libera dall'assunzione che vi sia un nesso giuridico obbligato tra questione dei LEP e autonomia differenziata. I Lep andavano e vanno definiti anche se, in ipotesi, l'autonomia differenziata non decollasse mai.

La decisione, assunta dalla legge di bilancio per il 2023 (art. 1, commi 791-801, l. n. 197 del 2022) di far precedere l'avvio del processo di autonomia differenziata alla determinazione dei LEP nelle materie devolvibili è cioè una scelta politica, prima che giuridica, ma non può cancellare la circostanza che i livelli essenziali delle prestazioni vadano, e anzi andassero, definiti indipendentemente dalla scelta o meno dell'attuazione dell'art. 116, comma 3.

In conclusione, il paradosso è che l'avvio delle riforme per l'autonomia differenziata, le cui dimensioni sono allo stato del tutto ignote, ha avuto come primo risultato positivo, una soluzione che va nel senso dell'unificazione nazionale, intorno ai livelli essenziali delle prestazioni.

5. Perché allora un atteggiamento spesso così critico?

Prescindo ovviamente dai dissensi di tipo politico che, sebbene assolutamente legittimi, non possono rilevare in sede di analisi giuridica.

Sul piano giuridico, mi pare che ci troviamo di fronte a un terzo paradosso,

che discende dal precedente. Non sembra, infatti inversosimile ritenere che, l'aver trascurato, in larga misura, l'attuazione dell'art. 117, comma 2 lett. *m*) come norma programmatica, abbia fatto sì che rimanessero sostanzialmente irrisolti alcuni fondamentali nodi sulla definizione dogmatica dei livelli essenziali delle prestazioni e abbia favorito una lettura della disposizione solo ai fini del riparto di competenze e delle limitazioni alla potestà legislativa regionale. Insomma, il tema dei livelli essenziali più che essere valorizzato per definire la posizione del cittadino di fronte ai pubblici poteri ha fatto prevalere, nell'approccio ermeneutico, la preoccupazione di contenere o di sciogliere, diciamo così, solo il problema del rapporto tra centro e periferia. Il fatto che la dottrina sui livelli essenziali sia caratterizzata da nodi irrisolti e si sia dimostrata spesso oscillante o trascurata, dipende, cioè, a mio parere, dal fatto che, tutto sommato, nel momento in cui si trattava di intervenire sui conflitti o meglio sulle questioni che riguardavano il rapporto tra competenza regionale e competenza statale, lo stesso interprete (e talvolta anche la Corte costituzionale) aveva spesso un *comodus discessus* nella circostanza di poter evocare altri titoli di competenza per risolvere la questione del riparto di attribuzioni. Abbiamo così sentenze della Corte costituzionale in cui il perimetro dei livelli essenziali delle prestazioni viene individuato in modo estremamente rigoroso e restrittivo – e cioè con riferimento a situazioni giuridiche soggettive e individualizzate; quindi prestazioni il cui titolare sia il singolo (immaginiamo le prestazioni sociali che sono la categoria più semplice no incapaci e meritevoli hanno diritto ai più alti gradi di istruzioni e per questo hanno diritto a borse di studio, ecc.) – e casi invece in cui la Corte costituzionale ha esteso la categoria alludendo agli *standard qualitativi* che sono alla base delle prestazioni rientranti nella materia dei LEP. In altri casi ancora, la Corte non si è posta nemmeno il problema dei LEP, perché ha fatto utilizzo di altri limiti che consentivano di dare copertura alla competenza statale (come, ad esempio, le norme generali o i principi statali in materia di istruzione).

La drammatizzazione attuale del dibattito nasce, a mio parere proprio da questa circostanza.

Nella prospettiva dell'articolo 116 comma 3, la possibilità di devoluzione esclusiva di interi settori di materie, ivi compresi i limiti "verticali" ad oggi imputati allo stato (principi, norme generali ad es. in materia di istruzione) ha fatto nascere, come era da immaginare, una sorta di *horror vacui,* consistente nel timore che venissero meno gli argini alle spinte centrifughe delle regioni.

La determinazione dei livelli essenziali così, viene oggi percepita – sempre in una logica di riparto di competenze- come il "caposaldo" contro gli effetti dell'attuazione della riforma. Il dibattito sui livelli essenziali è divenuto il *totem* mediante il quale esorcizzare la preoccupazione della deriva centrifuga, l'unico argine alla potenziale disgregazione dell'ordinamento. Ciò spiega, appunto, la drammatizzazione della discussione e la sua repentina accelerazione proprio con riferimenti ai LEP.

I livelli essenziali sono diventati, ancor di più, strumenti di definizione del

riparto Stato/regioni (più che dispositivo a tutela dei cittadini); il sostituto funzionale delle norme generali e dei principi che la devoluzione avrebbe potenzialmente sottratto allo stato, ai sensi dell'art. 116, comma 3 Cost.

Si tratta di una distorsione. Non è vero, infatti, che lo scenario, nel caso in cui si realizzasse l'autonomia, sarebbe quello dell'assenza di dispositivi di garanzia dell'unità che non siano i LEP. Basti pensare all'120 Cost, per quanto riguarda il potere sostituivo nei casi in cui sia minacciata l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, o alla dottrina sulla chiamata in sussidiarietà (a partire dalla sent. 303/2003 della Corte) per quanto riguarda tutto il resto. E, in via preventiva, alla possibilità, come espressamente previsto dalla legge in discussione, che lo stato rifiuti o comunque moduli le porzioni di attribuzioni da conferire in autonomia differenziata.

Che l'interpretazione sia errata è dimostrato anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha chiaramente escluso che i LEP possano essere utilizzati per delimitare le attribuzioni delle Regioni in interi settori materiali (C. cost. sent. n. 248/2006).

Non è questa la sede per un esame dettagliato della legge c.d. Calderoli, mi sia consentito però formulare ancora qualche considerazione con riferimento alle "opportunità" di cui al titolo del presente intervento.

La prima opportunità è data dalla circostanza che non solo sarà possibile finalmente definire i LEP, rafforzando così la posizione e le pretese dei cittadini verso i pubblici poteri, ma saranno applicati dei meccanismi per controllare e monitorare l'effettiva qualità dei LEP erogati. Ciò varrà innanzitutto per lo Stato che è chiamato a misurare l'efficienza delle prestazioni erogate nelle regioni, differenziate o meno che siano nella loro autonomia (art. 3 A.C. 1665). Certo si tratta di una sfida, ma il controllo della qualità è l'unico modo per evitare che il paese si spacchi e i cittadini delle regioni meno efficienti continuino a scegliere la strada di abbandonare i propri territori.

In secondo luogo, nelle materie non LEP, le regioni che sceglieranno di avvalersene non saranno premiate, come qualcuno insinua, con risorse aggiuntive (rispetto alla quota che a esse spetterebbe se restassero nel regime ordinario), ma potranno sperimentare la possibilità di soluzioni normative e amministrative che, nei limiti di quelle risorse, migliorino effettivamente i servizi ai cittadini. E non è detto che, qualora vi riuscissero, ciò non consentirebbe di individuare delle *best practices,* che altre regioni siano tentate di imitare.

Certo rimangono grandi incognite che, ancora una volta, prescindono dal meccanismo della devoluzione. La prima è legata ai vincoli di bilancio e ai margini di manovra per finanziare livelli di prestazione adeguati nelle singole regioni. La seconda è che le élites politiche e le pubbliche amministrazioni non vogliano o non siano in grado di accettare questa sfida.

# L'attuazione del Regionalismo differenziato e le autonomie speciali: la questione "pregiudiziale" della sfera soggettiva d'applicazione tra attuali assetti e futuri scenari

di Caterina Ventimiglia

Sommario: 1. L'autonomia speciale, l'autonomia differenziata e i nodi problematici nel disegno costituzionale – 2. La crisi della specialità nei percorsi attuativi del regionalismo differenziato. – 3. La clausola di asimmetria e l'art. 11 del DDL Calderoli: la questione "pregiudiziale" della sfera soggettiva di applicazione.

## 1. *L'autonomia speciale, l'autonomia differenziata e i nodi problematici nel disegno costituzionale*

Nel dibattito contemporaneo, la prospettiva del regionalismo differenziato fondata sull'art. 116 comma 3 Cost. si confronta con impegnative sfide politico-istituzionali che implicano una profonda rimodulazione del modello giuridico-amministrativo che si è affermato nel corso della lunga fase di attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, dovendosi inquadrare, attuare ed armonizzare in relazione all'attuale scenario – impresso nel disegno costituzionale – del fondamentale sistema duale dell'autonomia, imperniato sul modello delle regioni a statuto ordinario e delle regioni a statuto speciale[1].

[1] Nella vasta produzione scientifica della dottrina, sull'inquadramento generale del tema in relazione alle autonomie speciali, anche per i riferimenti bibliografici, nel recente dibattito, v. M. Immordino, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, in *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani* (50° anniversario delle Regioni. 1970-2020), Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2022, pp. 595 ss.; Id., *L'autonomia speciale: quale futuro?*, in R. Ursi, G. Armao, C. Ventimiglia, a cura di, *Liber Amicorum per Salvatore Raimondi*, 2022, pp. 195 ss.; Id., *Introduzione. Verso quale specialità?,* in M. Immordino, N. Gullo, G. Armao a cura di, *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli, 2021, pp. 9 ss.; Id., con N. Gullo, *La specialità regionale nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Diritto amministrativo e società civile. Muovendo dalle opere di Fabio Roversi Monaco*, Vol. III, *Problemi e prospettive*, Bologna, 2020, pp. 37 ss.; Id., *L'autonomia regionale nel pensiero di Luciano Vandelli*, in *Ist. federalismo*, numero speciale, 2019, pp. 45 ss.; F. Manganaro, *La Repubblica delle autonomie. Un mosaico da ricomporre*, Napoli, 2023; Id., *Regionalismo differenziato: dove eravamo rimasti?*, in *Liber Amicorum per Salvatore Raimondi*, cit., pp. 219 ss.; Id., *Osservazioni sulla questione meridionale alla luce del PNRR e del regionalismo differenziato*, in *Nuove Autonomie*, 2/2022, pp. 387 ss.; G. Armao, *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un "gruppo di famiglia in un interno"*, in G. Armao, F. Astone, M. Immordino, G. Moschella, V. Prudente, a cura di, *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Napoli, 2022, pp. 27 ss.; Id., *Una riflessione sulle prospettive dell'autonomia siciliana nel controverso incedere del regionalismo differenziato*, in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., pp. 197 ss.; Id., *La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario Nord-Sud e le prospettive del regionalismo differenziato*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2020, pp. 133 ss.; Id., *L'autonomia speciale, la*

Rispetto alla stagione segnata dalle iniziative di alcune regioni del Nord e del Centro Italia e sospesa dalla pandemia[2], la diciannovesima Legislatura è caratterizzata da un processo di decisiva accelerazione dell'attuazione dell'autonomia differenziata per le regioni a statuto ordinario: da un lato, le disposizioni contenute nella legge di bilancio per il 2023[3] e, dall'altro, il ddl Calderoli[4], approvato

*variegata attuazione del regionalismo differenziato e gli spazi per un rilancio*, in *www.astrid-online*, 11/2018, pp. 1 ss.; Id., *Redimibile Sicilia. L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Soveria Mannelli, 2017; G. Corso, *Le regioni a statuto speciale nel progetto di riforma costituzionale*, in *Nuove Autonomie*, 1/2015, pp. 35 ss.; Id., *Sicilia*, in AA.VV., *La Regionalizzazione*, II, Milano, 1983, pp. 1589 ss.; S. Raimondi, *Opportunità e contraddizioni dell'autonomia siciliana*, in *Nuove Autonomie*, 2/2015, pp. 209 ss. e in G. Armao, M. Saija, a cura di, *Settant'anni di autonomia siciliana. 1946-2016*, Soveria Mannelli, 2016; altresì, v. A. Poggi, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., e le prospettive dell'autonomia speciale*, in *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit., pp. 69 ss.; A. Ruggeri, *Attuazione dell'art. 116, III comma Cost. e prospettive della specialità regionale*, ivi, pp. 85 ss.; A. Morelli, *Il regionalismo differenziato e l'autonomia speciale: nuovo assetto o vecchio caos?,* ivi, pp. 207 ss.; Id., *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive. Atti del IV Convegno annuale della Rivista Diritti regionali*, Torino, 2020, pp. 607 ss.; G. De Giorgi Cezzi, *Differenziazione e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit., pp. 231 ss.; N. Gullo, *Notazioni sul regionalismo differenziato tra aspirazioni autonomistiche e solidarietà economico-sociale*, ivi, pp. 349 ss.; G. Verde, *Le trasformazioni dello Stato regionale: spunti per una ricerca*, Napoli, 2022; Id., *Lo statuto speciale della Regione siciliana e la sua attuazione*, in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., pp. 131 ss.; inoltre, A. D'Atena, *A proposito della clausola di asimmetria (art. 116, u.c. Cost.)*, in *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit., pp. 559 ss.; Id., *Passato, presente …. e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4/2014, pp. 1 ss.

[2] Dossier Servizio studi del Senato, Il Regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia- Romagna, Lombardia e Veneto, n. 16, maggio 2018; Dossier Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione (AS615), 3 maggio 2023; Dossier Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione (AS615), 5 febbraio 2024.

[3] Sul punto, tra gli altri, L. Spadacini, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, in *www.federalismi.it*, 10/2023, pp. 218 ss. Sul profilo complesso della determinante delle risorse e sul perché e come finanziare il regionalismo differenziato, anche per i riferimenti bibliografici, v. l'approfondimento di G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Annuario AIC 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale, Atti del XXXIII Convegno annuale*, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli, 2019, pp. 371 ss.; Id., *Autonomia finanziaria, assetto delle funzioni e regionalismo differenziato*, in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., pp. 41 ss.; Id., *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *www.federalismi.it*, 2022, pp. 853 ss.; inoltre, in questo volume, Id., *Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e norme costituzionali sulla finanza territoriale (art. 119 Cost.).*

[4] Il Senato ha approvato il 23 gennaio u.s. il disegno di legge del Governo "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", su cui, a prima lettura, v. A. Poggi, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *www.federalismi.it*, 3/2024, pp. iv ss.

in prima lettura al Senato, hanno complessivamente tracciato l'attuale schema di riferimento per l'attuazione e, conseguentemente, i contenuti utili per delineare e comprendere anche le fondamentali ricadute di sistema sulle autonomie speciali, che continuano a costituire un irretrattabile campo di riferimento e di significato per l'intero processo attuativo.

In questa sede, la rilevanza e la dimensione tematica particolarmente ampia dell'autonomia differenziata – indagata in relazione alle regioni a statuto speciale – può essere affrontata con alcune sintetiche notazioni, intersecando questioni d'ordine generale nel contesto dell'ampio e variegato dibattito sullo stato di salute del regionalismo italiano e «sulle vie che si potrebbero perseguire per attribuirgli, o per "costruirgli" attorno, una fisionomia più credibile, più socialmente condivisa, più utile ai destini dell'intero di cui esso rappresenta una fondamentale e non rinunciabile innervatura costituzionale»[5].

Il riferimento è ai temi dell'evoluzione dell'ordinamento regionale e delle distinte fasi di ricerca di equilibrio, di rafforzamento e ordinata connessione e distribuzione di competenze tra centro e periferie e, in particolare, tra Stato e regioni[6]; della dimensione valoriale, giuridicamente rilevante, delle caratteristiche e delle esigenze dei territori e delle comunità in grado di delineare progressivamente il rilancio di un diverso regionalismo e autonomismo[7]; del progressivo cambiamento dell'intero sistema amministrativo legato a valutazioni d'ordine gestionale e di performance effettive[8], rispetto alle quali il grado di autonomia – e di responsabilizzazione – è il punto essenziale[9].

---

[5] Così testualmente, F. Cortese, *Un check-up per il regionalismo italiano*, in *Ist. Federalismo*, 1/2021, p. 115.

[6] Nell'ampissimo dibattito, senza pretesa di esaustività, v. i contributi raccolti in G. Armao, F. Astone, M. Immordino, G. Moschella, V. Prudente, a cura di, *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit.; M. Immordino, N. Gullo, G. Armao a cura di, *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit.; AA.VV., *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani* (50° anniversario delle Regioni. 1970-2020), Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2022; inoltre, v. F. Manganaro, *Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2 febbraio 2023; Id., *Regionalismo differenziato: dove eravamo rimasti?*, in *www.astrid-online.it*, 9/2022; G. Gardini, C. Tubertini, *Le prospettive del regionalismo: idee per una rifondazione*, in *www.astrid-online.it*, 2/2023; G. Verde, *Le trasformazioni dello Stato regionale: spunti per una ricerca*, cit., pp. 1 ss.; F. Cortese, *Un check-up per il regionalismo italiano*, in *Ist. Federalismo*, 1/2021, pp. 197 ss.; A. D'Atena, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016; F. Palermo, S. Parolari, a cura di, *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016; S. Pajno, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, in *Rivista AIC*, 1/2015, pp. 1 ss.

[7] Cfr. L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *www.astrid-online.it*, 11/2018, pp. 1 ss.; Id., *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3/2019, pp. 574 ss.

[8] Sul punto, sia consentito il rinvio a C. Ventimiglia, *Amministrazione performante e sistema dei controlli interni*, Palermo University Press, Palermo, 2023.

[9] Cfr. M. Gola, *Riflessioni in tema di specialità e differenziazione nel sistema regionale italiano,* in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit, p. 34; in ordine all'impatto del regionalismo differenziato sull'efficienza dell'amministrazione destinato a variare nelle singole regioni,

In questa cornice e nella traiettoria evolutiva del regionalismo italiano, è emersa in modo ricorrente la questione della necessità o meno della conservazione della specialità[10] e, anche in occasione della riforma del 2001, ha assunto rilievo la dimensione di "resilienza" della specialità per effetto e al cospetto del potenziamento e della maggiore autonomia riconosciuta alle Regioni ordinarie.

Infatti, la tesi della soppressione della specialità non è nuova: come è stato rilevato[11], il tema è stato ampiamente dibattuto nell'ambito della riflessione della giuspubblicistica fin dai primi anni '80 del secolo scorso[12], con un'accelerazione negli anni '90 unitamente all'affermarsi dell'idea di un regionalismo avanzato che sfocia, in certe tesi politiche, in un sistema di stampo federalista, con vere e proprie spinte separatistiche, nella cui cornice il mantenimento delle Regioni speciali risulta superfluo; anche nel dibattito politico, è stata prospettata l'abolizione delle Regioni speciali con alcuni disegni di legge costituzionale ( Zanetti (S. n. 574), Palmizio (C. n. 582), o la loro disarticolazione con la istituzione di macroregioni, Calderoli (S. n.7), Giorgetti (C. n. 758)).

Invero, anche nel prosieguo, la prospettiva della dequotazione della specialità non ha registrato l'unanimità dei consensi, a fronte del rilievo crescente – e altresì contemporaneo – dei motivi da considerare a sostegno del mantenimento delle Regioni speciali, «ritenendosi non soltanto ancora persistenti alcune delle ragioni pregiuridiche che portarono i Costituenti ad approvare l'art. 116 co. 1, della Costituzione e a riconoscere spazi di autonomia, oltre che amministrativa anche legislativa e finanziaria, più o meno ampi, ad alcuni enti rappresentanti di comunità

la puntuale riflessione di G. Corso, *Asimmetria, efficienza amministrativa e solidarietà*, in *Specialità e differenziazione*, cit., pp. 225 ss.; sul rilievo della dimensione della performance, con obiettivi perimetrati da standard, tempi e indicatori, già nel contesto pandemico, la riflessione di S. Cassese, *Le quattro lezioni su Regioni e Stato*, in Corriere della Sera, 23 marzo 2021.

[10] Sul punto, v. M. Immordino, *Introduzione. Verso quale specialità?*, in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., p. 10: «Malgrado i persistenti tentativi di proporre la soppressione della specialità in occasione di alcuni disegni di legge costituzionale, molteplici rimangono ancora i motivi a favore del mantenimento delle Regioni speciali, sia con riferimento alle ragioni pregiuridiche, di ordine socio-culturale, che portarono i costituenti al riconoscimento di questa forma più avanzata di autonomia (oltre che amministrativa anche legislativa e finanziaria) ad alcuni enti rappresentanti di comunità territoriali stanziate ai confini della nascente Repubblica italiana, sia per il ruolo che possono svolgere per il superamento dell'attuale gap socio-economico e infrastrutturale tra il Nord e il Sud del Paese e, dunque, per il rilancio del sistema Paese», fermo il rilievo irretrattabile, ad avviso dell'A., del primo comma dell'art. 116 Cost. e del ruolo e della presenza delle regioni a statuto speciale.

[11] Cfr. M. Immordino, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., p. 597.

[12] Sul punto, v. G. Corso, *Sicilia*, in AA. VV., *La regionalizzazione*, II, Milano, 1983; A. D'Atena, *La parabola delle autonomie speciali*, in AA.VV., *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate* (Atti del Convegno, 6-7 maggio 1983, Palermo-Assemblea Regionale Siciliana), Palermo, 1984, nonché in Id., *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, pp. 381 ss.

territoriali stanziate ai confini della nascente Repubblica italiana; ma necessario il loro contributo oltre che per il superamento dell'attuale paradigma di sviluppo, cui si imputano l'odierno divario sociale, i gap socioeconomici e infrastrutturali tra il Nord e il Sud del Paese, la crisi ambientale, economica e sociale che attanaglia l'Italia, anche per il perseguimento dell'obiettivo della crescita e, quindi, del rilancio del sistema Paese»[13], su cui si registra il coinvolgimento e l'impegno anche delle Regioni speciali, ciascuna con le proprie peculiarità e le proprie competenze statutarie, a seguito dell'occasione storica offerta dalle risorse stanziate dal NGEU la cui realizzazione è affidata al PNRR[14].

Anzi, le ragioni a sostegno del fondamento e della proiezione della specialità si arricchiscono e non subiscono alcuna dequotazione in termini sostanziali nell'attuale stagione evolutiva, nella quale deve riconoscersi rilievo pregnante alla strumentalità cogente dell'autonomia speciale sul versante della costruzione in divenire delle garanzie di sviluppo e dei profili di tutela nel campo di riferimento del diritto all'insularità[15], della tutela delle minoranze linguistiche[16] e delle complesse questioni d'uguaglianza sottese al rilancio della "questione meridionale" inquadrata nella dimensione di "questione nazionale"[17], soprattutto a far data dalla programmazione contenuta nel PNRR 2021-2026.

Nel quadro degli approfondimenti della dottrina in ordine al mantenimento

---

[13] Cfr. M. Immordino, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., p. 597.

[14] Cfr. G. Armao, *Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (Pnrr): competenze e ruolo delle Regioni nella programmazione ed attuazione degli interventi per lo sviluppo territoriale e la coesione*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno,* 1/2023, pp. 51 ss.

[15] Sul tema, anche per i riferimenti bibliografici di diritto comparato, v. G. Armao, *Regionalismo differenziato, condizione di insularità e riforma costituzionale in senso presidenziale: sinergia o ingorgo?*, in *www.astrid-online.it*, 1/2023, pp. 1 ss.; Id., a cura di, *Condizione e costi dell'insularità in Italia ed in Europa*, Soveria Mannelli, 2022; Id., *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un "gruppo di famiglia in un interno"*, cit., soprattutto 41 ss.; Id., *Insularità e perequazione infrastrutturale nell'ordinamento europeo*, in *www.strumentires.com*, 3/2015; Id., *Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della macroregione del Mediterraneo occidentale*, in *Ist. Federalismo*, 3/2017, pp. 765 ss.; T. E. Frosini, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 1/2023, pp. 41 ss.; Id., «*Insularità*» *e Costituzione*, ivi, 1/2020, pp. 247 ss.; Id., a cura di, *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007.

[16] Sul tema, anche per i riferimenti bibliografici, v. V. Piergigli, *Rileggendo l'opera di Alessandra Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le "nuove minoranze" tra identità e integrazione*, in *Nomos*, 1/2019, pp. 1 ss.; S. Baroncelli, *La protezione linguistica nelle regioni a statuto speciale ra lingue minoritarie e lingue dei nuovi immigrati*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1/2017, pp. 1 ss.; P. Caretti, *Lingua e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, pp. 1 ss.; P. Torretta, *Diritti fondamentali e protezione delle "istanze collettive di diversità": il caso delle minoranze linguistiche*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2014, pp. 695 ss.; C. Galbersanini, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un'interpretazione evolutivadell'art. 6 Cost.?*, in *Rivista AIC*, 3/2014, pp. 1 ss. Inoltre, v. M. Immordino, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., soprattutto pp. 609 ss.

[17] Nella prospettiva della questione meridionale considerata come questione nazionale nel PNRR, nell'ottica del superamento dei complessi e multidimensionali divari di cittadinanza e delle asimmetrie territoriali, v. A. Barone e F. Manganaro, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quad. cost.*, 1/2022,

delle regioni a statuto speciale, innanzitutto, appare fondamentale, l'art. 116, co. 1, Cost., rimasto, nella sostanza, immutato rispetto all'originario modello costituzionale del 1948, anche a seguito della riforma costituzionale del 2001[18] e nonostante le integrazioni apportate nel suo corpo originario con il comma 3 sul regionalismo differenziato e, dunque, gli incisivi interventi sull'impianto originario del regionalismo italiano. Si tratta di una prospettiva interpretativa che trova fondamento argomentativo anche nel concorrente rilievo della conferma della specialità nella successiva legge di riforma costituzionale del 2016[19], poi bocciata dagli elettori in sede referendaria, il cui comma 1 dell'art. 39, introduceva una clausola di salvaguardia a favore delle Regioni speciali, mentre il comma 13 estendeva alle Regioni speciali la clausola di asimmetria (art. 116, co. 3),[20] nella direzione di un recupero della specialità[21] e a conferma della tesi della specialità

pp. 148 ss.; F. Manganaro, *Osservazioni sulla questione meridionale alla luce del PNRR e del regionalismo differenziato*, cit., pp. 387 ss.; B. Caravita, *Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in *Riv. giuridica del Mezzogiorno*, 1/2022, pp. 15 ss.; A. Sciortino, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 3/2022, pp. 270 ss.; G. Ferraiuolo, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, *ivi*, pp. 307 ss.; A. Barone, *Il tempo della perequazione: il Mezzogiorno del PNRR*, in *Rivista P.A. Persona e Amministrazione*, 2/2021, pp. 7 ss.; L. Bianchi e B. Caravita, a cura di, *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli, 2021; A. Poggi, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud),* in *Le Regioni*, 2021, n. 1-2, pp. 199 ss. Per un inquadramento generale della rilevanza del tema, oltre la prospettiva dell'integrazione tramite mercato, considerata l'integrazione attraverso le politiche di coesione, un pilastro fondante dell'ordinamento europeo e vero e proprio principio costituzionale, di cui è evidente il fondamento solidaristico quale fattore di aggregazione tra i territori in tutti i livelli di governo e di azione pubblica, v. F. Manganaro, *Politiche di coesione*, in *Enc. Dir.* – I tematici, Milano, 2022, pp. 839 ss.; G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in G. De Giorgi Cezzi e P.L. Portaluri, a cura di, *La coesione politico-territoriale*, vol. II, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, a cura di L. Ferrara, D. Sorace, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 9 ss.

[18] Cfr. M. Immordino, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., p. 598, ove l'A. evidenzia che la specialità «come primo esperimento di autonomia differenziata, costituisce l'elemento che, almeno fino all'introduzione con il nuovo art. 116, co. 3, della possibilità di differenziazione offerta a tutte le Regioni ordinarie, ha caratterizzato il regionalismo nel nostro Paese, trovando il suo riconoscimento nell'art. 116, co. 1, della Costituzione, come oggi riformulato dalla L. cost. n. 3/2001, dal quale emerge un dato di importanza fondamentale, punto di partenza per qualsivoglia analisi del tema in esame: il «carattere originario» della specialità regionale di cui le Regioni interessate «dispongono» sulla base dei rispettivi statuti e di cui la Costituzione si limita, per così dire, a effettuare un «riconoscimento». In quest'ottica l'art. 116, co. 1, costituisce esplicazione dell'art. 5, Cost., dove il termine «riconosce» richiama qualcosa di preesistente, l'«autonomia», che la Repubblica si impegna a garantire e promuovere nella unità-indivisibilità della stessa».

[19] Sul punto, G. Silvestri, *Regioni a statuto speciale: lo scenario con la riforma della Costituzione*, in *Regioni.it*, 2016.

[20] Cfr. M. Immordino, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., pp. 596 ss.

[21] Cfr. G. Galliani, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost., riguardano anche le regioni a statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 419 ss.

quale risorsa costituzionale da valorizzare, «configurandosi in Costituzione un vero e proprio «principio fondamentale (…) di massima espansione delle autonomie speciali»[22].

Nella specifica dimensione di contenuto della riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, il Legislatore – scartata l'idea politicamente insostenibile, della soppressione delle Regioni speciali e la loro riconduzione nell'ambito dell'autonomia ordinaria – è stato chiamato a risolvere la questione della «compatibilità» del rovesciamento dell'enumerazione delle materie di competenza regionale con la loro conservazione, che avrebbe comportato per le Regioni speciali il rischio di rimanere entro la gabbia delle competenze enumerate previste dai singoli statuti, a fronte dei nuovi spazi di autonomia che si aprivano per le Regioni ordinarie con il riconoscimento (art. 117, comma 4 Cost.) di una competenza «residuale» dalla portata sicuramente più ampia (Corte cost., sent. n. 274/2003) dell'insieme delle competenze primarie previste dagli statuti speciali, per la diversità dei limiti cui soggiacciono la prima (ossia i limiti posti dall'art. 117, co.1) e le seconde (il limite del rispetto delle norme fondamentali economico-sociali, poste con legge ordinaria dello Stato)[23].

Diversa ma concorrente questione quella sollevata dalle Regioni ordinarie a più elevato gettito fiscale, non più orientate a finanziare, a scapito delle popolazioni rappresentate, quello che è stato considerato un «privilegio finanziario» delle Regioni speciali, destinatarie di un più favorevole trattamento finanziario[24].

Come noto, la soluzione è stata individuata dal Legislatore nella clausola di «equiparazione» di cui all'art. 10 della L. cost. n. 3 del 2001[25] e in quella sul «regionalismo differenziato» di cui all'art. 116, comma 3 Cost. Con il risultato visibile di una «contaminazione»[26] dei due modelli istituzionali, quello spagnolo e quello

---

[22] Cfr. la relazione annuale di G. Silvestri, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2014 e, nel prosieguo, Id., *Lo Statuto siciliano e la Costituzione*, a cura di G. Armao, M. Saija, *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, Soveria Mannelli, 2016, pp. 31 ss.

[23] Cfr. M. Immordino, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., p 603.

[24] Sul punto, anche per i riferimenti bibliografici, v. L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; più recentemente, sulle origini e sui processi di finanziamento delle regioni a statuto speciale, Id., *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, n.1/2, 2014, pp. 35 ss.; Id., *L'assetto finanziario delle autonomie speciali e i vincoli di sistema*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2, 2016, pp. 1 ss. In senso difforme, G. Armao, *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un "gruppo di famiglia in un interno"*, cit., soprattutto pp. 53 ss., ove l'A. evidenzia la rilevanza della questione finanziaria che differenzia i due noti blocchi delle regioni a statuto speciale, in termini di dicotomia e svantaggi sempre più profondi che caratterizzano in misura maggiore le regioni insulari.

[25] Sull'art. 10, la riflessione ancora attuale di F. Teresi, *Considerazioni estemporanee a proposito dell' "adeguamento automatico" degli statuti speciali a termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 10 dicembre 2001, pp. 1 ss.

[26] Cfr. A. D'Atena, *A proposito della clausola di asimmetria (art. 116 u.c. Cost.),* in *Rivista AIC*, 4/2020, pp. 313 ss.

mitteleuropeo, che avevano ispirato nella fase costituente l'introduzione dell'ordinamento regionale. Il modello tedesco, per mezzo della clausola di equiparazione si applica anche alle Regioni speciali; mentre il modello spagnolo[27], con la clausola di asimmetria, si applica anche alle Regioni ad autonomia ordinaria.

In particolare, con la clausola di «maggior favore» di cui all'art. 10 sono state estese alle Regioni speciali, «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti», i più ampi poteri di autonomia riconosciuti alle Regioni ordinarie; mentre, con il comma 3 dell'art. 116, è stata offerta alle Regioni ordinarie quella possibilità di «differenziazione» reclamata nel corso del precedente decennio e che aveva portato a spinte secessionistiche e, altresì, ad incisive istanze di *devolution*.

L'effettività del sistema così delineato non ha, tuttavia, corrisposto alle premesse teoriche e ha dato luogo a notevoli problemi interpretativi.

Sullo sfondo degli elementi d'inquadramento in sintesi richiamati, da un lato, in senso critico, è stato osservato come l'art. 116, comma 3, sia stato «inserito all'ultimo momento allo scopo di ricostituire un equilibrio tra Regioni ordinarie e regioni speciali: in cambio del mantenimento delle regioni speciali fu introdotto il regionalismo differenziato per le Regioni ordinarie. Una sorta di "promessa" di semi-specialità per il futuro. Che si trattasse di un compromesso dell'ultimo ora risulta confermato a posteriori dalla lacunosità dell'articolo su questioni cruciali (una per tutte il regime tributario dell'istituto stesso, posto che il mero rinvio all'art. 119 Cost. crea più problemi di quanti non ne risolva) e dall'assenza di un quadro di riferimento in cui inserire l'istituto»[28].

Al contempo, la questione del permanere di un regionalismo speciale di fronte alle nuove e riscritte potestà delle Regioni ordinarie, comprensive pure della possibilità di estendere le proprie competenze ad altre materie attraverso l'articolato percorso disciplinato dall'art. 116, comma 3 Cost., è divenuto terreno fertile per le riflessioni che si sono soffermate sull'inadeguatezza della risposta maturata sulla calibratura del mantenimento delle regioni a statuto speciale, anche per il tramite della "promessa" dell'adeguamento degli Statuti speciali contenuta nell'art. 10 della richiamata legge costituzionale che, nel prosieguo, come noto, non è mai stata mantenuta[29].

---

[27] Cfr. N. Gullo, *Regionalismo in Spagna e in Italia: le reciproche influenze*, in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., pp. 285 ss.

[28] Cfr. A. Poggi, *Attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., e le prospettive dell'autonomia speciale*, cit., p. 71.

[29] Cfr. G. Verde, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in *Rivista AIC*, 4/2015, p. 2.; inoltre, G. Armao, *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un "gruppo di famiglia in un interno"*, cit., p. 35, ove l'A. evidenzia come, nella pur variegata prassi applicativa, la clausola non abbia prodotto gli esiti auspicati e, in primo luogo, le revisioni statutarie che avrebbero dovuto costituire il vero orizzonte della riforma del 2001.

## 2. *La crisi della specialità nei percorsi attuativi del regionalismo differenziato*

Le dinamiche pluridecennali che hanno connotato le tendenze evolutive dell'autonomia speciale nell'ordinamento appaiono variegate, non sempre lineari e coerenti e, in taluni casi, contraddittorie rispetto alla genesi ed alle finalità della specialità regionale in ordine alla quale s'evidenziano diversi fattori di crisi che vanno considerati e correlati alle "mutazioni" in corso dell'autonomia speciale.

Il «decremento»[30] del modello è riconducibile agli insoddisfacenti risultati – in termini di soddisfazione dei bisogni della collettività amministrata – di una deludente esperienza sviluppatasi nel corso del tempo relativamente a talune autonomie speciali, ben lontani dalle entusiastiche aspettative che accompagnarono l'istituzione delle Regioni speciali; sia alle ricadute ed agli effetti in termini di diseguaglianza che la specialità stessa, anche con riferimento ai meccanismi di finanziamento, ha introdotto nel sistema e che, nell'attuale contesto aggravato di divari territoriali ed economico-sociali molto diverso e più radicale rispetto al momento storico in cui le Regioni speciali vennero istituite, non sembrano più giustificabili[31].

---

[30] Cfr. G. Corso, Id., *Sicilia*, cit., pp. 1594 ss.

[31] Cfr. M. Immordino, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., p. 596. Inoltre, la riflessione ancora attuale di G. Gardini, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca d'identità*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1-2/2010, p. 38, secondo il quale «tra tutte le contraddizioni a cui il regionalismo italiano è andato incontro in questi decenni, la più evidente è probabilmente rappresentata dal capovolgimento delle finalità originarie che hanno sostenuto la progettazione e la valorizzazione dell'autonomia regionale. Nel corso degli anni si è infatti assistito ad una sorta di inversione nelle priorità geopolitiche del paese che ha condotto a quella che, per semplicità, indicheremo qui come "la questione settentrionale". Il quarantesimo compleanno dei consigli regionali è contrassegnato dalla ricomparsa di quel grande nodo economico-sociale rappresentato dallo squilibrio che divide le Regioni del Nord industrializzato da quelle economicamente più depresse del Sud, su cui, secondo alcuni, nel 1994 venne edificata la c.d. seconda Repubblica. Quasi a marcare un contrappasso rispetto alle origini storiche dell'autonomia regionale, voluta fortemente dal partito di don Sturzo come soluzione organizzativa alla secolare "questione meridionale", nell'ottica di un riequilibrio territoriale a favore del Sud, la "questione settentrionale" viene armata dai sostenitori del federalismo amministrativo e fiscale nel nome di una maggiore "giustizia territoriale" rispetto alle politiche assistenzialiste seguite dai governi italiani nella seconda parte del secolo scorso. Così, la frattura fondamentale tra Nord ricco e Sud povero che, nel periodo tra le due guerre, alimenta la richiesta di maggiore autonomia territoriale e favorisce la creazione delle Regioni in difesa degli interessi del Mezzogiorno continentale ed insulare, nel recente dibattito politico diventa strumentale al suo contrario, cioè ad una richiesta di maggiore autonomia – soprattutto fiscale ed economica – del Nord Italia, volta ad ottenere una diversa distribuzione delle risorse nelle aree del paese. Si tratta di una vera e propria eterogenesi dei fini, da cui nasce una richiesta diffusa di "giustizia per il Nord", da misurare in termini di reddito prodotto e trattenuto da ciascun territorio, credito (o il debito) di ogni Regione nei confronti delle altre, grado di evasione fiscale, volume di spesa pubblica, efficienza nell'erogazione dei servizi delle diverse aree regionali».

Si tratta di elementi che, a loro volta, richiedono d'essere analizzati e correlati alle difficoltà di «funzionamento» in cui la specialità incorre nel progressivo e consolidato scenario storico e politico, ove essa si è dovuta misurare con l'attuazione ancora incompleta dell'art. 119 Cost. e dei principi del «federalismo fiscale»[32] e, altresì, alla complessità variegata della sostenibilità giuridica della differenziazione, intesa quale soglia massima di espansione dell'autonomia che ciascun ordinamento è in grado di sostenere senza compromettere il principio di eguaglianza, che pone oggi una questione di sostenibilità economico-finanziaria del disegno autonomistico, intesa quale limite rivolto a garantire la coesione e l'unità economica della Repubblica e, al contempo, la soglia entro cui gli enti sub-statali possono ancora esprimere un proprio indirizzo e realizzare proprie politiche entro i vincoli di bilancio e le compatibilità finanziarie[33].

Inoltre, una dimensione regionale divenuta sempre di più a geometria variabile, in ragione dell'ulteriore livello di differenziazione maturato – anche sul piano delle risorse finanziarie e della tenuta dell'effettività dei diritti – tra le autonomie speciali, che risultano ormai profondamente divise al loro interno in due blocchi: da un lato le Regioni speciali del Nord (Friuli-Venezia Giulia, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta), dall'altro la Sicilia e la Sardegna, che condividono la doppia condizione di regioni speciali insulari e meridionali[34].

---

[32] Sulla specialità in relazione alla mancata attuazione dell'art. 119 Cost. e ai percorsi del federalismo fiscale, anche per i riferimenti bibliografici, v. G. Armao, *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un "gruppo di famiglia in un interno"*, cit., soprattutto pp. 45 ss.

[33] Cfr. G. Rivosecchi, *Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e norme costituzionali sulla finanza territoriale (art. 119 Cost.)*, cit., in questo volume.

[34] Sul punto, G. Armao, *La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario nord-sud e le prospettive del regionalismo differenziato*, cit., pp. 133 ss.; inoltre, Id., *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un "gruppo di famiglia in un interno"*, cit., soprattutto pp. 53-54:«Le dinamiche che hanno connotato le tendenze evolutive dell'autonomia speciale nell'ordinamento sono variegate ed in taluni casi contraddittorie o, addirittura, giustapposte. Non può revocarsi in dubbio, tuttavia, che ad una visione d'insieme, le autonomie di cui all'art. 116, primo comma, Cost. risultino ormai profondamente divise al loro interno in due blocchi: da un lato le Regioni speciali del Nord (Friuli-Venezia Giulia, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta), dall'altro la Sicilia e la Sardegna, che condividono la doppia condizione di regioni speciali insulari e meridionali. Le seconde, abbandonata una prospettiva rivendicativa meramente fondata sul trasferimento di funzioni da parte dello Stato in attuazione delle previsioni degli Statuti, hanno da tempo incentrato il negoziato (ed il contenzioso costituzionale) con quest'ultimo sul piano finanziario, con il chiaro intento di superare una condizione di oggettiva asimmetria tra competenze legislative ed amministrative ed effettiva disponibilità di risorse finanziarie, peraltro aggravata dalla crescente incidenza sui bilanci del contributo al risanamento della finanza pubblica (…) ed alle note tendenze centripete conseguenti alla lettura degli art. 81 e 119 novellato della Cost. effettuata dal legislatore statale, prima, e dalla giurisprudenza costituzionale poi, sui temi del pareggio di bilancio e del coordinamento della finanza pubblica. Mentre le Regioni speciali del Nord hanno progressivamente definito negli ultimi anni proficui accordi finanziari (…) sulla scorta dei quali hanno ottenuto il trasferimento di nuove funzioni, le seconde, pur di fronte a controversi negoziati parziali, ancora attendono la ridefinizione com-

In questa cornice già complessa, le autonomie speciali sono chiamate a trovare una propria collocazione nel contesto e sul terreno sfidante del regionalismo differenziato.

Allo stato, il nodo di fondo della coesistenza della formula del regionalismo differenziato con il modello del regionalismo speciale si specchia anche nei contenuti del ddl Calderoli, che offre ulteriori materiali ai possibili scenari interpretativi poiché – rispetto alla fase di attuazione prefigurata nel 2006 e poi ancora nel 2018 – nella contemporaneità si configura la prospettiva attuativa generalizzata a tutte le regioni ordinarie, il che pone un tema di fondo al regionalismo italiano: è possibile che tutte le regioni ordinarie diventino differenziate e nel contempo rimanga la specialità[35]? Le Regioni ordinarie che ottengono l'autonomia differenziata in base all'art. 116, comma 3 Cost. non realizzano e/o si giovano di forme di "sorpasso" delle autonomie speciali regionali[36], sino all'adeguamento degli

plessiva degli accordi finanziari con lo Stato. Può così affermarsi che le traiettorie della specialità regionale, dopo le convergenze conseguite nei primi decenni, scontino oggi una dicotomia sempre più profonda anche all'interno delle due tipologie di autonomie regionali che la Costituzione ha delineato. In tal senso la "questione finanziaria" è divenuta la cifra attraverso la quale declinare le vicende del regionalismo speciale, di un insieme che ha perduto unitarietà». Nella stessa direzione di lettura dei due blocchi dell'autonomia speciale, A. Morelli, *Il regionalismo differenziato e l'autonomia speciale: nuovo assetto o vecchio caos?*, cit., pp. 211-214, secondo il quale per le regioni insulari le forme e condizioni particolari di autonomia hanno costituito un freno e non una risorsa per i rispettivi territori, in un contesto segnato da una legislazione statale e da una giurisprudenza costituzionale che hanno fortemente limitato le aspirazioni di tutte le autonomie regionali, ordinarie e speciali, secondo una logica più orientata all'omologazione che alla differenziazione.

[35] Cfr. A. Poggi, *op. ult. cit.*, p. 79.

[36] Cfr. M. Immordino, *L'autonomia regionale alla luce del regionalismo differenziato nel pensiero di Luciano Vandelli*, cit., p. 47, la cui puntuale riflessione – rispetto alle due interpretazioni teorico-ricostruttive che la duttilità strutturale dell'art. 116, III comma Cost. consente (da un lato, strumento di valorizzazione dell'autonomia in una cornice attenta a non scalfire l'unità-indivisibilità della Repubblica; dall'altro, mezzo che, se non maneggiato in modo vigilato e accorto, può risultare o inutile o produrre perfino effetti eversivi, fino al punto di mettere a rischio la tenuta stessa dell'ordinamento) – rileva la necessità di non sottovalutarne le implicazioni attuative in ordine al rischio di una secessione larvata e dell'ampliamento dei gap attualmente riscontrabili tra regioni del Nord e regioni del Sud. In particolare, la puntale e ampia riflessione dell'A. (Id., *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., p. 625) sottolinea la profonda differenziazione che contraddistingue le Regioni speciali tra loro per inquadrare e discutere di un possibile futuro di rilancio della specialità: «Vissute come un'eccezione al momento della loro istituzione, non hanno mai fatto "sistema", rimanendo ognuna ripiegata sulla propria storia, le proprie esigenze sociali, economiche, territoriali e le proprie peculiarità statutarie, da difendere negoziando separatamente con lo Stato. Sicché la differenziazione, piuttosto che caratterizzare l'autonomia delle Regioni speciali, ha connoto l'interno del loro gruppo, facendone una categoria giuridica frastagliata e contraddittoria e, quindi debole nei rapporti con lo Stato. Le stesse alleanze che si incominciano a intravedere tra Regioni insulari, da un lato, e Regioni del Nord, dall'altro, non sembrano indirizzate a difendere la specialità nel suo complesso, ma, confermando la differenziazione tra Regioni dell'arco alpino e regioni insulari e tra Regione e Regione, sono essenzialmente rivolte a difendere le ragioni di singole realtà e,

statuti e anche indipendentemente dai procedimenti modificativi degli stessi per effetto di quella dinamica parabolica che ha riguardato gli spazi di autonomia di quest'ultime[37]? E ancora, che differenza c'è tra questi due tipi di autonomia? Si tratta di una differenza che, al di là delle evidenti diversità riscontrabili dalla mera lettura del testo costituzionale, ha ragion d'essere e, se si, a quali esigenze essa risponde oggi?[38] È possibile intendere il regionalismo differenziato come un modo alternativo per giungere all'autonomia speciale o a qualcosa di molto simile a quest'ultima ossia, in sostanza, con la riforma costituzionale del 2001, si sarebbe operata una sorta di de-costituzionalizzazione del processo di riconoscimento dell'autonomia speciale[39]?

Si tratta di una peculiare acutizzazione dell'attenzione al tema, sul quale è noto che il dibattito ha già registrato in passato l'emersione della tendenza a stigmatizzare la conservazione dell'attuale articolazione duale dell'autonomia in speciale e ordinaria, con varie declinazioni di posizioni: senza pretesa di esaustività, è stata proposta una lettura orientata verso un regime costituzionale di «specialità diffusa»[40]; ovvero un regime fondato sul binomio «diritto comune» (per tutte le regioni) e «diritti differenziati» ( per tutte le regioni rispetto alle quali

---

dunque, aspetti particolari della specialità, come la condizione geografica di insularità. La mancata revisione degli statuti speciali, a seguito della riforma del 2001, con alcune eccezioni, e nonostante alcune iniziative che tuttavia non sono andate a buon fine, allontana, come detto prima, alcune Regioni speciali dall'evoluzione del regionalismo italiano. I risultati, soprattutto sul piano dell'amministrazione e, quindi, delle relative performance, sono contrastanti. In alcune esperienze eccellenti, in altre più che deludenti. Il che testimonia, ancora una volta la profonda differenziazione che contraddistingue le Regioni speciali tra di loro. Una diversificazione che, se già era presente al momento della loro istituzione, oggi risulta più marcata anzitutto per quella che viene ritenuta una delle principiali peculiarità: l'autonomia finanziaria. Tale dualismo appare ancor più rafforzato dal ritardo nell'attuazione del federalismo fiscale per la Sardegna, ma ancor più per la Sicilia. Discutere di un possibile futuro della specialità, significa, in altri termini, ragionare sulla capacità di ognuna delle Regioni speciali di sfruttare al massimo, in controtendenza rispetto al passato, le proprie prerogative e le relative potenzialità a fronte di nuove finalità e nuovi obiettivi, come quelli posti dal Next Generation Eu, dal Green Deal europeo e da Agenda 2030, il cui fulcro è costituito dalla garanzia del principio di uguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali, sia delle comunità e dei gruppi sociali oggi stanziati nei loro territori, sia delle generazioni future».

[37] Cfr. G. Armao, *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un "gruppo di famiglia in un interno"*, cit., pp. 37 ss., al quale si deve la lucida analisi sulle cause interrelate di arretramento della traiettoria evolutiva delle autonomie speciali e della "differenziazione" maturata in due blocchi (le regioni speciali del Nord e la Sicilia e la Sardegna quali regioni speciali insulari e meridionali) che sconta, nella contemporaneità, la cifra condizionante della questione finanziaria rispetto all'effettività anche dei diritti sociali; Id., *La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario Nord-Sud e le prospettive del regionalismo differenziato*, cit., pp. 1 ss.

[38] Cfr. A. Morelli, *Il regionalismo differenziato e l'autonomia speciale: nuovo assetto o vecchio caos*, cit., p. 207.

[39] Cfr. A. Morelli, *op. ult. cit.*, p. 211.

[40] Cfr. A. Ruggeri, *L'autonomia regionale inappagata, la sua "differenziazione" e l'uso congiunturale della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 2/2023, pp. 365 ss.

le alle regioni speciali sarebbero da riconoscere caratteristiche maggiori)[41]; la considerazione del regionalismo differenziato non quale *tertium genus* di regione ma istituto di razionalizzazione del regionalismo ordinario, da tenere ben distinto dalle autonomie speciali[42]; la ferma distinzione e l'impossibilità di assimilazione delle regioni che potrebbero ampliare la propria autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma Cost. rispetto alle regioni a statuto speciale e alla necessità di un rilancio della specialità di quest'ultime[43]; si è affermato che le autonomie speciali debbano essere intese come alcune delle possibili declinazioni del principio autonomistico riconosciuto dall'art. 5 Cost., che potrebbe trovare diverse e più soddisfacenti realizzazioni[44]; a fronte di posizioni che continuano a definire l'autonomia regionale speciale un «caposaldo» dell'ordinamento[45].

Invero, ad avviso di chi scrive, la prospettiva contemporanea della disattivazione o della degradazione del modello delle regioni a statuto speciale appare un pericolo più che concreto, che si configura, principalmente, alla luce della possibilità dell'attivazione dell'autonomia regionale da parte della totalità delle regioni ordinarie, dell'estensione rilevantissima delle materie[46] ricomprese quali

---

[41] Cfr. M. Cecchetti, *Attualità e prospettiva della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio del sistema*, in *www.federalismi.it*, 23/2008, pp. 1 ss.

[42] Cfr. A. Poggi, *Attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., e le prospettive dell'autonomia speciale*, cit., pp. 71 ss., nella stessa direzione interpretativa, A. Morelli, *Il regionalismo differenziato e l'autonomia speciale: nuovo assetto o vecchio caos*, cit., pp. 207 ss.; in senso difforme, A. Morrone, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in questo volume, ad avviso del quale l'art. 116, 3 comma Cost. è da inquadrare quale norma derogatoria del regime ordinario delle regioni di diritto comune, il cui obiettivo è quello di ipotizzare un *tertium genus* tra quello delle regioni speciali e quello delle regioni ordinarie, destinato a raccogliere i regimi differenziati codificati nelle leggi di autonomia negoziata di volta in volta approvate.

[43] Cfr. M. Immordino, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., G. Armao, *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un "gruppo di famiglia in un interno"*, cit., soprattutto pp. 33 ss.

[44] Cfr. S. Pajno, G. Rivosecchi, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali, in Le Regioni*, 2/2016, pp. 272 ss.

[45] Cfr. A. D'Atena, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna e alla Valle d'Aosta)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, p. 208.

[46] Sul punto, in senso critico in relazione ai contenuti del ddl Calderoli, recentemente, A. Poggi, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, cit, p. vi: «L'art. 116, infatti, è la punta più avanzata del principio di differenziazione che permea l'intero Titolo V e che si esprime in diverse modalità che riguardano di volta in volta: la forma di governo (artt. 122 e 123); l'esercizio della potestà legislativa, in particolare di quella residuale (art. 117, quarto comma); la possibilità di dar vita ad intese tra Regioni sulla diversificazione delle funzioni e addirittura degli organi di governo (art. 117, ottavo comma); l'attribuzione diversificata di funzioni amministrative agli enti territoriali e lo stesso esercizio di funzioni amministrative (art. 118) (…). Ma è proprio sul 116 che si scarica la spinta più dirompente della differenziazione, poiché essa consente la deroga/sospensione del Titolo V da parte delle Regioni ordinarie. Tutte le altre possibilità di differenziazione, infatti, possono considerarsi attuazione e non deroga/sospensione al Titolo V. Proprio perciò, dunque, tale norma va maneggiata con cura evitando che la sua attuazione in concreto contrasti con l'impianto complessivo. E ciò inevitabil-

oggetti possibili dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ed, inoltre, dello "svuotamento" anche del bilancio statale[47] a favore di quelli delle regioni ad autonomia differenziata con il rischio di minori risorse per la riduzione/eliminazione dei divari territoriali. Tutto ciò, sul piano procedurale, con legge approvata a maggioranza assoluta, a conclusione della negoziazione politica e sulla base di un'intesa tra lo Stato e la regione interessata (ossia introduzione di altre situazioni di specialità attraverso un procedimento diverso da quello degli statuti speciali e delle norme di attuazione).

Nel contesto dei molteplici spunti di riflessione che si offrono all'interprete, si ritiene che una questione, soprattutto, assuma rilevanza cruciale e pregiudiziale: il tema dell'estensione o meno del regionalismo differenziato alle regioni a statuto speciale. Già emersa nel dibattito e al centro di un confronto che ha maturato posizioni diverse, non può non riconoscersi che essa si evidenzi quale nodo tematico fondamentale e terreno interpretativo sistemico che consente di cogliere in un'ottica unitaria gli scenari d'incastro e di armonizzazione dell'evoluzione costituzionale dei diversi modelli di autonomia.

## 3. *La clausola di asimmetria e l'art. 11 del DDL Calderoli: la questione pregiudiziale della sfera soggettiva di applicazione*

Da tempo, il tema dell'estensione dell'autonomia differenziata alle regioni a statuto speciale costituisce oggetto delle riflessioni della dottrina, su cui occorre soffermarsi per la dimensione assorbente che riveste il profilo della sfera soggettiva di applicazione della clausola di asimmetria rispetto alla riconfigurazione o meno dei contorni della specialità, tanto più che, come si vedrà, il ddl Calderoli

---

mente accade quando si immagina che con essa si possano trasferire in differenziazione "tutte" le materie astrattamente previste nella norma stessa, il che significa vanificare ogni differenza tra regioni ordinarie e speciali. È proprio infatti delle sole Regioni speciali avere nel proprio statuto elenchi che prescindono dall'art. 117 Cost.».

[47] Sul punto, L. Saltari, *Autonomia differenziata, LEP e Regioni a statuto speciale*, relazione al convegno di studi "*Il regionalismo differenziato*", Palermo 26-27 gennaio 2024, in questo volume, il quale sostenendo la tendenza delle regioni ad autonomia differenziata ad assomigliare alle regioni a statuto speciale evidenzia come sia quest'ultimo modello a subire un forte sbiadimento, inciso inoltre dallo svuotamento del bilancio statale e con ricadute in termini di minori disponibilità da trasferire a territori con scarsa crescita e capacità fiscale, e con la neutralità finanziaria della riforma (senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica) messa in discussione proprio dalla concatenazione Lep/costo e fabbisogno standard e dai processi di determinazione analitica dei diritti fondamentali. Sul rischio di uno spostamento eccessivo di risorse a favore delle Regioni beneficiarie e un sottofinanziamento delle residue funzioni statali, tale da incidere sui meccanismi di solidarietà interterritoriale che sono riconducibili al principio di unità dell'ordinamento costituzionale, v. N. Gullo, *Notazioni sul regionalismo differenziato tra aspirazioni autonomistiche e solidarietà economico-sociale*, cit., p. 365.

segna una precisa presa di posizione a favore dell'estensione; come, del resto, nel senso dell'estensione del regionalismo differenziato alle Regioni speciali si muoveva espressamente l'art. 39 della riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi, respinta nel referendum del 2016[48].

Fin dall'introduzione della riforma del 2001, da una parte della dottrina è stato sostenuto che l'autonomia differenziata di cui al terzo comma dell'art. 116 Cost. riguarderebbe soltanto le regioni ordinarie rilevando, in particolare, che il dato letterale precluderebbe l'estensione della clausola di asimmetria alle autonomie speciali nella misura in cui fa riferimento espresso ad «altre Regioni», diverse da quelle speciali, menzionate nei primi due commi dello stesso articolo e che l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 sarebbe di natura transitoria, in quanto opererebbe «sino all'adeguamento degli Statuti» e la sua efficacia non potrebbe andare oltre tale limite[49].

---

[48] Cfr. le riflessioni sul punto di G. Armao, *Una riflessione sulle prospettive dell'autonomia siciliana nel controverso incedere del regionalismo differenziato*, cit., p. 215.

[49] Sul carattere "testuale" dell'esclusione delle regioni a statuto speciale della previsione dell'art. 116, comma 3 Cost., insuscettibile in alcun modo di estensione alle regioni speciali: S. Panunzio, *Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione* (20 novembre 2001), in http://archivio.rivistaaic.it/materiali/speciali/senato/resoconto.html; F. Palermo, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi, M. Olivetti, a cura di, *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, pp. 53 ss.; A. Ruggeri, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella, a cura di, *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, (convegno di Messina 18-19 ottobre 2002), Milano, 2004, pp. 225 ss. e già in *www.giurcost.org* e in *www.federalismi.it*; più recentemente, Id., *Attuazione dell'art. 116, III comma Cost. e prospettive della specialità regionale*, in *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit., pp. 85 ss.; Id., *L'autonomia regionale inappagata, la sua "differenziazione" e l'uso congiunturale della Costituzione*, in *www.dirittiregionali.it*, 2/2023, pp. 365 ss.; Id., *La differenziazione dell'autonomia regionale. Le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, ivi, 3/2023, pp. 713 ss.; G.M. Salerno, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in A. Ferrara, G.M. Salerno, a cura di, *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, pp. 46 ss.; R. Toniatti, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Regioni*, 4/2017, pp. 641 ss.; A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3,* Cost., in *Federalismo fiscale*, 1/2007, pp. 139 ss. e, più recentemente, Id., *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, cit., il quale si sofferma sull'art. 116, comma 3 Cost. considerandola «propriamente una norma derogatoria del regime ordinario delle regioni di diritto comune», orientata ad innestare un *tertium genus* tra quello delle regioni speciali e quello delle regioni ordinarie, destinata a raccogliere «i regimi differenziati codificati nelle leggi di autonomia negoziata di volta in volta approvate. Tutto ciò, però, entro i seguenti limiti: 1) l'autonomia speciale resta quella prevista dall'art. 116.1 Cost., garantita da statuti approvati con legge costituzionale ad hoc; 2) di conseguenza, salva la revisione costituzionale, la legge ordinaria (o una fonte equiparata) non può mutare il regime delle regioni speciali ; 3) non può essere utilizzato, in senso contrario, neppure l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 (la c.d. clausola di maggior favore): è evidente, infatti, che quelle dell'art. 116.3 Cost. non possono essere considerate "forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" alle regioni speciali dal primo comma dell'art. 116.1 Cost., proprio per la natura costituzionale della specialità, assicurata

È da osservare, tuttavia, che dagli stessi sostenitori della tesi negativa non mancano i rilievi in ordine allo strabismo[50] della clausola in termini di penalizzazione[51] degli enti ad autonomia speciale.

Il ddl Calderoli prevede espressamente che «ai sensi dell'art. 10 della legge

dalla forma dei rispettivi statuti, che altrimenti verrebbe de-costituzionalizzata (svanirebbe pure l'interesse a adeguare i rispettivi statuti speciali se venisse ammessa in concreto); 4) il regionalismo differenziato, invece, riguarda solo le 15 regioni ordinarie..». Inoltre, sul versante dell'orientamento restrittivo, v. M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 3/2019, pp. 16-17; A. D'Atena, *A proposito della clausola di asimmetria, in Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit., soprattutto pp. 566 ss.

[50] Cfr. A. D'atena, *Passato, presente … e futuro delle autonomie regionali speciali* (2014), ora in Id., *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016, p. 207: «Ciò che, nell'economia di una riflessione dedicata alle autonomie speciali, interessa porre in luce è lo strabismo di cui la clausola predetta è espressione. Essa, infatti, riferendosi letteralmente alle Regioni ordinarie, taglia fuori dal proprio campo di applicazione gli enti ad autonomia speciale. E si pone, così, in tensione (se non in contraddizione) con la logica che ispira la clausola di equiparazione. Appare, infatti, difficilmente comprensibile per quale ragione la nuova disciplina, per un verso, intendendo evitare penalizzazioni degli enti ad autonomia speciale, estenda ad essi le maggiori competenze riconosciute alle Regioni di diritto comune, e, per altro verso, escludendoli dalla possibilità, concessa a queste ultime, di concordare con lo Stato ampliamenti delle competenze loro spettanti, li faccia oggetto di una discriminazione negativa». Nella stessa direzione, nel senso che il modello della specialità espressiva di un trattamento complessivamente più favorevole per l'autonomia non sia affatto garantito dal meccanismo della differenziazione, delineato con approssimazione e lacune dall'art. 116, comma 3 Cost., A. Ruggeri, *Attuazione dell'art. 116, III comma Cost. e prospettive della specialità regionale*, cit., p. 88.

[51] Sul punto, M. Immordino, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, cit., p. 605, la quale, pur riconoscendo che la tesi favorevole all'estensione del regionalismo differenziato alle autonomie speciali sembri forzare la stessa lettera della disposizione costituzionale che fa riferimento alle regioni ordinarie, rileva come il sistema territoriale nel suo complesso, comprensivo delle autonomie speciali si giovi dei nuovi percorsi di autonomia con una competizione al rialzo, al contempo evidenziando la chiara disparità a sfavore delle autonomie speciali in termini di ambito di operatività della differenziazione: «Che il percorso autonomistico delineato dalla clausola di cui al citato terzo comma, dell'articolo 116, anche se finalizzato ad arricchire i contenuti e ampliare l'autonomia ordinaria, sul presupposto che la differenziazione possa «stimolare la competizione verso l'alto, migliorando l'efficienza complessiva nella gestione degli enti regionali», costituisca un'importante opportunità non soltanto per la singola regione ordinaria interessata, ma anche per il sistema delle autonomie territoriali nel suo complesso, dunque anche per quelle speciali, aveva trovato conferma nella legge di riforma costituzionale del 2016, il cui art. 39, comma 13, estendeva espressamente le disposizioni di tale articolo alle Regioni speciali e alle Province autonome. Con questa disposizione si superava anche quella «tensione» che veniva a crearsi, come evidenziato dalla dottrina, tra clausola di maggior favore e regionalismo differenziato, poiché l'esclusione dal suo ambito di operatività delle Regioni speciali, determinava nei loro confronti una chiara disparità. La riforma, com'è noto, è stata bocciata in sede referendaria, sicché allo stato alle Regioni speciali rimane preclusa la possibilità di accrescere, per questa via, le forme e condizioni particolari d'autonomia loro riconosciute dai rispettivi statuti. Ciò non toglie, tuttavia, che la flessibilità – collegata ai principi di autonomia e di sussidiarietà – dell'assetto istituzionale complessivo, ed il conseguente riparto delle competenze fra Stato e regioni, assuma connotati tali da far ritenere che anche la specialità tradizionale si inserisca maggiormente nell'ordinamento generale, divenendone parte qualificante».

costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano» (art. 11, comma 2 – Disposizioni transitorie e finali) e, pertanto, segna in modo lineare la direzione dell'estensione della sfera soggettiva di applicazione della clausola di asimmetria, come sostenuto in senso favorevole dalla dottrina che – fin dalla riforma del Titolo V – ha interpretato l'esclusione applicativa nei confronti delle regioni speciali come un esito paradossale da evitare rispetto agli stessi principi fondamentali e al sistema autonomistico garantiti dalla Costituzione[52].

Negli anni più recenti, la tesi favorevole all'estensione della sfera soggettiva di applicazione della clausola di asimmetria è stata sostenuta con peculiare vigore e ricchezza di argomentazioni da quella parte della dottrina[53] che ha evidenziato e richiamato la clausola di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 (che estende alle Regioni a statuto speciale e alle autonome di Trento e di Bolzano, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, l'applicazione delle disposizioni della medesima legge costituzionale «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite»), nella misura in cui tale previsione è idonea a consentire in concreto anche alle Regioni a statuto speciale la possibilità del trasferimento di materie di cui all'art. 116, terzo comma, sebbene in fase transitoria: come è stato puntualmente rilevato, «se non può revocarsi in dubbio che la forma corretta e coerente di modificare l'autonomia speciale sia la revisione degli statuti con le prescritte forme, medio tempore («sino all'adeguamento dei rispettivi statuti ») non può vanificarsi l'esplicito intendimento del legislatore della riforma costituzionale del 2001 di non aggravare la posizione, per certi aspetti già pregiudicata, delle Regioni di cui all'art. 116, primo comma, Cost. di fronte alle dinamiche evolutive dell'ordinamento regionale. Resta incontroverso che dopo la

[52] In senso favorevole, v. G. Pastori, *La nuova specialità*, in *Regioni*, 2001, p. 493, secondo il quale tale estensione consentirebbe di realizzare «un diretto rapporto di integrazione od osmosi fra statuti speciali e nuovo sistema autonomistico, senza con ciò pregiudicare le condizioni di specialità e le garanzie costituzionali proprie di ciascuna Regione e Provincia autonoma»; D. Galliani, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116, co. 3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale*?, ivi, 2003, pp. 423 ss.; M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. Caretti, a cura di, *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino 2003, pp. 135 ss.; E. De Marco, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, pp. 410 ss.; P. Pinna, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2007, pp. 189 ss., il quale rileva: «l'ipotesi opposta porterebbe a un esito paradossale: le Regioni ordinarie potrebbero accrescere le loro funzioni 'normative' con un procedimento più agevole e soprattutto che valorizza molto di più la volontà regionale rispetto alla procedura di revisione degli statuti speciali (la quale prevede non l'intesa, ma soltanto il parere della Regione interessata)».

[53] Cfr. G. Armao, *Una riflessione sulle prospettive dell'autonomia siciliana nel controverso incedere del regionalismo differenziato*, cit., soprattutto pp. 210-218; Id., *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un "gruppo di famiglia in un interno"*, cit., soprattutto pp. 31-41.

prima modifica dello statuto speciale di adeguamento alla riforma costituzionale in termini materiali non potrà più operare la clausola di equiparazione che, nella ratio della riforma costituzionale del 2001, svolge una funzione armonizzatrice del sistema delle autonomie ("sino all'adeguamento…le disposizioni della presente legge costituzionale")»[54].

In questi termini, da un lato, è stata esclusa la connotazione del sistema a regime e, dall'altro, se ne valorizza l'effetto armonizzante, limitato alla fase del primo adeguamento finalizzato a scongiurare il consolidarsi di discrasie ed asimmetrie nell'evoluzione dell'ordinamento regionale, nella direzione interpretativa secondo la quale «con la richiamata clausola di tipo finalistico (volta a garantire la piena armonizzazione) il legislatore della riforma costituzionale del 2001 ha inteso eliminare *medio tempore*, e quindi sino all'adeguamento degli statuti, ed indipendentemente dai procedimenti modificativi degli stessi, forme di "sorpasso" delle autonomie regionali ordinarie rispetto alle speciali, effetto di quella dinamica parabolica – per richiamare la traiettoria descritta da Temistocle Martines – che ha riguardato gli spazi di autonomia di queste ultime. Una diversa interpretazione addiverrebbe alla conclusione implicita che nelle materie di cui al 116, terzo comma Cost., l'estensione degli statuti speciali potrebbe avvenire solo esplicitamente (attraverso la revisione degli stessi) e non nelle forme, pur temporanee, previste dalla clausola di equiparazione, con la conseguente distinzione tipologica tra materia regionali»[55].

---

[54] Cfr. G. Armao, *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un "gruppo di famiglia in un interno"*, cit., pp. 36-37. Sul punto, nella stessa direzione, M. Immordino, op. ult. cit., p. 605, ad avviso della quale, a seguito della novità rappresentata dall'art. 116, comma 3 Cost. e dalla clausola di maggior favore di cui all'art. 10, la specialità delle cinque regioni quale condizione differenziata rispetto a quella delle regioni ordinarie perda i suoi connotati originari e, in attesa di un futuro adeguamento degli statuti speciali al nuovo sistema, si giovi della immediata applicabilità delle forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite. Inoltre, in senso favorevole al rilancio della specialità, v. A. Poggi, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., e le prospettive dell'autonomia speciale*, cit., p. 80, per l'analisi del regionalismo differenziato quale fattore in grado di incidere sulla stessa sopravvivenza della specialità e, inoltre, fattore di disattivazione dell'intero Titolo V, prospettive che possono essere scongiurate ad avviso dell'A. se si intende, attraverso la differenziazione, riconfigurare i contorni della specialità per il tramite dell'adeguamento degli Statuti, richiesto dall'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

[55] G. Armao, *Le regioni speciali ed il regionalismo differenziato: un "gruppo di famiglia in un interno"*, cit., p. 38, il quale richiama altresì il contenuto dell'art. 11 della L. n. 131 del 2003 (la c.d. "legge La Loggia") che nel richiamare per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano le previsioni dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 dispone che: «le Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'articolo 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative» (secondo comma), rilevando come in tal modo si determini, per un verso, un incremento delle competenze legislative di tali Regioni nel perseguimento delle migliori condizioni

In linea con tale impostazione interpretativa, si pone anche la riflessione che non trova ostacoli e limiti giuridici[56] ed ha sostenuto l'applicazione della «clausola di asimmetria» anche per le stesse Regioni a statuto speciale in una "prospettiva sperimentale", ossia utilizzando il procedimento di differenziazione per far acquisire alle autonomie speciali competenze in materie di cui esse, in base ai rispettivi statuti, non abbiano la disponibilità: tale schema di riferimento è considerato in linea e fondato anche sulla «clausola di maggior favore» di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, nell'idea secondo la quale «l'introduzione nello statuto speciale della previsione di una delle competenze oggetto di possibile differenziazione ex art. 116, comma 3, dopo, per così dire, un periodo "di prova" della stessa, rafforzerebbe, sul piano delle tutele, la competenza medesima. Data la natura transitoria della «clausola di maggior favore», infatti, non potrebbe più farsi applicazione della stessa procedura di differenziazione riguardo alla specifica competenza ormai prevista dallo statuto speciale»[57].

---

di autonomia che sono state previste per le Regioni ordinarie, per altro verso, l'aumento di compiti e funzioni amministrative per le Regioni speciali che conservano, fino alla riforma dei loro statuti, una tradizionale attività amministrativa ed attribuendo quindi a tali Commissioni una forma di iniziativa che deve necessariamente essere raccordata con quella delle Regioni interessate.

[56] Cfr. A. Morelli, *La differenziazione di un regionalismo senza identità*, cit., soprattutto pp. 709-710 di cui sia consentito il richiamo:«Si è detto che il dato letterale precluderebbe l'estensione della clausola di asimmetria alle autonomie speciali (l'art. 116, co. 3, fa riferimento, infatti, ad «altre Regioni», in tesi, diverse da quelle speciali, menzionate nei primi due commi dello stesso articolo), che la suddetta disciplina avrebbe carattere speciale (E. Catelani) e che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 sarebbe di natura transitoria, in quanto opererebbe «sino all'adeguamento degli Statuti» e la sua efficacia non potrebbe andare oltre tale limite. Nessuna di tali obiezioni mi sembra invincibile. Non la prima, in quanto sulla base di un'interpretazione logico-sistematica è possibile superare l'apparente limite testuale sopra ricordato: nella misura in cui lo strumento dell'autonomia differenziata, primariamente previsto per le Regioni ordinarie, offra «forme di autonomia più ampie» alle Regioni speciali, dovrà poter essere applicato anche da queste ultime. Non la seconda, poiché la disciplina contenuta nel terzo comma dell'art. 116 non sembra avere carattere speciale, posto che, per definirsi tale, una norma deve contenere tutti gli elementi contenuti nella fattispecie generale e, in più, alcuni specifici. Ad essere "speciale", in questo senso, sarebbe semmai la disciplina delle Regioni "differenziate", all'esito del procedimento di differenziazione previsto dall'art. 116, co. 3, che però non è riservato soltanto ad alcune, particolari autonomie. Non, infine, la terza, posto che il limite dell'adeguamento degli statuti deve considerarsi ancora vigente e, pertanto, l'accesso all'autonomia differenziata potrà considerarsi consentito soltanto a quelle Regioni speciali che non hanno ancora adeguato i propri statuti. Non sembrano esservi, dunque, limiti giuridici all'applicazione dell'art. 116, co. 3, Cost. alle autonomie speciali. Si riscontrano, semmai, ragioni di opportunità degne della massima attenzione, come, ad esempio, il notevole grado di confusione che potrebbe aversi tra competenze speciali, previste dagli statuti, e competenze "differenziate", anche se non è da escludere che l'applicazione della clausola di asimmetria possa, in qualche caso, incentivare perfino l'aggiornamento degli statuti e l'inserimento negli stessi delle competenze "differenziate", a seguito di un soddisfacente periodo di sperimentazione».

[57] Cfr. A. Morelli, *Il regionalismo differenziato e l'autonomia speciale: nuovo assetto o vecchio caos?*, cit., pp. 217-218, secondo il quale non appare decisiva l'obiezione secondo cui l'art. 10 della legge

Allo stato, come si è evidenziato, il ddl Calderoli puntella i processi attuativi del regionalismo differenziato prevedendo anche l'estensione della sfera soggettiva di applicazione della clausola di asimmetria in favore delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Nonostante la varietà cruciale dei temi e delle questioni di ordine generale che attraversano i percorsi definitori e attuativi del regionalismo differenziato e, al contempo, delle molteplici implicazioni economiche, sociali e politiche, che possono derivare dalla trasformazione dell'ordinamento regionale, questa scelta di garanzia appare non soltanto costituzionalmente orientata, ma necessitata e pregiudiziale rispetto alla necessità di individuare formule contemporanee di raccordo e armonizzazione tra regioni ordinarie, differenziate e speciali rispetto agli attuali processi di sviluppo del regionalismo differenziato in grado di interpretare in modo coerente e garantista la sovrapposizione della più recente matrice del funzionalismo efficientista con quella identitaria[58]; e altresì in linea con l'esigenza di intervenire sulle dinamiche di funzionamento dell'ordinamento regionale, ponendo sempre in concreto la trama delle "più ampie autonomie" al servizio delle collettività, dei territori e dei diritti, soprattutto attenuando e/o elidendo il paradosso o il pericolo di scenari in cui si possa assistere allo sbiadimento o disattivazione della stessa autonomia speciale. Se lo scopo è quello di garantire i diritti e lo sviluppo della persona umana, la differenziazione può risultare uno strumento utile, forse indispensabile, ma se calibrato e reso coerente con le finalità da garantire.

---

cost. n. 3/2001 varrebbe esclusivamente per le condizioni di autonomia stabilite nel nuovo Titolo V dalla legge stessa e non anche per quelle discendenti dall'art. 116, comma 3, considerando la differenziazione una logica e diretta conseguenza dell'attuazione di tale norma e, dunque, una condizione implicita nella stessa possibilità di avvalersi della procedura in esame., per cui si rivelerebbe contrario alla ratio della «clausola di maggior favore» impedire alle Regioni speciali l'accesso al regionalismo differenziato in attesa della modifica dei loro statuti; inoltre, Id., *La differenziazione di un regionalismo senza identità*, in *www.dirittiregionali.it,* 3/2023, pp. 704 ss.

[58] Cfr. A. Morelli, *La differenziazione di un regionalismo senza identità*, cit., pp. 706-707.

# Convegno autonomia regionale differenziata

di Guido Corso

1. Il convegno che si chiude oggi, dedicato a un tema reso attuale dal d.d.l. n. 615, ha fornito l'occasione per un esame che ha investito non solo e non tanto il testo appena approvato dal Senato, quanto il significato costituzionale dell'autonomia regionale differenziata, e la sua collocazione nel quadro del titolo V; un significato che la formulazione laconica dell'art. 116 co. 3 non mette in piena luce.

Senza pretesa di riassumere una ventina di relazioni (ed interventi) cercherò di riprenderle organizzandole per temi, sulla base degli interrogativi che l'autonomia differenziata solleva.

Poiché la sollecitazione a riunirci è venuta dal dibattito politico che si è acceso attorno al d.d.l. Calderoli, la prima questione che è stata sollevata è questa. L'art. 116 co. 3, che prevede forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie indicate nello stesso articolo, richiede che le leggi di approvazione delle intese siano precedute da una legge generale, che regoli in modo uniforme il procedimento che di volta in volta è destinato a sfociare nella legge di trasferimento delle funzioni? O le leggi di trasferimento possono essere approvate di volta in volta, senza necessità di una legge generale, che l'art. 116 co. 3 non prevede?

Questa seconda tesi, che è stata fatta propria da Morrone, poggia su due argomenti. Il primo è più scontato. La legge non è prevista dall'art. 116 co. 3, che parla della legge di trasferimento delle funzioni alla regione che ne ha fatto richiesta, sulla base dell'intesa, ma non subordina l'approvazione della legge in questione – delle singole leggi di trasferimento – ad una legge generale che regoli le modalità di formazione delle singole leggi di trasferimento delle funzioni. Il secondo argomento è più tecnico. Può una legge ordinaria vincolare una legge specializzata come quella prevista dall'art. 116 co. 3 ("previa intesa", a "maggioranza assoluta")? Una legge che pur avendo lo stesso valore ha maggiore forza (resistenza alla abrogazione), ed è comunque successiva alla legge generale (criterio cronologico).

Tarli Barbieri sostiene la tesi opposta. Se non c'è la necessità, c'è almeno l'opportunità di una legge quadro, come auspicato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali e dalla Conferenza delle Regioni e delle provincie autonome. Occorre fornire un percorso procedurale comune anche per impedire discriminazioni in base al colore politico della Regione interessata, impedire che le stesse regole procedurali diventino oggetto di negoziato politico.

Seconda questione.

Tutte le regioni ordinarie sono abilitate ad avvalersi del congegno previsto dall'art. 116 co. 3 e richiedere quindi "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" e, concretamente, nuove funzioni? Non tutte, ci dice Rivosecchi. Il vincolo ai "principi di cui all'art. 119" (così l'art. 116 co. 3 Cost.) esclude che l'iniziativa possa provenire dalle regioni che non presentano caratteristiche idonee a sostenere ulteriori funzioni, quali sono le regioni soggette a piano di rientro del disavanzo sanitario o che hanno sottoscritto accordi di finanza pubblica per ripianare il disavanzo. Una indicazione in questo senso è fornita dall'art. 2 del d.d.l. ove si legge che, ai fini dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio "*tiene conto del quadro finanziario della Regione*" (co. 1)

E le regioni a statuto speciale? Il d.d.l. n. 615 (art. 11 co. 2) riconosce ad esse il diritto di avvalersi dell'art. 116 co. 3 "ai sensi dell'art. 10 della L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3": ai sensi della disposizione che estende alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano le parti della legge di riforma costituzionale che prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quella già attribuite, e ciò sino all'adeguamento dei rispettivi statuti.

L'art. 116 co. 3 limita, tuttavia, inequivocabilmente la possibilità di accedere a ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle sole regioni a statuto ordinario; ossia alle "altre regioni" – "altre" rispetto alle regioni di cui ai due precedenti commi, che sono le ragioni a statuto speciale.

A questa osservazione, fondato sul dato letterale, Morrone ne aggiunge un'altra. L'autonomia speciale è garantita da statuti approvati con legge costituzionale *ad hoc* sicché il suo regime non può essere modificato con legge ordinaria. Al che può obiettarsi che anche alle regioni ordinarie le competenze sono attribuite dalla Costituzione (art. 117); ed è pur sempre la Costituzione che prevede la possibilità per queste ultime di acquisire competenze ulteriori con la legge ordinaria, ancorché rinforzata, di cui all'art. 116 co. 3.

Il problema non lo hanno sollevato i relatori che nel convegno si sono occupati delle autonomie speciali (Saltari e Romeo). Essi hanno evidentemente condiviso la soluzione offerta dal d.d.l. 615 al quale hanno mosso semmai critiche di segno diverso, che investono l'intero impianto del d.d.l. e la stessa filosofia dell'autonomia differenziata.

Una terza domanda.

Qual è l'oggetto della iniziativa regionale, dell'intesa fra Stato e regione e della legge di approvazione? Se esso consiste in una potestà legislativa che viene trasferita dallo Stato alla regione, sia pure a tempo (durata non superiore a dieci anni, art. 7 co. 1), gli attori principali del processo dovrebbero essere quelli che acquistano e che cedono questo bene, ossia il consiglio regionale e il parlamento nazionale. L'autonomia "ulteriore" rispetto a quello riconosciuta alle regioni dall'art. 117 co. 3 e 4 Cost. rimanda agli organi che, nella regione e nello Stato, sono titolari del potere legislativo.

Da questo punto di vista il d.d.l. n. 615 è del tutto insufficiente. L'art. 2, che disegna un procedimento di formazione della legge di approvazione dell'intesa articolato in quattordici tappe, relega ad una posizione marginale quelli che dovrebbero essere gli attori principali. Il consiglio regionale non viene neppure menzionato, perché l'art. 2 rinvia all' "autonomia statuaria" (ma non è detto che lo statuto dia indicazioni sulla competenza alla "iniziativa" di cui all'art. 116 co. 3 Cost.). Il parlamento viene "informato" dal Presidente del Consiglio o dal Ministro per gli affari regionali dell' "avvio del negoziato" (art. 2 co II); alle Camere è trasmesso "lo schema di intesa preliminare" perché "i competenti organi parlamentari" esprimano "atti di indirizzo" (art. 2 co. 4), ai quali il Presidente del Consiglio può decidere "di non conformarsi", fornendo "adeguata motivazione" (art. 2 co. 5). Sempre alle Camere è trasmesso il disegno di legge che fa proprio "lo schema di intesa definitivo" perché esse deliberino "ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione" (art. 2 co. 8).

La marginalizzazione del ruolo del parlamento viene criticato nella sua relazione da Tarli Barberi che ricostruisce l'applicazione data dal d.d.l. al principio negoziale.

Una quarta domanda.

Tutte le materie o submaterie dell'elenco contenuto nell'art. 116 co. 3, che rinvia al complesso delle materie indicate nell'art. 117 co. 3 e a tre delle materie indicate nell'art. 117 co. 2, sono suscettibili di trasferimento?

L'irragionevolezza dell'elenco delle materie di competenza regionale concorrente, nella parte in cui abbraccia materie che non possono essere che nazionali (produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, grandi reti di trasporto e di navigazione, etc.) finisce con il ripercuotersi sull'ambito delle materie indicate dall'art. 116 co. 3 come possibile oggetto di trasferimento. Con l'aggravante che in questo ambito sono incluse materie come le "norme generali sull'istruzione" (se sono "generali" come possono essere regionalizzate?) e la stessa "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

Nella memoria resa alla Commissione Affari Costituzionali del Senato la Banca d'Italia ha suggerito che su ciascuna materia di cui chiede il trasferimento la regione debba prima espletare un'istruttoria, basata su metodologie scientificamente accreditate, volta a dimostrare che il decentramento è preferibile allo un requisito ulteriore rispetto a quello della dimostrata capacità di sostenere le nuove funzioni, della quale hanno parlato alcuni relatori.

Tutto questo rimanda al negoziato Stato-regione, e al potere dello Stato di limitarlo "ad alcune materie o ambiti di materie": potere che è previsto dall'art. 2 co. 2 del d.d.l., anche se improvvidamente esso è attribuito al solo Presidente del Consiglio.

2. Il d.d.l. 615, in linea con la legge di bilancio 2023 (art. 1 comma 791-801 bis L. 197/2022) subordina il trasferimento delle funzioni alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse rese disponibili nelle leggi di bilancio (art. 4). Tale determinazione è rimessa a decreti legislativi delegati da adottarsi entro due anni dalla entrata in vigore della legge (art. 3). Possono invece essere immediatamente trasferite con la legge di approvazione dell'intesa le funzioni relative a materie o ambiti di materie nei quali non sono configurabili LEP (art. 4 co. 2).

Nelle more della entrata in vigore dei decreti delegati di cui all'art. 3 co. 1 continuano a trovare applicazione (art. 3 co. 9) le disposizioni della citata legge di bilancio (art. 1, co. 731-801 bis) che rimettono la determinazione dei LEP a decreti del Presidente del Consiglio, a conclusione di un procedimento che coinvolge la Commissione tecnica per i fabbisogni standard e la Cabina di regia. Due diverse modalità di determinazioni dei LEP – un atto avente forza di legge e un dPCM – con conseguente possibilità di anticipare il trasferimento di funzioni ad un momento precedente all'entrata in vigore dei decreti delegati.

I relatori hanno in generale negato l'esistenza di un vincolo costituzionale nel senso indicato, ossia che il trasferimento di funzioni sia subordinato alla previa determinazione dei LEP (Morrone, Tarli Barbieri, Saltari). Elisa Cavasino ha, tuttavia, ricordato la giurisprudenza costituzionale (sent. n. 220/2021), secondo la quale la determinazione dei LEP condiziona la piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali (art. 119 Cost.): poiché il trasferimento di funzioni, è vincolato al rispetto dei principi stabiliti dall'art. 119 (art. 116 co. 3 Cost.), esso finirebbe con l'essere subordinato alla previa determinazione dei LEP. L'autonomia differenziata è così frutto di una scelta politica che ha portato alla ribalta l'obbligo costituzionale della determinazione dei LEP: che non è tanto questione di riparto di competenza tra Stato e regioni quanto di soddisfazione di situazioni giuridiche soggettive e individualizzate. Un obbligo, aggiunge Guzzetta, che va soddisfatto comunque, a prescindere dall'autonomia differenziata. Morrone, per il quale l'attuazione della lettera m) dell'art. 117 comma 2 Cost. non ha molto a che fare con l'art. 116 co. 3, parla di scelta politica che ha il sapore di un "compromesso dilatorio": un modo per varare la legge di attuazione dell'art. 116 co. 3, e quindi raccoglierne i frutti in termini di consenso elettorale, anche a prezzo di rinviare alle calende greche l'effettivo trasferimento di funzioni.

Un problema che, a mio avviso non è stato adeguatamente affrontato nel dibattito, è quello concettuale, del significato di livello essenziale delle prestazioni; probabilmente nel sottinteso che il problema è stato affrontato e risolto dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie, che ha reso un corposo "rapporto finale" sul tema.

Nel rapporto vengono individuati i LEP in ben sette macromaterie, com-

presa la ricerca scientifica, l'ordinamento della comunicazione, la protezione civile, il governo del territorio, i porti, gli aeroporti civili, l'energia etc.

Anche se so di andare controcorrente, io ritengo, che i livelli essenziali sono solo quelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale (art. 117 co. 2 lett. m) Cost.); prestazioni intese nel senso dell'art. 1174 c.c., come oggetto dell'obbligazione che grava sul debitore (lo Stato, la regione, il comune), tenuto a soddisfare un diritto civile o sociale.

Il diritto civile o sociale, che viene fatto valere nei confronti del soggetto pubblico, va soddisfatto con una prestazione resa al individuo. Corrisponde, cioè, se vogliamo impiegare il linguaggio dei servizi pubblici, a un servizio a domanda individuale; come è quello previsto nella Costituzione dagli artt. 32 (salute), 38 Cost. (previdenza, assistenza), 33 e 34 (istruzione). È una cosa ben diversa dalla pretesa che il civis ha all'ordine pubblico, alla difesa contro l'esterno, all'ordinato assetto del territorio, ad una viabilità che gli consente di spostarsi etc. etc.

Il vincolo che è invece espressamente previsto dall'art. 116 co. 3, ai fini dell'assegnazione alle regioni che lo richiedono di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, riguarda i principi di cui all'art. 119 sull'autonomia finanziaria degli enti locali e delle regioni. Disposizione che è stata modificata dopo il 2001 con legge costituzionale n. 1/2012, con la sostituzione dell'art. 81 e l'inserimento di un primo comma nell'art. 97 Cost.

Se a ciò si aggiunge che l'art. 117 co. 1 assoggetta la potestà legislativa dello Stato e delle regioni ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (oggi diritto unionale), che riguardano in buona parte la finanza pubblica, si capisce perché il riferimento all'art. 119 contenuto nell'art. 116 co. 3 Cost. debba ritenersi esteso all'intera costituzione finanziaria, quale risulta anche dagli artt. 81, 97 e 117.

3. – Rivosecchi ha messo in luce la contraddizione che esiste tra l'art. 119 Cost., che prefigura un sistema finanziario decentrato in cui gli enti territoriali substatali hanno autonomia finanziaria, e un indirizzo legislativo di segno opposto.

Con una inversione della linea politica visibile nella seconda metà degli anni novante, per effetto della quale la spesa primaria di regioni ed enti locali aveva superato (nel 2000) la metà della spesa delle amministrazioni centrali, oggi sono progressivamente aumentati i trasferimenti dal centro e ridotti i tributi regionali e locali: con il dimezzamento dell'IRAP per effetto della restrizione della base imponibile, e la riduzione del gettito dell'addizionale Irpef, cui sono stati sottratti i redditi tassati con i regimi sostitutivi proliferati negli ultimi anni.

L'autonomia tributaria delle regioni con la relativa perequazione (il fondo da

destinare ai territori con minore capacità fiscale per abitante, art. 119 co. 3 Cost.) doveva essere realizzata entro il 2023. La legge di bilancio 2023 ne ha disposto il rinvio al 2027.

L'incertezza che grava sulla materia si riflette, secondo il relatore, sul d.d.l. n. 615: il cui art. 5 rinvia alla intesa per la determinazione dei criteri per l'attribuzione delle risorse a favore delle regioni beneficiarie della differenziazione, mentre devolve la indicazione del a un dPCM su proposta di una Commissione paritetica Stato-regione.

L'art. 119 Cost. prevede anche risorse aggiuntive e interventi speciali in favore di determinati enti territoriali substatali per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale (co. V). Il principio di "*coesione economica, sociale e territoriale*" è richiamato dall'art. 1 del d.d.l. come uno dei principi ispiratori della riforma (uno degli oltre dieci principi evocati). Formule che riproducono un pezzo dell'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea che affida all'Unione il compito di promuovere "*la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà fra gli Stati membri*" (così il par. 3): sicché la normativa italiana, costituzionale e ordinaria (la futura legge ordinaria di approvazione del d.d.l.), non fa altro che trasferire all'interno del territorio nazionale un obiettivo che l'Unione europea persegue nel rapporto fra gli Stati membri.

È per questo che opportunamente il convegno ha previsto una relazione e un intervento sulle politiche di coesione, affidati rispettivamente a Gabriella De Giorhi Cezzi e a Fabrizio Tigano che hanno svolto il tema in modo esauriente.

Floriana Cerniglia ci ha spiegato – è l'unica economista fra i relatori – che cosa suggerisce la teoria economica del federalismo fiscale. Il decentramento è giustificato dalle diverse preferenze tra i cittadini che risiedono nei diversi territori in relazione ai servizi pubblici locali e dalla incapacità del governo centrale di rispondere adeguatamente a questa differenza nelle preferenze.

I cittadini elettori, a loro volta, sono in grado di controllare meglio la qualità e le competenze dei propri amministratori mediante il confronto con quel che avviene negli altri territori; più controllo democratico, più della classe politica.

Lo schema prevede che al finanziamento della spesa si provvede principalmente con tributi locali (la cui base imponibile non sia mobile ma distribuita in modo uniforme nell'intero territorio nazionale; tassazione degli immobili); tributi da integrare con trasferimenti statali per perequare le diverse capacità fiscali dei territori, avendo cura che le somme trasferite non incentivino comportamenti inefficienti degli amministratori locali (per es. finanziando la spesa storica, a piè di lista).

Corrisponde a questo schema il regime italiano della finanza pubblica?

No, risponde la relatrice. L'autonomia finanziaria di regione ed enti locali, che era stata promossa negli anni novanta del secolo scorso, è venuta meno nei decenni successivi: sicché oggi le entrate correnti delle Regioni consistono per il

75% in trasferimenti dallo Stato e la mancata crescita economica del paese non ha consentito di effettuare gli investimenti necessari per ridurre il gap infrastrutturale fra i territori (ed ha acuito il conflitto politico fra le diverse aree del Paese).

La richiesta di autonomia ulteriore muove, più che della esigenza di nuove risorse, dall'obiettivo di gestire queste risorse, grandi e piccole che siano, di decidere come e a chi distribuire questo surplus. Quello che veramente vogliono le Regioni che chiedono l'autonomia è gestire pezzi di Stato, accampando "l'aneddotica di una maggiore efficienza regionale". Questa la desineata conclusione di Floriana.

4. – Il trasferimento di funzioni legislative implica anche il trasferimento di funzioni amministrative. È un parallelismo che solo apparentemente (ed essenzialmente in termini ideologici: sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza art. 118 co. 1 Cost.) è stato superato dalla riforma del 2001.

C'è addirittura qualche studioso che ha tratto argomento dalla lettera dell'art. 116 co. 3 (ove si parla di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ma non di competenze legislative) per sostenere che solo le funzioni amministrative possono essere trasferite perché il trasferimento con legge ordinaria, sia pure rinforzata, di competenze legislative implicherebbe una decostituzionalizzazione incompatibile con l'art. 117 co. 3 Cost.

La questione è stata sollevata nel suo intervento da Roberto Cavallo Perin: ove si esprimono queste perplessità, e viene segnalato che l'opposta tesi, per effetto della quale le competenze legislative ex art. 117 co. 3, una volta trasferite alla regione, diverrebbero competenze regionali esclusive, implicherebbe *la formale estinzione del potere statale di definire legge di principio"* in quelle materie.

Roberto Di Maria ha messo in evidenza le reticenze del d.d.l. sul ruolo degli enti locali.

Le formule utilizzate per descrivere il coinvolgimento degli enti locali della regione che chiede ulteriori forme di autonomia ("*sentiti gli enti locali*", art. 2 co. 1; "*assicurando la consultazione degli enti locali*", art. 2 co. 5) sono ambigue e comunque non sono tali da escludere "*una significativa asimmetria interregionale*" ossia una disparità di trattamento tra gli enti locali di una regione e gli enti locali di un'altra: anche perché è stato respinto l'emendamento, che prevedeva l'audizione del Consiglio delle autonomie locali di cui all'art. 123 co. 4 Cost. e stabiliva una precisa modalità di consultazione.

Tali timori sono condivisi da Sebastiano Licciardello, che ha toccato il tema importante della incidenza del trasferimento di funzioni sugli apparati amministrativi. Egli osserva che l'attuazione dell'art. 116 co. 3 Cost. implica non la soppressione di pezzi della amministrazione statale, ma la sua riorganizzazione, e, simultaneamente, l'istituzione di apparati amministrativi regionali per l'eserci-

zio delle funzioni acquisite. Il che, aggiungo io, evidenzia quanto è ingannevole l'affermazione contenuta nell'art. 9 del d.d.l.: "*dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*".

Edoardo Giardino propone una lettura realistica dell'esperienza regionale, che non può essere ignorata nel momento in cui si procede all'attuazione dell'art. 116 co. 3 Cost.

Ciascuna regione approva mediamente una trentina di leggi all'anno, circa la metà di queste consiste in variazioni di bilancio e riconoscimento di debiti fuori bilancio un'altra parte è dedicata al personale e una porzione non trascurabile è composta da leggi di modifica di legge precedenti.

La prima causa dell'agire regionale non è data dalla legislazione, ma dall'amministrazione, alla quale i cittadini chiedono risposte immediate ai propri bisogni. Se è così, suggerisce il relatore, le funzioni trasferite – essenzialmente funzioni amministrative – devono fare i conti con l'art. 118 Cost., ossia con la possibilità di chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato (C. Cost. sent. n. 303/2003), da valutare sia nel momento della richiesta di nuove funzioni da parte della Regione, sia anche dopo, a trasferimento avvenuto.

5. – Il progetto regionale italiano rappresenta "*il compromesso tra due distinti modelli istituzionali da un lato, il regionalismo spagnolo della seconda Repubblica, dall'altro il federalismo mitteleuropeo (soprattutto Weimeriano). Il primo, che trova nell'asimmetria il proprio tratto distintivo, ha trovato applicazione con riferimento alle Regioni ad autonomia speciale; il secondo, connotato dalla simmetria, ha, invece, ispirato la creazione dell'autonomia regionale ordinaria*".

Da questa osservazione di Antonio D'Atena parte Gianluca Giardini per illustrare lo schema del regionalismo spagnolo, non quello della Costituzione repubblicana del 1931, ma quello della Costituzione postfranchista del 1978. A quest'ultimo è ispirata la disposizione contenuta nell'art. 116 co. 3 Cost.; gravida di quei problemi che l'esperienza costituzionale spagnola ha conosciuto.

Dalla accurata ricostruzione della vicenda politica, costituzionale (e anche penalistica) vissuta dalla Spagna negli ultimi decenni, che hanno registrato una rincorsa delle comunità autonome di secondo livello (Aragona, Castiglia e Leon, Asturia, Baleari) per inseguire Catalogna, Paesi Baschi e Andalusia non si trae certo una indicazione favorevole all'autonomia differenziata. Al contrario, si coglie l'attualità del  di Garcia de Enterrìa che, all'indomani della costituzione del 1978, metteva in guardia contro la "*vecchia mitologia delle competenze esclusive*", figlie della "*costituzione tradizionale dei nazionalismi e dei regionalismi storici*".

A esperiente straniere ha fatto riferimento nel suo intervento anche Gaetano Armao.

Prendendo spunto dalla recente riforma costituzionale (L. Cost. n. 21/2022) per cui la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure

necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità (così l'art. 119 Cost., novellato),l'A. ci ricorda il regime speciale delle Isole Baleari (Real decreto-ley 22 febbraio 2019) e la complessa vicenda che ha interessato relazioni tra la Repubblica francese e la Corsica, *"collectivit*à *à statut particulier*".

Anche Armao segnala la rilevanza del regime dei rapporti finanziari: a proposito del quale egli ci ricorda la lezione di Luigi Einaudi.

Solo se regioni, province e comuni ricorrono a entrate proprie, si incentiva il controllo dei cittadini sulla spesa pubblica e vengono poste le premesse per una gestione sensata del danaro pubblico.

6. – Una valutazione complessiva del d.d.l. n. 615 nel quadro costituzionale del regionalismo differenziato è contenuta nella relazione introduttiva di Francesco Manganaro.

Egli ha preso in considerazione l'ipotesi del trasferimento non di un'intera materia, ma di parte di materia, realizzabile, secondo l'indicazione di Marco Cammelli, anche senza ricorrere all'art. 116 c. 3, utilizzando il meccanismo previsto dall'art. 118. Ha segnalato i ruolo marginale del Parlamento nell'ambito del procedimento di approvazione dell'intesa come delineato dall'art. 2 del d.d.l. Ha sollevato la questione della conseguenza dell'eventuale dissenso anche da parte di una sola delle due Camere rispetto al contenuto dell'intesa già definita. Ha sostenuto la necessità di negare il trasferimento di competenze richiesto nei casi in cui lo richieda una programmazione nazionale. Ha rilevato che le modalità di finanziamento delle funzioni trasferite ("*attraverso compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale*", art. 5 co. 2) rischiano di allargare il divario fra le regioni in base alla capacità di produrre redito, in contrasto con l'indicazione fornita dall'art. 119 Cost. verso il superamento dei divari di cittadinanza (indicazione confermata dal PNRR).

Hanno portata generale le relazioni e gli interventi dedicati al tema dell'interesse nazionale.

Anche se il termine è sparito dal testo della Costituzione con la riforma del 2001, le esigenze unitarie da salvaguardare in un ordinamento autonomistico non sono venute meno, sostiene nella sua relazione Nicola Gullo.

La garanzia dell'unità è affidata alla "*tipizzazione*" di poteri statali: la determinazione dei principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente (art. 117 co. 3), l'attribuzione allo Stato di competenze esclusive nelle materie elencate nell'art. 117 co. 2; l'introduzione di un criterio di riparto elastico delle funzioni amministrative, alla stregua dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118); il potere sostitutivo dello Stato a tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento (art. 120).

La "*decostituzionalizzazione*" del riparto di competenze legislative, autorizzato

dall'art. 116 co. 3, non può spingersi al punto di "*deparlamentare*" il riparto. Va quindi riaffermato, secondo il relatore, il potere delle Camere di discostarsi dal contenuto dell'intesa, come è implicito, del resto, nella richiesta di una maggioranza assoluta.

Una posizione peculiare è stata assunta da Lorenza Violini. L'interesse nazionale comporta una uniformità di trattamento sul piano della attribuzione delle funzioni o è possibile che ad esso corrisponda una distribuzione di funzioni non necessariamente uniforme, ma adeguata all'esercizio da svolgere e alle caratteristiche socio-economiche delle diverse aree del territorio?

È l'art. 118 che viene in rilievo, soprattutto nella parte in cui prescrive che le funzioni vadano distribuite secondo un criterio di adeguatezza.

7. – Tutti coloro che sono intervenuti non si sono limitati all'esegesi, adesiva o critica, del disegno di legge Calderoli.

Il convegno ha offerto a molti fra i relatori l'opportunità di una riflessione complessiva sul regionalismo italiano, sui suoi problemi e i suoi limiti.

In questo quadro si iscrivono anche gli interventi programmati. È stata sollevata la questione delle materie non incluse n egli elenchi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 e che rientrerebbero nella controversa competenza residuale delle regioni (art. 117 co. 4), presa in considerazione da Anna Simonati in relazione alla tutela del patrimonio culturale e alla gestione degli usi civici. Mentre Marco Calabrò e Anton Giulio Pietrosanti hanno esaminato le conseguenze, sul riparto delle competenze, della recente riscrittura degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema.

Due giornate ricche di riflessioni come si addice ad un convegno dedicato alla memoria di quell'indimenticabile studioso e per me indimenticabile amico, che fu Franco Teresi.

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI MAGGIO 2024
PRESSO GRAFICA ELETTRONICA SRL, NAPOLI