

# Il ridimensionamento dell'interesse nazionale nella legge Calderoli: quale strategia di “riallineamento” costituzionale? Dalla legge “procedurale” alla legge di principi

Nicola Gullo\*

## 1. *Il complesso processo di realizzazione del regionalismo differenziato*

Il percorso di attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost. è stato molto lungo e complesso e ha scontato una serie di difficoltà di carattere politico-istituzionale e giuridico che ne hanno rallentato la realizzazione<sup>1</sup>.

Anzitutto, non vi è dubbio che l'implementazione del Titolo V della Costituzione, come riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha richiesto la definizione di un nuovo equilibrio istituzionale tra Stato e Regioni<sup>2</sup> che ha messo in secondo piano, quanto meno nella fase iniziale, la prospettiva del regionalismo differenziato.

\* Professore ordinario di Diritto Amministrativo, Università di Palermo.

<sup>1</sup> Sul tema del regionalismo differenziato esiste ormai una letteratura giuridica imponente: si vedano, tra gli altri, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 51 ss.; L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?* e N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 159 ss. e 51 ss.; L. VANDELLI, *Devolution e altre storie*, Bologna, Il Mulino, 2002, spec. p. 67 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002; ID., *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, Giappichelli, 2002, p. 135 ss.; T.E. FROSINI, *La differenziazione nel regionalismo differenziato*, 4/2014, in [archivio.rivistaaic.it](http://archivio.rivistaaic.it); D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, Torino, Giappichelli, 2019; più recentemente F. MANGANARO, *Il regionalismo differenziato nell'attuale dibattito parlamentare*, in *Federalismi.it*, 17 aprile 2024.

<sup>2</sup> Per una valutazione delle innovazioni introdotte riforma del Titolo V si rinvia, *ex multis*, a S. MANGIAMELLI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002; C. DESIDERI, *Regioni politiche e territori*, Milano, Giuffrè, 2015; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012; F. MERLONI, *Il ruolo della Regione nella costruzione di una nuova am-*

Inoltre, la genericità delle indicazioni contenute nell'art. 116, co. 3 Cost., ha sollevato un intenso dibattito giuridico e politico sulle caratteristiche del modello del regionalismo asimmetrico e, quindi, sulle potenzialità di questo ampliamento delle condizioni di autonomia delle Regioni a statuto ordinario. Com'è noto, le incertezze interpretative hanno riguardato sia i profili sostanziali che quelli procedurali disciplinati dal terzo comma dell'art. 116, stimolando l'elaborazione di una gamma molto articolata di orientamenti dottrinali in merito all'ambito applicativo dell'istituto<sup>3</sup>.

*ministrazione territoriale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 2012, p. 393 ss.; G. FALCON, R. BIN (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2018; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, Giappichelli, 2018; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2018; più recentemente per una mappatura dei problemi legati all'attuazione del Titolo V si può consultare B. CARAVITA, M. PREZIOSO, G.M. SALERNO, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla Riforma del 2001. Materiali del Convegno, Roma 13-14 ottobre 2021*, in *Federalismi.it*, 23/2021.

<sup>3</sup> A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Riv. AIC*, 4/2020, p. 313 ss., sottolinea che «la clausola di asimmetria di cui all'articolo 116, ultimo comma, Cost. costituisce un elemento essenziale del difficile compromesso che si raggiunse, in sede di riforma del tit. V Cost., per conciliare il mantenimento delle Regioni ad autonomia speciale con la riforma del titolo quinto». Inoltre, si vedano 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*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 258; E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2005; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Fed. Fisc.*, 1/2007, p. 156 ss.; T.E. FROSINI, *La differenziazione nel regionalismo differenziato*, 4/2014, in <http://archivio.RivistaAIC.it>; nonché, più recentemente, i contributi contenuti in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile, Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, Milano, 8 ottobre 2019, in [www.csfe-federalismo.it/images/attachments/atticonvegni/UniMi-CSF\\_RegionalismoDifferenziato\\_Dic2019.pdf](http://www.csfe-federalismo.it/images/attachments/atticonvegni/UniMi-CSF_RegionalismoDifferenziato_Dic2019.pdf); M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019, p. 8 ss.; A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 1/2020; L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 177 ss. Sulle potenzialità offerte dal nuovo modello di regionalismo si vedano, peraltro, le considerazioni di L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?* e N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, cit., pp. 159 ss. e 51 ss.; O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, p. 662. Sulla possibile estensione del regionalismo differenziato alle Regioni ad autonomia speciale cfr. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, p. 135 ss.

Per quanto riguarda le esperienze straniere si riniva a G. GARDINI, *Stato regionale e differenziazione territoriale: le esperienze straniere*, in *Nuove Aut.*, n. speciale, 1/2024, p. 239 ss.

Dopo alcune recenti iniziative regionali<sup>4</sup> e la sottoscrizione delle prime bozze di intesa tra i Presidenti di tre Regioni e il Governo nazionale nel 2019<sup>5</sup>, con l'approvazione della l. 26 giugno 2024, n. 86, c.d. legge "Calderoli"<sup>6</sup> si assiste ad un momento di svolta, non soltanto perché è stato delineato, in termini generali, il procedimento politico e legislativo per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia alle Regioni interessate, ma anche perché sono stati individuati – ancorché in modo indiretto e, per certi versi, insoddisfacente – alcuni (limitati) criteri di ordine sostanziale che devono presiedere alla trattativa politica preordinata alla conclusione dell'intesa, di cui al comma 3, art. 116, nonché perimetrare il margine di azione assegnato a ciascuno degli attori istituzionali coinvolti nella attuazione del regionalismo asimmetrico: gli esecutivi regionali, il Governo nazionale, il Parlamento e gli organi di concertazione interistituzionale<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Le Regioni Lombardia e Veneto hanno svolto il 22 dicembre 2017, con esito positivo, due referendum consultivi sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Invece, la Regione Emilia-Romagna ha preferito subordinare l'avvio del procedimento ad una risoluzione del Consiglio regionale, approvata in data 3 ottobre 2017. La Corte costituzionale si è pronunciata, con la sent. n. 118/2015, sulla costituzionalità della l. reg. Veneto n. 15/2014, recante referendum consultivo sull'autonomia del Veneto, e della l. r. Veneto n. 16/2014, recante l'indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto: per un'analisi cfr. L.A. MAZZAROLI, *Annotazioni e riflessioni sul referendum veneto in materia di «autonomia»*, in *Federalismi.it*, n. 17/2017 (13 settembre 2017); E. STRADELLA, *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale: indissolubilità, autonomie e indipendentismi alla prova del costituzionalismo*, in AA.VV., *Profili attuali di diritto costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2015.

<sup>5</sup> Per una ricostruzione dei passaggi più rilevanti del percorso procedurale delle prime bozze, nonché del dibattito dottrinale, si veda C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di rilettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 18/2018. Un'analisi puntuale, sia pure con particolare riferimento al settore della tutela ambientale, si ritrova in S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 5/2020, p. 105 ss., nonché, in termini più trasversali, in F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna?*, in *Federalismi.it*, 6/2019, 20 marzo 2019; G. PICCIRILLI, *Gli «Accordi preliminari» per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2/2018.

<sup>6</sup> Il 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", è stato presentato dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie Calderoli e approvato dal Senato della Repubblica il 24 gennaio 2024; è stato poi trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica il 24 gennaio 2024 alla Camera dei Deputati n. 1665.

<sup>7</sup> Anche il ruolo dei Consigli regionali, definito in parte dagli statuti e dai regolamenti regionali, è una questione di assoluto rilievo e sembra presentare un risvolto limitato nell'attuale di-

Al di là di un inevitabile riferimento all'esigenza di preservare l'unità nazionale e i vincoli di solidarietà sociale, con il preliminare rinvio agli artt. 2 e 5 Cost. contenuto nelle disposizioni di apertura<sup>8</sup> della legge "Calderoli", la disciplina *de qua* prefigura un profondo rinnovamento del sistema politico e amministrativo italiano, che risulta contrassegnato, però, da alcuni elementi di forte ambiguità, se non di vera e propria criticità, sia in ordine ai complessi passaggi procedurali che dovrebbero condurre alla effettiva realizzazione del regionalismo delle autonomie differenziate, sia con riguardo al nuovo scenario normativo, istituzionale e finanziario che dovrebbe subentrare all'assetto dualistico del regionalismo italiano. Prima di entrare nel merito delle soluzioni normative adottate della legge "Calderoli", occorre affrontare una preliminare questione che concerne l'ammissibilità di una legge-quadro per regolare le modalità di attuazione dell'art. 116, co. 3, dato che, come è stato in più occasioni rilevato<sup>9</sup>, si potrebbe sostenere che anche la definizione dei profili procedurali debba essere ricondotta alla riserva di legge rinforzata prevista dall'articolo costituzionale in esame.

disciplina legislativa del procedimento di attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost. Così come un problema particolare si pone pure per la partecipazione degli enti locali, come richiesto dallo stesso comma 3: «su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali». Per una disamina degli aspetti più problematici cfr., *ex multis*, R. DI MARIA, *Ruolo degli Enti locali: dalla consultazione da parte della Regione all'assegnazione di una parte alle funzioni trasferite. Ovvero, della ambigua collocazione istituzionale (e dello sfortunato destino politico?) degli Enti locali nel sistema costituzionale italiano di governo multilivello*, in *Nuove Aut.*, n. speciale, 1/2024, p. 149 ss.

<sup>8</sup> Art. 1, co. 1, l. n. 86/2024.

<sup>9</sup> Si veda, per esempio, L.A. MAZZAROLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, cit., che contesta la compatibilità della bozza di legge-quadro "Boccia" con le previsioni costituzionali e sostiene che, in ogni caso, non risulta in grado di vincolare né le Regioni, né il Parlamento e nemmeno il Governo. In senso critico, anche S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, cit., p. 130, il quale sottolinea come la disciplina relativa al regime autonomistico non potrà che essere contenuta nella legge approvata ex art. 116, terzo comma Cost., senza che possa derivare alcun impedimento giuridicamente efficace da una precedente legge ordinaria. Comunque, va ricordato che una disposizione regolativa dell'attività del Governo, in seguito all'iniziativa della Regione ai sensi dell'art. 116, co. 3 Cost., è stata già introdotta con l'art. 1, co. 571, l. 27 dicembre 2013, n. 147.

Pur dovendo riconoscere la fondatezza di osservazioni critiche sul ricorso a questo strumento legislativo<sup>10</sup>, non si può escludere del tutto l'opportunità di una legge ordinaria di carattere generale, con cui garantire un minimo di uniformità all'azione statale nell'ambito del negoziato politico-istituzionale con le Regioni<sup>11</sup>, a condizione, ovviamente, che lo schema procedurale e i criteri direttivi introdotti dal legislatore statale risultino compatibili con i principi e le norme procedurali della Costituzione rilevanti *in subiecta materia*<sup>12</sup>.

Con riferimento al modello concretamente adottato dal legislatore nel 2024, bisogna rilevare che la legge "Calderoli" ha cercato di sciogliere una serie di dilemmi e incertezze interpretative che hanno accompagnato il confronto politico e scientifico sul regionalismo asimmetrico di questi ultimi anni<sup>13</sup>, prevedendo un sistema di elaborazione e conclusione dell'intesa tra Regione e Stato – vera architrate di questa operazione di ingegneria istituzionale – essenzialmente incentrato sul binomio istituzionale esecutivo regionale-Governo nazionale, sia pure con la presenza di alcuni importanti correttivi, rispetto all'impostazione originaria del disegno di legge, per assicurare il coinvolgimento del Parlamento e degli organi di cooperazione interistituzionale, come la Conferenza unificata, di cui di cui all'art. 8 d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. Tuttavia, nel modello introdotto dalla legge "Calderoli" – come si avrà modo di evidenziare in seguito – la decisione sull'ampiezza della nuova sfera di autonomia regionale sembra rimanere riservata essenzialmente all'accordo politico tra l'esecutivo regionale e il Governo nazionale, sulla scorta, peraltro,

<sup>10</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002.

<sup>11</sup> In questo senso CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione sull'attuazione dell'autonomia differenziata (art. 116, terzo comma, della Costituzione)*, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>12</sup> Cfr. Dossier preparato dai Servizi studi della Camera del 5 febbraio 2024.

<sup>13</sup> Il confronto dottrinale sulle potenzialità applicative dell'art. 116, co. 3 Cost. è stato ampio e fecondo: per una ricognizione generale si può richiamare la bibliografia contenuta in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Roma, 2022, p. 32 ss., *passim*; inoltre, si possono consultare i contributi, con il relativo corredo bibliografico, presenti in AA.VV., *Il regionalismo differenziato*, in *Ist. Federalismo*, n. 4/2008; M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 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, Editoriale Scientifica, 2022.

di un approccio giuridico-istituzionale che appare chiaramente ispirato al principio del *favor* per l'espansione delle competenze legislative e amministrative regionali e della relativa autonomia finanziaria, anche a discapito di altre esigenze primarie di rilievo costituzionale, come quelle relative all'unitarietà e alla coerenza dell'ordinamento giuridico e al coordinamento della finanza pubblica.

Si deve sottolineare, peraltro, che il procedimento attuativo, nonché i criteri direttivi per l'assegnazione delle nuove competenze adottati dalla l. n. 86/2024 sono stati valutati in termini differenti dalla comunità scientifica<sup>14</sup>. Una parte della dottrina giuspubblicistica, infatti, privilegiando un'interpretazione estensiva dell'ambito applicativo del terzo comma dell'art. 116, ha considerato le soluzioni procedurali introdotte dalla legge "Calderoli" del tutto idonee ad avviare il regionalismo differenziato e riscattare, in tal modo, le delusioni e le incongruenze che sono emerse in sede di attuazione del nuovo Titolo V<sup>15</sup>.

Un altro orientamento dottrinale<sup>16</sup>, invece, non ha mancato di evidenziare come la legge "Calderoli" si debba considerare una risposta giuridico-istituzionale non equilibrata e tendenzialmente non in sintonia con i principi costituzionali che debbono sovrintendere all'applicazione dell'art. 116, co. 3 Cost., in quanto il nuovo sistema regionale che verrebbe prefigurato dal processo normativo in corso non sarebbe in grado di assicurare uguali opportunità e tutele sia alle Regioni con un maggiore indice di crescita economica, che rivendicano ulteriori forme di autonomia, sia alle Regioni con un minore tasso di sviluppo, che attendono semmai, in via prioritaria, la piena realizzazione delle misure di perequazione previste dall'art. 119 Cost.

<sup>14</sup> Tali riflessioni hanno riguardato, dapprima, il disegno di legge "Boccia" e, successivamente, il disegno di legge "Calderoli": cfr. L. PADACINI, M. POGETTA, *L'autonomia differenziata: spunti a partire dalla ed. Bozza Calderoli e dall'ultima legge di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, 2/2023.

<sup>15</sup> In questo senso, si possono vedere, 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; L. VIOLINI, *Autonomia differenziata e interesse nazionale: una ridefinizione*, in *Nuove Aut.*, n. speciale, 1/2024, p. 55 ss.

<sup>16</sup> Sul punto, *inter alios*, si possono richiamare S. FASSINA, *Perché l'autonomia differenziata fa male anche al Nord*, Roma, 2024; F. GALLO, *Perché l'autonomia fa male anche al Nord. Qualche osservazione sul libro di Stefano Fassina*, in *Astrid Rassegna*, 11/2024.

Rispetto alle censure di matrice dottrinale, l'aspetto che si intende analizzare riguarda l'insufficiente considerazione per l'interesse nazionale che traspare dalla strategia attuativa seguita dalla legge "Calderoli".

Peraltro, questo profilo è sicuramente venuto in rilievo anche nel contesto dei ricorsi proposti da quattro Regioni<sup>17</sup> con riguardo alla legittimità costituzionale della l. n. 86/2024. Con un comunicato del 14 novembre 2024<sup>18</sup> la Corte costituzionale, prima del deposito della sentenza, ha anticipato l'esito del giudizio costituzionale, precisando di avere ritenuto non fondata la questione di costituzionalità dell'intera legge sull'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie, ma di avere accolto alcune censure di costituzionalità, che attengono anche ad esigenze di salvaguardia dell'unitarietà dell'ordinamento repubblicano.

## *2. Quale rilevanza per l'interesse nazionale in sede di attuazione dell'art. 116, co. 3 della Costituzione?*

Nell'ampio e trasversale confronto sulle potenzialità e criticità del regionalismo asimmetrico, l'attenzione è stata in prevalenza concentrata sulle aspettative autonomistiche delle Regioni dell'Italia centro-settentrionale e sui potenziali rischi per le altre Regioni, mentre sostanzialmente marginale – come rilevato in altra sede<sup>19</sup> – è risultata la riflessione sul rilievo giuridico che dovrebbe assumere, anche nell'impianto normativo della legge Calderoli, l'"interesse nazionale", ovvero l'interesse generale della comunità nazionale<sup>20</sup>. Una categoria che, sebbene non sia più formal-

<sup>17</sup> Si tratta dei ricorsi n. 28 della Regione Puglia e n. 29 della Regione Toscana, pubblicati nella GURI del 11 settembre 2024, e dei ricorsi n. 30 della Regione Sardegna e n. 31 della Regione Campania, pubblicati nella GURI 18 settembre 2024.

<sup>18</sup> Ufficio Comunicazione e Stampa della Corte costituzionale, Comunicato del 14 novembre 2024, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>19</sup> Si consenta di rinviare a N. GULLO, *Autonomia differenziata e interesse nazionale: spunti di riflessione per una ridefinizione*, in *Nuove Aut., n. speciale*, 1/2024, p. 43 ss.

<sup>20</sup> Le leggi di tutte le Regioni erano assoggettate ad un regime di controlli statali, di merito e di legittimità, sostanzialmente unitari, in forza dei quali non potevano essere promulgate in assenza del visto del Commissario di Governo presso la Regione. Sul rilievo e sulla portata dell'interesse nazionale nel controllo delle leggi regionali cfr., tra gli altri, T. MARTINES, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in G. MARANINI (a cura di), *La Regione e il governo locale*, vol. III, Milano, Edizioni di Comunità, 1965, p. 186 ss.; A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973, p. 27; V. ONIDA, *Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 1504 ss.; P. RIDOLA, *Competenze costituzionali del Governo e impu-*

mente evocata nelle disposizioni costituzionali introdotte dalla riforma del 2001<sup>21</sup>, non è certamente scomparsa nell'attuale assetto costituzionale, come ormai ampiamente sottolineato nella letteratura giuspubblicistica<sup>22</sup>; semmai, tale nozione, pur avendo perso quel carattere di trasversalità (o genericità) che la connotava in precedenza, è stata implicitamente richiamata e trasfigurata attraverso la previsione di una serie di poteri statali ad opera della stessa l. cost. n. 3 del 2001, posti a presidio delle imprescindibili esigenze unitarie che informano l'ordinamento repubblicano. Infatti, se nella previgente disciplina costituzionale la giurisprudenza della Consulta aveva trasformato l'interesse nazionale, richiamato nell'originaria versione degli artt. 117 e 127 Cost.<sup>23</sup>, da limite di merito<sup>24</sup> a vero e proprio limite di legittimità per la legislazione regionale<sup>25</sup>, con la conseguenza di

*gnativa delle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 1530 ss.; G. TARANTINI, *Problemi e prospettive del controllo di merito delle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1983, p. 1609 ss. Per quanto riguarda la complessa categoria di Nazione si rinvia l'attenta ricognizione di P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti di «Nazione» e di «Unità nazionale»*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2011, p. 313 ss. Sui "molti volti" dell'interesse nazionale prima della riforma del Titolo V – come espressione dell'indirizzo politico governativo o unità politica della Comunità o "unità" e "indivisibilità" della Repubblica ai sensi dell'art. 5 Cost. – si rinvia all'attenta ricostruzione di F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Reg.*, 1-2, 2012, p. 60 ss.

<sup>21</sup> S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, p. 565 ss.

<sup>22</sup> Cfr. F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, cit., p. 57 ss.; più recentemente A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020. Il tema, peraltro, è stato approfondito in precedenza, tra gli altri, da L. SAPORITO, *Regionalismo, federalismo e interesse nazionale*, Napoli, Jovene, 2008; W. NOCITO, *Dinamiche del regionalismo italiano ed esigenze unitarie*, Milano, Giuffrè, 2011.

<sup>23</sup> L'interesse nazionale, come limite generale alla potestà legislativa regionale, era esplicitamente previsto in Costituzione agli artt. 117 e 127 e, altresì, negli Statuti speciali: F. MANGANIELLO, cit., p. 62.

<sup>24</sup> Sulla distinzione tra sindacato di merito e di legittimità nella giurisprudenza costituzionale si veda la fondamentale sent. n. 991 del 1988, con commento di R. Tosi, *Distinzioni e interferenze tra censure di legittimità e censure di merito*, in *Le Regioni*, 1989, p. 1907 ss.

<sup>25</sup> Risulta fondamentale la sent. n. 39 del 1971, in cui la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 lett. a della l. n. 281 del 1970, nella parte in cui prevede che, nelle materie trasferite, siano riservate allo Stato «funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario»; cfr. Cfr. S. MANGIAMELI, *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 1131 ss. Il richiamo all'interesse nazionale come limite imposto alla competenza regionale, così da giustificare ritagli o riserve di funzioni a favore del-

innestare nell'ambito delle materie di legislazione concorrente un ulteriore vincolo di matrice statale, in occasione della revisione del Titolo V il legislatore costituzionale ha ritenuto opportuno, nella prospettiva del passaggio ad un modello istituzionale di equiordinazione tra lo Stato e le Regioni, eliminare, tra l'altro, ogni riferimento all'interesse nazionale<sup>26</sup>. Nondimeno, la dottrina giuspubblicistica e la giurisprudenza costituzionale hanno chiarito che l'interesse nazionale riemerge implicitamente<sup>27</sup>, anche con altre formulazioni normative, quale presupposto per una rilevante gamma di compiti, funzioni e competenze che sono state, in ogni caso, riservate allo Stato<sup>28</sup>: però, rispetto al regime costituzionale previgente, si è verificata una "positivizzazione"<sup>29</sup> o "tipizzazione"<sup>30</sup> dell'in-

lo Stato si rintraccia, ad esempio, nelle sentt. nn. 203/74; 145/75; 191/75; 175/76: cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2007, 24.

<sup>26</sup> Per quanto riguarda le caratteristiche del nuovo modello costituzionale si possono richiamare, *ex multis*, le osservazioni di P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 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». Proprio nella scomparsa testuale del limite dell'interesse nazionale e dei controlli preventivi, nel rovesciamento dell'ordine di enumerazione delle competenze legislative si concretizza il potenziamento della potestà legislativa regionale previsto dalla riforma del 2001: così F. MANGANIello, cit., p. 58. Si vedano anche 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, Cedam, 2003, p. 1251 ss.; F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Reg.*, 2006, p. 933.

<sup>27</sup> La dottrina giuspubblicistica 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, p. 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, p. 933 ss.

<sup>28</sup> Non c'è dubbio che «la dottrina ha fornito una molteplicità di letture anche a proposito della sua eliminazione»: F. MANGANIello, cit., p. 70.

<sup>29</sup> In tal senso, G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., pp. 1247-1271.

<sup>30</sup> Questa espressione si ritrova in A. ANZON DEMMIG, *Un passo indietro verso il regionalismo «duale»*, in S. MANCINI (a cura di), *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 231; M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del Titolo V*, Milano, Giuffrè, 2005, 3 ss.; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a Statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi pro-*

teresse nazionale, che non può ormai essere invocato come «autonomo titolo e fondamento generale di una potestà legislativa ordinaria statale»<sup>31</sup>, magari deducendolo dalla mancata modifica dell'art. 5 Cost.

Nell'attuale sistema, la preservazione delle esigenze unitarie dell'ordinamento repubblicano, quale limite alla spinta verso la differenziazione politica e giuridica ascrivibile al regionalismo, si può cogliere sia nel riconoscimento del potere statale di fissare i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, sia nella previsione di una competenza legislativa esclusiva dello Stato in particolari materie (soprattutto in quelle c.d. «trasversali») <sup>32</sup>, sia nell'introduzione di un meccanismo dinamico di ripartizione delle competenze amministrative in base al principio di sussidiarietà<sup>33</sup>, sia, infine, nella disciplina di un potere sostitutivo

*blematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), secondo cui l'interesse nazionale è stato «semplificato».

<sup>31</sup> Cfr. F. MANGIANELLO, cit., p. 73.

<sup>32</sup> In particolar modo, le c.d. materie trasversali possono essere considerate come una positivizzazione dell'interesse nazionale: in tal senso A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari ed evoluzione di un'araba fenice*, cit., p. 135 ss. Sulla nozione di «materie trasversali» cfr. G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1247-1271; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologie delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 21, definisce tali competenze come «materie non materie».

Sulle materie trasversali si rinvia a S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino; Giappichelli, 2002; V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 27; R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, giuffrè, 2014, p. 22 ss.

<sup>33</sup> In tal modo, si conferisce un rilievo decisivo alla dimensione territoriale dell'interesse; i commenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, che ha definito l'istituto della «chiamata in sussidiarietà», 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](http://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; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 2004, p. 587; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 2003, p. 2776; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 578.

Sulla complessa rilevanza del principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano si richiama, tra gli altri, A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il «ripensamento» dell'amministrazione*

del Governo a tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento nazionale<sup>34</sup>. In altri termini, la sussistenza dell'interesse nazionale non si desume tanto dalla sopravvivenza di clausole costituzionali di carattere generale, quanto dalla previsione di specifici poteri statali di uniformazione giuridica, correlati ad interessi di rilievo nazionale<sup>35</sup>, la cui corretta fisionomia giuridica è stata perfezionata dalla complessa e sofisticata trama giurisprudenziale della Corte costituzionale<sup>36</sup>.

Orbene, l'articolazione dei poteri statali così delineata nel Titolo V costituisce la cornice giuridica di riferimento entro cui devono essere inquadrare le relazioni istituzionali tra Stato e Regioni, anche nell'ottica del regionalismo differenziato.

In sostanza, bisogna esaminare in che misura l'attivazione del sistema regionale asimmetrico, secondo la traiettoria della legge "Calderoli", oltre a rispondere alle aspettative regionali, possa andare ad incidere sui compiti e sulle prerogative affidati allo Stato a garanzia dell'interesse nazionale. Di conseguenza, l'analisi della l. n. 86 del 2024 deve muoversi in una duplice direzione: da un lato, si deve valutare fino a che punto

*pubblica*, in *Astrid*, 9 marzo 2005, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); A. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 135 ss.

<sup>34</sup> 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*, 20/2022.

<sup>35</sup> Proprio per segnalare il carattere pluralistico assunto dall'interesse nazionale, è stata evocata la metafora dell'"araba fenice": sempre A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari ed evoluzione di un'araba fenice*, cit., p. 364 ss., *passim*; per alcune considerazioni sul punto si veda M. CARRER, *L'interesse nazionale, araba fenice dell'ordinamento costituzionale. Metafore e paralleli giuridici una recente monografia*, in *Forum Quad. Cost.*, *rass.*, 2, 2021. Tra le molteplici ricostruzioni, si rinvia anche a R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, 6, 2001, p. 1213 ss.; nonché a N. GULLO, *Autonomia differenziata e interesse nazionale: spunti di riflessione per una ridefinizione*, cit., p. 47.

<sup>36</sup> Dal quadro d'insieme tratteggiato dalla giurisprudenza costituzionale si evince che la Corte non adopera l'espressione "interesse nazionale", ma comunque richiama di continuo il concetto di esigenze unitarie non frazionabili per giustificare l'intervento dello Stato rivolto a dettare una disciplina unitaria: cfr. F. MANGANIello, *L'interesse nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, cit., p. 73; R. BIN, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, in *questa Rivista*, 2003, p. 551 ss. Per un inquadramento generale relativo all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale cfr. G. VERDE, *Le trasformazioni dello Stato regionale. Spunti per una ricerca*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2007.

l'interesse nazionale venga preservato nell'iter procedurale preordinato all'approvazione dell'intesa, attraverso l'intervento di tutti gli organi costituzionali cui compete la salvaguardia dell'interesse nazionale<sup>37</sup>; dall'altro lato, occorre analizzare le condizioni e le modalità con cui l'interesse nazionale dovrebbe essere garantito nel contesto del nuovo sistema regionale imperniato sull'accentuata differenziazione delle autonomie regionali<sup>38</sup>.

Tutti aspetti, giova ribadirlo, su cui è intervenuta la recente sentenza della Corte costituzionale.

### **3. Segue. Le soluzioni adottate dalla legge n. 86/2024 per l'attivazione del regionalismo differenziato**

Prima di soffermarsi sulle criticità della legge “Calderoli”, è necessario ripercorrere la struttura complessa del nuovo meccanismo di attuazione dell'art. 116, co. 3, che risulta imperniato su cinque aspetti fondamentali:

- a) la definizione di una procedura di negoziazione e sottoscrizione dell'intesa che si presenta a “trazione” governativa e con un'indiscutibile impronta acceleratoria, almeno nello schema formale;
- b) l'ammissibilità, sia pure in termini potenziali, di un trasferimento generalizzato di funzioni legislative e amministrative nelle materie richiamate nell'art. 116, co. 3 Cost.;
- c) la subordinazione del trasferimento delle funzioni richieste dalle Regioni alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), nell'ambito delle materie in cui devono trovare applicazione;
- d) la previsione, sia pure abbastanza vaga, di un autonomo meccanismo di finanziamento delle nuove competenze, senza imporre, in via preliminare, la piena e completa attuazione del federalismo fiscale e

<sup>37</sup> Il tema è affrontato anche da R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003, 42; F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2, 2019; A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 8/2019, p. 7; S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, cit., p. 98; da una prospettiva in parte diversa M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi*, 6/2019, p. 8 ss.

<sup>38</sup> In tal senso si rinvia anche a N. GULLO, *Notazioni sul regionalismo differenziato tra aspirazioni autonomistiche e solidarietà economico-sociale*, in *Nuove Aut.*, 3, 2020, p. 817 ss.; Id., *Le autonomie speciali nel prisma dell'attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost.*, in *Dir. reg.*, 1, 2022, p. 210 ss.

l'introduzione degli strumenti di perequazione a garanzia della coesione territoriale;

e) l'introduzione di un sistema di monitoraggio affidato prevalentemente a strumenti cooperativi.

a) Con riferimento al primo profilo, bisogna rilevare che la procedura – una volta che è stata avviata in base alla richiesta della Regione interessata, è destinata a svolgersi attraverso diverse fasi negoziali che coinvolgono soprattutto il Presidente della giunta regionale e il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, oltre al Consiglio dei Ministri, ai sensi dall'art. 2: la fase iniziale preordinata alla elaborazione dello schema di intesa preliminare; la successiva fase rivolta all'approvazione dell'intesa definitiva da parte della Regione e del Consiglio dei Ministri; la fase di predisposizione del disegno di legge, cui dovrebbe seguire l'approvazione delle Camere a maggioranza assoluta.

Con riguardo alla prima fase procedimentale, occorre sottolineare che è stata prevista l'acquisizione del parere della Conferenza unificata e degli atti di indirizzo dei competenti organi parlamentari sullo schema di intesa preliminare, sulla scorta, però, di una tempistica stringente che si basa su termini perentori<sup>39</sup>, decorsi i quali il Governo nazionale è legittimato a proseguire nella trattativa e a concludere in via definitiva l'accordo con la Regione<sup>40</sup>.

b) Per quanto concerne il *quantum* di autonomia che può essere riconosciuto alla Regione, un problema interpretativo più rilevante investe la possibilità di prevedere o meno un trasferimento di funzioni legislative, oltre che amministrative. Ebbene, dalle disposizioni normative della legge "Calderoli" si evince che la richiesta della Regione – e quindi l'eventuale intesa definitiva – potrebbe riguardare tutte le materie di legislazione

<sup>39</sup> Ai sensi dell'art. 2, co. 4 e 5, l. n. 86/2024, sono previsti sessanta giorni per la formulazione del parere della Conferenza, novanta giorni per l'adozione degli atti di indirizzo parlamentari.

<sup>40</sup> In base all'art. 2, co 4., decorso il termine di sessanta giorni per l'acquisizione del parere della Conferenza unificata, lo schema di intesa preliminare è immediatamente trasmesso alle Camere per l'esame dei competenti organi parlamentari; mentre, ai sensi del comma 5, una volta decorso il termine di novanta giorni per l'elaborazione degli atti di indirizzo parlamentare, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie predispone in ogni caso lo schema di intesa definitivo, eventualmente dopo un ulteriore negoziato.

concorrente e le quattro materie di legislazione esclusiva statale, di cui al co. 3, ed avere ad oggetto sia le competenze legislative che quelle amministrative, consentendo in tal modo una profonda e radicale espansione dell'autonomia regionale con una corrispondente e significativa compressione dei compiti e delle funzioni dello Stato<sup>41</sup>.

La precisazione contenuta nell'art. 2, co. 1, secondo cui il negoziato si deve svolgere in modo distinto per ogni singola materia o ambito di materia riferibile ai settori nei quali sono previsti i livelli essenziali delle prestazioni, non compromette di per sé la possibilità che l'intesa, all'esito dell'attività negoziale, possa coinvolgere la totalità delle materie e, quindi, potenzialmente delle funzioni in atto esercitate dallo Stato.

Si tratta di una prospettiva di straordinaria innovatività, se solo si considera la circostanza che tutte le Regioni a statuto ordinario potrebbero, astrattamente, sollecitare e rivendicare un medesimo – o quanto meno analogo – livello di integrazione della sfera di autonomia.

c) Un altro punto qualificante della nuova disciplina concerne l'individuazione dei LEP, nelle materie indicate nell'art. 3, co. 3<sup>42</sup>, quale condizione necessaria per l'attribuzione di ulteriori funzioni alle Regioni<sup>43</sup>. Invero, secondo quanto disposto dalla legge “Calderoli”, questa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale può emergere dalla normativa vi-

<sup>41</sup> Il co. 2, dell'art. 2 stabilisce che «l'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna Regione possono concernere una o più materie e le relative funzioni». Data la formulazione generale, non si rinvengono ragioni sistematiche o testuali per ritenere che nella legge “Calderoli” si faccia solo riferimento alle funzioni amministrative. In senso critico rispetto all'estensione dell'art. 116, co. 3, anche al riparto delle competenze legislative, 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.astrod-online.it/static/upload/prof/prof.\\_ugo\\_de\\_siervo.pdf](https://www.astrod-online.it/static/upload/prof/prof._ugo_de_siervo.pdf).

<sup>42</sup> Le materie in cui devono essere individuati i LEP sono state scelte dalla legge Calderoli in modo ampiamente discrezionale. In base all'art. 3, si tratta delle seguenti materie: 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.

<sup>43</sup> In tal senso, l'art. 1, co. 2.

gente oppure può costituire il risultato dell'intervento normativo previsto dallo stesso art. 3 della legge *de qua*, che conferisce al Governo il compito di adottare uno o più decreti legislativi sulla base dei principi e dei criteri direttivi di cui all'art. 1, co. 791 - 801-bis, della l. 29 dicembre 2022, n. 197<sup>44</sup>. Questa soluzione risponde all'esigenza di evitare sperequazioni in occasione del trasferimento di funzioni, ma si pone come un vincolo formalmente non previsto dal tenore testuale dell'art. 116, co. 3 Cost.<sup>45</sup> d) Inoltre, sono state inserite alcune disposizioni di carattere finanziario che affidano all'intesa il compito di stabilire le modalità di finanziamento delle funzioni da attribuire, prevedendo il sistema della compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, nel rispetto dell'art. 17 della l. 31 dicembre 2009, n. 196, nonché di quanto previsto dall'art. 119, co. 4, Cost.<sup>46</sup>.

Un riferimento, quest'ultimo, che, per la sua genericità, non sembra in grado di creare un rapporto stringente tra la individuazione della concreta modalità di finanziamento delle funzioni correlate ai LEP, che risulta riservata all'intesa, e la realizzazione piena e integrale del federalismo fiscale<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> A tale riguardo, con DPCM 23 marzo 2023 è stata istituito il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), incaricato di fornire il supporto alla cabina di regia per l'attuazione del regionalismo differenziato: il Comitato ha presentato un rapporto finale il 30 ottobre 2023.

<sup>45</sup> Proprio per l'incertezza dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie – rimessi alle determinazioni della Commissione paritetica Stato-Regione – autorevole dottrina ha evidenziato il rischio per l'unità del sistema: così, M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *Astrid rassegna*, 10/2018, [astrid-online.it/rassegna/](http://astrid-online.it/rassegna/). Tali preoccupazioni trovano riflesso anche nelle osservazioni della CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione della Corte dei conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 17 luglio 2019, spec. 11.

<sup>46</sup> In base all'art. 5, co. 2, d'intesa di cui all'art. 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 dell'articolo 119, quarto comma, Costituzione.

<sup>47</sup> Si vedano su questi aspetti le osservazioni di F. GALLO, *Perché l'autonomia fa male anche al Nord. Qualche osservazione sul libro di Stefano Fassina*, cit., e la replica del Ministro Calderoli, *Autonomia differenziata: un nuovo regionalismo che aumenterà l'efficienza e ridurrà i divari territoriali*, in <https://www.ilsole24ore.com/art/autonomia-differenziata-nuovo-regionalismo-che-aumentera-l-efficienza-e-ridurra-divari-territoriali-AF96TRCD>. Sulle difficoltà di attuazione del federalismo fiscale si vedano A. BRANCASI, F. MERLONI, *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria*, in *Le Regioni*, 2009, p. 14 ss.; F. MARTI-

e) Infine, si prevede un sistema di monitoraggio dell'osservanza delle condizioni dell'intesa da parte della Regione, che viene affidato ad una Commissione paritetica *ad hoc*, a composizione mista Stato-Regione, e alla Conferenza unificata, cui spetta in ultima istanza l'adozione di raccomandazioni, per orientare l'attività di esecuzione regionale e superare le criticità riscontrate<sup>48</sup>.

Nelle materie relative ai LEP, i decreti legislativi di riordino di tali settori devono anche definire le procedure e le modalità operative per «monitorare l'effettiva garanzia», nel contesto di ciascun ordinamento regionale, dell'erogazione dei LEP «in condizioni di appropriatezza ed efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione»<sup>49</sup>.

Nel complesso, la legge “Calderoli”, per l'avvio del regionalismo differenziato, ha introdotto un quadro giuridico “flessibile” in cui, a parte la pregiudiziale individuazione dei LEP, l'elaborazione del nuovo statuto autonomistico delle Regioni a statuto ordinario sembra sostanzialmente affidata alla negoziazione politica tra esecutivo regionale e Governo nazionale.

NES, *L'incerta evoluzione del principio di autonomia finanziaria degli enti territoriali dal testo originario della Costituzione al progetto di revisione in itinere*, in G. MOSCHELLA, A. MORELLI (a cura di), *Forma di governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016. In senso fortemente critico, si vedano anche G. VIESTI, *Autonomia differenziata, un processo distruttivo*, in il Mulino, 3, 2019, 1 ss., nonché ID., *Verso la secessione dei ricchi?*, Bari-Boma, Editori Laterza, 2019, spec. 24 ss.; ID., *Contro l'autonomia differenziata: superare gli egoismi e garantire diritti di cittadinanza per tutti*, in [www.forumdisugualianzediversita.org](http://www.forumdisugualianzediversita.org); S. CASSESE, *Autonomia? Questo è secessionismo. La spesa crescerà*, in [www.firsonline.info](http://www.firsonline.info), 27 luglio 2019; R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'everest*, in *Forum di Quad. cost.*, 16 marzo 2019; F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato* e D. CONTE, *I rischi del regionalismo differenziato: profili fiscali e finanziari*, in L. CARPENTIERI, D. CONTE (a cura di), *Dal federalismo al regionalismo. Prospettive nazionali ed esperienze europee*, Torino, Giappichelli, 2020, rispettivamente pp. 7 ss. e 87 ss. In una prospettiva socio-politica, cfr. anche F. CERNIGLIA, *Regionalismo differenziato: i rischi di un'Italia a più velocità*, in *Agg. Sociali*, 2019, p. 542 ss.

<sup>48</sup> Art. 3, co. 4.

<sup>49</sup> Si tratta, comunque, di un'indicazione da considerare inadeguata, rispetto al parametro rappresentato dall'art. 76 Cost., in quanto negli articoli della l. 29 dicembre 2022, n. 197, non è possibile rinvenire principi di carattere sostanziale.

In tale prospettiva, allora, occorre valutare se sono stati previsti strumenti giuridici in grado di preservare le esigenze unitarie della Nazione nel processo di riconoscimento di nuove condizioni e forme di autonomia.

**4. *Gli istituti di salvaguardia dell'interesse nazionale presenti nella legge "Calderoli": efficacia o inadeguatezza dei meccanismi previsti?***

In effetti, nell'impianto finale della l. n. 86 del 2024 sono innestati alcuni istituti che dovrebbero assicurare, potenzialmente, un adeguato bilanciamento tra le aspirazioni regionali a «ulteriori forme e condizioni di autonomi» e l'esigenza di unitarietà dell'ordinamento giuridico, valorizzando la rilevanza dell'interesse nazionale nel processo di formazione ed approvazione dell'intesa.

a) Anzitutto, deve essere richiamato il potere riservato al Presidente del Consiglio dei Ministri di escludere dal negoziato, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa, al fine di tutelare l'unità giuridica o economica dell'ordinamento repubblicano<sup>50</sup>. Si tratta di un correttivo di grande rilievo che dimostra come il Governo, in particolar modo il Presidente del Consiglio dei Ministri, possa ritenere, proprio in relazione alla sussistenza di un interesse nazionale di rilievo costituzionale o di una specifica prioritaria per le politiche statali, che, per alcune materie potenzialmente ricomprese nell'area applicativa del regionalismo differenziato, non debba nemmeno essere avviato il negoziato, né possano, di conseguenza, essere attribuite le relative funzioni alle Regioni.

Non si comprende, tuttavia, per quale ragione tale selezione non possa essere effettuata anche dal Parlamento, una volta che sia stato informato dell'avvio del negoziato, attraverso la formulazione di atti di indirizzo di carattere preliminare.

b) In secondo luogo, viene prevista, come evidenziato in precedenza, una complessa attività di monitoraggio sulle modalità di erogazione dei

<sup>50</sup> Art. 2, co. 2: «al fine di tutela l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei Ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o 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».

LEP da parte delle Regioni dopo l'approvazione legislativa dell'intesa, la cui struttura procedimentale deve essere definita dai decreti legislativi, da adottare ai sensi dell'art. 3. Nondimeno, la stessa disciplina legislativa in esame delinea uno schema procedurale di base per lo svolgimento dell'attività di controllo, affidando tale compito alla Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali<sup>51</sup> che, a sua volta, è tenuta a riferire annualmente sugli esiti del monitoraggio alla Conferenza unificata: quest'ultima potrà adottare, in presenza dei relativi presupposti, le necessarie raccomandazioni alle Regioni interessate al fine di superare le inadeguatezze e le situazioni critiche rilevate<sup>52</sup>. Si tratta di un sistema di accertamento degli eventuali inadempimenti regionali che appare ispirato al principio di cooperazione interistituzionale, ma risulta particolarmente farraginoso e presumibilmente poco incisivo. Peraltro, se la determinazione dei LEP è un compito del legislatore statale, la verifica sul grado di adeguamento dell'attività regionale ai parametri indicati nella normativa statale dovrebbe prevedere anche il coinvolgimento costante del Parlamento, quanto meno con la presentazione di una relazione periodica alle Camere da parte del Ministro per gli Affari regionali.

c) Inoltre, viene menzionato, nell'ottica del controllo sulle modalità nuove funzioni, il potere sostitutivo del Governo, da esercitare ai sensi dell'art. 120, co. 2, Cost., sebbene non sia stato predisposto un chiaro coordinamento con la procedura speciale per il monitoraggio delle modalità di erogazione dei LEP, secondo le disposizioni della legge "Calderoli" citate in precedenza.

<sup>51</sup> Il funzionamento e la struttura della Commissione paritetica devono essere definite dall'intesa, però, all'art. 5, l. n. 86/2024, è stabilita la sua composizione: «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). In tutti i casi in cui si debba procedere alla determinazione delle risorse umane, la Commissione paritetica sente i rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative».

<sup>52</sup> Indicazione contenuta nell'art. 3, l. n. 86/2024.

d) Occorre segnalare anche l'istituto della cessazione anticipata dell'intesa, che, ai sensi dell'art. 7, co. 1<sup>53</sup>, non può, comunque, avere una durata superiore ai dieci anni. In generale, sono proprio le disposizioni dell'intesa a dovere prevedere i casi, i tempi e le modalità con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che deve essere deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere: sorprende, però, che la legge "Calderoli" non fornisca alcuna indicazione in merito alle principali ipotesi che possono venire in rilievo.

Peraltro, è stata preservata anche l'ulteriore possibilità che lo Stato, qualora ricorrano « motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale » dovute alla mancata osservanza o applicazione dei LEP da parte della Regione<sup>54</sup>, possa disporre in via unilaterale la cessazione integrale o parziale dell'intesa – in considerazione, quindi, dell'esigenza di salvaguardare un particolare interesse nazionale – tramite l'approvazione di una legge di modifica dell'efficacia dell'intesa, sempre con la maggioranza assoluta delle Camere<sup>55</sup>.

Orbene, non c'è dubbio che, nel complesso, queste disposizioni normative, per un verso, consentono al Governo nazionale di delimitare in via preventiva l'ambito delle trattative, sulla scorta di considerazioni di carattere politico e giuridico, e, per altro verso, permettono l'attivazione di controlli statali *ex post* sull'attuazione dell'intesa, anche con esiti risolutivi. In sostanza, la legge "Calderoli" sembra prendere seriamente in considerazione la necessità di approntare specifiche misure a presidio dell'interesse nazionale per mantenere l'esercizio delle nuove funzioni e competenze da parte delle Regioni entro una cornice giuridico-istituzionale equilibrata e costituzionalmente orientata.

Eppure, l'assetto generale che emerge dalla legge *de qua* non permette di ritenere soddisfacente e conforme ai valori costituzionali l'effettivo livello di protezione dell'interesse nazionale concretamente garantito nel processo di formazione dell'autonomia regionale asimmetrica, nonché, in proiezione, nel nuovo scenario ordinamentale: in particolare, appare

<sup>53</sup> La durata dell'intesa viene determinata dalla stessa intesa, ma non può essere superiore a dieci anni.

<sup>54</sup> All'esito dell'attività di monitoraggio prevista dalla stessa legge "Calderoli".

<sup>55</sup> Art. 7, co. 1.

preponderante il ruolo del Governo, con un forte sottodimensionamento, se non uno snaturamento, delle prerogative del Parlamento<sup>56</sup>, così da alterare il corretto processo politico di individuazione e ponderazione dell'interesse nazionale nel contesto di una trattativa interistituzionale che potrebbe condurre a una rilevante cessione di competenze anche legislative, strettamente correlate a interessi di carattere nazionale che richiedono una disciplina normativa unitaria nell'ordinamento repubblicano.

In altri termini, è possibile cogliere alcune significative criticità che inficiano la legittimità costituzionale del provvedimento legislativo in esame e meritano una puntuale ricognizione<sup>57</sup>.

### ***5. I profili di incostituzionalità della legge “Calderoli”***

Sebbene il modello di regionalismo desumibile dalle disposizioni dell'art. 116, co. 3 Cost. si possa considerare ancora aperta a molteplici sviluppi e declinazioni, nondimeno dall'impostazione della legge “Calderoli” emergono alcuni evidenti profili di illegittimità costituzionalità, che probabilmente sono il risultato di un'esigenza politica di accelerazione del processo attuativo, anche a discapito della coerenza con l'attuale quadro costituzionale. Si tratta di incongruenze e contraddizioni che possono essere rilevate sulla scorta di una interpretazione di tipo sistematico del Titolo V, rifuggendo, pertanto, dalla tentazione di elaborare un astratto modello di regionalismo asimmetrico da sovrapporre all'analisi degli effettivi dati normativi.

Gli aspetti più controversi del nuovo modello sono tre e riguardano, in particolar modo, sia il *quantum* di autonomia che potrebbe essere riconosciuta alle Regioni, sia il rapporto tra il Governo e il Parlamento

<sup>56</sup> Per una riflessione più generale sul ruolo del Parlamento, con particolare attenzione alle soluzioni praticabili alla luce dei regolamenti parlamentari, si veda G. COSTA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per una valorizzazione del ruolo del Parlamento*, in *Federalismi.it*, 9/2021.

<sup>57</sup> In attesa di conoscere le motivazioni della sentenza della Corte costituzionale sulla legge “Calderoli”, comunque, in base al comunicato ufficiale, risulta che i giudici costituzionali hanno accertato la sussistenza di alcune illegittimità costituzionali.

nello svolgimento della trattativa *pro* intesa, sia, infine, le modalità di approvazione legislativa dell'intesa<sup>58</sup>.

a) Anzitutto, bisogna evidenziare come l'inequivocabile tendenza della legge "Calderoli" ad estendere, potenzialmente, l'oggetto della trattativa e, quindi, dell'intesa a tutte le funzioni e competenze relative alle materie indicate nel co. 3, art. 116, così da ritenere ammissibile un trasferimento generalizzato di funzioni, compiti e poteri alle Regioni interessate, non si possa considerare una corretta applicazione della disposizione costituzionale *de qua*.

Semmai, l'ambito applicativo del regionalismo differenziato dovrebbe essere più propriamente messo in relazione con il criterio di strumentalità o di stretta pertinenza delle nuove funzioni regionali a specifici interessi di rilievo regionale: e ciò sulla scorta di un triplice ordine di considerazioni di ordine costituzionale.

In primo luogo, la formula normativa di apertura presente nel terzo comma dell'art. 116 Cost., pur non essendo decisiva dal punto di vista euristico, non è, comunque, priva di rilievo sul piano interpretativo: la locuzione «ulteriori forme e condizioni *particolari* di autonomia»<sup>59</sup> evoca la possibilità non tanto di introdurre una sorta di specialità "diffusa" per le Regioni a statuto ordinario<sup>60</sup>, come a volte è stato proposto in dottrina, quanto di elaborare un regime autonomistico differenziato, ma di carattere settoriale, in quanto preordinato ad un ampliamento dei poteri regionali che deve risultare strettamente correlato a specifiche esigenze delle rispettive comunità territoriali, nell'ottica di un principio di sussidia-

<sup>58</sup> È stato, al riguardo, ridotto il controllo parlamentare al rango di una mera ratifica dell'accordo sottoscritto: cfr. A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 21/2018, spec. pp. 37-38. In una prospettiva in parte diversa, A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Federalismi.it*, 5/2020, p. 92, il quale, pur sostenendo, sulla base del principio di bilateralità sancito dal co. 3, che il Parlamento non possa approvare una legge in tutto o in parte difforme dall'intesa, ritiene ammissibile che le Camere possano dare indicazioni durante lo svolgimento del negoziato.

<sup>59</sup> Corsivo dell'Autore.

<sup>60</sup> Si vedano, al riguardo, le osservazioni di A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale*: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2008, p. 21 ss.; così anche M. IMMORDINO, N. GULLO, *La "specialità" regionale nella prospettiva del regionalismo asimmetrico*, AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile*, Vol. III, Problemi e prospettive, Bologna, BUP, 2020, p. 42.

rietà “discendente”, secondo cui il trasferimento di competenze legislative e funzioni amministrative statali alle Regioni è giustificato soltanto dalla sussistenza di specifici interessi territoriali, nonché dalla dimostrazione dell’adeguatezza e della migliore efficacia dell’intervento regionale.

In secondo luogo, la previsione costituzionale di una riserva di legge ordinaria “rinforzata” contribuisce ulteriormente a delimitare il campo applicativo del regionalismo differenziato, se solo si tiene presente la circostanza che, durante i lavori parlamentari per l’approvazione della l. cost. n. 3/2001, la clausola della riserva di legge costituzionale, originariamente proposta *in subiecta materia*, è stata sostituita con l’attuale riserva di legge rinforzata: un cambiamento che testimonia – dovendosi escludere una lettura meramente politica delle modifiche normative apportate in sede parlamentare al disegno di legge costituzionale di revisione del Titolo V<sup>61</sup> – la volontà del legislatore costituzionale di non innestare nelle disposizioni del terzo comma dell’art. 116 le premesse normative per una riscrittura totale del Titolo V (*rectius* degli artt. 117 e 118), bensì di prevedere una deroga più limitata e di tipo settoriale al riparto costituzionale di competenze tra Stato e Regioni a statuto ordinario, da realizzare con un processo normativo più flessibile rispetto al procedimento di revisione costituzionale e nell’ottica di uno stretto collegamento con puntuali e concreti interessi regionali.

Anzi, proprio la scelta di stabilire una riserva di legge ordinaria “rinforzata” porterebbe ad escludere che tale articolo possa essere invocato per l’attribuzione di competenze legislative, come rilevato da diversi studiosi già in fase di primo commento alla legge cost. n. 3/2001<sup>62</sup>.

Comunque, anche accogliendo la tesi dell’estensione dell’ambito applicativo del terzo comma alla potestà legislativa, nell’ottica di una parziale modificazione della ripartizione tra Stato e Regioni ordinarie sancita dall’art. 117 Cost., occorre quanto meno ribadire che la “decostituzionalizzazione” del processo di realizzazione del regionalismo differenziato

<sup>61</sup> Per una puntuale ricostruzione dei lavori parlamentari si rinvia a L. GORI, *L'autonomia regionale differenziata a partire dai lavori preparatori della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2023, p. 56 ss.

<sup>62</sup> In senso fortemente critico G. CORSO, *Convegno Autonomia regionale differenziata*, in *Nuove Aut., n. speciale*, 1, 2024, p. 349 ss.

non può significare che, attraverso il ricorso al procedimento legislativo speciale, si possa pervenire ad un ampliamento generalizzato dell'autonomia regionale, sulla base delle semplici aspirazioni politiche regionali; bensì più correttamente l'integrazione dell'autonomia regionale deve essere ancorata al principio di strumentalità o pertinenza delle competenze e delle funzioni da assegnare alle effettive e specifiche esigenze delle comunità regionali<sup>63</sup>.

Infine, queste argomentazioni in ordine alla proporzionalità e alla congruità delle nuove forme di ampliamento dell'autonomia regionale trovano un ulteriore suggello nella considerazione che l'attribuzione delle competenze amministrative stabilita dall'intesa e dalla legge di approvazione non può, in ogni caso, disattendere il principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118 Cost.: sicché, durante il procedimento deliberativo dell'intesa, si impone l'esigenza di una puntuale ricognizione degli interessi di rilievo regionale che giustificano anche l'assegnazione di questi ulteriori compiti e poteri amministrativi<sup>64</sup>.

Orbene, si potrebbe obiettare che la formulazione abbastanza generica della legge "Calderoli" di per sé non escluda anche un approccio politico e giuridico più stringente sul piano del riconoscimento di nuove funzioni alle Regioni interessate e, in ogni caso, possa comportare l'attivazione di un confronto intergovernativo sostanzialmente incentrato su una verifica concreta delle esigenze regionali.

Invece, nella legge "Calderoli" non è previsto in modo espreso e inequivocabile che la domanda della Regione, che sollecita l'ampliamento della propria sfera di autonomia, debba essere puntualmente motivata e giustificata in diretto rapporto con gli interessi e le priorità regionali e nell'osservanza del principio di sussidiarietà: un dettaglio non irrilevante, giacché la pretesa regionale all'autonomia differenziata non può tradursi in una "lista della spesa", cioè in una serie di richieste apoditticamente

<sup>63</sup> Cfr. M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *Astrid rassegna*, 10, 2018.

<sup>64</sup> A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia*, in *Dir. pubbl. eur.*, 2, 2019, p. 18 ss. presenta un'approfondita analisi delle caratteristiche delle materie richieste dalle regioni; si veda anche V.P. GROSSI, *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un'analisi dei contenuti delle 'bozze d'intesa'*, in *Diritti regionali*, 2, 2021, p. 358 ss.

avanzate, da contrattare ed eventualmente rimodulare attraverso un confronto eminentemente politico con l'esecutivo nazionale<sup>65</sup>.

In sostanza, nella l. n. 86 del 2024 non è stato formalmente consacrato il principio di strumentalità o congruità delle competenze e funzioni rispetto agli interessi regionali, quale parametro di riferimento per l'attività negoziale del Governo nazionale, così come non sono richiamati i principi di sussidiarietà e proporzionalità: una mancanza di precisi riferimenti legislativi, nonché costituzionali, che sembra legittimare, quanto meno sul piano teorico, un approccio politico-istituzionale che non esclude dalla prospettiva del regionalismo differenziato il trasferimento generalizzato e complessivo di funzioni e compiti statali nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 116, sulla base di considerazioni squisitamente o prevalentemente politiche<sup>66</sup>.

In conclusione, non si può accogliere un modello di attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost. che si fonda sulla semplicistica equivalenza tra la richiesta regionale di acquisizione di una determinata funzione e la sussistenza di un effettivo interesse regionale, dato che questo requisito dovrebbe essere autonomamente valutato, accertato e ponderato dal Presidente del Consiglio dei Ministri nel confronto dialettico con il Presidente della giunta regionale e con il coinvolgimento del Parlamento.

### ***5.1. Segue. Il ruolo marginale del Parlamento nel processo di elaborazione del sistema delle autonomie differenziale***

b) Un altro aspetto censurabile attiene alle modalità di svolgimento della fase negoziale e al livello di partecipazione del Parlamento. Se la trattativa è la sede cruciale in cui il Governo nazionale, nell'esercizio della funzione di indirizzo politico, è chiamato a valutare la congruità

<sup>65</sup> È chiaro, come dimostra la prassi già seguita per la redazione delle prime bozze di intesa, che gli interlocutori dell'esecutivo regionale sono i singoli ministeri, con cui si deve concordare, sul piano tecnico, il ritaglio delle funzioni da assegnare alla Regione; l'aspetto critico che si sta sottolineando è l'assenza di un inequivocabile criterio di ordine legislativo per l'attività del Governo e dell'amministrazione statale: cfr. A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia*, in *Diritto pubblico europeo*, 2/2019, p. 21 ss.

<sup>66</sup> Sul punto, anche la Corte costituzionale sembra indicare una violazione delle disposizioni costituzionali, laddove ravvisa l'incostituzionalità della legge per «la possibilità che l'intesa tra lo Stato e la regione e la successiva legge di differenziazione trasferiscano materie o ambiti di materie».

delle richieste regionali e a modellare la nuova condizione di autonomia regionale, ebbene, non avere riconosciuto e preservato, nel contesto di queste procedure, un ruolo significativo anche per le Camere – prevedendo, per esempio, l'adozione in via preliminare di atti parlamentari di indirizzo politico dell'azione del Governo – configura una violazione delle disposizioni costituzionali che assegnano in modo condiviso a Governo e Parlamento la funzione politica, sia pure con una suddivisione di compiti. Un'esigenza che risulta salvaguardata in tutti i settori dell'ordinamento in cui sussistono poteri riservati al Governo, come dimostra la disciplina relativa alla fase ascendente del processo di partecipazione dell'Italia all'integrazione europea.

A maggior ragione, nell'ottica del regionalismo differenziato, tenuto conto che si tratta di riscrivere proprio l'assetto costituzionale delle competenze di cui è titolare il Parlamento, nonché i compiti e le funzioni dell'amministrazione statale<sup>67</sup>, la mancanza di un passaggio parlamentare iniziale, con la predisposizione di indicazioni preliminari in ordine alle priorità politiche da assicurare o al nucleo di funzioni statali da qualificare come intangibile in un dato frangente politico-istituzionale, costituisce un evidente *vulnus* alla posizione che l'istituzione parlamentare deve assumere nel processo di formazione e configurazione del sistema del regionalismo asimmetrico.

c) Un terzo profilo di assoluto rilievo, in continuità con il precedente, è costituito dall'anomala configurazione del procedimento legislativo che conduce all'approvazione dell'intesa.

Fermo restando che la legge "Calderoli", proprio per il suo rango normativo, non può certamente conformare, né condizionare in termini assoluti l'attività legislativa del Parlamento, com'è stato in varie occasioni messo in rilievo, tuttavia, la marginalità delle Camere nel processo deliberativo dell'intesa – già evidenziata in precedenza – si coglie in tutta la sua straordinaria rilevanza nello schema procedimentale predisposto dalla l. n. 86/2024, dato che la complessa fattispecie normativa di attuazione dal terzo comma dell'art. 116 - rappresentata dall'intesa e dalla relativa legge

<sup>67</sup> Proprio per il trasferimento di competenze amministrative alle Regioni; per quanto riguarda le trasformazioni dell'amministrazione regionale si rinvia a G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022.

di approvazione, deliberata a maggioranza assoluta delle Camere – è stata trasfigurata in una fonte normativa atipica, in cui è preponderante il ruolo del Governo e recessivo quello del Parlamento<sup>68</sup>. In tal modo, è stato creato un rapporto “asimmetrico” tra gli organi costituzionali che non trova riscontro in analoghe disposizioni costituzionali.

Diversi sono gli indici normativi che fanno presumere l'illegittimità costituzionale di questa disciplina.

La prima notazione investe la portata complessiva della legge “Calderoli” che si presenta come un provvedimento essenzialmente “procedurale”, in cui non sono formalizzati – se non in modo indiretto e insoddisfacente – i principi che devono presiedere all'attività governativa di negoziazione dell'intesa<sup>69</sup>: è vero che la posizione del Governo nazionale – in particolare del Presidente del Consiglio dei Ministri – cui spetta indiscutibilmente il compito di gestire le trattative, è condizionata dalle richieste regionali, però, nello stesso tempo bisogna considerare che l'attribuzione (*rectius* il trasferimento) delle competenze legislative (e amministrative) statali non può avvenire senza che lo stesso Parlamento abbia individuato i principi e i criteri direttivi che devono orientare la discrezionalità politica del Governo nella selezione delle funzioni da assegnare; né si può ritenere che la determinazione dei LEP<sup>70</sup>, secondo i meccanismi in precedenza illustrati, sia decisiva e sufficiente, dato che i principi legislativi da introdurre non possono che riguardare la perimetrazione, lo scorporo e il conferimento delle funzioni statali alle Regioni.

<sup>68</sup> In tale prospettiva, A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, cit., 10; N. GULLO, *Notazioni sul regionalismo differenziato tra aspirazioni autonomistiche e solidarietà economico-sociale*, cit., p. 811 ss.; G. ARMAO, *Una riflessione sulle prospettive dell'autonomia siciliana nel controverso incedere del regionalismo differenziato*, in M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., p. 197 ss.

<sup>69</sup> Anche nel disegno di legge “Boccia”, invero, si trascurava questo aspetto relativo ai principi di riferimento per la negoziazione governativa: per un esame generale del disegno di legge cfr. R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC*, 4, 2019, p. 260 ss.

<sup>70</sup> Peraltro, anche con riguardo alla definizione dei LEP l'intervento governativo sembra essere preponderante: in tale senso, anche la Corte costituzionale, che censura «il conferimento di una delega legislativa per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) priva di idonei criteri direttivi, con la conseguenza che la decisione sostanziale viene rimessa nelle mani del Governo, limitando il ruolo costituzionale del Parlamento».

La seconda osservazione è relativa al carattere non vincolante degli atti di indirizzo (*rectius* pareri) che le commissioni parlamentari devono adottare nei confronti dello schema preliminare di intesa: una soluzione che ancora una volta testimonia l'incidenza marginale delle Camere, giacché l'orientamento parlamentare può essere disatteso dal Governo con il solo obbligo di comunicare una specifica motivazione<sup>71</sup>.

### 5.2. *Segue. L'approvazione dell'intesa da parte del Parlamento*

La terza considerazione investe, infine, le modalità di esercizio del potere di approvazione dell'intesa da parte del Parlamento.

Nell'impostazione della legge "Calderoli" è prevalsa, rispetto all'alternativa prospettata in dottrina<sup>72</sup>, la soluzione che propende per un'approvazione parlamentare che non implica alcuna facoltà di apportare emendamenti all'intesa<sup>73</sup>. Quindi, la legge di approvazione dell'intesa dovrebbe recepire *in toto* il contenuto normativo concordato tra l'esecutivo regionale e il Governo nazionale e trasfuso nel disegno di legge governativo, tranne che il Parlamento decida di rigettare integralmente l'intesa.

Anche se questa previsione legislativa non si può considerare in grado di vincolare i futuri passaggi parlamentari, si tratta, in ogni caso, di un modello giuridicamente non accettabile, sia perché questa limitazione non risulta desumibile dal tenore testuale dell'art. 116, co. 3, sia perché si assiste ad una compressione del potere deliberativo delle Camere non giustificata alla luce delle norme costituzionali che presiedono, in linea generale, all'esercizio della funzione legislativa.

L'intesa è sicuramente il presupposto indefettibile della legge di approvazione, che definisce le nuove condizioni di autonomia e dispone il trasferimento delle funzioni statali, ma – nella misura in cui non venga stravolta l'impostazione di fondo dell'accordo tra il Presidente della giunta regionale e il Presidente del Consiglio dei Ministri – è del tutto compatibile con il modello normativo configurato dall'art. 116 la possibilità di modificare (*rectius* derogare ad) alcune clausole dell'intesa da parte della

<sup>71</sup> Cr. art. 2, co. 2, l. n. 86 del 2024.

<sup>72</sup> Si veda, per esempio, S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, cit., p. 110 ss.

<sup>73</sup> Art. 2, co. 8.

legge “rinforzata”, sulla scorta di valutazioni generali circa la rilevanza dell’interesse nazionale che spettano, in ultima istanza, al Parlamento nell’esercizio della funzione legislativa.

D’altronde, il paragone con le intese da sottoscrivere con le confessioni non cattoliche, di cui all’art. 8 Cost., avanzato da alcuni autori, non regge, giacché in questa ipotesi l’incidenza dell’accordo sul sistema costituzionale è più limitata, dovendosi adattare i principi fondamentali e le libertà costituzionalmente garantite, soprattutto quella religiosa, alle peculiarità spirituali e culturali delle varie confessioni religiose. Nel caso dell’art. 116, co. 3 Cost., si tratta di riscrivere la trama costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni, sicché il ruolo del Parlamento non può essere confinato a quello di mera ratifica delle scelte politiche compiute dal Governo.

Invece, il sistema di approvazione dell’intesa delineato dalla legge “Calderoli”, non consentendo al Parlamento di influire in modo determinante e vincolante sui contenuti dell’intesa, anche laddove è disposta un’attribuzione (*rectius* un trasferimento) di competenze legislative dallo Stato alle Regioni, trasforma, dal punto di vista istituzionale, ogni approvazione parlamentare dell’intesa in un voto di fiducia sul Governo, con un’inevitabile “drammatizzazione” dei rapporti politici con l’esecutivo.

Alla luce di queste osservazioni, risulta evidente che, con la l. n. 86 del 2024, è stata adottata una strategia attuativa che non soltanto si fonda sulla (presunta) “decostituzionalizzazione” dell’assetto delle relazioni tra Stato e Regioni, ma si spinge fino al punto da produrre l’alterazione del sistema delle fonti normative di rango primario con l’introduzione di un procedimento legislativo atipico, solo parzialmente supportato da copertura costituzionale, in cui il potere normativo, attraverso il processo di formazione dell’intesa, è saldamente nelle mani del Governo.

L’anomalia risulta viepiù macroscopica, se solo si effettua un confronto con le tipologie di atti legislativi previste dalla Costituzione: i decreti legislativi e i decreti-legge. È del tutto pleonastico sottolineare come, in entrambi i casi, il ruolo delle Camere è garantito e preservato dalle disposizioni costituzionali, dato che nella legge delega il Parlamento deve definire l’oggetto e determinare i principi e i criteri direttivi per l’esercizio della funzione legislativa da parte del Governo, oltre a controllare la successiva produzione legislativa governativa attraverso il parere delle competenti commissioni parlamentari, mentre in sede di conversione del

decreto-legge il Parlamento può ordinariamente introdurre emendamenti modificando anche radicalmente l'impianto normativo del provvedimento legislativo.

Al contrario, giova ribadirlo ancora una volta, nella prospettiva tracciata dalla legge "Calderoli", l'intervento normativo e, quindi, politico delle Camere viene depotenziato e diluito in tutte le fasi del processo deliberativo del nuovo statuto giuridico dell'autonomia regionale, con un evidente riflesso sul modo in cui può essere individuato e ponderato l'interesse nazionale nel contesto di quelle valutazioni politiche, legislative e amministrative che devono definire l'*an*, il *quid* e il *quantum* dell'autonomia differenziata per ciascuna Regione interessata.

Orbene, si può pensare di riscrivere la trama delle relazioni istituzionali, il riparto delle competenze legislative e amministrative, il sistema delle finanze pubbliche, il grado di autonomia regionale con una siffatta dequotazione della funzione legislativa parlamentare, ridotta ad un compito meramente notarile delle scelte normative del Governo e degli accordi politici conclusi con le Regioni? È di tutta evidenza che questo procedimento deliberativo comporta la violazione delle norme costituzionali di cui agli artt. 70, 114, 116, 117 e 118 della Costituzione.

Sorprende, peraltro, che questa anomalia non sia percepita nella sua rilevanza giuridica da quella parte della dottrina che, pur animata da un condivisibile tensione pro-regionalista, sembra sottovalutare le implicazioni della legge "Calderoli" per il sistema costituzionale delle fonti del diritto<sup>74</sup>.

Inoltre, in questo modo viene travisato lo stesso principio di legalità che deve regolare l'attività governativa, anche quando presenta contenuti normativi e gestisce interventi di riordino amministrativo. Un esempio, al riguardo, può essere considerato emblematico al riguardo: ben altro è stato il ruolo del legislatore statale in occasione della c.d. riforma Bassanini, cioè del più massiccio conferimento di funzioni e compiti statali alle Regioni e agli enti locali. La l. delega 15 marzo 1997, n. 59,

<sup>74</sup> Su questo aspetto così delicato, la Corte costituzionale, sempre in base al comunicato, sembra optare per un'interpretazione costituzionalmente orientata del procedimento di approvazione dell'intesa, stabilendo che «la legge di differenziazione non è di mera approvazione dell'intesa ("prendere o lasciare") ma implica il potere di emendare delle Camere; in tal caso l'intesa potrà essere eventualmente rinegoziata».

pur assegnando al legislatore delegato un ampio margine di intervento per la nuova ripartizione delle funzioni amministrative, nondimeno ha predisposto un'ampia trama di principi e criteri direttivi per orientare e guidare le concrete scelte normative del Governo, stabilendo i compiti e le funzioni da trattenere a livello statale e precisando i parametri normativi per il conferimento delle altre competenze.

Pertanto, al fine di assicurare la piena conformità del procedimento attuativo dell'art. 116 Cost. alle norme costituzionali poste a presidio della funzione legislativa, il procedimento deliberativo dell'intesa e quello relativo alla sua approvazione parlamentare dovrebbero attenersi ad alcune essenziali condizioni giuridiche: occorre una preliminare individuazione con norme legislative dei principi generali che devono guidare il Governo, durante la trattativa con la Regione interessata, nell'individuazione e nella selezione delle funzioni da trasferire; bisogna prevedere il carattere vincolante dei pareri delle commissioni parlamentari sullo schema di intesa preliminare; è necessario soprattutto ribadire un potere di emendamento dell'intesa in sede parlamentare, consentendo l'inserimento nella legge di approvazione anche di una disciplina parzialmente differente da quella predisposta nell'intesa<sup>75</sup>.

#### ***6. Quali correttivi ai limiti strutturali dell'attuale modello di attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost.? Da una legge "procedurale" ad una legge di principi sostanziali per orientare l'attività governativa***

Come si è cercato di segnalare, il processo attuativo dell'art. 116, co. 3 Cost., nell'ottica di una piena sintonia con il quadro costituzionale, non può essere regolato soltanto da una disciplina legislativa di tipo "procedurale", ossia preordinata esclusivamente a modellare le fasi procedurali della formazione ed approvazione dell'intesa, nonché a delineare i contenuti e l'efficacia dell'accordo *pro autonomia* differenziata, ma

<sup>75</sup> Cfr. R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 42; F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2, 2019 e A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, cit. Peraltro, il «principio di integrità» delle intese andrebbe eventualmente riferito alle singole scelte devolutive presenti nell'intesa, piuttosto che all'intesa in quanto tale: così, S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, cit., p. 105.

anche da una normativa in grado conformare nella misura più ampia possibile la discrezionalità “negoziale” del Governo e degli esecutivi regionali, a prescindere dall’orientamento politico-partitico prevalente a livello nazionale e regionale.

Si tratta di definire, allora, alcuni principi che, per un verso, sono desumibili da un’interpretazione sistematica delle disposizioni normative dell’art. 116 Cost. e, più in generale del Titolo V, e quindi assumono un rango costituzionale, e, per altro verso, possono essere individuati e integrati sul piano legislativo dal Parlamento, per assicurare che l’attività di selezione delle nuove competenze regionali sia sempre condotta in modo compatibile con le istanze unitarie che contraddistinguono l’ordinamento costituzionale. D’altronde, se la Costituzione affida al Parlamento la funzione legislativa, l’eventuale cessione di competenze legislative – in un contesto di parziale sperimentazione giuridica come quello del regionalismo asimmetrico – ben può essere subordinata a condizioni e requisiti anche originali, che servono, comunque, a garantire la coerenza costituzionale delle nuove forme di autonomia regionale.

In altri termini, i principi che vengono in rilievo non possono essere solo quelli relativi alla dimensione procedurale, e nemmeno riguardare soltanto i LEP, ma è necessario altresì individuare i criteri per la selezione delle competenze da trasferire, nell’ottica del regionalismo differenziato. A tale proposito, si possono richiamare, sia pure con un carattere esemplificativo:

- a) il *principio di strumentalità* o di pertinenza delle funzioni da assegnare alle specifiche esigenze regionali (desumibile proprio dall’art. 116, co. 3 Cost.), che implica, tra l’altro, la conseguenza di una adeguata motivazione della richiesta regionale e di una puntuale valutazione tecnica e politica da parte del Governo, nonché in ultima istanza del Parlamento;
- b) il *principio di attribuzione delle competenze* per settori omogeni nell’ambito delle materie indicate nell’art. 116, co. 3 Cost., escludendo l’attribuzione generalizzata delle competenze e privilegiando il nucleo di compiti e poteri strettamente correlato agli interessi regionali;
- c) il *principio di primarietà dell’interesse nazionale* nel caso di un conferimento di competenze legislative nelle materie di legislazione concorrente, nel senso che la cessione della funzione legislativa non può (*rectius* non deve) necessariamente trasformare la competenza regionale

da concorrente in esclusiva, dato che può essere opportuno, se non doveroso, conservare allo Stato il potere di individuare norme legislative di carattere generale - sulla falsariga delle “norme di grande riforma economico-sociale della Repubblica” previste dagli statuti regionali speciali - vincolanti anche per l’ordinamento regionale<sup>76</sup>.

Fermo restando che anche per l’assegnazione del potere legislativo alle Regioni si deve fare ricorso al principio di strumentalità, non vi è dubbio che l’intesa può consentire un’espansione della legislazione regionale a condizione di non compromettere la preservazione di alcuni inderogabili principi generali di matrice statale. Peraltro, andrebbe esplicitamente ribadito che, in sede di attuazione del diritto europeo, può essere indispensabile introdurre una disciplina nazionale uniforme che prescindendo dalla titolarità costituzionale della competenza legislativa, come chiarito in varie occasioni dalla giurisprudenza costituzionale;

d) il *principio di espressa individuazione delle competenze amministrative* che rimangono all’amministrazione statale, in quanto riferibili ad un interesse pubblico di rilievo nazionale.

Una gamma di principi, quindi, che serve a riaffermare la necessità di ricondurre il regionalismo differenziato nell’alveo del sistema costituzionale, in modo da evitare che possa trasfigurarsi in un progetto di ingegneria istituzionale destinato ad alterare, senza effettiva copertura costituzionale, il modello regionale italiano e a compromettere le esigenze unitarie dell’ordinamento italiano.

<sup>76</sup> Si potrebbe obiettare che la Corte costituzionale ha stabilito che le norme di riforma economico-sociale non si possano estendere alle Regioni a statuto ordinario nel contesto delle materie riferibili alla competenza residuale, di cui all’art. 117, co. 4, da qualificare, ormai, come di tipo esclusivo: tuttavia, si tratta di materie attribuite direttamente dalla Costituzione alle Regioni, mentre nel caso del regionalismo differenziato le nuove forme di autonomia sono concordate tra Regione interessata e Stato.

The downsizing of the national interest in the “Calderoli Law”: which constitutional “realignment” strategy? From “procedural” law to law of principles

*Nicola Gullo*

Abstract: La legge “Calderoli” per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell’art. 116, co. 3, della Costituzione, deve essere valutata anche nella prospettiva dell’interesse nazionale, che, nel vigente sistema costituzionale, è garantito, tra l’altro, dall’attribuzione di specifiche competenze legislative allo Stato. Il limitato coinvolgimento del Parlamento nella procedura di determinazione dei contenuti dell’intesa e di approvazione della legge di differenziazione, secondo le disposizioni della l. n. 86/2024, sembra configura una serie di illegittimità costituzionali che compromettono la validità dell’attuale modello di attuazione del regionalismo differenziato.

Abstract: The “Calderoli” law for the implementation of the differentiated autonomy of the regions with ordinary statutes, pursuant to Article 116, para. 3, of the Constitution, must also be evaluated from the perspective of the national interest, which, in the current constitutional system, is guaranteed by the attribution of specific legislative powers to the state. The limited involvement of Parliament in the procedure of determining the contents of the agreement and approving the differentiation law, according to the provisions of Law No. 86/2024, seems to imply a number of constitutional illegitimacies that undermine the validity of the current model of implementation of differentiated regionalism.

Parole chiave: Regionalismo; differenziazione; intesa; interesse nazionale; Parlamento.

Keywords: Regionalism; differentiation; agreement; national interest; Parliament.