

Introduzione

L'oggetto di studio della presente tesi riguarda il c.d. regionalismo differenziato. Il regionalismo differenziato rappresenta uno dei temi più complessi e al tempo stesso attuali del panorama costituzionale italiano e, più nello specifico, del diritto regionale. Esso delinea un terreno di incontro-scontro tra esigenze di autonomia territoriale e il principio di unità nazionale in quanto esso incarna tensioni e aspirazioni che attraversano il nostro paese sin dall'Unità d'Italia.

La possibilità, prevista dall'articolo 116, c. 3, della Cost., di concedere forme e condizioni particolari di autonomia a specifiche Regioni non è solo una disposizione normativa; essa pone in evidenza anche le profonde diversità economiche, culturali e sociali che caratterizzano l'Italia.

Lo scopo del presente lavoro è di offrire una visione critica di un fenomeno che continua a suscitare accesi dibattiti sia in ambito giuridico sia in quello politico. La metodologia utilizzata in questo elaborato è caratterizzata da un'integrata analisi di fonti normative, giurisprudenza e contributi dottrinali con l'obiettivo di fornire una visione per quanto possibile completa del c.d. regionalismo differenziato.

La tesi è articolata in quattro capitoli così denominati: lo sviluppo del regionalismo in Italia, il regionalismo differenziato nella riforma del 2001, i (vani) tentativi di attuazione del regionalismo differenziato e la legge n. 86/2024. Questi seguono un ordine cronologico e sistematico e coprono l'arco temporale che va dall'Unità d'Italia fino alla recente decisione della Corte di cassazione, che ha ammesso il *referendum* abrogativo sulla c.d. legge Calderoli.

Il primo capitolo ripercorre sinteticamente l'evoluzione storica del rapporto tra Stato e Regioni, a partire dall'Unità d'Italia fino alla riforma costituzionale del 2001. L'analisi si è concentrata sulle ragioni che hanno spinto il legislatore dell'Ottocento a privilegiare un modello di tipo centralistico, concepito per uniformare un territorio caratterizzato da profonde disuguaglianze, e sulle prime richieste autonomistiche emerse già

nei decenni successivi all'unificazione. Dopo un breve *excursus* storico relativo al periodo fascista, particolare attenzione è dedicata alla Costituzione repubblicana del 1948. La Carta costituzionale, infatti, istituendo Regioni ordinarie e speciali, rappresenta senz'altro un passo fondamentale nel riconoscimento delle peculiarità locali. Tuttavia, la piena attuazione del sistema regionale è stata lenta e frammentata, ostacolata da resistenze politiche e dall'inerzia istituzionale.

Il secondo capitolo si occupa di analizzare il ruolo svolto dalla rilevante revisione costituzionale del 2001, che ha modificato profondamente il Titolo V della Costituzione. Difatti, con questa riforma, il regionalismo differenziato è stato formalizzato come uno strumento per attribuire maggiore autonomia a determinate Regioni attraverso intese specifiche con lo Stato. Insieme alle sue implicazioni sul piano normativo e applicativo, viene esaminato il contesto sociale e politico in cui detta riforma è maturata. A seguito delle ricerche condotte, sono emerse criticità legate alla redistribuzione delle risorse finanziarie e al rischio di accentuare le disuguaglianze territoriali. Ciononostante, la riforma ha aperto nuove prospettive per il decentramento amministrativo. Grande spazio è stato dedicato alla possibilità di coinvolgere gli enti locali nel processo di differenziazione. È stato analizzato, in particolar modo, il momento in cui detti enti devono essere consultati mettendo in evidenza il valore di detta consultazione. Da ultimo ma non meno importante viene affrontato il tema relativo alle materie che possono costituire oggetto di differenziazione.

Nel terzo capitolo vengono descritte le iniziative intraprese da alcune Regioni, tra cui Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, per ottenere maggiore autonomia, difatti, l'analisi si è focalizzata sugli ostacoli normativi e politici che hanno impedito l'attuazione concreta di queste richieste, nonché sull'assenza, per molti anni, di una legge quadro capace di definire criteri chiari per la gestione delle intese regionali. Il dibattito pubblico, spesso polarizzato tra sostenitori del regionalismo differenziato e difensori dell'unità nazionale, ha ulteriormente complicato il quadro, rallentando il processo e alimentando divisioni.

Infine, il quarto capitolo esamina gli sviluppi più recenti che hanno segnato una possibile svolta nel percorso di attuazione del c.d. regionalismo differenziato. La legge n. 86 del 2024 è stata oggetto di aspre critiche fin dalla sua introduzione. Infatti, le Regioni di Puglia, Campania, Sardegna e Toscana hanno promosso un giudizio di legittimità costituzionale in via principale dinnanzi alla Corte costituzionale, contro cui sono intervenute *ad opponendum* le Regioni Lombardia, Veneto e Piemonte oltre al Presidente del Consiglio dei ministri sostenendo la legittimità costituzionale di detta legge. Parallelamente, sono state raccolte le firme al fine di ottenere un *referendum* abrogativo totale. La Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 192 del 2024, ha fornito un'interpretazione cruciale dei limiti costituzionali entro cui il regionalismo differenziato può essere attuato, riaffermando i principi di uguaglianza e coesione nazionale come capisaldi imprescindibili.

Lo scopo ultimo di questo lavoro è quello di offrire una riflessione sottesa al concetto di c.d. regionalismo differenziato e in particolar modo orientato all'analisi del potenziale futuro delle autonomie territoriali e dell'assetto dello Stato italiano.

Invero, una realizzazione o, meglio, un'attuazione ponderata, equilibrata ed eventualmente anche conservatrice del c.d. regionalismo differenziato potrebbe essere per l'Italia un'opportunità. Questo sia per promuovere la valorizzazione e lo sviluppo delle specificità regionali, sia per rafforzare il senso di coesione nazionale, superando le storiche divisioni che ancora oggi caratterizzano la Nazione.

Capitolo I

Lo sviluppo del regionalismo in Italia

Sommario: 1. L'evoluzione del concetto di Regione dall'unificazione nazionale alla nascita della Costituzione repubblicana. – 2. La configurazione delle Regioni nell'assetto costituzionale originario. – 2.1 Il dibattito in Assemblea costituente. – 2.2 Le scelte dell'Assemblea costituente: il c.d. “dualismo regionale”. – 2.3 Regioni ad autonomia ordinaria e Regioni ad autonomia speciale: modelli a confronto. – 3. Le fasi evolutive del regionalismo italiano. – 3.1 Dalla mancata attuazione costituzionale agli interventi riformatori degli anni Novanta del Novecento. – 3.2 Le c.d. “Leggi acconto”. – 3.2.1 La l. cost. 1/1999. – 3.2.2 La l. cost. 2/2001. – 4. La l. cost. 3/2001. – 5. La l. cost. 1/2012

1. L'evoluzione del concetto di Regione dall'unificazione nazionale alla nascita della Costituzione repubblicana.

Il lasso di tempo che va dall'Unità d'Italia all'elezione dell'Assemblea costituente può essere diviso in due fasi: la prima, che arriva fino alla nascita del fascismo; la seconda, relativa al regime fascista¹.

A seguito dell'unificazione nazionale si discusse per la prima volta la possibilità di articolare la struttura dello Stato italiano in una pluralità di enti territoriali autonomi. Mentre venne immediatamente scartata l'ipotesi di dar vita a uno Stato federale, si discussero delle proposte per l'istituzione delle Regioni come nuovi enti locali, dotati di limitate funzioni amministrative. Tuttavia, questa ipotesi venne prima accolta negativamente dal Parlamento e poi definitivamente scartata dal Governo Ricasoli. Influiro su questa decisione una serie di cause. In prima istanza, la difficoltà di ricondurre entro un ordinamento unico una realtà sociale così estesa e piena di differenze. In seconda istanza, i rischi avvertiti da più parti per l'Unità del paese, che era stata da poco raggiunta. Inoltre, incisero la disomogeneità e la vaghezza delle spinte autonomistiche provenienti dal mondo imprenditoriale ma anche alimentate dalle forze sociali che erano

¹ M. Carli, *Diritto regionale: le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, 2^a ed., Torino, Giappichelli, 2020, p. 37.

uscite sconfitte dal processo unitario e che vedevano nell'autonomia regionale una possibile occasione di rivincita².

Si optò, quindi, per una forma di Stato unitario fortemente accentrato sul modello di derivazione francese, che trovò la sua realizzazione definitiva con le leggi di unificazione amministrativa del Regno del 1865³. Queste leggi estesero a tutto il territorio nazionale il modello di amministrazione mutuato dalla legislazione piemontese. A tal proposito, il principio autonomistico rimase relegato entro gli spazi ridotti rappresentati dalla ripartizione del territorio in Comuni e Province.

Come osservano Roberto Bin e Giandomenico Falcon, «[la] riforma del regime fascista del 1926⁴ portò al massimo accentramento politico e all'annientamento delle autonomie locali. L'elezione diretta dei rappresentanti locali venne eliminata. Cambiò la forma di governo di comuni e province: tutti i poteri di amministrazione del comune furono concentrati in un organo di nomina regia (il podestà) e fu dilatato al massimo il ruolo del prefetto, diventato l'interprete nella provincia del programma politico dello Stato⁵».

Con la fine del regime fascista la questione regionalista venne collegata al fondamentale problema dell'assetto istituzionale dello Stato.

Durante il primo governo Badoglio emersero le necessità di istituire specifiche forme di amministrazioni locali in alcune aree del Paese più isolate, che affrontano problematiche particolari di carattere sociale ed economico e dove si registravano forti spinte autonomiste ove non addirittura separatiste. Di conseguenza, nel 1944, furono creati organi amministrativi provvisori per la Sardegna⁶ e la Sicilia⁷: entrambe le isole furono sottoposte sotto la guida di un alto commissario, nominato dal Presidente del Consiglio, supportato da una Consulta regionale che rappresenta le organizzazioni politiche, economiche e culturali locali. Nel

² P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, 5 a ed., Torino, Giappichelli, 2019, p. 12.

³ L. n. 2248/1865.

⁴ L. n. 237/1926.

⁵ R. Bin, G. Falcon, *Diritto regionale*, 2^a ed., Bologna, Il mulino, 2018, pp. 74-75.

⁶ D. L. n. 21/1944.

⁷ D. L. n. 91/1944.

1945, per affrontare le difficoltà legate alle specifiche condizioni geografiche, economiche e linguistiche della popolazione valdostana, venne istituita la circoscrizione autonoma della Valle D'Aosta⁸. Successivamente, nel 1946, con il c.d. De Gasperi-Gruber, i Governi di Italia e Austria riconobbero una particolare forma di autonomia per le popolazioni di lingua tedesca della Provincia di Bolzano.

Nello stesso periodo, il *referendum* del 2 giugno del 1946 stabilì la forma repubblicana dello Stato e si elesse un'Assemblea costituente incaricata di definire il nuovo assetto istituzionale. Fu proprio l'Assemblea costituente a ritornare sul tipo istituzionale dello Stato Regionale, questo avvenne per una serie di motivi. In primo luogo, le circostanze politiche del momento. Mediante la soluzione regionale, infatti, si diede, una risposta istituzionale alle tensioni autonomistiche che si erano sviluppate in alcune zone del Paese. Le ulteriori motivazioni sono da ricondurre alla disomogeneità del territorio nazionale e alle diversità dello stesso da un punto di vista geografico, sociale ed economico. Tale eterogeneità faceva considerare irragionevole che, con riferimento a certe materie identificate dalla Carta costituzionale come l'agricoltura, l'urbanistica o l'artigianato, la disciplina giuridica dovesse essere assolutamente uguale: identica dalle Alpi alla Sicilia. La ragione principale della scelta di ripensare lo Stato in senso regionale, però è, senz'altro da attribuire al consolidamento della riconquistata democrazia.

A questo riguardo, possono mettersi in evidenza due aspetti. Anzitutto, può richiamarsi la diffusa convinzione condivisa che l'articolazione regionale del potere costituisse un efficace antidoto nei confronti di involuzioni autoritarie. In secondo luogo, la creazione di enti territoriali intermedi tra lo Stato e gli enti locali può rivelarsi un decisivo fattore di promozione della partecipazione delle popolazioni interessate alle decisioni che ne toccano più da vicino la vita. Infine, un'ulteriore motivazione a sostegno dell'opzione regionalistica può essere individuata nella struttura dello Stato. Si pensava, infatti, che l'istituzione di una solida rete di poteri regionali e locali potesse

⁸ D. Lgs. Lgt. n. 545/1945.

contribuire in modo efficace a superare alcuni problemi radicati da tempo nell'organizzazione pubblica del Paese⁹.

2. La configurazione delle Regioni nell'assetto costituzionale originario.

2.1 Il dibattito in Assemblea costituente.

La Commissione dei 75 venne istituita con lo specifico obiettivo di redigere un progetto di Costituzione. Presieduta dall'onorevole Ruini, tale commissione, era suddivisa a sua volta in tre sottocommissioni. In particolare, la seconda di queste si occupava dell'ordinamento istituzionale. La responsabilità di formulare una proposta per l'ordinamento regionale fu affidata, al suo interno, ad uno speciale comitato per le autonomie locali, composto da dieci deputati e presieduto dall'onorevole Ruini¹⁰. Le posizioni dei vari partiti riguardo l'autonomia regionale, secondo la ricostruzione più nota¹¹, possono essere sinteticamente ricostruite come di seguito.

Il Partito d'Azione era favorevole all'istituzione delle Regioni, sostenendo per motivazioni politiche, garantiste e tecniche. Proponeva sia una competenza legislativa autonoma per le Regioni che una concorrente con lo Stato, oltre a prevedere un organo per il coordinamento tra Stato e Regione. Il Partito Repubblicano aveva posizioni fortemente regionaliste, attribuendo al regionalismo un carattere prevalentemente politico-ideologico. Proponeva una potestà legislativa regionale che integrasse i principi generali stabiliti dallo Stato. Il Partito Liberale si caratterizzava per la presenza di due diverse posizioni riguardo la possibilità di prevedere le regioni: i liberali del centro-sud, rappresentati da Croce, erano favorevoli mentre i liberali del nord, guidati da Einaudi, erano contrari. Gli argomenti a sostegno delle Regioni erano soprattutto tecnici, politici ed economici, ma il Partito non faceva menzione di una potestà legislativa regionale nei

⁹ A. D'Atena, *Diritto regionale*, 5^a ed., Torino, Giappichelli, 2022, pp. 10-11.

¹⁰ R. Bin, G. Falcon, *Diritto regionale*, cit., p. 77.

¹¹ Per un approfondimento analitico sui programmi dei vari partiti in tema di regioni si può consultare E. Rotelli, *L'avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967.

documenti ufficiali. La Democrazia Cristiana propugnava un regionalismo variegato, con un forte accento sul garantismo e sull'efficienza amministrativa. Proponeva che le Regioni avessero potestà legislativa su alcune materie, entro i limiti della legislazione generale dello Stato. Il Partito Comunista Italiano non aveva una tradizione regionalista e sosteneva che non ci fosse una posizione predefinita, contraria o favorevole, sull'ordinamento regionale. Il Partito, infatti, era contrario all'autonomia politica delle Regioni, ma favorevole al loro ruolo come organi di decentramento dei compiti dello Stato¹². Il Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria richiede ampie autonomie amministrative perché le considerava uno strumento per combattere il centralismo statale. Il Partito Democratico del Lavoro era favorevole all'ingresso delle Regioni tant'è vero che veniva definito come un partito regionalista, infatti, Ruini¹³, che era tra i fondatori del Partito, adduceva una ragione tecnica, legittimando l'istituzione delle Regioni con l'aumento dei compiti dell'amministrazione pubblica¹⁴.

Il comitato dei dieci aveva redatto un primo progetto in cui aveva previsto l'istituzione della Regione come ente intermedio tra Stato e Comuni, dotato di organi elettivi, con l'obiettivo specifico di valorizzare le forze locali, pur mantenendo l'unità e la forza dello stesso Stato. Sarebbero stati conferiti alle

¹² Tale posizione emerse con chiarezza nella seduta dell'Assemblea costituente del 19 settembre 1946, in cui Togliatti *leader* dello stesso Partito, disse che era favorevole all'istituzione delle Regioni, ma con un ruolo limitato principalmente al decentramento amministrativo piuttosto che ad una vera e propria autonomia politica.

¹³ Ruini, nel presentare alla presidenza dell'Assemblea costituente il progetto di Costituzione, il 6 febbraio 1947, così spiegò le diverse idee che stanno alla base dell'autonomia» e del «decentramento»: «Il comune: unità primordiale; la regione: zona intermedia ed indispensabile tra la Nazione ed i comuni. Mazzini, il più grande unitario del Risorgimento, era per la regione; e si incontrava con la proposta di più caute forme di decentramento in Cavour e nei politici della sua scuola. Sarebbe stato naturale e logico che, all'atto dell'unificazione nazionale, si mantenesse qualcosa delle preesistenti autonomie; ma prevalsero il timore e lo "spettro dei vecchi Stati"; e si svolse irresistibilmente il processo accentratore. È oggetto di dispute quali ne furono gli inconvenienti, ed anche i vantaggi; molti dei malanni d'Italia si attribuiscono all'accentramento; in specie per mezzogiorno; se anche tutti gli studiosi meridionalisti non sono fautori di autonomia. Certo è che oggi assistiamo – e per alcune zone ci troviamo con il fatto compiuto – ad un fenomeno inverso a quello del Risorgimento, e sembra anch'esso irresistibile, verso le autonomie locali. Non si tratta soltanto, come si diceva allora di "portare il Governo alla portata degli amministratori", con un decentramento burocratico ed amministrativo, sulle cui necessità tutti oggi concordano; si tratta di "porre gli amministratori nel governo di sé medesimi"».

¹⁴ M. Carli, *Diritto regionale*, cit., pp. 39-40.