

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO I - LE BASI COSTITUZIONALI DEL REGIONALISMO ITALIANO: DALL'UNITÀ ALLA DIFFERENZIAZIONE..... 8

1. Il principio autonomistico: l'articolo 5 della Costituzione quale punto di equilibrio tra unità della Repubblica e promozione delle autonomie 8
2. Dal modello centralista dello Stato unitario alla crisi dell'autonomia locale durante il fascismo 10
 - 2.1. L'unificazione amministrativa e il modello centralista del Regno d'Italia (1861-1922)..... 10
 - 2.2. La torsione autoritaria del sistema locale durante il fascismo (1922-1943) 12
3. La transizione repubblicana e il dibattito nell'Assemblea costituente..... 13
 - 3.1. Autonomia, democrazia e questione regionale..... 13
 - 3.2. Il compromesso costituzionale: uno Stato regionale, non federale 14
4. Il regionalismo del 1948 tra uniformità ordinaria e asimmetria originaria..... 15
 - 4.1. Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale 15
 - 4.2. Il riparto tassativo della competenza legislativa nell'articolo 117 originario 16
 - 4.3. Il parallelismo delle funzioni nell'articolo 118 originario..... 18
 - 4.4. L'autonomia finanziaria originaria e il modello della finanza derivate..... 19
5. Il sistema dei controlli statali nel Titolo V originario..... 23
6. La lenta attuazione delle Regioni ordinarie..... 24
 - 6.1. Dal dettato costituzionale alle prime elezioni regionali 24
 - 6.2. I trasferimenti del 1972 e il problema del «ritaglio» delle funzioni 25
 - 6.3. La legge n. 382 del 1975 e il d.P.R. n. 616 del 1977 25
7. Dall'attuazione del regionalismo alla successiva stagione delle riforme 27

CAPITOLO II - VERSO L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA 28

1. Genesi della riforma del Titolo V della Costituzione: dalla stagione del decentramento alla legge costituzionale n. 3 del 2001 28
2. La nuova architettura della potestà legislativa: l'articolo 117 della Costituzione 30

3. Il riassetto delle funzioni amministrative: l'articolo 118 e il principio di sussidiarietà	33
4. Il regionalismo differenziato e l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione	35
4.1. L'ambito materiale della differenziazione.....	36
4.2. Il procedimento costituzionale: iniziativa regionale, enti locali, intesa e legge rinforzata	37
4.3. Autonomia differenziata, unità della Repubblica, eguaglianza e LEP	38
4.4. La natura funzionale della differenziazione dopo la sentenza n. 192 del 2024	39
CAPITOLO III – IL FEDERALISMO FISCALE COME PRESUPPOSTO FINANZIARIO DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA	41
1. L'autonomia finanziaria dell'articolo 119 Cost. e il rapporto tra funzioni e risorse	41
1.1. Autonomia di entrata: tributi propri e partecipazioni	43
1.2. Autonomia di spesa, equilibrio di bilancio e solidarietà	43
2. La legge n. 42 del 2009: attuazione dell'articolo 119 e superamento della spesa storica.....	44
2.1. I decreti attuativi e il d.lgs. n. 68 del 2011	45
3. LEP, costi e fabbisogni standard, capacità fiscale e perequazione	45
3.1. I Livelli essenziali delle prestazioni	46
3.2. Costi standard e fabbisogni standard.....	46
3.3. La capacità fiscale	47
3.4. La perequazione	47
4. Perché il federalismo fiscale è decisivo per l'autonomia differenziata	48
5. La legge n. 86 del 2024 e il problema del finanziamento delle funzioni trasferite.....	48
6. La sentenza n. 192 del 2024: la correzione costituzionale del modello finanziario	49
6.1. Il rapporto tra LEP e funzioni «non-LEP» dopo la sentenza.....	50
7. Federalismo fiscale e autonomia differenziata: una relazione necessaria ma non automatica	51
CAPITOLO IV – DALL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, ALLA LEGGE N. 86 DEL 2024	53
1. Dalla clausola costituzionale del 2001 ai primi percorsi negoziali.....	53
1.1. Le pre-intese del 28 febbraio 2018.....	55
1.2. L'estensione dell'interesse regionale e la mancata conclusione delle trattative.....	56
2. Dalla necessità di una disciplina generale al disegno di legge Calderoli	56

3. La legge n. 86 del 2024 nel testo originario: struttura e logica	57
3.1. Il procedimento previsto dall'articolo 2	58
3.2. Schema del procedimento delineato dalla legge n. 86/2024.....	59
4. I LEP nella legge n. 86/2024: condizione del trasferimento e nodo della delegazione legislativa	59
5. Trasferimento delle risorse e finanziamento delle funzioni.....	61
6. Funzioni amministrative degli enti locali, durata e modificazione delle intese	62
7. Le disposizioni per le Regioni non differenziate e gli interventi di coesione.....	62
8. Quadro sintetico della legge n. 86/2024 nel testo originario	63
9. Le principali questioni controverse prima della sentenza n. 192/2024.....	64
10. I ricorsi regionali alla Corte costituzionale.....	65
11. Schema di raccordo: dal testo originario alla verifica della Corte.....	66
CAPITOLO V LA SENTENZA N. 192 DEL 2024 E IL NUOVO ASSETTO NORMATIVO DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA	68
1. La sentenza n. 192 del 2024: funzione e portata della decisione.....	68
2. Dalle «materie» alle specifiche funzioni	68
3. Sussidiarietà, ragionevole giustificazione e istruttoria	69
4. I limiti al trasferimento e le materie caratterizzate da forti esigenze unitarie	70
5. La disciplina dei LEP dopo la sentenza.....	70
6. Funzioni, diritti e distinzione tra ambiti LEP e non-LEP	71
7. Il ruolo del Parlamento	71
8. Il finanziamento: l'illegittimità dell'articolo 8, comma 2.....	72
9. Il concorso agli obiettivi di finanza pubblica	72
10. Le autonomie speciali e l'articolo 11, comma 2.....	73
11. Le disposizioni rimaste in vigore e le questioni non accolte	73
12. Schema: dalla legge originaria al quadro risultante dalla sentenza	73
13. Il significato complessivo della sentenza: differenziazione come tecnica di buona amministrazione	74
14. Il quadro normativo dopo la sentenza n. 192/2024.....	74
15. Dalla sentenza al caso della Regione Liguria	75

16. Conclusioni del capitolo	75
CAPITOLO VI IL PERCORSO DELLA REGIONE LIGURIA VERSO L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA: IL CASO DELLA PROTEZIONE CIVILE	77
1. L'evoluzione del percorso autonomista della Regione Liguria: dalle origini alla riattivazione del negoziato	77
1.1. La prima stagione negoziale: 2017-2019	77
2. La riattivazione dell'iter e il negoziato 2024-2026.....	82
3. Dalle sei materie richieste nel 2024 ai quattro ambiti degli schemi definitivi.....	85
3.1. Tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica	85
3.2. Professioni.....	86
3.3. Previdenza complementare e integrativa.....	86
4. La protezione civile come caso studio.....	86
4.1. I poteri di ordinanza in deroga per le emergenze regionali	88
4.2. La gestione delle emergenze nazionali circoscritte alla Liguria e il commissario delegato	91
4.3. Personale, contrattazione e formazione	92
4.4. Veicoli e conducenti della protezione civile regionale.....	94
4.5. Profili finanziari, monitoraggio e Commissione paritetica	95
5. Stato del procedimento al settembre 2026 e passaggi ancora necessari	97
6. Considerazioni conclusive.....	97
CONCLUSIONI	99
BIBLIOGRAFIA, GIURISPRUDENZA E FONTI.....	103

INTRODUZIONE

Il regionalismo costituisce uno degli elementi più significativi e, al tempo stesso, più complessi dell'ordinamento repubblicano italiano. Fin dall'entrata in vigore della Costituzione del 1948, il rapporto tra unità della Repubblica e riconoscimento delle autonomie territoriali ha rappresentato uno dei principali terreni di confronto nell'evoluzione della forma di Stato. L'articolo 5 della Costituzione racchiude tale equilibrio affermando, contestualmente, l'unità e l'indivisibilità della Repubblica e il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali.

Il modello regionale delineato dai Costituenti non è tuttavia rimasto immutato. Alla lunga e complessa attuazione delle Regioni ordinarie, divenute effettivamente operative soltanto nel 1970, ha fatto seguito un **progressivo ampliamento delle funzioni regionali e locali**, culminato dapprima nel processo di decentramento amministrativo degli anni Novanta e successivamente nella revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, realizzata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La riforma del 2001 ha modificato profondamente i rapporti tra Stato e autonomie territoriali, ridisegnando il riparto della potestà legislativa, introducendo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nell'allocazione delle funzioni amministrative e ridefinendo i principi dell'autonomia finanziaria. In tale contesto si colloca il nuovo terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, che consente alle Regioni a statuto ordinario di ottenere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» nelle materie e secondo le modalità individuate dalla stessa disposizione costituzionale.

L'introduzione di tale possibilità ha aperto una nuova fase del regionalismo italiano. Alla tradizionale distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale si è affiancata, almeno potenzialmente, una forma ulteriore di differenziazione, fondata non sull'attribuzione di uno statuto speciale di rango costituzionale, ma su un procedimento attivato dalla singola Regione, sulla base di un'intesa con lo Stato e concluso mediante una legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Per oltre quindici anni la disposizione è rimasta sostanzialmente priva di attuazione. A partire dal 2017, le iniziative promosse in particolare da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno riportato l'articolo 116, terzo comma, al centro del dibattito istituzionale. I negoziati avviati con lo Stato e le successive pre-intese hanno evidenziato la necessità di definire una

disciplina generale del procedimento, facendo emergere contemporaneamente questioni di particolare complessità relative all'estensione delle funzioni trasferibili, alla tutela uniforme dei diritti, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, alla perequazione e al finanziamento delle competenze attribuite.

Il percorso è infine confluito nella **legge 26 giugno 2024, n. 86**, recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. La legge ha rappresentato il primo intervento organico diretto a disciplinare il **procedimento di attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia**, definendo le modalità del negoziato tra Stato e Regione, il rapporto con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e i principali meccanismi finanziari e procedurali.

La disciplina è stata tuttavia sottoposta, pochi mesi dopo la sua entrata in vigore, al **giudizio della Corte costituzionale** a seguito dei ricorsi promossi dalle Regioni Puglia, Toscana, Campania e dalla Regione autonoma Sardegna. Con la sentenza n. 192 del 2024, la Corte non ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il modello dell'autonomia differenziata né la legge n. 86 del 2024 nella sua interezza, ma è intervenuta in modo significativo su numerose disposizioni, dichiarandone alcune costituzionalmente illegittime e fornendo per altre interpretazioni necessarie a renderle compatibili con il quadro costituzionale.

Particolare rilievo assume il principio secondo cui la differenziazione non può tradursi nel trasferimento generalizzato di intere materie. L'attribuzione deve riguardare **specifiche funzioni** legislative e/o amministrative e deve essere sostenuta da una ragionevole giustificazione, fondata su un'adeguata istruttoria e valutata alla luce del principio di sussidiarietà. La pronuncia ha inoltre inciso sulla disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni, sui meccanismi finanziari, sul ruolo del Parlamento e su ulteriori aspetti della legge quadro, contribuendo a ridefinire le condizioni alle quali il regionalismo differenziato può trovare concreta attuazione.

La presente ricerca intende ricostruire tale percorso partendo dalle origini storiche e costituzionali del regionalismo italiano e seguendone l'evoluzione sino alla disciplina contemporanea dell'autonomia differenziata. L'analisi muove pertanto dal principio autonomistico sancito dall'articolo 5 della Costituzione e dalla nascita dello Stato regionale nel

1948, per esaminare successivamente la revisione del Titolo V del 2001, il federalismo fiscale, il sistema dei livelli essenziali delle prestazioni e il procedimento previsto dall'articolo 116, terzo comma.

Una particolare attenzione è dedicata alla legge n. 86 del 2024 e alla sentenza n. 192 del 2024, attraverso un confronto tra l'assetto originariamente delineato dal legislatore e quello risultante dall'intervento della Corte costituzionale. Tale confronto consente di verificare non soltanto quali disposizioni siano state eliminate o reinterpretate, ma soprattutto quale concezione dell'autonomia differenziata emerga dal quadro costituzionale successivo alla pronuncia.

La questione centrale che attraversa il lavoro riguarda, pertanto, la possibilità di conciliare la differenziazione territoriale con l'unità della Repubblica, l'eguaglianza nell'esercizio dei diritti civili e sociali, la solidarietà interterritoriale e la sostenibilità finanziaria. L'autonomia differenziata viene così esaminata non soltanto come ampliamento delle competenze regionali, ma come problema di corretta allocazione delle funzioni pubbliche all'interno di un ordinamento unitario e pluralista.

Nella parte conclusiva, l'analisi viene ricondotta alla concreta esperienza della Regione Liguria, al fine di verificare come i principi costituzionali, la legge n. 86 del 2024 e i vincoli derivanti dalla sentenza n. 192 del 2024 incidano sul percorso di una Regione che intenda accedere a ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Il caso regionale consente in tal modo di passare dalla ricostruzione teorico-normativa alla verifica delle implicazioni operative del nuovo modello di regionalismo differenziato.

CAPITOLO I

LE BASI COSTITUZIONALI DEL REGIONALISMO ITALIANO: DALL'UNITÀ ALLA DIFFERENZIAZIONE

1. Il principio autonomistico: l'articolo 5 della Costituzione quale punto di equilibrio tra unità della Repubblica e promozione delle autonomie

L'architettura della Repubblica italiana trova uno dei suoi fondamenti nell'articolo 5 della Costituzione, collocato tra i Principi fondamentali. La disposizione racchiude in una formula sintetica la tensione che attraversa l'intera storia del regionalismo italiano: la necessità di preservare l'unità e l'indivisibilità della Repubblica e, nello stesso tempo, di riconoscere e promuovere l'autonomia delle comunità territoriali.¹

*«La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».*²

La collocazione dell'articolo 5 tra i **Principi Fondamentali della Carta** (Artt. 1-12) - non è meramente sistematica. Il principio autonomistico viene posto tra gli elementi qualificanti della nuova forma repubblicana e deve essere letto insieme ai principi di eguaglianza, solidarietà e democraticità.

Il principio unitario costituisce il limite invalicabile entro cui deve svilupparsi qualsiasi processo di decentramento o di differenziazione regionale ex art. 116, terzo comma, Cost. La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha costantemente qualificato l'unità della Repubblica come un principio supremo dell'ordinamento, sottratto persino al procedimento di revisione costituzionale ex art. 138 Cost. Ciò implica che la differenziazione regionale è pienamente

¹Costituzione della Repubblica italiana, art. 5.

²Costituzione della Repubblica italiana, art. 5.

legittima e promossa dall'ordinamento, a condizione che non sfoci in derive secessionistiche, disgregative o confederali e non comprometta la coesione sociale, economica e territoriale del Paese. Il concetto di unità, infatti, non si esaurisce nella sola integrità territoriale o nella sovranità politica; esso trova sostanza nell'esigenza di garantire l'uguaglianza formale e sostanziale dei cittadini su scala nazionale (art. 3 Cost.), la tutela dei diritti fondamentali e l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.). L'**indivisibilità** si pone dunque come la cornice entro cui deve svolgersi la dinamica autonomistica dei governi locali.

Unità e autonomia non vengono configurate come valori reciprocamente escludenti: la Costituzione rifiuta sia l'idea di uno Stato rigidamente centralizzato sia quella di una pluralità di entità territoriali sovrane. La Repubblica resta una e indivisibile, ma la sua unità si realizza attraverso il riconoscimento del pluralismo territoriale.

La giurisprudenza costituzionale ha **progressivamente valorizzato** questa relazione. Anche la sentenza n. 192 del 2024, intervenendo sull'autonomia differenziata, muove dalla considerazione che regionalismo e unità appartengono entrambi alla forma di Stato delineata dalla Costituzione e devono essere composti attraverso criteri capaci di garantire una corretta allocazione delle funzioni. Tale impostazione è particolarmente significativa ai fini del presente lavoro: la differenziazione prevista dall'articolo 116, terzo comma, non costituisce una deroga al principio unitario, ma una possibile modalità di articolazione dell'autonomia all'interno della Repubblica.³

Il verbo «**riconosce**» utilizzato dall'articolo 5 sottolinea che le autonomie locali non sono considerate semplici articolazioni burocratiche del potere centrale. Per Comuni e Province esso richiama istituzioni territoriali già esistenti prima della Repubblica; per le Regioni la medesima disposizione sancisce la scelta di rifondare lo Stato su basi regionali, coordinando il principio unitario con la creazione del nuovo livello di governo territoriale. istituzionale. per le Regioni

Al riconoscimento si accompagna la «**promozione**» delle autonomie. Il principio autonomistico non ha quindi soltanto una funzione conservativa, ma assume una dimensione

³Corte costituzionale, sentenza 3 dicembre 2024, n. 192, sul rapporto tra regionalismo, unità della Repubblica e principio di sussidiarietà.

dinamica: l'ordinamento repubblicano è chiamato a creare le condizioni affinché gli enti territoriali possano effettivamente esercitare le funzioni loro attribuite. La lunga vicenda dell'attuazione delle Regioni ordinarie mostrerà, tuttavia, quanto complesso sia stato tradurre questo principio in un assetto amministrativo effettivo.

L'articolo 5 distingue inoltre autonomia e decentramento. L'**autonomia** implica la presenza di enti territoriali distinti dallo Stato, dotati di propri organi rappresentativi, potestà normative, funzioni amministrative e autonomia finanziaria nei limiti costituzionali. Il **decentramento** amministrativo riguarda invece l'organizzazione dello Stato: funzioni che rimangono statali vengono esercitate attraverso uffici periferici collocati sul territorio. Prefetture, Questure e altri uffici territoriali delle amministrazioni centrali operano dunque come articolazioni dello Stato e non come espressione di un autonomo indirizzo politico locale.

La distinzione acquista particolare rilievo nell'analisi dell'autonomia differenziata. L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia non consiste nella semplice dislocazione territoriale di uffici statali, ma può modificare la titolarità e l'esercizio di specifiche funzioni legislative e amministrative. Proprio per questa ragione il procedimento deve restare inserito nella cornice costituzionale dell'unità, dell'eguaglianza, della solidarietà e della sostenibilità finanziaria.

2. Dal modello centralista dello Stato unitario alla crisi dell'autonomia locale durante il fascismo

2.1. L'unificazione amministrativa e il modello centralista del Regno d'Italia (1861-1922)

Per comprendere la portata della scelta regionalista compiuta dall'Assemblea costituente è necessario risalire all'organizzazione territoriale dello Stato nato dall'unificazione. Nel 1861 la nuova classe dirigente si trovò di fronte a un territorio caratterizzato da ordinamenti, sistemi amministrativi, strutture economiche e tradizioni politiche profondamente differenti. La costruzione dello Stato nazionale pose quindi immediatamente il problema del rapporto tra uniformità giuridico-amministrativa e valorizzazione delle realtà locali.

Nella fase che precedette e accompagnò l'unificazione non mancarono ipotesi di decentramento. Il dibattito legato ai nomi di Cavour, Farini e Minghetti mostrò la consapevolezza che un Paese territorialmente così differenziato potesse richiedere forme di

amministrazione non interamente concentrate nel centro. I progetti regionalistici o di raggruppamento delle Province non riuscirono tuttavia a imporsi. Prevalse la convinzione che il consolidamento del nuovo Stato richiedesse uniformità legislativa e una forte capacità di direzione centrale.

Le ragioni erano anche politiche. L'unificazione era recente e incompleta; permanevano conflitti territoriali e sociali, il Mezzogiorno era attraversato dal brigantaggio postunitario, il rapporto con la Chiesa rimaneva irrisolto e parte delle élite temeva che un'eccessiva valorizzazione delle identità locali potesse favorire spinte centrifughe. In tale quadro, l'accentramento fu considerato uno strumento di consolidamento dell'unità nazionale.

Il processo culminò nella legge 20 marzo 1865, n. 2248, per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia, attraverso la quale venne esteso su scala nazionale un modello largamente ispirato all'esperienza piemontese (la c.d. "piemontesizzazione") e, più a monte, alla tradizione amministrativa napoleonica. L'ordinamento risultante era caratterizzato da una struttura gerarchica, dall'uniformità degli apparati e da una forte presenza dello Stato nelle amministrazioni territoriali.⁴

Figura centrale del sistema era il Prefetto, rappresentante del Governo nella Provincia e principale strumento di collegamento tra centro e periferia. Attraverso i Prefetti, il Ministero dell'interno disponeva di una rete territoriale capace di assicurare l'attuazione dell'indirizzo governativo, la vigilanza sugli enti locali e il controllo dell'ordine pubblico. Comuni e Province conservarono una propria esistenza giuridica, ma furono inseriti in un sistema nel quale l'autonomia locale risultava sottoposta a penetranti controlli statali.

Le Regioni, invece, non esistevano come enti politico-amministrativi. Le suddivisioni regionali utilizzate nella statistica e nella geografia non corrispondevano a livelli di governo dotati di organi, funzioni o autonomia. Questa assenza è essenziale per comprendere la novità del 1948: l'ente Regione non rappresentò la costituzionalizzazione di un livello amministrativo già operativo, ma l'introduzione di un nuovo soggetto territoriale nel sistema della Repubblica.

⁴Legge 20 marzo 1865, n. 2248, per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia.

Nel corso dell'età liberale il modello centralista conobbe trasformazioni e forme di maggiore partecipazione locale, ma non venne sostituito da un ordinamento regionale. Il problema del decentramento rimase quindi aperto e sarebbe riemerso con forza dopo la caduta del fascismo, quando l'esperienza dell'accentramento autoritario rese particolarmente evidente il rapporto tra distribuzione territoriale del potere e garanzie democratiche.

2.2. La torsione autoritaria del sistema locale durante il fascismo (1922-1943)

Il fascismo non creò l'accentramento amministrativo italiano, ma ne modificò profondamente la natura. Il sistema prefettizio e centralizzato ereditato dallo Stato liberale fu progressivamente inserito in un ordinamento autoritario che eliminò la rappresentanza politica locale e subordinò gli enti territoriali agli organi del regime.

La trasformazione divenne particolarmente evidente con le cosiddette leggi fascistissime del 1925-1926. La legge 4 febbraio 1926, n. 237 introdusse l'ordinamento podestarile nei Comuni di minori dimensioni; il regio decreto-legge 3 settembre 1926, n. 1910 estese successivamente il sistema agli altri Comuni. Gli organi elettivi comunali furono sostituiti da un Podestà di nomina governativa, nel quale vennero concentrate funzioni precedentemente distribuite tra Sindaco, Giunta e Consiglio.⁵

La soppressione dell'elettività non rappresentò soltanto una modifica organizzativa. Essa recise il rapporto di responsabilità politica tra amministratori e comunità locale. Il Podestà non traeva legittimazione dagli elettori e rispondeva al sistema statale e governativo; gli organismi consultivi che lo affiancavano non restituivano al Comune un'effettiva rappresentanza democratica. L'ente locale rimaneva formalmente esistente, ma perdeva la capacità di esprimere autonomamente l'indirizzo della propria collettività.

Una trasformazione analoga investì le Province. Con la legge 27 dicembre 1928, n. 2962 furono soppressi gli organi provinciali elettivi e l'amministrazione venne affidata a organi di nomina governativa. Il Prefetto rafforzò ulteriormente la propria posizione come rappresentante dello Stato sul territorio e come punto di raccordo dell'amministrazione periferica.⁶

⁵Legge 4 febbraio 1926, n. 237; regio decreto-legge 3 settembre 1926, n. 1910.

⁶Legge 27 dicembre 1928, n. 2962.

La centralizzazione riguardò anche il profilo finanziario. La capacità degli enti locali di reperire e gestire autonomamente risorse fu ricondotta entro una disciplina statale sempre più stringente. La riduzione dell'autonomia finanziaria completava così quella politica e amministrativa: senza organi rappresentativi effettivamente eletti e senza un'autonoma capacità decisionale sulle risorse, Comuni e Province venivano progressivamente integrati nell'apparato del regime.

L'esperienza fascista assunse un peso rilevante nella riflessione costituente. Non è corretto ricondurre la nascita del regionalismo a una sola causa, ma il rifiuto della concentrazione autoritaria del potere contribuì certamente a rendere l'autonomia territoriale una componente della nuova democrazia repubblicana. La distribuzione del potere tra più livelli istituzionali venne percepita da una parte significativa dei costituenti come uno strumento di pluralismo e come una garanzia contro la ricostituzione di un centro politico-amministrativo onnipervasivo.

3. La transizione repubblicana e il dibattito nell'Assemblea costituente

3.1. Autonomia, democrazia e questione regionale

La caduta del fascismo e la conclusione della seconda guerra mondiale imposero una ricostruzione non soltanto economica e sociale, ma anche istituzionale. Il referendum del 2 giugno 1946 e l'elezione dell'Assemblea costituente aprirono la fase nella quale dovevano essere ridefiniti i fondamenti della nuova Repubblica. Tra le questioni centrali vi era il rapporto tra Stato e territori: la riflessione sull'assetto territoriale fu profondamente segnata dal rifiuto dell'esperienza totalitaria e dalla convinzione che l'accentramento statale avesse **facilitato l'instaurazione della dittatura**. L'autonomia territoriale fu vista come un insostituibile presidio di libertà, una "palestra di democrazia" e una garanzia istituzionale contro possibili svolte autoritarie.

Il dibattito non partiva da una posizione unitaria. Il regionalismo riuniva culture politiche differenti e, nello stesso tempo, suscitava timori diversi. Una parte della tradizione liberale temeva che l'istituzione delle Regioni potesse **pregiudicare l'unità nazionale**, costruita faticosamente nel XIX secolo. Le culture cattolico-popolari avevano invece sviluppato una concezione **pluralista** della società e dello Stato, nella quale le autonomie territoriali costituivano uno dei corpi intermedi tra individuo e potere centrale, rappresentando una garanzia contro il ripresentarsi di spinte autoritarie e centralistiche, impedendo la concentrazione

monopolistica delle funzioni in capo al governo centrale. Repubblicani, azionisti, autonomisti e singole personalità federaliste sostenevano soluzioni anche più avanzate.

Le forze socialiste e comuniste guardarono inizialmente con maggiore prudenza al regionalismo, anche per il timore che la frammentazione delle competenze potesse ostacolare grandi politiche nazionali di trasformazione economica e sociale. Le posizioni si modificarono nel corso dei lavori e il principio regionale entrò infine nel compromesso costituzionale.

Il confronto si svolse soprattutto nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione. Gaspare Ambrosini ebbe un ruolo centrale nell'elaborazione della soluzione regionale, mentre Costantino Mortati contribuì alla riflessione sul pluralismo e sul rapporto tra autonomia e democrazia. Il materiale storico del Senato sui lavori della Costituente ricorda inoltre il contributo di personalità federaliste e autonomiste quali Oliviero Zuccarini, Giovanni Conti ed Emilio Lussu, che insistevano sulla valenza democratica del decentramento istituzionale.⁷

Il dibattito dimostra che la scelta regionale non fu concepita soltanto come tecnica di amministrazione. Per una parte dei costituenti la distribuzione territoriale del potere era legata alla qualità stessa del nuovo regime democratico. Il regionalismo doveva avvicinare le istituzioni alle comunità, consentire una più adeguata rappresentazione delle differenze territoriali e impedire che l'intera vita pubblica fosse concentrata nell'apparato statale centrale.

Allo stesso tempo, le proposte più propriamente federaliste rimasero minoritarie. Il testo finale non attribuì alle Regioni sovranità originaria e non costruì una seconda Camera come rappresentanza paritaria di Stati membri. La soluzione adottata fu quella dello Stato regionale: la sovranità resta riferita alla Repubblica e al popolo unitariamente inteso, mentre alle Regioni viene riconosciuta autonomia costituzionalmente garantita.

3.2. Il compromesso costituzionale: uno Stato regionale, non federale

Il compromesso raggiunto dall'Assemblea costituente emerge dalla lettura congiunta dell'articolo 5 e del Titolo V. Il primo proclama l'unità e l'indivisibilità della Repubblica e,

⁷Senato della Repubblica, materiali sui lavori dell'Assemblea costituente relativi al regionalismo e alle posizioni federaliste e autonomiste.

contestualmente, riconosce e promuove le autonomie. Il Titolo V traduce il principio in una struttura istituzionale, attribuendo alle Regioni propri organi, potestà legislative e funzioni amministrative.

Nel testo originario l'articolo 115 stabiliva che le Regioni fossero costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. L'articolo 116 introduceva fin dall'origine un elemento di asimmetria, riconoscendo forme e condizioni particolari di autonomia ad alcune Regioni attraverso statuti speciali di rango costituzionale.⁸

La scelta fu quindi duplice: creare un livello regionale generale per l'intero territorio della Repubblica e, nello stesso tempo, ammettere che alcune realtà territoriali richiedessero un'autonomia più ampia. Questa coesistenza tra uniformità e differenziazione costituisce un tratto originario del regionalismo italiano e rappresenta il precedente storico-istituzionale indispensabile per comprendere, pur nelle profonde differenze, il successivo articolo 116, terzo comma.

4. Il regionalismo del 1948 tra uniformità ordinaria e asimmetria originaria

4.1. Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale

Il Titolo V originario delineava due modelli. Le Regioni ordinarie erano sottoposte a una disciplina costituzionale uniforme. Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e, successivamente, Friuli-Venezia Giulia disponevano invece di forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con legge costituzionale.⁹

Le ragioni della specialità non erano identiche. In Sicilia il riconoscimento dell'autonomia si collocò nel contesto delle forti tensioni autonomistiche e separatiste del secondo dopoguerra; in Valle d'Aosta e nel Trentino-Alto Adige assunsero particolare rilievo le specificità linguistiche e le questioni di confine; Sardegna presentava proprie peculiarità insulari e storico-

⁸ Costituzione della Repubblica italiana, art. 115, testo originario, abrogato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

⁹ Costituzione, art. 116, testo originario; per il Friuli-Venezia Giulia, legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1.

economiche; per il Friuli-Venezia Giulia la piena configurazione della Regione speciale giunse nel 1963, in un quadro segnato anche dalle vicende del confine orientale.

La specialità non deve tuttavia essere descritta come un modello uniforme. Gli statuti attribuiscono competenze e disciplinano rapporti finanziari differenti; inoltre, la distanza tra competenze formalmente previste e funzioni concretamente esercitate dipende dalle norme di attuazione e dall'evoluzione dei rapporti con lo Stato. Questo elemento è importante anche per il successivo confronto con l'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie.

Il regionalismo italiano nasce dunque **già asimmetrico**. L'asimmetria del 1948 è però una specialità costituzionalmente tipizzata e riservata a determinate Regioni. L'architettura delineata dall'articolo 116 originario ha rappresentato per **oltre un cinquantennio l'unica forma di asimmetria territorialmente riconosciuta nel nostro Paese**, ancorata ad un modello di specialità "chiuso" e riservato in via esclusiva ai soli cinque enti menzionati dalla Carta costituzionale.

Tuttavia, come si vedrà nei paragrafi successivi, questa impostazione rigida è stata radicalmente superata con la **Riforma del Titolo V operata dalla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3**. Con la riscrittura dell'articolo 116 e l'introduzione del suo terzo comma, il legislatore costituzionale ha trasformato l'asimmetria da eccezione chiusa a variabile dinamica, estendendo la possibilità di accedere a **«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»** anche alle Regioni a statuto ordinario.

4.2. Il riparto tassativo della competenza legislativa nell'articolo 117 originario

L'articolo 117, nella sua prima versione, recitava:

«La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:

- Ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;
- Circoscrizioni comunali;

- Polizia locale urbana e rurale;
- Fiere e mercati;
- Beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;
- Istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;
- Musei e biblioteche di enti locali;
- Urbanistica;
- Tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale;
- Viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;
- Navigazione e porti lacuali;
- Acque minerali e termali;
- Caccia;
- Pesca nelle acque interne;
- Agricoltura e foreste;
- Artigianato;
- Altre materie indicate da *leggi costituzionali*.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.»

Nel sistema del 1948 l'articolo 117 individuava tassativamente le materie nelle quali la Regione poteva emanare norme legislative, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e purché non vi fosse contrasto con l'interesse nazionale o con quello di altre Regioni.

L'elenco comprendeva, tra l'altro, ordinamento degli uffici regionali, circoscrizioni comunali, polizia locale urbana e rurale, fiere e mercati, beneficenza pubblica e assistenza sanitaria e ospedaliera, istruzione artigiana e professionale, urbanistica, viabilità e lavori pubblici di interesse regionale, agricoltura e foreste e artigianato. Le materie non comprese nell'elenco rimanevano nella competenza statale.

La potestà regionale era inoltre **concorrente**: lo Stato conservava la determinazione dei principi fondamentali. Non era sempre necessario che tali principi fossero contenuti in apposite leggi-quadro; la giurisprudenza costituzionale ammise che potessero essere desunti dalla

legislazione statale vigente. Il sistema lasciava pertanto allo Stato uno spazio significativo nella delimitazione della legislazione regionale.

Un ulteriore limite era rappresentato dall'interesse nazionale e dall'interesse delle altre Regioni. Nel procedimento dell'articolo 127 originario, il Governo poteva rinviare la legge regionale quando ritenesse che eccedesse la competenza della Regione o contrastasse con tali interessi; in caso di nuova approvazione a maggioranza assoluta, potevano aprirsi le vie previste dalla stessa disposizione.¹⁰

4.3. Il parallelismo delle funzioni nell'articolo 118 originario

Il riparto legislativo era accompagnato dal principio del parallelismo tra potestà legislativa e funzione amministrativa. L'articolo 118 originario attribuiva alla Regione le funzioni amministrative nelle materie elencate dall'articolo 117, salvo quelle di interesse esclusivamente locale che la legge statale poteva attribuire a Province, Comuni o altri enti locali.

L'articolo 118 della Costituzione, nel suo testo originario del 1948, disponeva:

«Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali.

Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.

La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.»

La norma prevedeva inoltre che lo Stato potesse delegare alla Regione ulteriori funzioni amministrative e che la Regione esercitasse normalmente le proprie funzioni delegandole a Province, Comuni o altri enti locali oppure avvalendosi dei loro uffici. Il disegno costituzionale non immaginava dunque necessariamente una Regione dotata di un apparato amministrativo capillare e centralizzatore, ma un ente capace anche di programmazione e coordinamento.

¹⁰Costituzione, artt. 117 e 127, testi originari.

L'attuazione concreta mostrò tuttavia numerose difficoltà. Nelle prime fasi di attuazione del regionalismo (con i D.P.R. del 1972), lo Stato centrale sfruttò la rigidità del parallelismo per trattenere in capo ai Ministeri le funzioni di indirizzo, pianificazione e gestione finanziaria di maggior rilievo, devolvendo alle Regioni unicamente funzioni esecutive di ridotta incidenza.

Sebbene il terzo comma dell'art. 118 originario stabilisse che la Regione dovesse esercitare «normalmente» le proprie funzioni delegandole a Comuni e Province o avvalendosi dei loro uffici, nella prassi si registrò una significativa tendenza delle Regioni a trattenere presso di sé la gestione diretta delle funzioni amministrative trasferite, determinando un processo di accentramento regionale a scapito di un più ampio decentramento verso gli enti locali.

Prima ancora della revisione costituzionale del 2001, il principio del parallelismo fu intaccato in via legislativa ordinaria dalla cd. **“Riforma Bassanini”** (Legge 15 marzo 1997, n. 59). Attraverso il paradigma del «federalismo a Costituzione invariata», la L. 59/1997 introdusse per la prima volta nell'ordinamento il principio del **massimo decentramento amministrativo possibile**, attribuendo le funzioni amministrative al livello territoriale più prossimo ai cittadini a prescindere dalla titolarità della potestà legislativa.

Con la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il principio del parallelismo è stato superato. Il nuovo articolo 118 Cost. ha ribaltato il modello originario, allocando la generalità delle funzioni amministrative in capo ai Comuni - in quanto enti di primaria prossimità alla collettività -, salvo il loro conferimento a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato per assicurarne l'esercizio unitario sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Il rapporto tra articolo 118 e autonomia differenziata assume oggi particolare rilievo. La sentenza n. 192 del 2024 ha chiarito che la differenziazione deve essere valutata rispetto a specifiche funzioni e alla loro migliore allocazione, attraverso un giudizio fondato sulla sussidiarietà e su un'adeguata istruttoria. Questo richiamo viene qui anticipato soltanto per evidenziare la continuità del problema dell'allocazione funzionale; l'intervento della Corte sarà analizzato specificamente nei capitoli successivi.¹¹

¹¹Corte costituzionale, sentenza n. 192 del 2024.

4.4. L'autonomia finanziaria originaria e il modello della finanza derivate

L'autonomia politica e amministrativa riconosciuta alle Regioni dagli articoli 117 e 118 della Costituzione avrebbe potuto trovare concreta attuazione soltanto in presenza di un corrispondente sistema di risorse finanziarie. Per questa ragione, il disegno costituzionale del regionalismo del 1948 era completato dall'articolo 119, dedicato all'autonomia finanziaria regionale. Nel suo testo originario, l'articolo 119 disponeva:

«Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione alle esigenze delle Regioni stesse per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite dalla legge della Repubblica.»

Nel disegno costituzionale originario, dunque, l'autonomia finanziaria rappresentava il necessario supporto dell'autonomia legislativa e amministrativa riconosciuta alle Regioni. Essa non era tuttavia configurata come un'autonomia piena o indipendente rispetto allo Stato: lo stesso primo comma la riconosceva espressamente «nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica», prevedendo inoltre il coordinamento della finanza regionale con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni.

Il sistema delineato dall'articolo 119 originario può essere ricondotto a quattro direttrici fondamentali:

- **Il coordinamento statale della finanza regionale.** Il primo comma riconosceva alle Regioni autonomia finanziaria, ma affidava alla legislazione della Repubblica la definizione delle forme e dei limiti entro cui essa poteva essere esercitata. Lo Stato conservava pertanto un ruolo determinante nella configurazione concreta della finanza regionale e nel suo coordinamento con la finanza degli altri livelli territoriali. L'autonomia finanziaria

regionale nasceva quindi all'interno di un sistema unitario e fortemente condizionato dalla legislazione statale.

- **I tributi propri e le quote di tributi erariali.** Il secondo comma prevedeva due fondamentali fonti di finanziamento: i tributi propri delle Regioni e le quote di tributi erariali. Le risorse dovevano essere attribuite «in relazione alle esigenze delle Regioni stesse per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali». Era quindi già presente nel testo costituzionale un collegamento tra le funzioni attribuite e le risorse necessarie al loro esercizio, principio destinato ad assumere una rilevanza ancora maggiore nelle successive trasformazioni dell'autonomia finanziaria e, in particolare, nel dibattito sul federalismo fiscale.
- **I contributi speciali e la solidarietà territoriale.** Il terzo comma consentiva allo Stato di assegnare, con legge, contributi speciali a singole Regioni per il perseguimento di scopi determinati, richiamando espressamente la finalità di «valorizzare il Mezzogiorno e le Isole». Il Costituente riconosceva così l'esistenza di profonde differenze economiche e territoriali all'interno della Repubblica e attribuiva allo Stato la possibilità di intervenire attraverso risorse aggiuntive destinate a specifiche finalità. Non era ancora previsto il fondo perequativo senza vincoli di destinazione che sarebbe stato introdotto dal nuovo articolo 119 nel 2001: il riequilibrio territoriale si realizzava attraverso strumenti differenti e, tra questi, attraverso i contributi speciali previsti dalla disposizione costituzionale.
- **Il demanio e il patrimonio regionale.** Il quarto comma riconosceva infine alla Regione un proprio demanio e un proprio patrimonio, secondo le modalità stabilite dalla legge della Repubblica. Anche sotto questo profilo, dunque, la Costituzione riconosceva una dimensione patrimoniale dell'autonomia regionale, pur rimettendone la concreta disciplina alla legislazione statale.

Il modello delineato sulla carta costituzionale presentava, quindi, elementi di autonomia non trascurabili. La sua concreta attuazione fu tuttavia più limitata. Per le Regioni a statuto ordinario, divenute operative soltanto nel 1970, una prima disciplina della finanza regionale fu introdotta dalla legge 16 maggio 1970, n. 281, che diede attuazione all'articolo 119 attraverso

la previsione di entrate regionali, tributi propri e forme di partecipazione al gettito di tributi erariali.

Nell'evoluzione successiva, il finanziamento delle Regioni ordinarie assunse progressivamente i caratteri di quella che viene comunemente definita **finanza derivata**: una parte rilevante delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni regionali proveniva dallo Stato, attraverso trasferimenti e meccanismi finanziari definiti a livello centrale. Si determinava, in questo modo, una significativa separazione tra il livello di governo responsabile delle decisioni di spesa e quello sul quale gravava prevalentemente la responsabilità del reperimento delle risorse.

Questo assetto incideva anche sul grado di responsabilizzazione finanziaria delle amministrazioni regionali. Quando la capacità di spesa di un ente dipende in misura rilevante da risorse provenienti da un altro livello di governo, infatti, il rapporto tra decisione di spesa, prelievo fiscale e responsabilità politica nei confronti dei cittadini risulta meno immediato. È proprio su tale problema che si concentrerà, molti anni dopo, una parte significativa del dibattito sul federalismo fiscale.

Nella concreta evoluzione della finanza regionale assunsero inoltre rilievo meccanismi di finanziamento collegati alla **spesa storica**, vale a dire alla quantità di risorse precedentemente impiegate per l'esercizio delle diverse funzioni. Tale criterio, pur non essendo imposto dall'articolo 119 originario, divenne uno degli elementi caratterizzanti del sistema finanziario territoriale e fu successivamente oggetto di critica, poiché poteva contribuire a riprodurre nel tempo differenze nei livelli di spesa e a indebolire il collegamento tra risorse attribuite, fabbisogni effettivi ed efficienza nell'esercizio delle funzioni.

La questione finanziaria accompagna, pertanto, l'intera evoluzione del regionalismo italiano. Il riconoscimento di competenze legislative e amministrative non è sufficiente a rendere effettiva l'autonomia se l'ente territoriale non dispone delle risorse necessarie per esercitarle. Allo stesso tempo, le modalità attraverso le quali tali risorse vengono reperite e distribuite incidono direttamente sul rapporto di responsabilità tra i diversi livelli di governo.

Il progressivo emergere dei limiti della finanza derivata contribuì, insieme alle trasformazioni istituzionali intervenute nel corso degli anni Novanta, alla revisione dell'articolo 119 realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Il nuovo testo costituzionale avrebbe

introdotto un modello profondamente diverso, fondato sull'**autonomia finanziaria di entrata e di spesa**, sulle risorse autonome, sui tributi ed entrate propri, sulle compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio e sull'istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

La successiva legge n. 42 del 2009 avrebbe poi dato avvio all'attuazione del nuovo articolo 119 attraverso il federalismo fiscale, ponendo al centro del sistema il rapporto tra **funzioni, fabbisogni, risorse e perequazione** e perseguendo il progressivo superamento del criterio della spesa storica.

L'evoluzione dell'articolo 119 assume, infine, particolare importanza ai fini dell'autonomia differenziata. Il terzo comma dell'articolo 116, introdotto nel 2001, prevede infatti che l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia avvenga «nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119». La questione dell'attribuzione di ulteriori funzioni a una Regione non può, pertanto, essere separata da quella del loro finanziamento: individuare le funzioni da attribuire significa necessariamente considerare anche le risorse necessarie al loro esercizio e i meccanismi attraverso i quali tali risorse devono essere assicurate.

In questa prospettiva, l'articolo 119 costituisce il punto di raccordo tra l'evoluzione storica del regionalismo italiano e il successivo sviluppo del federalismo fiscale: dal modello originario, caratterizzato da un'autonomia finanziaria fortemente mediata dalla legislazione statale e da una successiva prevalenza della finanza derivata, si giungerà progressivamente alla ricerca di un sistema nel quale l'attribuzione delle funzioni sia accompagnata da un più diretto collegamento tra **responsabilità, fabbisogni e risorse**

5. Il sistema dei controlli statali nel Titolo V originario

L'autonomia regionale del 1948 era inserita in un sistema di controlli statali significativamente più penetrante rispetto a quello successivo alla riforma del 2001. È tuttavia opportuno distinguere i diversi istituti, evitando di attribuire al Commissario del Governo poteri che il testo costituzionale non gli riconosceva.

L'articolo 124 prevedeva un Commissario del Governo residente nel capoluogo regionale, incaricato di sovrintendere alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e di coordinarle

con quelle esercitate dalla Regione. Il procedimento di controllo sulle leggi regionali era invece disciplinato dall'articolo 127.¹²

Secondo il testo originario dell'articolo 127, la legge approvata dal Consiglio regionale veniva comunicata al Commissario del Governo. Il Governo poteva rinviarla al Consiglio quando riteneva che eccedesse la competenza regionale o contrastasse con gli interessi nazionali o di altre Regioni. Qualora il Consiglio la approvasse nuovamente a maggioranza assoluta, il Governo poteva promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale oppure, per il contrasto di interessi, la questione di merito davanti alle Camere.¹³

L'articolo 125 disciplinava invece il controllo sugli atti amministrativi regionali. Un organo dello Stato, operante in forma decentrata, esercitava il controllo di legittimità; in determinati casi previsti dalla legge poteva essere ammesso un controllo di merito, limitato alla richiesta motivata di riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha modificato radicalmente questo sistema, abrogando l'articolo 124 e il primo comma dell'articolo 125 e riscrivendo l'articolo 127. Il controllo preventivo sulle leggi regionali è stato sostituito da un sistema di impugnazione successiva davanti alla Corte costituzionale, con termini e presupposti previsti dal nuovo testo.

6. La lenta attuazione delle Regioni ordinarie

6.1. Dal dettato costituzionale alle prime elezioni regionali

Uno degli aspetti più significativi della storia del regionalismo italiano è la distanza temporale tra l'entrata in vigore della Costituzione e l'effettiva operatività delle Regioni ordinarie. La VIII disposizione transitoria e finale prevedeva che le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali fossero indette entro un anno dall'entrata in vigore della Carta. La previsione non fu rispettata nei tempi originariamente immaginati.

¹²Costituzione, art. 124, testo originario.

¹³Costituzione, art. 127, testo originario.

Le ragioni del ritardo furono molteplici e non possono essere ridotte a un'unica spiegazione. Il contesto della Guerra fredda e gli equilibri politici interni ebbero certamente un peso: dopo il 1948, la prospettiva che alcune Regioni dell'Italia centrale fossero governate stabilmente dalle sinistre modificò gli incentivi delle principali forze politiche rispetto all'immediata attuazione del regionalismo. A ciò si sommò la **pervasiva resistenza** della burocrazia statale: decenni di centralismo (prima liberale e poi totalitario) avevano apparati ministeriali fortemente restii a privarsi di funzioni, competenze, risorse finanziarie e poteri di spesa a favore delle nascenti burocrazie regionali. Infine vi era la difficoltà ad affrontare gli oneri logistici e organizzativi connessi al trasferimento di personale, beni e risorse.

Il ritardo produsse una evidente divaricazione tra Regioni speciali e Regioni ordinarie. Le prime entrarono in funzione molto prima, sulla base dei rispettivi statuti; per le seconde fu necessario attendere la fine degli anni Sessanta. La legge 17 febbraio 1968, n. 108 disciplinò l'elezione dei Consigli regionali e nel giugno 1970 si tennero le prime elezioni regionali ordinarie.¹⁴

La legge 16 maggio 1970, n. 281 intervenne inoltre sul piano finanziario e fornì la base per il trasferimento delle funzioni. L'elezione degli organi regionali non era infatti sufficiente: perché l'autonomia diventasse effettiva occorreva trasferire dallo Stato funzioni, uffici, personale, beni e risorse.

6.2. I trasferimenti del 1972 e il problema del «ritaglio» delle funzioni

La prima grande fase di trasferimento si realizzò nel 1972 attraverso una serie di decreti del Presidente della Repubblica adottati in attuazione della delega legislativa. I trasferimenti riguardarono le materie dell'articolo 117 originario, ma l'operazione fu caratterizzata da una notevole frammentazione.

La tecnica utilizzata tendeva infatti a «ritagliare» all'interno delle materie regionali numerose funzioni considerate di interesse nazionale o collegate a compiti di indirizzo e coordinamento statale. Ne derivò un assetto nel quale la Regione disponeva formalmente di

¹⁴Legge 17 febbraio 1968, n. 108; legge 16 maggio 1970, n. 281.

competenze proprie ma l'esercizio delle politiche pubbliche continuava spesso a dipendere da funzioni, apparati e risorse rimasti presso i Ministeri.

Questa prima attuazione mostrò un problema destinato a ricorrere nella storia del regionalismo: una materia costituzionalmente attribuita a un livello di governo può essere composta da una pluralità di funzioni, e la concreta distribuzione di queste ultime determina l'effettiva ampiezza dell'autonomia. La distinzione tra «materia» e «funzione», che riemergerà in modo decisivo nella sentenza n. 192 del 2024, ha dunque radici profonde nell'esperienza amministrativa regionale.

6.3. La legge n. 382 del 1975 e il d.P.R. n. 616 del 1977

Le insufficienze della prima fase condussero a un nuovo intervento legislativo. La legge 22 luglio 1975, n. 382 delegò il Governo a completare il trasferimento delle funzioni amministrative e dei relativi uffici, beni e personale. L'attuazione avvenne principalmente con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che costituisce uno dei passaggi più importanti nella storia amministrativa delle Regioni ordinarie.¹⁵

Il decreto cercò di superare la frammentazione dei trasferimenti precedenti ricomponendo le funzioni secondo settori organici di intervento. L'obiettivo era evitare che la competenza regionale venisse svuotata attraverso la separazione artificiosa di attività strettamente collegate e assicurare una maggiore completezza del trasferimento.

L'intervento interessò ampi settori delle politiche pubbliche: servizi sociali, assetto e utilizzazione del territorio, sviluppo economico e organizzazione amministrativa. Al tempo stesso rimase necessario definire il rapporto tra competenze regionali, funzioni di interesse locale e poteri statali di indirizzo e coordinamento.

Il d.P.R. n. 616 del 1977 contribuì inoltre a valorizzare il ruolo degli enti locali nell'esercizio delle funzioni amministrative. Non si può ancora parlare del principio di sussidiarietà nel significato costituzionale che esso assumerà nel 2001, ma l'evoluzione del sistema mostrava già la necessità di distribuire le funzioni secondo criteri meno rigidamente coincidenti con il solo livello regionale.

¹⁵Legge 22 luglio 1975, n. 382; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Alla fine degli anni Settanta il regionalismo ordinario era dunque finalmente dotato di organi elettivi e di un patrimonio più consistente di funzioni amministrative. Restavano però irrisolti numerosi problemi: il rapporto finanziario con lo Stato, la sovrapposizione delle competenze, il ruolo dell'indirizzo e coordinamento statale e la tendenza delle stesse Regioni a costruire apparati amministrativi propri.

Questi problemi accompagneranno l'evoluzione successiva e prepareranno la stagione delle riforme degli anni Novanta. Il percorso che conduce alla revisione del Titolo V del 2001 non nasce quindi da una cesura improvvisa, ma da decenni di progressiva sperimentazione del regionalismo, di trasferimenti incompleti, di conflitti di competenza e di tentativi di rendere effettiva l'autonomia prevista dalla Costituzione.

7. Dall'attuazione del regionalismo alla successiva stagione delle riforme

La ricostruzione storica consente di cogliere un dato di fondo: il regionalismo italiano si è sviluppato attraverso fasi successive, nelle quali il riconoscimento costituzionale dell'autonomia e la sua concreta realizzazione non hanno sempre proceduto allo stesso ritmo. Il 1948 segna la nascita dello Stato regionale; il 1970 rende operative le Regioni ordinarie; i trasferimenti del 1972 e del 1977 costruiscono progressivamente la loro amministrazione; gli anni Novanta aprono una nuova stagione di decentramento che condurrà alla revisione costituzionale del 2001.

La storia mostra inoltre che il rapporto tra unità e differenziazione non compare soltanto con l'attuale articolo 116, terzo comma. Fin dall'origine la Costituzione combina un modello ordinario tendenzialmente uniforme con autonomie speciali differenziate. La novità del 2001 consiste nel rendere la differenziazione accessibile, secondo un procedimento costituzionalmente regolato, anche alle Regioni ordinarie.

Questa trasformazione costituisce il punto di passaggio al capitolo successivo. Per comprendere la legge n. 86 del 2024 e la sentenza n. 192 del 2024 è infatti necessario ricostruire dapprima come la riforma del Titolo V abbia modificato il riparto delle potestà legislative, il sistema delle funzioni amministrative e l'autonomia finanziaria, introducendo nel nuovo articolo 116, terzo comma, la possibilità di attribuire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

CAPITOLO II

VERSO L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

1. Genesi della riforma del Titolo V della Costituzione: dalla stagione del decentramento alla legge costituzionale n. 3 del 2001

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 rappresenta uno dei passaggi più rilevanti nell'evoluzione del regionalismo italiano. Essa non inaugura ex novo un ordinamento aperto alle autonomie — già iscritto nell'articolo 5 e nel Titolo V della Costituzione del 1948 — ma modifica profondamente il modo in cui la Repubblica distribuisce potestà legislative, funzioni amministrative e risorse finanziarie tra i diversi livelli territoriali di governo. La riforma deve pertanto essere letta come il punto di arrivo di un processo iniziato negli anni Novanta, durante il quale l'assetto regionale delineato nel 1948 era apparso bisognoso di un più deciso sviluppo sul piano amministrativo, istituzionale e finanziario.¹⁶

Nel corso di quel decennio convergono fattori differenti. Da un lato cresce nel dibattito pubblico la domanda di maggiore autonomia territoriale, sostenuta soprattutto nelle regioni settentrionali e alimentata anche dall'affermazione di movimenti e forze politiche di orientamento autonomista e federalista. Dall'altro, il processo di integrazione europea e il risanamento della finanza pubblica accentuano l'attenzione verso la responsabilità finanziaria dei diversi livelli di governo. A questi elementi si aggiunge l'esigenza, avvertita sul piano amministrativo, di avvicinare l'esercizio delle funzioni ai cittadini e di ridurre la distanza tra centro e periferia.

In questo contesto assume rilievo il tema del cosiddetto «residuo fiscale», vale a dire la differenza tra il gettito riferibile a un territorio e la spesa pubblica complessivamente destinata allo stesso. Il concetto entra nel confronto politico sull'autonomia, ma deve essere utilizzato con cautela sul piano giuridico: il sistema tributario della Repubblica è informato anche ai principi di solidarietà e perequazione e non configura un diritto del territorio alla restituzione delle

¹⁶Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione».

imposte raccolte al suo interno. Il residuo fiscale costituisce dunque un indicatore economico, non un criterio costituzionale di spettanza delle risorse.¹⁷

Parallelamente, il modello della finanza regionale fondato in larga misura su trasferimenti statali e su meccanismi di spesa storica viene progressivamente sottoposto a revisione. L'obiettivo diventa quello di rendere maggiormente leggibile il rapporto tra responsabilità di spesa e responsabilità di entrata, rafforzando l'autonomia tributaria e la responsabilizzazione degli amministratori territoriali. L'introduzione dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF, avvenuta nel 1997, si colloca in questa più ampia trasformazione della finanza regionale.¹⁸

Il primo grande passaggio istituzionale è rappresentato dalle cosiddette riforme Bassanini. La legge 15 marzo 1997, n. 59 conferì al Governo una vasta delega per il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni e agli enti locali, secondo un criterio generale di decentramento, facendo salve le funzioni e i compiti espressamente riservati allo Stato. Non si trattò, quindi, di una semplice enumerazione di quattro competenze statali, ma di un riordino assai più articolato, poi attuato in particolare con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.¹⁹

Questa stagione è stata definita «federalismo amministrativo a Costituzione invariata» proprio perché la riallocazione delle funzioni venne realizzata senza modificare immediatamente il testo costituzionale. Il processo mise però in evidenza una tensione: il decentramento amministrativo diventava sempre più ampio, mentre la cornice costituzionale continuava a riflettere il riparto di competenze delineato nel 1948. La necessità di adeguare la Costituzione al nuovo assetto divenne quindi progressivamente più evidente.

Un ulteriore passaggio fu compiuto con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, che rafforzò l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie e modificò la disciplina della forma di governo regionale. La riforma introdusse come modello ordinario l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale, salva la possibilità per lo statuto

¹⁷Sul significato economico del residuo fiscale e sui limiti del suo impiego come criterio di finanziamento territoriale, cfr. anche i materiali OCPI forniti dall'autrice sul finanziamento dell'autonomia differenziata.

¹⁸D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, istitutivo dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF.

¹⁹Legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 1; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali».

regionale di disporre diversamente, e ridefinì i rapporti tra Presidente, Giunta e Consiglio. Essa contribuì così a rafforzare la legittimazione politica del livello regionale prima della più ampia revisione del Titolo V.²⁰

La legge costituzionale n. 3 del 2001 completò questo percorso intervenendo sugli articoli 114-132 della Costituzione. Poiché in seconda deliberazione non fu raggiunta la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, la legge costituzionale fu sottoposta al referendum previsto dall'articolo 138 Cost. Il referendum confermativo si svolse il 7 ottobre 2001 e la riforma fu promulgata il successivo 18 ottobre.²¹

La revisione del 2001 non trasformò formalmente l'Italia in uno Stato federale. Essa accentuò tuttavia il carattere policentrico della Repubblica, ampliando gli spazi di autonomia regionale e locale e ridefinendo in profondità i rapporti tra Stato e territori. Il nuovo articolo 114 esprime simbolicamente questa trasformazione stabilendo che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» e riconoscendo a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni autonomia statutaria, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.²²

La disposizione non determina una piena equivalenza tra tutti gli enti che compongono la Repubblica: lo Stato conserva infatti la sovranità e competenze costituzionalmente proprie, mentre gli enti territoriali esercitano forme di autonomia. Essa esprime però il superamento di una concezione nella quale gli enti territoriali siano considerati meri livelli periferici dell'apparato statale e introduce una lettura pluralista dell'organizzazione repubblicana.

Per comprendere l'autonomia differenziata è essenziale partire da questa trasformazione. Il nuovo articolo 116, terzo comma, non è infatti una disposizione isolata, ma si inserisce nel sistema ridisegnato nel 2001: il nuovo riparto legislativo dell'articolo 117, il principio di sussidiarietà dell'articolo 118, l'autonomia finanziaria dell'articolo 119 e il nuovo ruolo

²⁰Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1; Cost., art. 122, quinto comma, nel testo risultante dalla riforma.

²¹Cost., art. 138; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Il referendum costituzionale confermativo si svolse il 7 ottobre 2001.

²²Cost., art. 114, come sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

costituzionale degli enti territoriali costituiscono la cornice entro cui deve essere interpretata ogni ipotesi di differenziazione.

2. La nuova architettura della potestà legislativa: l'articolo 117 della Costituzione

Il cuore della revisione del Titolo V è rappresentato dalla riscrittura dell'articolo 117 Cost. Nel testo originario del 1948, come esaminato nel capitolo precedente, alle Regioni ordinarie spettava una potestà legislativa concorrente limitata a un elenco tassativo di materie; la competenza generale e residuale rimaneva allo Stato. Il testo del 2001 rovescia la tecnica di riparto, introducendo una struttura articolata in competenza esclusiva statale, competenza concorrente e competenza residuale regionale.²³

Il primo comma dell'articolo 117 stabilisce inoltre un limite comune all'esercizio della potestà legislativa statale e regionale: entrambe devono rispettare la Costituzione, i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e gli obblighi internazionali. La disposizione colloca quindi il riparto interno delle competenze all'interno di un sistema multilivello nel quale né lo Stato né le Regioni esercitano la funzione legislativa in modo assoluto.

Il secondo comma individua le materie nelle quali lo Stato dispone di potestà legislativa **esclusiva**. L'elenco comprende, tra l'altro, politica estera e rapporti internazionali dello Stato, immigrazione, rapporti tra Repubblica e confessioni religiose, difesa e Forze armate, moneta e tutela della concorrenza, sistema tributario e contabile dello Stato, ordine pubblico e sicurezza, cittadinanza, giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, nonché numerosi ambiti destinati a garantire l'unità giuridica ed economica della Repubblica.²⁴

Tra le competenze esclusive statali assume particolare importanza, ai fini dell'autonomia differenziata, la **lettera m)**, che attribuisce allo Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». La disposizione mira a **evitare che la distribuzione territoriale delle competenze possa tradursi in una differenziazione incompatibile con la garanzia dei diritti**. I LEP non coincidono con una materia in senso tradizionale: la giurisprudenza costituzionale li ha qualificati come una competenza trasversale, capace di incidere anche su

²³Cost., art. 117, come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

²⁴Cost., art. 117, secondo comma.

ambiti affidati alla legislazione regionale quando ciò sia necessario a garantire un livello essenziale uniforme delle prestazioni.²⁵

Il terzo comma disciplina invece la legislazione **concorrente**. In tali materie la potestà legislativa spetta alle Regioni, mentre allo Stato è riservata la determinazione dei principi fondamentali. Vi rientrano, tra le altre, tutela e sicurezza del lavoro, istruzione salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e formazione professionale, professioni, ricerca scientifica e tecnologica, tutela della salute, alimentazione, ordinamento sportivo, protezione civile, governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, previdenza complementare e integrativa e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.²⁶

La legislazione concorrente è particolarmente rilevante per il regionalismo differenziato perché tutte le materie ricomprese nel terzo comma dell'articolo 117 rientrano, almeno sul piano testuale, nel perimetro richiamato dall'articolo 116, terzo comma. Come si vedrà, tuttavia, la sentenza n. 192 del 2024 ha chiarito che tale rinvio alle «materie» non autorizza automaticamente il trasferimento di tutte le funzioni ricomprese in ciascuna materia: l'oggetto concreto della differenziazione deve essere individuato nelle specifiche funzioni legislative e/o amministrative per le quali sia giustificata una diversa allocazione.²⁷

Il quarto comma contiene infine la **clausola di residualità**: «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». È questa, e non il sistema originario del 1948, la sede della competenza legislativa residuale regionale. La disposizione segna uno dei cambiamenti più significativi del 2001, anche se l'esperienza applicativa ha mostrato come la delimitazione concreta delle materie sia spesso complessa.

²⁵Corte cost., sent. n. 282 del 2002, sulla competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. e sulla sua attitudine a incidere trasversalmente su materie regionali.

²⁶Cost., art. 117, terzo comma.

²⁷Corte cost., sent. n. 192 del 2024, in particolare sulle specifiche funzioni quale oggetto della differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.

Il nuovo riparto ha infatti generato un ampio contenzioso costituzionale. Molte politiche pubbliche non sono riconducibili a un'unica materia e possono coinvolgere simultaneamente competenze statali e regionali. La Corte costituzionale ha pertanto elaborato criteri di composizione delle interferenze, valorizzando, a seconda dei casi, la prevalenza, la leale collaborazione e la natura trasversale di alcune competenze statali. In tale quadro si inserisce anche la sentenza n. 303 del 2003, che ha riconosciuto la possibilità che, in presenza di esigenze unitarie e nel rispetto di determinate condizioni, la sussidiarietà amministrativa produca effetti anche sul piano legislativo.²⁸

La complessità del nuovo articolo 117 è essenziale per comprendere la portata dell'articolo 116, terzo comma. La differenziazione non opera infatti in un vuoto istituzionale: essa interviene su un sistema di competenze già articolato, nel quale l'esercizio delle funzioni deve continuare a confrontarsi con competenze statali trasversali, principi fondamentali, vincoli europei, esigenze unitarie e tutela dei diritti.

3. Il riassetto delle funzioni amministrative: l'articolo 118 e il principio di sussidiarietà

Alla revisione della potestà legislativa si accompagna una profonda trasformazione del sistema delle funzioni amministrative. Il nuovo articolo 118 Cost. supera il precedente parallelismo tra competenza legislativa e amministrativa e adotta un criterio di allocazione fondato sui principi di **sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza**.²⁹

*«Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».*³⁰

Il Comune viene quindi individuato come livello ordinariamente più prossimo alla collettività, ma la Costituzione non impone che ogni funzione sia esercitata a livello comunale. Quando la dimensione locale non sia adeguata o quando l'esercizio unitario della funzione lo richieda, la competenza può essere collocata a un livello superiore. La sussidiarietà verticale

²⁸Corte cost., sent. n. 303 del 2003, sul principio di sussidiarietà e sulla c.d. chiamata in sussidiarietà.

²⁹Cost., art. 118, primo comma.

³⁰Cost., art. 118, primo comma.

non costituisce pertanto un automatismo a favore del livello territorialmente più basso: è un criterio funzionale volto a individuare, caso per caso, il livello di governo più adeguato.

Il principio di **differenziazione** consente di tenere conto delle diverse caratteristiche degli enti e dei territori; quello di **adeguatezza** richiede che l'ente destinatario disponga di una dimensione e di una capacità organizzativa idonee all'esercizio della funzione. I tre principi operano congiuntamente e fanno dell'allocazione amministrativa un processo dinamico, non rigidamente coincidente con il riparto delle potestà legislative.

La giurisprudenza costituzionale ha attribuito a questo meccanismo una portata particolarmente significativa. Con la sentenza n. 303 del 2003 la Corte ha affermato che esigenze di esercizio unitario possono giustificare l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative e, nei limiti necessari a disciplinarne l'esercizio, anche della relativa funzione legislativa, purché l'intervento sia proporzionato, ragionevole e accompagnato da adeguati strumenti di leale collaborazione.³¹

L'articolo 118 contiene anche il principio di sussidiarietà orizzontale. Il quarto comma dispone che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscano l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. Tale profilo, pur non costituendo il nucleo dell'autonomia differenziata, conferma la scelta costituzionale del 2001 per un ordinamento nel quale la cura dell'interesse generale non è concepita come monopolio di un unico centro pubblico.

Il rapporto tra articolo 118 e articolo 116, terzo comma, è oggi decisivo. Nella sentenza n. 192 del 2024 la Corte costituzionale ha letto la differenziazione proprio alla luce della sussidiarietà, affermando che il trasferimento deve riguardare specifiche funzioni e deve essere sostenuto da una ragionevole giustificazione, fondata su un'istruttoria idonea a dimostrare perché quella funzione possa essere meglio esercitata dalla Regione interessata.³²

Questo passaggio modifica sensibilmente una lettura meramente quantitativa dell'autonomia differenziata. Non è il numero delle materie richieste a definire la qualità

³¹Corte cost., sent. n. 303 del 2003.

³²Corte cost., sent. n. 192 del 2024: il trasferimento deve riguardare specifiche funzioni, essere sorretto da ragionevole giustificazione e fondarsi su idonea istruttoria alla luce del principio di sussidiarietà.

dell'autonomia, né l'articolo 116, terzo comma, può essere interpretato come una facoltà di sottrarre in blocco settori dell'ordinamento alla disciplina statale. Il problema costituzionale diventa piuttosto quello dell'**allocazione della singola funzione**: occorre stabilire quale livello di governo sia più adeguato a esercitarla, quali interessi unitari debbano essere preservati e quali effetti il trasferimento produca sui diritti, sulle altre Regioni e sulla finanza pubblica.

La riforma del 2001 collega inoltre autonomia amministrativa e autonomia finanziaria. Il nuovo articolo 119 riconosce a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa e prevede risorse autonome, tributi ed entrate proprie, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio e un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Il richiamo espresso dell'articolo 116, terzo comma, ai principi dell'articolo 119 **rende il profilo finanziario parte integrante**, e non accessoria, di ogni percorso di autonomia differenziata.³³

Il tema sarà approfondito nel capitolo successivo dedicato al federalismo fiscale. È tuttavia importante anticipare un principio: l'**attribuzione di una funzione non può essere separata dalla determinazione delle risorse necessarie al suo esercizio**. La corrispondenza tra funzioni e risorse costituisce una condizione essenziale affinché la differenziazione non comprometta né l'effettività delle competenze trasferite né la capacità dello Stato e delle altre Regioni di adempiere alle proprie funzioni.

4. Il regionalismo differenziato e l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione

La principale innovazione introdotta dalla riforma del 2001 ai fini del presente lavoro è contenuta nell'articolo 116, terzo comma, Cost. La disposizione consente alle Regioni a statuto ordinario di ottenere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» secondo un procedimento rinforzato, fondato sull'iniziativa regionale, sull'intesa con lo Stato e sull'approvazione parlamentare a maggioranza assoluta.³⁴

«Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di

³³Cost., art. 119, commi primo-terzo.

³⁴Cost., art. 116, terzo comma, introdotto dall'art. 2 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

*pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».*³⁵

Il primo e il secondo comma dell'articolo 116 continuano a disciplinare le autonomie speciali e la posizione delle Province autonome di Trento e Bolzano. Il terzo comma **introduce invece una forma diversa di asimmetria, destinata alle Regioni ordinarie**. La distinzione è essenziale: le Regioni speciali dispongono di statuti adottati con legge costituzionale, mentre l'autonomia differenziata non modifica lo status costituzionale della Regione ordinaria e si realizza attraverso una legge statale rinforzata, approvata sulla base di un'intesa.

Anche la cosiddetta «clausola di maggior favore» dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 deve essere tenuta distinta dall'articolo 116, terzo comma. Essa stabilisce che, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni del nuovo Titolo V che prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome. Si tratta di una norma transitoria diretta a evitare che la riforma del 2001 producesse, nelle materie interessate, un trattamento peggiore per le autonomie speciali.³⁶

4.1. L'ambito materiale della differenziazione

Sul piano letterale, l'articolo 116, terzo comma, richiama tutte le materie di legislazione concorrente indicate dall'articolo 117, terzo comma, e tre ambiti appartenenti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato: l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Da questa formulazione è derivata, nel dibattito precedente alla sentenza n. 192 del 2024, la frequente rappresentazione di un perimetro massimo di **ventitré «materie»** astrattamente interessate dalla differenziazione.

Tale rappresentazione è utile per descrivere il perimetro testuale della disposizione, ma non deve essere confusa con l'oggetto concreto del trasferimento. La Corte costituzionale ha chiarito

³⁵Cost., art. 116, terzo comma.

³⁶Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

nel 2024 che l'articolo 116, terzo comma, deve essere interpretato secondo il principio di sussidiarietà: ciò che può essere attribuito alla Regione sono specifiche funzioni legislative e/o amministrative, non necessariamente l'intero complesso delle funzioni riconducibili a una materia.³⁷

La precisazione è di particolare rilievo perché **impedisce** di concepire la differenziazione come un trasferimento uniforme e generalizzato di **blocchi competenziali**. Una stessa materia può comprendere funzioni che, per caratteristiche e dimensione degli interessi coinvolti, risultano adeguatamente esercitabili a livello regionale e altre che richiedono invece una disciplina o una gestione unitaria statale. L'istruttoria deve quindi essere costruita sulla funzione richiesta e sulle ragioni che ne giustificano la diversa allocazione.

La sentenza n. 192 del 2024 ha tradotto questo principio anche sul piano della legge n. 86 del 2024, dichiarando costituzionalmente illegittime le formulazioni che consentivano di impostare il negoziato per «materie o ambiti di materie» anziché per ciascuna funzione o gruppo di funzioni. Questo profilo sarà esaminato analiticamente nel capitolo dedicato alla legge quadro; qui interessa soprattutto rilevare che la pronuncia offre oggi una chiave interpretativa dell'articolo 116, terzo comma, che incide sulla stessa ricostruzione teorica dell'istituto.³⁸

4.2. Il procedimento costituzionale: iniziativa regionale, enti locali, intesa e legge rinforzata

L'articolo 116, terzo comma, configura un procedimento complesso. L'iniziativa appartiene alla Regione interessata; devono essere sentiti gli enti locali; l'attribuzione deve rispettare i principi dell'articolo 119; Stato e Regione devono raggiungere un'intesa; infine, la legge statale che recepisce l'assetto concordato deve essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

L'iniziativa regionale rappresenta il primo elemento di differenziazione: l'autonomia non è imposta dallo Stato, ma presuppone una domanda proveniente dalla Regione. Ciò non significa,

³⁷Corte cost., sent. n. 192 del 2024, massime relative agli artt. 1, comma 2, e 2, commi 1 e 2, della legge n. 86 del 2024.

³⁸Corte cost., sent. n. 192 del 2024: dichiarazione di illegittimità dell'art. 2, comma 1, terzo periodo, della legge n. 86 del 2024 nella parte in cui riferiva il negoziato a ciascuna materia o ambito di materia anziché a ciascuna funzione o gruppo di funzioni.

tuttavia, che alla richiesta corrisponda un diritto della Regione a ottenere tutte le funzioni domandate. L'uso del verbo «**possono**» e la necessità dell'intesa evidenziano il carattere negoziale del procedimento, nel quale devono essere ponderati interessi regionali e interessi unitari.

La consultazione degli enti locali risponde all'esigenza che la differenziazione non venga concepita esclusivamente come un rapporto tra Governo centrale e Giunta regionale. Il trasferimento di funzioni alla Regione può infatti incidere sull'assetto amministrativo interno e sulle competenze di Comuni, Province e Città metropolitane. Il coinvolgimento degli enti locali si collega pertanto sia al principio autonomistico dell'articolo 5 sia ai criteri di allocazione delle funzioni dell'articolo 118.

L'intesa tra Stato e Regione costituisce il nucleo pattizio del procedimento. Essa non trasforma la Regione in un soggetto sovrano né equipara il procedimento a quello di revisione costituzionale; serve piuttosto a **definire consensualmente contenuto, condizioni e limiti** della differenziazione. La successiva legge statale presenta caratteri peculiari perché la Costituzione richiede sia una maggioranza parlamentare qualificata sia la conformità all'intesa raggiunta.

Il rapporto tra intesa e Parlamento ha costituito uno dei problemi più discussi fin dai primi tentativi di attuazione dell'articolo 116, terzo comma. La necessità di preservare la natura pattizia dell'accordo deve infatti essere conciliata con la funzione legislativa delle Camere. La sentenza n. 192 del 2024 ha escluso che il procedimento possa ridurre il Parlamento a una mera ratifica priva di effettivo ruolo, ma ha anche ricondotto la questione entro la struttura costituzionale dell'intesa e della legge di approvazione.³⁹

Il rinvio espresso ai principi dell'articolo 119 completa il procedimento. La differenziazione deve essere finanziariamente sostenibile, rispettare la perequazione e assicurare la corrispondenza tra funzioni attribuite e risorse necessarie. Questo elemento è decisivo per evitare che l'autonomia venga letta come un meccanismo di mera territorializzazione del gettito fiscale.

³⁹Corte cost., sent. n. 192 del 2024, questioni relative all'art. 2 della legge n. 86 del 2024 e al ruolo delle Camere nel procedimento di approvazione della legge di differenziazione.

4.3. Autonomia differenziata, unità della Repubblica, eguaglianza e LEP

L'articolo 116, terzo comma, deve essere interpretato insieme ai principi fondamentali della Costituzione. Il primo limite è rappresentato dall'articolo 5: la Repubblica promuove le autonomie ma resta «una e indivisibile». La differenziazione è quindi costituzionalmente prevista, ma non può alterare la struttura unitaria dell'ordinamento né compromettere la coesione politica, economica e sociale.

Un secondo parametro è l'articolo 3 Cost. La possibilità che Regioni diverse esercitino funzioni differenti non è di per sé incompatibile con il principio di eguaglianza; la Costituzione stessa ammette la differenziazione. Occorre però evitare che il diverso assetto delle competenze determini una **compressione ingiustificata dei diritti delle persone in ragione del territorio di residenza**. È in questa prospettiva che assume particolare rilievo la competenza statale sui livelli essenziali delle prestazioni.

I LEP rappresentano il punto di raccordo tra autonomia territoriale e uniformità dei diritti. Essi non impongono che ogni servizio sia organizzato nello stesso modo in tutto il territorio nazionale, ma individuano il livello essenziale delle prestazioni che deve essere garantito ovunque quando sono in gioco diritti civili e sociali. La differenziazione può quindi riguardare modalità organizzative e funzioni, ma **non può tradursi nel venir meno della garanzia essenziale** dovuta a ciascun cittadino.

La sentenza n. 192 del 2024 ha ulteriormente precisato questo rapporto. La Corte ha chiarito che la qualificazione legislativa di una materia come «non-LEP» non consente di trasferire senza previa determinazione del LEP una funzione che, in concreto, incida su una prestazione concernente un diritto civile o sociale. Se una funzione ricompresa in una materia considerata non-LEP incide su un diritto soggettivo, il relativo LEP e il costo standard devono essere previamente determinati.⁴⁰

Questa impostazione conferma che la distinzione rilevante non può essere affidata soltanto a categorie astratte di materie. L'**analisi deve scendere al livello della singola funzione**, verificando il suo rapporto con i diritti e con le esigenze unitarie. È un passaggio che diventerà

⁴⁰Corte cost., sent. n. 192 del 2024: per una funzione ricadente in materia qualificata come «no-LEP» ma incidente su un diritto civile o sociale occorrono previa determinazione del LEP e del relativo costo standard.

particolarmente importante nell'esame della legge n. 86 del 2024 e, successivamente, nel caso della Regione Liguria.

4.4. La natura funzionale della differenziazione dopo la sentenza n. 192 del 2024

Sebbene la sentenza n. 192 del 2024 intervenga direttamente sulla legge n. 86 del 2024, essa contiene principi che incidono sulla lettura complessiva dell'articolo 116, terzo comma. La Corte non ha negato la legittimità costituzionale dell'autonomia differenziata: ha piuttosto ricondotto la sua attuazione entro una concezione funzionale dell'autonomia, nella quale la differenziazione **deve essere giustificata dalla migliore allocazione delle specifiche funzioni** e non da una generica aspirazione ad ampliare il numero delle competenze regionali.⁴¹

La pronuncia valorizza il principio di sussidiarietà come criterio di giudizio. La Regione che richiede una funzione deve poter **dimostrare**, attraverso un'istruttoria adeguata, le ragioni per cui l'esercizio regionale risulti più coerente con l'efficacia dell'azione pubblica e con gli interessi coinvolti. Allo stesso tempo, devono essere considerati gli effetti del trasferimento sull'unità dell'ordinamento, sui diritti, sulle altre Regioni e sulla sostenibilità finanziaria.

Ne deriva un modello di autonomia differenziata che non può essere descritto come una semplice contrapposizione tra centralismo e federalismo, né come un meccanismo di competizione fiscale tra territori. Il testo costituzionale consente una differenziazione delle competenze, ma la sua legittimazione dipende dalla funzione che essa è chiamata a svolgere all'interno della Repubblica.

La stessa Corte ha quindi escluso una lettura dell'articolo 116, terzo comma, come fonte di un diritto incondizionato al trasferimento di intere materie. La differenziazione deve essere costruita in modo selettivo e motivato. Il riferimento costituzionale alle materie individua il perimetro entro il quale il legislatore può muoversi; l'oggetto effettivo dell'attribuzione è invece rappresentato dalle specifiche funzioni che superano il vaglio di sussidiarietà e che possono essere esercitate senza compromettere le esigenze unitarie.⁴²

⁴¹Corte cost., sent. n. 192 del 2024. La Corte ha respinto l'idea di un trasferimento generalizzato per materie, valorizzando la funzione della differenziazione nell'ambito del principio di sussidiarietà.

⁴²Corte cost., sent. n. 192 del 2024, con particolare riferimento al principio di differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.

Questa chiave di lettura consente anche di raccordare l'articolo 116 con l'intero Titolo V. L'articolo 117 delimita il campo delle competenze; l'articolo 118 offre il criterio funzionale per la loro allocazione; l'articolo 119 impone la sostenibilità finanziaria e la perequazione; gli articoli 3 e 5 preservano eguaglianza, solidarietà e unità della Repubblica. L'autonomia differenziata non costituisce dunque un sottosistema separato, ma una particolare modalità di organizzazione del pluralismo territoriale all'interno di questi vincoli.

Per molti anni l'articolo 116, terzo comma, è rimasto privo di una disciplina generale di attuazione. Solo a partire dal 2017 alcune Regioni hanno avviato negoziati strutturati con lo Stato e, dopo una lunga fase di confronto istituzionale, il legislatore è intervenuto con la legge 26 giugno 2024, n. 86. Prima di esaminare tale disciplina è tuttavia necessario approfondire il presupposto finanziario della differenziazione: l'autonomia di entrata e di spesa, il sistema perequativo, i fabbisogni standard e i LEP. A questi profili è dedicato il capitolo successivo.

CAPITOLO III – IL FEDERALISMO FISCALE COME PRESUPPOSTO FINANZIARIO DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Il tema del federalismo fiscale costituisce il passaggio decisivo per comprendere la **concreta attuabilità** dell'autonomia differenziata. L'attribuzione di ulteriori funzioni legislative o amministrative a una Regione, infatti, **non può essere considerata separatamente dalle risorse necessarie al loro esercizio**. Il rapporto tra competenze e finanziamento rappresenta il punto nel quale il principio autonomistico incontra, contemporaneamente, l'eguaglianza dei cittadini, la solidarietà territoriale e l'equilibrio della finanza pubblica.

Per questa ragione l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione deve essere letto insieme all'articolo 119. Il primo consente alle Regioni a statuto ordinario di ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia; il secondo stabilisce le regole costituzionali entro le quali Regioni ed enti locali possono reperire e utilizzare le risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni loro attribuite. La differenziazione delle competenze, dunque, non implica automaticamente una differenziazione della capacità fiscale né attribuisce alla Regione richiedente un diritto sul gettito prodotto nel proprio territorio.

Il presente capitolo ricostruisce il rapporto tra autonomia finanziaria e autonomia differenziata muovendo dall'articolo 119 Cost., per poi esaminare la legge 5 maggio 2009, n. 42 e il **passaggio dalla spesa storica ai costi e fabbisogni standard**. L'analisi si concentra quindi sui quattro concetti che assumono maggiore rilievo nel dibattito contemporaneo – LEP, fabbisogni standard, capacità fiscale e perequazione – e, infine, sulle conseguenze che la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale ha prodotto sul modello finanziario delineato dalla legge n. 86 del 2024.

1. L'autonomia finanziaria dell'articolo 119 Cost. e il rapporto tra funzioni e risorse

La riforma del Titolo V del 2001 ha riscritto integralmente l'articolo 119 della Costituzione, riconoscendo a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni «autonomia finanziaria di entrata e di spesa». La disposizione è stata successivamente modificata dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha inserito il riferimento all'equilibrio dei bilanci e al concorso all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione

europea, e dalla legge costituzionale n. 2 del 2022, relativa al riconoscimento delle peculiarità delle Isole.⁴³

L'autonomia finanziaria non equivale, tuttavia, a indipendenza finanziaria. Le Regioni operano all'interno di un sistema unitario di finanza pubblica e tributaria, nel quale le decisioni territoriali devono coordinarsi con le competenze statali, con gli obiettivi complessivi di bilancio e con i meccanismi di solidarietà. È quindi preferibile leggere l'articolo 119 non come una norma di separazione finanziaria tra territori, ma come la disciplina costituzionale della responsabilità finanziaria degli enti autonomi all'interno della Repubblica.

Il secondo comma individua le principali fonti ordinarie di finanziamento: tributi ed entrate propri, stabiliti e applicati nel rispetto della Costituzione e dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio. Il terzo comma impone allo Stato l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Il quarto comma contiene poi una regola essenziale: le risorse derivanti dalle fonti indicate devono consentire agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.⁴⁴

Quest'ultima previsione costituisce il collegamento più immediato con l'autonomia differenziata. Se una funzione viene trasferita dallo Stato a una Regione, **il trasferimento deve essere accompagnato da un assetto finanziario coerente con l'effettivo costo dell'esercizio della funzione**. Una competenza priva delle risorse necessarie sarebbe soltanto nominale; una dotazione eccedente il fabbisogno della funzione, al contrario, potrebbe trasformare la differenziazione in un vantaggio finanziario non giustificato dal trasferimento.

È quindi necessario distinguere l'autonomia finanziaria dalla disponibilità territoriale del gettito. L'espressione costituzionale «tributi erariali riferibili al loro territorio» non significa che l'intero gettito prodotto in una Regione appartenga a quella Regione. La compartecipazione è

⁴³Cost., art. 119, come sostituito dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e successivamente modificato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e dalla legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2.

⁴⁴Cost., art. 119, commi secondo, terzo e quarto.

una tecnica di finanziamento inserita in un sistema nazionale nel quale continuano ad operare la fiscalità generale, il coordinamento della finanza pubblica e la perequazione.

1.1. Autonomia di entrata: tributi propri e compartecipazioni

Sul versante delle entrate, il modello costituzionale combina fonti differenti. I tributi propri consentono un margine di responsabilità fiscale territoriale; le compartecipazioni, invece, attribuiscono all'ente una quota del gettito di tributi erariali secondo criteri stabiliti dall'ordinamento statale. La distinzione è importante perché la compartecipazione non attribuisce alla Regione il potere di disciplinare liberamente il tributo statale cui essa si riferisce.

Nel dibattito sull'autonomia differenziata le compartecipazioni hanno assunto un ruolo centrale perché consentono di collegare il finanziamento delle funzioni trasferite a una fonte di gettito sufficientemente ampia. Questo meccanismo, tuttavia, richiede una corretta determinazione iniziale delle risorse e regole di aggiornamento capaci di evitare sia il sotto-finanziamento della funzione sia il formarsi di eccedenze non collegate ai suoi costi effettivi.

La questione è particolarmente delicata quando la dinamica del gettito del tributo compartecipato e quella del costo della funzione non coincidono. Se la quota attribuita alla Regione cresce più rapidamente del fabbisogno, può prodursi un sovra-finanziamento; se cresce più lentamente, la Regione può trovarsi a sostenere una funzione con risorse insufficienti. È proprio su questo problema che la sentenza n. 192 del 2024 è intervenuta con particolare incisività.

1.2. Autonomia di spesa, equilibrio di bilancio e solidarietà

L'autonomia di spesa consente alle Regioni di organizzare le risorse in funzione delle competenze loro attribuite, ma non opera in uno spazio privo di vincoli. L'articolo 119, letto insieme agli articoli 81, 97 e 117 della Costituzione, colloca la finanza regionale all'interno degli obiettivi generali di equilibrio, coordinamento e buon andamento.

A questo limite finanziario si aggiunge quello derivante dalla tutela dei diritti. Lo Stato conserva la competenza esclusiva a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost. Ne deriva che l'autonomia nella gestione e

nella spesa non può tradursi in una riduzione del livello essenziale di tutela riconosciuto alla persona in ragione della Regione di residenza.

Il fondo perequativo previsto dall'articolo 119, terzo comma, completa il sistema: la diversa capacità fiscale dei territori è un dato economico reale, ma la Costituzione impedisce che tale differenza determini, di per sé, una diversa possibilità di esercitare le funzioni pubbliche fondamentali o di garantire i diritti. A ciò si aggiungono le risorse aggiuntive e gli interventi speciali del quinto comma, destinati, tra l'altro, alla coesione, alla solidarietà sociale e alla rimozione degli squilibri economici e sociali.

2. La legge n. 42 del 2009: attuazione dell'articolo 119 e superamento della spesa storica

A distanza di otto anni dalla riforma del Titolo V, la legge 5 maggio 2009, n. 42 ha delegato il Governo ad attuare l'articolo 119 Cost. Il provvedimento rappresenta il principale tentativo di trasformare i principi costituzionali dell'autonomia finanziaria in un sistema operativo fondato sulla responsabilizzazione degli enti territoriali, sulla correlazione tra funzioni e risorse e su criteri di finanziamento meno dipendenti dalla spesa storicamente sostenuta.⁴⁵

La spesa storica assume come riferimento quanto un'amministrazione ha speso in passato per svolgere una determinata funzione. Il limite di questo criterio è evidente: la spesa pregressa può riflettere non soltanto bisogni diversi, ma anche **differenti livelli di efficienza**, dotazioni pregresse e capacità amministrative. Utilizzarla come parametro permanente rischia quindi di consolidare differenze esistenti, senza verificare se esse corrispondano a fabbisogni oggettivi.

La legge n. 42/2009 ha costruito un modello più articolato. Per le spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni, l'articolo 8 richiede che il finanziamento sia determinato nel rispetto dei costi standard associati ai LEP, da erogare in condizioni di efficienza e appropriatezza su tutto il territorio nazionale. Per le altre funzioni, la logica perequativa è invece

⁴⁵Legge 5 maggio 2009, n. 42, «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione».

riferita alla capacità fiscale, secondo criteri che non coincidono con la garanzia integrale propria delle prestazioni essenziali.⁴⁶

Il passaggio dalla spesa storica ai costi e fabbisogni standard non deve però essere descritto come un processo già integralmente concluso. L'attuazione del federalismo fiscale è stata progressiva e disomogenea. Il sistema ha conosciuto sviluppi significativi soprattutto per gli enti locali e in alcuni settori, mentre per la finanza regionale numerosi elementi del disegno originario hanno subito rinvii, modificazioni o attuazioni parziali. Questa incompletezza è rilevante proprio perché l'autonomia differenziata presuppone la capacità di determinare in modo attendibile il costo delle funzioni da trasferire.⁴⁷

2.1. I decreti attuativi e il d.lgs. n. 68 del 2011

La legge delega ha dato origine a una serie di decreti legislativi. Per le Regioni assume particolare rilievo il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, dedicato all'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province e alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. Il decreto ha previsto un sistema basato su tributi regionali, compartecipazioni e meccanismi perequativi, inserendo il finanziamento regionale nella più ampia transizione verso criteri standardizzati.⁴⁸

L'esperienza successiva mostra, tuttavia, che il disegno del 2009 non si è tradotto in un unico e immediato passaggio a regime. In particolare, la determinazione dei fabbisogni standard regionali e la piena definizione dei LEP al di fuori dei settori nei quali esistevano già livelli essenziali o standard nazionali sono rimaste per lungo tempo nodi irrisolti. Questo dato spiega perché il tema sia riemerso con forza quando, dal 2017, alcune Regioni hanno concretamente avviato il percorso dell'articolo 116, terzo comma.

⁴⁶Legge n. 42 del 2009, art. 8, in particolare comma 1, lett. a), b) e successive disposizioni sul finanziamento e sulla perequazione delle spese regionali.

⁴⁷Cfr. Camera dei deputati, documentazione parlamentare sull'attuazione del federalismo fiscale; Commissione tecnica per i fabbisogni standard, audizione del Presidente Giampaolo Arachi, 22 ottobre 2019.

⁴⁸D.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario».

3. LEP, costi e fabbisogni standard, capacità fiscale e perequazione

Per comprendere il finanziamento dell'autonomia differenziata è utile distinguere quattro concetti spesso utilizzati insieme ma giuridicamente ed economicamente diversi: livelli essenziali delle prestazioni, costi e fabbisogni standard, capacità fiscale e perequazione. La chiarezza terminologica è essenziale, perché confondere questi elementi conduce facilmente all'idea, inesatta, che la maggiore autonomia dipenda semplicemente dalla maggiore ricchezza fiscale di un territorio.

3.1. I Livelli essenziali delle prestazioni

I LEP individuano il livello delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che deve essere garantito in modo uniforme sul territorio nazionale. La competenza a determinarli appartiene in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost. La funzione dei LEP non è quindi quella di uniformare ogni aspetto delle politiche regionali, ma di fissare una soglia nazionale di tutela al di sotto della quale la differenziazione territoriale non può scendere.

Nel contesto dell'autonomia differenziata il tema assume una funzione ulteriore. Quando il trasferimento riguarda una funzione che incide su prestazioni concernenti diritti civili o sociali, la determinazione del relativo LEP e del suo costo standard diviene una condizione che precede il trasferimento. La Corte costituzionale ha inoltre precisato che la qualificazione legislativa di una materia come «non-LEP» non è sufficiente a sottrarre ogni funzione in essa compresa a tale verifica: se la specifica funzione incide su un diritto civile o sociale, il relativo LEP e costo standard devono essere previamente determinati.⁴⁹

Questa impostazione è particolarmente importante perché sposta l'analisi dalla materia astrattamente considerata alla singola funzione. La stessa logica adottata dalla Corte per delimitare l'oggetto dell'autonomia differenziata opera dunque anche sul versante finanziario: ciò che conta è individuare concretamente che cosa viene trasferito, quali prestazioni coinvolge e quali garanzie uniformi devono essere preservate.

⁴⁹Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 15.2 del Considerato in diritto.

3.2. Costi standard e fabbisogni standard

Costo standard e fabbisogno standard sono concetti collegati ma non perfettamente sovrapponibili. In termini generali, il costo standard mira a individuare il **costo efficiente di una determinata prestazione** o attività; il fabbisogno standard stima invece **le risorse necessarie** per assicurare una funzione o un insieme di prestazioni tenendo conto di elementi oggettivi, quali popolazione, caratteristiche demografiche, territorio e altri fattori rilevanti.

La loro funzione comune è evitare che la quantificazione delle risorse dipenda esclusivamente da quanto è stato speso in passato. Per l'autonomia differenziata questo passaggio è cruciale: la dote finanziaria che accompagna una funzione deve essere collegata a parametri idonei a rappresentarne il costo efficiente e il fabbisogno, non a una fotografia storica che potrebbe incorporare inefficienze o differenze pregresse.

3.3. La capacità fiscale

La capacità fiscale esprime la potenzialità di un territorio di generare entrate attraverso le basi imponibili presenti e il sistema tributario applicabile. Essa non coincide con il fabbisogno: una Regione può avere una capacità fiscale elevata e, contemporaneamente, fabbisogni rilevanti; un'altra può avere capacità fiscale ridotta pur dovendo garantire le medesime prestazioni essenziali.

È precisamente questa asimmetria tra fabbisogni e capacità di finanziamento che rende indispensabile la perequazione. Se la garanzia dei diritti dipendesse soltanto dal gettito generato localmente, le differenze economiche tra territori potrebbero trasformarsi in differenze strutturali nella disponibilità dei servizi pubblici.

3.4. La perequazione

L'articolo 119, terzo comma, affida alla legge statale l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, destinato ai territori con minore capacità fiscale per abitante. La perequazione costituisce quindi una componente strutturale, e non eventuale, del modello di autonomia finanziaria.

Nel disegno della legge n. 42/2009 occorre distinguere il finanziamento delle spese connesse ai LEP da quello delle altre funzioni. Per le prime, il sistema tende ad assicurare la copertura del fabbisogno standard necessario alla garanzia uniforme delle prestazioni; per le

seconde, opera una perequazione della capacità fiscale che mira a ridurre le differenze tra territori senza necessariamente annullarle integralmente.⁵⁰

È opportuno, quindi, evitare una rappresentazione eccessivamente semplificata del tipo «fabbisogno standard meno capacità fiscale uguale quota di perequazione», utile come schema didattico ma non sufficiente a descrivere i diversi fondi, le fonti di finanziamento e le regole di riparto previste dall'ordinamento. Nella tesi il punto centrale è un altro: il sistema deve impedire che la differente capacità fiscale comprometta il finanziamento delle prestazioni essenziali e, contemporaneamente, deve mantenere un collegamento trasparente tra responsabilità di spesa e risorse.

4. Perché il federalismo fiscale è decisivo per l'autonomia differenziata

Il collegamento tra federalismo fiscale e autonomia differenziata può essere riassunto in una domanda: con quali risorse una Regione esercita le funzioni ulteriori che le vengono attribuite? La risposta **non può essere rinviata a un momento successivo all'intesa**, perché la sostenibilità finanziaria costituisce parte integrante della valutazione sull'opportunità e sulle modalità del trasferimento.

Il finanziamento deve soddisfare almeno tre esigenze. In primo luogo, deve essere sufficiente a consentire l'effettivo esercizio della funzione. In secondo luogo, non deve produrre un vantaggio finanziario sganciato dal costo della funzione trasferita. In terzo luogo, non deve compromettere la capacità dello Stato e delle altre autonomie di finanziare le proprie funzioni e di assicurare la perequazione e i livelli essenziali.

Da questa prospettiva emergono due rischi speculari. Il sotto-finanziamento trasferisce formalmente una competenza senza mettere la Regione in condizione di esercitarla adeguatamente; il sovra-finanziamento attribuisce invece risorse superiori a quelle giustificate dalla funzione. Entrambi rompono la corrispondenza tra responsabilità e risorse che costituisce uno degli obiettivi fondamentali del federalismo fiscale.

Il tema è stato al centro delle analisi economiche sull'autonomia differenziata. In particolare, è stato osservato che una compartecipazione fissata inizialmente in modo da coprire

⁵⁰Legge n. 42 del 2009, artt. 8 e 9.

il costo della funzione può divergere nel tempo da quel costo se il gettito del tributo compartecipato cresce secondo una dinamica differente. Ciò rende indispensabili meccanismi di monitoraggio e regolazione che non trasformino la compartecipazione in una rendita territoriale né, all'opposto, in una fonte strutturale di sotto-finanziamento.⁵¹

5. La legge n. 86 del 2024 e il problema del finanziamento delle funzioni trasferite

La legge 26 giugno 2024, n. 86 ha disciplinato il procedimento di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost. e ha dedicato specifiche disposizioni al finanziamento delle funzioni trasferite. La legge non attribuisce di per sé nuove competenze alle Regioni: stabilisce la cornice entro la quale le singole intese possono essere negoziate e successivamente approvate con legge.⁵²

Nel disegno originario della legge, l'articolo 5 collegava il trasferimento delle funzioni all'attribuzione delle corrispondenti risorse umane, strumentali e finanziarie e prevedeva che il finanziamento potesse avvenire attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale. L'articolo 8 prevedeva inoltre verifiche periodiche sull'allineamento tra fabbisogni di spesa e andamento del gettito, con possibili variazioni delle aliquote di compartecipazione.

Proprio questa architettura ha posto il problema della corretta determinazione della base finanziaria iniziale e della sua evoluzione nel tempo. Se il parametro iniziale fosse la spesa storica, l'inefficienza eventualmente incorporata nella gestione statale potrebbe essere trasferita e cristallizzata nel nuovo assetto. Se, inoltre, l'aggiornamento della compartecipazione seguisse automaticamente il gettito territoriale senza un adeguato collegamento con il fabbisogno efficiente della funzione, potrebbero prodursi squilibri tra Regioni e bilancio statale.

⁵¹ Sul problema del disallineamento tra compartecipazioni, gettito e costo delle funzioni, cfr. la letteratura economico-finanziaria richiamata nel materiale OCPI e lavoce.info fornito dall'autrice.

⁵² Legge 26 giugno 2024, n. 86, «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione».

6. La sentenza n. 192 del 2024: la correzione costituzionale del modello finanziario

La sentenza n. 192 del 2024 costituisce il riferimento imprescindibile per comprendere il rapporto attuale tra autonomia differenziata e federalismo fiscale. La Corte non ha dichiarato illegittima nel suo complesso la legge n. 86 del 2024, ma ha inciso su disposizioni centrali e ne ha interpretate altre in modo conforme alla Costituzione. Sul versante finanziario, il punto più significativo riguarda l'articolo 8, comma 2.⁵³

La disposizione consentiva, all'esito della ricognizione annuale, variazioni delle aliquote di compartecipazione in presenza di scostamenti dovuti alla variazione dei «fabbisogni di spesa» o all'andamento del gettito. La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'intero comma 2. Nella motivazione ha rilevato, innanzitutto, che il riferimento ai fabbisogni di spesa, anziché ai fabbisogni standard, poteva consentire che la compartecipazione fosse determinata sulla base della spesa storica sostenuta dallo Stato nella Regione. Ciò è stato giudicato irragionevole perché potrebbe cristallizzare anche inefficienze pregresse.⁵⁴

La Corte ha inoltre esaminato il rischio opposto: una dinamica del gettito più favorevole rispetto all'andamento del fabbisogno della funzione potrebbe determinare un eccesso di risorse a favore della Regione differenziata. La questione non è stata risolta affermando in termini generali che ogni euro di maggiore gettito debba automaticamente confluire in uno specifico fondo perequativo; il punto costituzionale è piuttosto che il meccanismo di finanziamento non può trasformarsi in una forma di irresponsabilità finanziaria o in un vantaggio non correlato all'esercizio efficiente della funzione.

Nella decisione, la Corte collega questa conclusione ai principi di buon andamento, sana e responsabile finanza pubblica, solidarietà interregionale e responsabilità del decisore pubblico. La pronuncia rende quindi particolarmente importante la determinazione ex ante del costo o

⁵³Corte cost., sent. 3 dicembre 2024, n. 192.

⁵⁴Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 22.3 del Considerato in diritto: la Corte rileva che il riferimento ai «fabbisogni di spesa» può condurre a una compartecipazione definita sulla base della spesa storica anziché del costo standard o di altro criterio fondato sulla gestione efficiente.

fabbisogno standard della funzione e la predisposizione di meccanismi di monitoraggio coerenti con tale parametro.⁵⁵

La sentenza è rilevante anche per il concorso delle Regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica. La Corte ha censurato la previsione che configurava tale concorso in termini meramente facoltativi, riaffermando l'esigenza che anche le Regioni che abbiano ottenuto forme ulteriori di autonomia partecipino, in condizioni coerenti con il quadro costituzionale, agli obiettivi comuni della finanza pubblica.⁵⁶

6.1. Il rapporto tra LEP e funzioni «non-LEP» dopo la sentenza

Un ulteriore chiarimento della sentenza n. 192/2024 riguarda la distinzione tra materie LEP e materie cosiddette non-LEP. La Corte ha escluso che tale classificazione possa operare in modo puramente formale. Se una funzione compresa in una materia qualificata come non-LEP incide concretamente su una prestazione concernente un diritto civile o sociale, il trasferimento richiede comunque la previa determinazione del relativo LEP e del costo standard.⁵⁷

Questo passaggio è essenziale per la struttura della tesi: il controllo costituzionale non si arresta all'etichetta della materia, ma segue la funzione concretamente richiesta. Ne deriva che anche l'analisi finanziaria deve essere condotta funzione per funzione, verificando il fabbisogno, le risorse necessarie e l'eventuale incidenza sui diritti.

7. Federalismo fiscale e autonomia differenziata: una relazione necessaria ma non automatica

L'esame congiunto degli articoli 116 e 119 Cost., della legge n. 42/2009 e della sentenza n. 192/2024 consente di precisare il significato del federalismo fiscale nel percorso dell'autonomia differenziata. Esso non costituisce un meccanismo destinato a consentire ai territori economicamente più forti di trattenere una quota maggiore della ricchezza prodotta localmente. Costituisce, piuttosto, il sistema attraverso il quale responsabilità amministrative, fabbisogni e

⁵⁵Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 22.3 del Considerato in diritto.

⁵⁶Corte cost., sent. n. 192 del 2024, decisione relativa all'art. 9, comma 4, della legge n. 86 del 2024.

⁵⁷Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 15.2 del Considerato in diritto.

risorse devono essere messi in relazione in modo trasparente, efficiente e compatibile con la solidarietà nazionale.

La maggiore autonomia può quindi essere sostenibile soltanto quando sia possibile individuare con precisione la funzione trasferita, quantificarne il costo secondo criteri efficienti, definire le risorse necessarie al suo esercizio e preservare contemporaneamente il finanziamento dei LEP, gli equilibri di finanza pubblica e i meccanismi perequativi.

È proprio in questo punto che il federalismo fiscale diviene il presupposto operativo dell'autonomia differenziata. L'articolo 116, terzo comma, stabilisce quali ulteriori forme di autonomia possono essere riconosciute e attraverso quale procedimento; l'articolo 119 e la legislazione attuativa devono assicurare che l'attribuzione delle funzioni sia finanziariamente sostenibile e non alteri l'eguaglianza sostanziale tra cittadini.

La mancata piena attuazione di alcuni elementi del federalismo fiscale non rende di per sé impossibile ogni forma di differenziazione, ma rende più complessa la costruzione delle intese e più rigorosa la necessità di una istruttoria finanziaria verificabile. Dopo la sentenza n. 192/2024, l'idea di una devoluzione accompagnata da una quantificazione meramente storica delle risorse risulta difficilmente compatibile con il parametro dell'efficienza posto dalla Corte.

Il capitolo successivo può quindi affrontare la legge n. 86 del 2024 partendo da un dato ormai acquisito: il problema dell'autonomia differenziata non riguarda soltanto «quante» competenze possano essere trasferite, ma quali specifiche funzioni sia ragionevole trasferire, quali diritti esse coinvolgano e con quali risorse debbano essere esercitate. È su questo intreccio tra funzione, LEP, costo standard e responsabilità finanziaria che si misura concretamente la compatibilità della differenziazione con l'unità economica e sociale della Repubblica.

CAPITOLO IV – DALL’ARTICOLO 116, TERZO COMMA, ALLA LEGGE N. 86 DEL 2024

L’approvazione della legge 26 giugno 2024, n. 86 costituisce il punto di arrivo di un percorso iniziato con la revisione costituzionale del 2001 ma rimasto, per oltre quindici anni, privo di una disciplina legislativa generale di attuazione. L’articolo 116, terzo comma, aveva infatti definito gli elementi costituzionalmente necessari del procedimento – iniziativa della Regione interessata, consultazione degli enti locali, intesa tra Stato e Regione, rispetto dei principi dell’articolo 119 e legge statale approvata a maggioranza assoluta – senza stabilire in dettaglio le modalità del negoziato, i tempi, il coinvolgimento delle Camere nella fase precedente all’intesa definitiva e i criteri operativi per il trasferimento delle funzioni e delle relative risorse.

Questo vuoto non impediva, sul piano costituzionale, l’avvio di iniziative regionali, ma lasciava aperte questioni procedurali e sostanziali di grande rilievo. Le esperienze avviate soprattutto dal 2017 resero progressivamente evidente che l’attuazione dell’autonomia differenziata non poteva essere ridotta a una trattativa bilaterale sul numero delle competenze da trasferire. Il problema coinvolgeva, insieme, l’individuazione delle funzioni, il ruolo del Parlamento, la tutela dei diritti, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, il finanziamento e la posizione delle Regioni non interessate dall’intesa.

Per questa ragione il capitolo ricostruisce separatamente tre piani. Il primo riguarda la fase negoziale precedente alla legge n. 86 del 2024, dalle iniziative regionali del 2017 alle pre-intese del 2018 e ai successivi tentativi di definire una disciplina generale. Il secondo esamina la legge n. 86 nel suo testo originario, cioè nell’assetto entrato in vigore il 13 luglio 2024. Il terzo ricostruisce le principali questioni controverse e i ricorsi regionali che hanno condotto alla sentenza n. 192 del 2024. La scelta di mantenere distinti questi piani è essenziale: soltanto dopo avere chiarito che cosa prevedesse originariamente la legge è possibile misurare con precisione l’incidenza dell’intervento della Corte costituzionale, oggetto del capitolo successivo.

1. Dalla clausola costituzionale del 2001 ai primi percorsi negoziali

L’articolo 116, terzo comma, introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, non rimase del tutto privo di iniziative nei primi anni successivi alla riforma. Toscana, Lombardia, Veneto e Piemonte manifestarono, in momenti e con modalità differenti, interesse per l’attivazione di

forme ulteriori di autonomia. Nessuna di queste prime esperienze giunse tuttavia alla conclusione di un'intesa e all'approvazione della legge rinforzata prevista dalla Costituzione. Il regionalismo differenziato rimase così una possibilità costituzionale non concretamente attuata.

La fase decisiva si aprì nel 2017. Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna avviarono percorsi istituzionali finalizzati all'apertura del negoziato con il Governo. Le tre iniziative avevano un fondamento costituzionale comune, ma furono costruite attraverso modalità politiche differenti: Lombardia e Veneto ricorsero a consultazioni popolari, mentre l'Emilia-Romagna seguì un percorso fondato sugli atti degli organi regionali e sulla concertazione con gli enti locali e le parti sociali.⁵⁸

Il referendum non costituisce un passaggio richiesto dall'articolo 116, terzo comma. Sul punto la Corte costituzionale, già con la sentenza n. 118 del 2015 relativa alla legislazione veneta, aveva chiarito che una consultazione regionale può collocarsi in una fase anteriore ed esterna al procedimento costituzionale, purché non pretenda di modificarne condizioni e limiti. La Corte ritenne compatibile con la Costituzione il quesito che riproduceva sostanzialmente la formula dell'articolo 116, terzo comma, mentre dichiarò illegittimi quesiti che investivano scelte eccedenti tale perimetro, compresa la trasformazione del Veneto in Regione a statuto speciale.⁵⁹

Il 22 ottobre 2017 si svolsero i referendum consultivi in Lombardia e Veneto. Il loro significato deve essere mantenuto sul piano corretto: essi produssero un indirizzo politico a sostegno dell'apertura del negoziato, ma non attribuirono direttamente competenze alla Regione e non sostituirono alcuna delle fasi previste dall'articolo 116, terzo comma. L'iniziativa costituzionalmente rilevante rimase quella della Regione e il trasferimento avrebbe comunque richiesto l'intesa con lo Stato e la successiva legge parlamentare.

⁵⁸Sui percorsi regionali avviati nel 2017 e sulla successiva apertura dei negoziati con lo Stato, cfr. documentazione parlamentare relativa all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

⁵⁹Corte cost., sent. 25 giugno 2015, n. 118. La Corte ha ritenuto compatibile con l'art. 116 Cost. il quesito consultivo veneto riproduttivo della formula costituzionale, precisando che il referendum si colloca in una fase anteriore ed esterna al procedimento costituzionale.

L'Emilia-Romagna, invece, non ricorse al referendum. Il percorso fu avviato attraverso atti della Giunta e del Consiglio regionale e attraverso il coinvolgimento del sistema delle autonomie locali e delle rappresentanze economiche e sociali. La diversa modalità di attivazione confermò un dato che rimarrà costante: la Costituzione impone alcuni elementi necessari del procedimento, ma non prescrive una forma unica attraverso la quale la Regione debba maturare politicamente la propria iniziativa.

1.1. Le pre-intese del 28 febbraio 2018

Il primo risultato negoziale comune alle tre Regioni fu raggiunto il 28 febbraio 2018, quando il Governo sottoscrisse con Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna tre accordi preliminari in merito all'intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma. Le pre-intese non costituivano ancora le intese definitive previste dalla Costituzione e non determinarono alcun trasferimento di funzioni. Esse rappresentarono tuttavia il primo tentativo concreto di definire contenuti, metodo e struttura del futuro rapporto differenziato.⁶⁰

Gli accordi preliminari concentravano inizialmente il confronto su un numero limitato di aree e rinviavano la definizione di molti aspetti alla prosecuzione del negoziato. Negli anni successivi le richieste regionali si ampliarono e furono predisposte bozze più articolate. Proprio questa evoluzione fece emergere una questione destinata a diventare centrale: se il riferimento costituzionale alle «materie» consentisse di trasferire in blocco tutte le funzioni riconducibili a una materia oppure imponesse una selezione più analitica delle funzioni da attribuire.

Un secondo nodo riguardava il rapporto tra intesa e legge parlamentare. Nel dibattito precedente alla legge n. 86/2024 venne discussa la possibilità di utilizzare, per analogia, il modello delle leggi di approvazione delle intese con le confessioni religiose. Tale accostamento non poteva però essere assunto come equivalenza giuridica automatica: l'articolo 116, terzo comma, disciplina un procedimento costituzionale distinto, che incide sull'allocazione di funzioni pubbliche e sul riparto delle competenze territoriali. La questione dell'effettiva

⁶⁰Accordi preliminari in merito all'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, Cost., sottoscritti il 28 febbraio 2018 dal Governo con le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

ampiezza del potere parlamentare sarebbe rimasta aperta sino alla legge del 2024 e alla successiva interpretazione della Corte costituzionale.

1.2. L'estensione dell'interesse regionale e la mancata conclusione delle trattative

Tra il 2018 e il 2019 l'interesse per l'articolo 116, terzo comma, si estese oltre le tre Regioni inizialmente protagoniste. Diverse Regioni approvarono atti di indirizzo, avviarono interlocuzioni con il Governo o formularono richieste di maggiore autonomia. Anche la Liguria si inserì in questa fase, con atti regionali che saranno esaminati specificamente nel capitolo dedicato al caso ligure.

L'ampliamento delle iniziative rese più evidente la necessità di regole comuni. In assenza di una disciplina generale, ogni negoziato rischiava infatti di sviluppare autonomamente criteri relativi all'oggetto del trasferimento, alla quantificazione delle risorse, alla durata dell'intesa e al coinvolgimento delle Camere. La questione non riguardava soltanto l'efficienza procedurale, ma l'eguaglianza delle condizioni costituzionali entro le quali le diverse Regioni potevano accedere alla differenziazione.

Il confronto rallentò negli anni successivi e non condusse all'approvazione di alcuna legge di differenziazione. La pandemia da COVID-19 spostò inoltre il centro dell'agenda istituzionale e rese particolarmente visibile, soprattutto in materia sanitaria e di protezione civile, la necessità di coordinare capacità territoriali ed esigenze unitarie. Non sarebbe corretto, tuttavia, individuare nella pandemia l'unica causa dell'interruzione: già prima del 2020 rimanevano aperti problemi politici, procedurali, finanziari e costituzionali.

2. Dalla necessità di una disciplina generale al disegno di legge Calderoli

La mancata conclusione delle precedenti trattative consolidò progressivamente l'idea che l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, dovesse essere preceduta o accompagnata da una disciplina legislativa generale. Una legge quadro non era espressamente richiesta dalla Costituzione come condizione di validità dell'articolo 116, ma poteva svolgere una funzione di uniformazione procedurale, fissando regole comuni per iniziativa, negoziato, LEP, finanziamento, monitoraggio e durata delle intese.

Il tema dei LEP acquistò in questa fase una posizione centrale. La legge 29 dicembre 2022, n. 197, legge di bilancio per il 2023, introdusse un procedimento per la determinazione dei livelli

essenziali delle prestazioni rilevanti ai fini dell'attuazione dell'autonomia differenziata. In attuazione di tale percorso venne istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, noto come CLEP. La ricostruzione di questo passaggio deve essere mantenuta distinta dalla successiva disciplina della legge n. 86/2024: il processo di ricognizione dei LEP era già stato avviato dalla legislazione di bilancio prima dell'approvazione della legge quadro.⁶¹

Nel 2023 il Governo presentò il disegno di legge promosso dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie Roberto Calderoli. Il testo fu esaminato dal Parlamento e subì modificazioni nel corso dell'iter. La legge definitiva, approvata il 19 giugno 2024, fu promulgata il 26 giugno 2024 come legge n. 86 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 28 giugno. Entrò in vigore il 13 luglio 2024.⁶²

È importante precisare la natura del provvedimento. La legge n. 86/2024 non attribuiva direttamente alcuna ulteriore funzione a una Regione. Essa disciplinava il procedimento attraverso il quale future leggi, ciascuna fondata su una specifica intesa tra Stato e Regione, avrebbero potuto realizzare la differenziazione. La legge n. 86 era dunque una legge generale di attuazione procedurale dell'articolo 116, terzo comma; le concrete attribuzioni avrebbero richiesto successivi procedimenti individuali.

3. La legge n. 86 del 2024 nel testo originario: struttura e logica

Nel testo entrato in vigore il 13 luglio 2024, la legge n. 86 era composta da undici articoli. La sua struttura può essere letta attraverso cinque nuclei: finalità e principi generali;

⁶¹Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 791 e seguenti; D.P.C.M. 23 marzo 2023, relativo al Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

⁶²Legge 26 giugno 2024, n. 86, pubblicata nella G.U. n. 150 del 28 giugno 2024 ed entrata in vigore il 13 luglio 2024.

procedimento di negoziazione e approvazione dell'intesa; disciplina dei LEP; trasferimento e finanziamento delle funzioni; durata, monitoraggio, garanzie finanziarie e disposizioni finali.⁶³

L'articolo 1 collocava espressamente l'attuazione dell'autonomia differenziata nel rispetto dell'unità nazionale, dell'unità giuridica ed economica, della coesione economica, sociale e territoriale, dell'insularità, dei principi di indivisibilità e autonomia, della sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e del principio solidaristico. La norma dichiarava inoltre la finalità di rimuovere discriminazioni e disparità nell'accesso ai servizi essenziali.

Questa formulazione è significativa perché mostra che la legge non presentava formalmente la differenziazione come obiettivo autosufficiente. Il trasferimento di autonomia veniva inserito in un sistema di principi che comprendeva anche coesione, solidarietà e garanzia dei servizi. Il problema costituzionale sarebbe stato verificare se i meccanismi concretamente previsti dagli articoli successivi fossero adeguati a realizzare tale equilibrio.

3.1. Il procedimento previsto dall'articolo 2

L'articolo 2 disciplinava il procedimento di approvazione delle intese. L'atto di iniziativa della Regione veniva trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Prima dell'avvio del negoziato il Governo informava le Camere e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. Il Presidente del Consiglio, o il Ministro delegato, avviava quindi il negoziato con la Regione interessata.

Nel testo originario, il negoziato poteva essere riferito a «materie o ambiti di materie». Questa espressione è uno dei punti che assumeranno maggiore importanza nella sentenza n. 192 del 2024: per comprendere la portata della decisione successiva occorre ricordare che il legislatore del 2024 aveva costruito il procedimento utilizzando come unità di riferimento non soltanto le singole funzioni, ma anche la materia o l'ambito di materia.

Lo schema di intesa preliminare, approvato dal Consiglio dei ministri, veniva trasmesso alla Conferenza unificata per il parere e successivamente alle Camere. Gli organi parlamentari

⁶³ Legge 26 giugno 2024, n. 86, testo originariamente vigente dal 13 luglio 2024 al 4 dicembre 2024.

competenti potevano esprimersi con atti di indirizzo. Il Presidente del Consiglio poteva anche non conformarsi a tali atti, ma doveva riferire alle Camere con adeguata motivazione. Conclusa questa fase, veniva predisposto lo schema di intesa definitivo.

L'intesa definitiva doveva essere deliberata dal Consiglio dei ministri e sottoscritta dal Presidente del Consiglio e dal Presidente della Regione. Il Consiglio dei ministri deliberava quindi il disegno di legge di approvazione dell'intesa, che veniva trasmesso alle Camere. In attuazione dell'articolo 116, terzo comma, la legge richiedeva la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Il rapporto tra intesa e legge parlamentare costituiva uno dei punti più delicati dell'intero procedimento. La formulazione legislativa fu interpretata da alcuni commentatori come fortemente vincolante per le Camere; altri sottolinearono invece che l'articolo 116, terzo comma, attribuisce comunque al Parlamento una potestà legislativa. La Corte costituzionale avrebbe successivamente chiarito che il ruolo delle Camere nella fase finale è pieno e non può essere ridotto a una mera ratifica. Questo profilo sarà analizzato nel capitolo V.

3.2. Schema del procedimento delineato dalla legge n. 86/2024

FASE	SOGGETTO PRINCIPALE	ATTO / ATTIVITÀ	FUNZIONE NEL PROCEDIMENTO
1. Iniziativa	Regione interessata	Atto di iniziativa, sentiti gli enti locali	Avvia il percorso ex art. 116, terzo comma
2. Informativa	Governo	Informativa alle Camere e alla Conferenza Stato-Regioni	Rende conoscibile l'avvio del negoziato
3. Negoziato	Presidente del Consiglio / Ministro e Regione	Confronto sui contenuti dell'autonomia richiesta	Definisce il perimetro della futura intesa
4. Schema preliminare	Consiglio dei ministri	Approvazione dello schema di intesa preliminare	Chiude la prima fase negoziale
5. Pareri e indirizzi	Conferenza unificata e Camere	Parere e atti di indirizzo	Inserisce il confronto interistituzionale e parlamentare
6. Intesa definitiva	Stato e Regione	Sottoscrizione dell'intesa	Fissa il contenuto concordato
7. Disegno di legge	Consiglio dei ministri	Deliberazione del ddl di approvazione	Porta l'intesa nella fase legislativa
8. Approvazione	Camera e Senato	Legge a maggioranza assoluta dei componenti	Attribuisce le ulteriori forme e condizioni di autonomia
9. Trasferimento effettivo	Stato e Regione	Atti e adempimenti previsti dall'intesa	Rende operative funzioni e risorse

Lo schema ha una funzione ricostruttiva: rende visibile che la legge n. 86 non configurava un trasferimento automatico. Tra l'iniziativa regionale e l'effettivo esercizio delle funzioni si collocavano un negoziato, passaggi presso le Conferenze e le Camere, un'intesa definitiva e una

legge statale rinforzata. La complessità del procedimento rispondeva alla particolare natura dell'atto finale, destinato a modificare in modo differenziato l'assetto delle competenze di una singola Regione.

4. I LEP nella legge n. 86/2024: condizione del trasferimento e nodo della delegazione legislativa

Il rapporto tra autonomia differenziata e livelli essenziali delle prestazioni era disciplinato soprattutto dagli articoli 3 e 4. La legge distingueva le funzioni riferibili a materie nelle quali erano individuati LEP da quelle per le quali tale previa determinazione non era prevista. Per le funzioni incidenti su diritti civili e sociali, il trasferimento doveva essere subordinato alla determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, secondo il sistema delineato dalla legge.

Nel testo originario, l'articolo 3 conferiva al Governo una delega legislativa per la determinazione dei LEP nelle materie indicate dalla stessa disposizione. Il punto era particolarmente sensibile perché il LEP non è un mero parametro tecnico: esso individua il nucleo di prestazioni che deve essere garantito sull'intero territorio nazionale e, quindi, incide direttamente sulla posizione dei cittadini e sull'entità delle risorse necessarie per renderne effettiva la tutela.

La legge cercava di collegare il procedimento di differenziazione alla previa definizione di tali standard. Tuttavia, proprio la struttura della delega e l'ampiezza dei criteri direttivi sarebbero state oggetto di una delle principali censure costituzionali. La Corte, come si vedrà nel capitolo successivo, dichiarerà illegittimo l'articolo 3, comma 1, ritenendo insufficientemente specificati i principi e criteri direttivi rispetto al numero e alla varietà delle materie interessate.⁶⁴

L'articolo 4 regolava il trasferimento delle funzioni. Per le funzioni relative a prestazioni concernenti diritti civili e sociali, il trasferimento era subordinato alla determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard. Il meccanismo rifletteva l'esigenza di evitare che la

⁶⁴Corte cost., sent. 3 dicembre 2024, n. 192, sulla delega contenuta nell'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024.

differenziazione precedesse la definizione della soglia uniforme di tutela che lo Stato deve garantire su tutto il territorio.

Un punto che richiede particolare precisione riguarda le cosiddette materie «non-LEP». Nel testo legislativo originario esisteva una distinzione operativa tra ambiti assoggettati alla previa determinazione dei LEP e altri ambiti. Non è però corretto trasformare questa distinzione in una regola secondo cui qualunque funzione ricadente in una materia classificata come non-LEP potesse essere trasferita senza ulteriori verifiche. La successiva sentenza n. 192/2024 chiarirà infatti che, se una specifica funzione incide su una prestazione concernente un diritto civile o sociale, il relativo LEP e il costo standard devono essere previamente determinati anche se la materia era stata qualificata legislativamente come «non-LEP».⁶⁵

5. Trasferimento delle risorse e finanziamento delle funzioni

L'articolo 5 affrontava il profilo finanziario del trasferimento. La norma prevedeva che l'intesa individuasse 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 n. 196 del 2009 e dei principi costituzionali in materia finanziaria.

Il punto deve essere letto insieme a quanto esaminato nel capitolo III. La compartecipazione non attribuisce alla Regione la titolarità del gettito prodotto sul territorio; costituisce una tecnica di finanziamento delle funzioni trasferite. La sua legittimità e sostenibilità dipendono dalla corretta determinazione delle risorse necessarie e dalla capacità del sistema di evitare scostamenti strutturali tra gettito attribuito e fabbisogno della funzione.

La legge prevedeva Commissioni paritetiche Stato-Regione con compiti connessi all'attuazione finanziaria e al monitoraggio. L'articolo 8 disciplinava le verifiche sugli oneri finanziari e sull'allineamento tra fabbisogni di spesa e andamento del gettito dei tributi compartecipati. Nel testo originario, in presenza di scostamenti, era prevista la possibilità di

⁶⁵Corte cost., sent. n. 192 del 2024: se una funzione compresa in una materia qualificata come «non-LEP» incide su una prestazione concernente un diritto civile o sociale, il trasferimento richiede la previa determinazione del relativo LEP e del costo standard.

variazioni delle aliquote di compartecipazione. Questo meccanismo sarà uno dei punti sui quali la Corte interverrà più nettamente, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'articolo 8, comma 2.⁶⁶

L'articolo 9 conteneva le clausole finanziarie generali. La legge affermava che dall'applicazione del provvedimento e di ciascuna intesa non dovessero derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e prevedeva garanzie per le Regioni che non fossero parte delle intese. Il principio di invarianza, tuttavia, non può essere letto come semplice formula contabile: deve essere coordinato con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse dell'articolo 119, quarto comma, e con la necessità di finanziare effettivamente i LEP.

Anche la previsione relativa al concorso delle Regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica sarebbe stata sottoposta al giudizio della Corte. Il capitolo successivo mostrerà come la sentenza n. 192/2024 abbia inciso su questo profilo, escludendo che la maggiore autonomia possa tradursi in una posizione di minore responsabilità rispetto agli obiettivi comuni di finanza pubblica.

6. Funzioni amministrative degli enti locali, durata e modificazione delle intese

L'articolo 6 si occupava delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni in attuazione dell'intesa e del loro eventuale conferimento a Comuni, Province e Città metropolitane, in coerenza con l'articolo 118 Cost. Il trasferimento regionale non doveva quindi necessariamente determinare una concentrazione delle funzioni nell'amministrazione regionale: continuavano a operare i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

L'articolo 7 disciplinava durata, modificazione e cessazione dell'intesa. La durata non poteva eccedere dieci anni; alla scadenza era previsto il rinnovo per un periodo analogo, salva diversa volontà dello Stato o della Regione manifestata nei termini stabiliti. Era inoltre possibile modificare l'intesa attraverso un procedimento coerente con quello previsto per la sua approvazione.

⁶⁶Legge n. 86 del 2024, art. 8, nel testo originario; Corte cost., sent. n. 192 del 2024, con riferimento all'illegittimità costituzionale del comma 2.

La disciplina contemplava anche strumenti di verifica e ipotesi di cessazione. La previsione di una durata determinata e di meccanismi di monitoraggio rifletteva l'idea che la differenziazione non dovesse essere considerata irreversibile: l'esperienza concreta dell'esercizio delle funzioni avrebbe dovuto poter essere valutata nel tempo.

La legge disciplinava inoltre gli effetti delle future intese sulla legislazione statale applicabile nel territorio della Regione differenziata. Anche questo profilo richiedeva attenzione, perché l'autonomia ex articolo 116, terzo comma, non determina la nascita di un ordinamento separato: modifica, nei limiti dell'intesa e della legge di approvazione, il riparto delle competenze e l'esercizio di determinate funzioni.

7. Le disposizioni per le Regioni non differenziate e gli interventi di coesione

Uno dei problemi più rilevanti del regionalismo differenziato riguarda gli effetti indiretti sulle Regioni che non sottoscrivono intese. La legge n. 86/2024 conteneva disposizioni volte ad affermare la salvaguardia delle risorse e dei meccanismi perequativi e richiamava la necessità di garantire i LEP sull'intero territorio nazionale.

L'articolo 10 si collocava in questa prospettiva, richiamando misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, nonché la rimozione degli squilibri economici e sociali. Tali finalità si collegano direttamente all'articolo 119, quinto comma, Cost., e mostrano che l'autonomia differenziata deve essere inserita in una politica complessiva di coesione territoriale, non valutata esclusivamente dal punto di vista della Regione che richiede ulteriori funzioni.

L'articolo 11 conteneva disposizioni transitorie e finali, tra cui la disciplina delle iniziative regionali già presentate prima dell'entrata in vigore della legge. La Corte costituzionale chiarirà successivamente che tale previsione non istituiva una corsia preferenziale sottratta alla nuova disciplina: le richieste già avviate dovevano essere esaminate secondo le pertinenti disposizioni della legge n. 86/2024.⁶⁷

⁶⁷Corte cost., sent. n. 192 del 2024, sulla disciplina transitoria dell'art. 11, comma 1, della legge n. 86 del 2024.

8. Quadro sintetico della legge n. 86/2024 nel testo originario

ARTICOLO	OGGETTO PRINCIPALE	PUNTO DA TENERE FERMO
Art. 1	Finalità e principi generali	Unità, coesione, solidarietà, sussidiarietà e disciplina generale della differenziazione
Art. 2	Procedimento di approvazione delle intese	Iniziativa regionale → negoziato → schema preliminare → Camere/Conferenze → intesa → legge
Art. 3	Determinazione dei LEP	Nel testo originario contiene la delega legislativa poi colpita dalla sent. 192/2024
Art. 4	Trasferimento delle funzioni	Per le funzioni incidenti sui diritti, collegamento con previa determinazione dei LEP e relativi costi/fabbisogni
Art. 5	Principi sul finanziamento	Compartecipazioni a tributi erariali come tecnica di finanziamento delle funzioni
Art. 6	Funzioni amministrative	Possibile allocazione agli enti locali secondo art. 118 Cost.
Art. 7	Durata e modificazione	Durata fino a dieci anni, rinnovo e strumenti di modifica/cessazione
Art. 8	Monitoraggio finanziario	Verifica oneri e, nel testo originario, riallineamento delle compartecipazioni
Art. 9	Clausole finanziarie	Invarianza finanziaria e tutela degli equilibri della finanza pubblica
Art. 10	Misure perequative e coesione	Interventi per sviluppo, coesione e rimozione degli squilibri
Art. 11	Disposizioni transitorie e finali	Regime delle iniziative pregresse e ulteriori disposizioni di coordinamento

La tabella consente di cogliere l'architettura originaria della legge senza anticipare il giudizio sulla sua conformità costituzionale. È proprio questa distinzione metodologica a rendere leggibile il passaggio successivo: la sentenza n. 192/2024 non interviene su un generico progetto politico, ma su singoli meccanismi normativi contenuti negli undici articoli della legge.

9. Le principali questioni controverse prima della sentenza n. 192/2024

Già durante l'iter parlamentare e immediatamente dopo l'approvazione, la legge n. 86/2024 fu oggetto di un confronto molto intenso. Per una ricostruzione scientificamente corretta è opportuno evitare di trasformare tali posizioni in conclusioni proprie della tesi: esse devono essere presentate come questioni controverse, distinguendo le finalità dichiarate dal legislatore, le critiche formulate da istituzioni e studiosi e, successivamente, ciò che la Corte costituzionale ha effettivamente deciso.

Un primo gruppo di questioni riguardava l'oggetto della differenziazione. Il testo legislativo utilizzava ripetutamente il riferimento a materie o ambiti di materie, alimentando il dubbio che il procedimento potesse condurre a trasferimenti molto estesi. La questione era strettamente connessa alla sussidiarietà: se l'autonomia deve migliorare l'allocazione delle funzioni, la giustificazione dovrebbe essere verificabile rispetto alla singola funzione e non soltanto rispetto a una materia considerata nel suo complesso.

Un secondo gruppo di questioni riguardava i LEP. Il problema non era soltanto stabilire quali materie fossero interessate dalla loro determinazione, ma definire con sufficiente precisione contenuto, criteri, costi standard e copertura finanziaria. La garanzia uniforme dei diritti richiede infatti che il LEP non rimanga una definizione astratta priva delle risorse necessarie alla sua effettiva erogazione.

Un terzo nodo era rappresentato dal ruolo del Parlamento. La natura pattizia dell'intesa poneva la questione di quanto spazio rimanesse alle Camere nella fase legislativa finale. La futura decisione della Corte chiarirà che l'articolo 116, terzo comma, non trasforma il Parlamento in un organo di mera ratifica e che il potere legislativo delle Camere resta pieno, pur all'interno di un procedimento costruito sulla previa intesa con la Regione.⁶⁸

Il quarto profilo riguardava il finanziamento. Come già illustrato nel capitolo III, il collegamento tra funzioni, fabbisogni e compartecipazioni doveva evitare sia il sotto-finanziamento sia l'attribuzione di risorse eccedenti il costo efficiente delle funzioni. La formulazione originaria dell'articolo 8, comma 2, avrebbe costituito uno dei punti più problematici proprio perché faceva riferimento ai «fabbisogni di spesa» e prevedeva un meccanismo di variazione delle aliquote di compartecipazione.

Infine, venivano discusse le conseguenze sistemiche della differenziazione: effetti sulle Regioni non differenziate, capacità dello Stato di finanziare le funzioni rimaste centrali, coordinamento della finanza pubblica, unità economica e giuridica e tutela della solidarietà interterritoriale. Queste questioni mostrano perché la legge n. 86 non possa essere studiata come

⁶⁸Corte cost., sent. n. 192 del 2024, in particolare sulla fase parlamentare prevista dall'art. 2 della legge n. 86 del 2024: il ruolo delle Camere nella fase finale si traduce in un potere legislativo pieno e non in una mera approvazione.

una semplice disciplina procedurale: le regole del procedimento incidono sul modo in cui vengono concretamente bilanciati autonomia e unità.

10. I ricorsi regionali alla Corte costituzionale

Dopo l'entrata in vigore della legge, le Regioni Puglia, Toscana, Campania e la Regione autonoma Sardegna promossero giudizi di legittimità costituzionale in via principale. I ricorsi non erano identici e investivano disposizioni e parametri differenti, ma nel loro complesso portarono davanti alla Corte gran parte dei nodi già emersi nel dibattito: oggetto del trasferimento, procedimento, ruolo del Parlamento, LEP, finanziamento, rapporti con le autonomie speciali e garanzie delle Regioni terze.⁶⁹

È metodologicamente importante non anticipare qui l'esito trasformando le censure delle Regioni in fatti accertati. Il ricorso esprime una contestazione di legittimità costituzionale; soltanto la decisione della Corte stabilisce se la censura sia fondata, non fondata o inammissibile e, in alcuni casi, quale interpretazione della norma sia necessaria per renderla conforme alla Costituzione.

La sentenza n. 192 del 2024, depositata il 3 dicembre 2024, non ha eliminato integralmente la legge n. 86/2024. Ha però dichiarato costituzionalmente illegittime alcune disposizioni, ha prodotto ulteriori caducazioni consequenziali e ha interpretato altre norme in modo costituzionalmente orientato. In particolare, la Corte ha affermato che il trasferimento deve riguardare specifiche funzioni legislative e/o amministrative e deve essere sorretto da una ragionevole giustificazione, fondata su un'idonea istruttoria alla luce del principio di sussidiarietà.⁷⁰

Questo passaggio segna il confine tra il presente capitolo e quello successivo. La legge n. 86 del 2024 rappresenta il primo tentativo organico di costruire una procedura generale per

⁶⁹Ricorsi delle Regioni Puglia, Toscana, Campania e della Regione autonoma Sardegna decisi con Corte cost., sent. n. 192 del 2024.

⁷⁰Corte cost., sent. n. 192 del 2024: il trasferimento ex art. 116, terzo comma, Cost. deve riguardare specifiche funzioni legislative e/o amministrative ed essere sorretto da ragionevole giustificazione, sulla base di un'idonea istruttoria alla stregua del principio di sussidiarietà.

l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma; la sentenza n. 192/2024 ne ridefinisce però aspetti essenziali. Per comprendere l'assetto oggi applicabile occorre quindi confrontare, disposizione per disposizione, il modello originario con quello risultante dal giudizio costituzionale.

11. Schema di raccordo: dal testo originario alla verifica della Corte

NODO	LEGGE N. 86/2024 ORIGINARIA	DOMANDA AFFRONTATA DALLA CORTE
Oggetto del trasferimento	Riferimenti anche a materie o ambiti di materie	La differenziazione può riguardare intere materie o deve essere costruita su specifiche funzioni?
Giustificazione	Procedimento negoziale disciplinato dalla legge	Quale ruolo svolge il principio di sussidiarietà e quale istruttoria è necessaria?
LEP	Delega e procedimento di determinazione	I principi e criteri della delega sono sufficientemente determinati?
Materie c.d. non-LEP	Possibilità di procedere senza previa determinazione generalizzata dei LEP	Che cosa accade se una specifica funzione incide comunque su un diritto civile o sociale?
Parlamento	Intervento nella fase preliminare e legge finale	Le Camere conservano un potere legislativo pieno?
Finanziamento	Compartecipazioni e riallineamento periodico	Il meccanismo garantisce efficienza, responsabilità e solidarietà?
Regioni terze	Clausole di salvaguardia e perequazione	Le risorse e i LEP restano garantiti anche fuori dalle Regioni differenziate?

Lo schema anticipa soltanto le domande interpretative, senza sovrapporre la legge originaria alla sentenza. Nel capitolo V ciascuno di questi nodi sarà esaminato sulla base del dispositivo e della motivazione della sentenza n. 192/2024, distinguendo con precisione: le disposizioni dichiarate illegittime; le norme rimaste in vigore ma sottoposte a interpretazione conforme; le questioni dichiarate non fondate o inammissibili; e, infine, l'assetto complessivo della legge dopo l'intervento della Corte.

CAPITOLO V

LA SENTENZA N. 192 DEL 2024 E IL NUOVO ASSETTO NORMATIVO DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

1. La sentenza n. 192 del 2024: funzione e portata della decisione

La sentenza n. 192 del 2024 costituisce il passaggio decisivo per comprendere l'attuale configurazione dell'autonomia differenziata. La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sui ricorsi promossi dalle Regioni Puglia, Toscana, Campania e dalla Regione autonoma Sardegna contro la legge n. 86 del 2024, non ha dichiarato illegittima la legge nel suo complesso. Ha invece operato un controllo selettivo sulle singole disposizioni, dichiarandone alcune costituzionalmente illegittime, modificandone altre attraverso pronunce parziali e fornendo per ulteriori norme un'interpretazione conforme alla Costituzione.

La decisione deve pertanto essere letta non come l'eliminazione del modello dell'autonomia differenziata, che trova direttamente il proprio fondamento nell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, ma come una ridefinizione delle condizioni alle quali tale modello può essere concretamente attuato.

Il punto di partenza della Corte è di carattere sistematico. La differenziazione non costituisce un fine autonomo né uno strumento attraverso il quale una Regione possa semplicemente acquisire il maggior numero possibile di competenze. La distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali deve essere orientata al bene comune, alla tutela dei diritti costituzionali e a un esercizio più adeguato ed efficiente delle funzioni pubbliche. In questa prospettiva assume un ruolo centrale il principio di sussidiarietà.

Questa impostazione consente di comprendere l'intera sentenza: la Corte non nega la differenziazione, ma la riconduce alla sua funzione costituzionale. La domanda non è quindi quanta autonomia possa essere trasferita, bensì quali funzioni sia ragionevole attribuire a una determinata Regione e perché il livello regionale risulti, per quelle funzioni, più adeguato.

2. Dalle «materie» alle specifiche funzioni

Uno degli interventi più significativi della sentenza riguarda l'oggetto dell'autonomia differenziata. La legge n. 86/2024 utilizzava in diversi punti formule riferite a «materie o ambiti

di materie», lasciando aperta la possibilità che il negoziato e la successiva intesa riguardassero complessi molto ampi di competenze.

La Corte ha ritenuto questa impostazione incompatibile con l'articolo 116, terzo comma. Il trasferimento deve avere ad oggetto specifiche funzioni, legislative e/o amministrative, e non può tradursi automaticamente nella devoluzione di una materia considerata unitariamente.

La conseguenza è sostanziale. La materia continua a individuare il perimetro costituzionale entro il quale può essere attivato l'articolo 116, terzo comma, ma non coincide con l'oggetto concreto del trasferimento. Quest'ultimo deve essere individuato a un livello più analitico, attraverso la selezione della funzione o del gruppo di funzioni che si ritiene opportuno attribuire alla Regione.

La Corte è intervenuta coerentemente su più disposizioni della legge: sull'articolo 1, comma 2; sull'articolo 2, comma 1, terzo periodo; sull'articolo 3, comma 3; e sull'articolo 4, comma 1, primo periodo, sostituendo alla logica delle materie quella delle specifiche funzioni.

3. Sussidiarietà, ragionevole giustificazione e istruttoria

Il passaggio dalle materie alle funzioni è strettamente collegato al principio di sussidiarietà. La Corte ha dichiarato illegittimo l'articolo 2, comma 1, primo periodo, nella parte in cui non richiedeva che l'iniziativa regionale fosse giustificata alla luce di tale principio.

Ne deriva che la richiesta di autonomia non può essere formulata come una rivendicazione generale. La Regione deve motivare perché una determinata funzione possa essere esercitata più adeguatamente a livello regionale. La differenziazione deve quindi essere sorretta da una ragionevole giustificazione, fondata su un'adeguata istruttoria.

L'istruttoria assume così una funzione costituzionale essenziale. Deve consentire di valutare caratteristiche territoriali, organizzazione amministrativa, capacità di esercizio della funzione, effetti sui cittadini, eventuali esigenze unitarie e conseguenze finanziarie. Non è sufficiente, pertanto, affermare che una funzione potrebbe essere gestita dalla Regione: occorre dimostrarne la ragionevolezza rispetto alla specifica realtà territoriale.

Questo principio sarà particolarmente importante nell'analisi del caso ligure. Le richieste della Regione Liguria non potranno essere valutate soltanto attraverso l'elenco delle competenze

rivendicate, ma dovranno essere lette funzione per funzione, verificando quale sia la giustificazione del trasferimento e se essa sia coerente con la sussidiarietà.

4. I limiti al trasferimento e le materie caratterizzate da forti esigenze unitarie

La valorizzazione della singola funzione non significa che tutte le funzioni astrattamente riconducibili alle materie indicate dall'articolo 116, terzo comma, siano necessariamente trasferibili. La sentenza sottolinea che, per alcune funzioni, possono prevalere esigenze di esercizio unitario.

Il principio di sussidiarietà opera infatti in entrambe le direzioni: può giustificare l'attribuzione di una funzione al livello regionale quando questo risulti più adeguato, ma può anche richiederne il mantenimento a livello statale quando la dimensione degli interessi coinvolti imponga un esercizio unitario.

Il giudizio deve pertanto essere concreto. La differenziazione non deriva automaticamente dalla collocazione di una materia nell'elenco costituzionale, ma dalla verifica della funzione richiesta e degli interessi coinvolti.

5. La disciplina dei LEP dopo la sentenza

Un secondo nucleo fondamentale della sentenza riguarda i livelli essenziali delle prestazioni. La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 3, comma 1, della legge n. 86/2024, relativo alla delega legislativa per la determinazione dei LEP, ritenendo insufficiente la definizione dei principi e criteri direttivi rispetto all'ampiezza e all'eterogeneità delle materie interessate.

L'intervento non si è limitato a questa disposizione. È stato dichiarato illegittimo anche il comma 7 dell'articolo 3, che affidava l'aggiornamento dei LEP a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, e sono cadute ulteriori disposizioni collegate alla disciplina divenuta inapplicabile per effetto della pronuncia.

Il dato è particolarmente importante: la Corte non afferma che i LEP siano superflui, ma, al contrario, ne rafforza la funzione costituzionale. Proprio perché incidono sulla garanzia dei diritti civili e sociali, la loro determinazione non può essere rimessa a una disciplina legislativa priva di principi e criteri sufficientemente definiti.

La successiva sentenza n. 10 del 2025, pronunciata sull'ammissibilità del referendum abrogativo, conferma la profondità dell'intervento, riferendosi espressamente alla legge n. 86 del 2024 «come risultante» dalla sentenza n. 192 del 2024.

6. Funzioni, diritti e distinzione tra ambiti LEP e non-LEP

La sentenza contribuisce inoltre a evitare una lettura eccessivamente rigida della distinzione tra materie LEP e materie non-LEP. Ciò che assume rilievo è ancora una volta la specifica funzione.

Se una funzione richiesta dalla Regione incide su una prestazione concernente un diritto civile o sociale, la necessità di garantire il relativo livello essenziale non può essere esclusa semplicemente perché la materia nella quale la funzione è collocata era stata qualificata legislativamente come non-LEP.

La verifica deve quindi essere funzionale e sostanziale. Questo raccordo tra specifica funzione e tutela dei diritti rappresenta uno degli elementi che collegano maggiormente la sentenza n. 192/2024 agli articoli 3, 117, secondo comma, lettera m), e 119 della Costituzione.

7. Il ruolo del Parlamento

Un altro nodo centrale riguardava il ruolo delle Camere nella fase di approvazione della legge di differenziazione. La natura pattizia dell'intesa aveva alimentato il dubbio che il Parlamento potesse essere chiamato a una sostanziale ratifica di quanto precedentemente concordato tra Governo e Regione.

La Corte ha escluso questa lettura. Nel pronunciarsi sull'articolo 2, comma 8, ha ritenuto le questioni non fondate nei sensi della motivazione, chiarendo che la fase parlamentare non può essere ridotta a un atto meramente formale.

La legge prevista dall'articolo 116, terzo comma, rimane una legge dello Stato. Il Parlamento esercita quindi la propria funzione legislativa e conserva la possibilità di non approvare il disegno di legge. La necessità dell'intesa impedisce, d'altra parte, di trasformare unilateralmente il contenuto pattuito in qualcosa di diverso senza riaprire il rapporto con la Regione.

Ne risulta un procedimento complesso nel quale elemento pattizio ed elemento legislativo devono convivere: l'intesa è costituzionalmente necessaria, ma non assorbe il potere delle Camere.

8. Il finanziamento: l'illegittimità dell'articolo 8, comma 2

La sentenza interviene in modo significativo anche sul meccanismo finanziario, confermando la stretta connessione tra autonomia delle funzioni e autonomia delle risorse già analizzata nel Capitolo III.

La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 8, comma 2, della legge n. 86/2024. La disposizione collegava la verifica finanziaria ai «fabbisogni di spesa» e consentiva, in presenza di determinati scostamenti, la variazione delle aliquote di compartecipazione.

La Corte ha rilevato il rischio che un simile meccanismo prendesse come riferimento la spesa effettivamente sostenuta, anziché un criterio standardizzato ed efficiente, finendo per cristallizzare la spesa storica o premiare comportamenti inefficienti.

Il significato della decisione non consiste nell'escludere la possibilità di utilizzare compartecipazioni ai tributi erariali. Il problema riguarda piuttosto il criterio attraverso il quale le risorse vengono dimensionate e successivamente adeguate. Il finanziamento deve mantenere una relazione con il costo efficiente della funzione e deve essere compatibile con responsabilità finanziaria, solidarietà ed equilibrio della finanza pubblica.

9. Il concorso agli obiettivi di finanza pubblica

La Corte ha inoltre dichiarato illegittimo l'articolo 9, comma 4, nella parte in cui configurava come facoltativo il concorso delle Regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica.

La maggiore autonomia non può determinare una posizione di minore responsabilità finanziaria rispetto alle altre Regioni. Il concorso agli obiettivi comuni deve avvenire su un piano di parità.

Anche questo passaggio mostra che l'autonomia differenziata non crea un sistema finanziario separato: le Regioni che ottengono ulteriori funzioni restano inserite nella finanza pubblica complessiva della Repubblica e nei relativi vincoli di coordinamento.

10. Le autonomie speciali e l'articolo 11, comma 2

La sentenza ha dichiarato illegittimo anche l'articolo 11, comma 2, che estendeva l'applicazione della disciplina alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.

La ragione è legata alla diversa fonte costituzionale delle rispettive autonomie. Le forme di autonomia speciale sono disciplinate da statuti adottati con legge costituzionale e non possono essere ampliate attraverso il procedimento ordinario costruito per le Regioni di cui all'articolo 116, terzo comma.

Il punto conferma la distinzione, già ricostruita nel Capitolo I, tra specialità originaria e differenziazione delle Regioni ordinarie.

11. Le disposizioni rimaste in vigore e le questioni non accolte

La portata della sentenza può essere compresa correttamente soltanto ricordando che la Corte non ha accolto tutte le censure formulate dalle Regioni ricorrenti.

Non è stata dichiarata illegittima la legge n. 86/2024 nel suo complesso. Sono rimaste operative numerose parti della disciplina procedurale e sono state dichiarate non fondate o inammissibili diverse questioni.

Tra queste assume rilievo la disciplina transitoria dell'articolo 11, comma 1. La Corte ha escluso che essa istituisse una corsia preferenziale per le Regioni che avevano già avviato iniziative prima della legge: la disposizione, al contrario, assoggetta anche tali richieste alle pertinenti regole della legge n. 86/2024.

Questo punto è rilevante per l'esame dei percorsi regionali già iniziati. Le iniziative anteriori non restano congelate nel regime precedente, ma devono essere ricondotte al quadro normativo risultante dalla legge e dalla sentenza.

12. Schema: dalla legge originaria al quadro risultante dalla sentenza

L. 86/2024 ORIGINARIA	SENT. 192/2024	QUADRO RISULTANTE
Riferimenti a materie o ambiti di materie	Illegittimità delle disposizioni che consentivano trasferimenti costruiti su tale base	Oggetto concreto: specifiche funzioni legislative e/o amministrative
Iniziativa regionale senza espresso vincolo di giustificazione ex sussidiarietà	Illegittimità parziale dell'art. 2, co. 1	La richiesta deve essere giustificata alla luce della sussidiarietà e fondata su idonea istruttoria
Delega al Governo per la determinazione dei LEP	Illegittimità dell'art. 3, co. 1 e caducazione di norme collegate	La determinazione dei LEP richiede una base legislativa costituzionalmente adeguata
Aggiornamento LEP mediante d.P.C.m.	Illegittimità dell'art. 3, co. 7	Non è utilizzabile il meccanismo previsto dalla norma annullata
Ruolo delle Camere nella legge finale	Questione non fondata nei sensi della motivazione	Il Parlamento esercita un potere legislativo effettivo; l'intesa resta necessaria
Adeguamento delle compartecipazioni sulla base dei fabbisogni di spesa	Illegittimità dell'art. 8, co. 2	Finanziamento da ricostruire secondo criteri coerenti con efficienza, responsabilità e art. 119 Cost.
Concorso delle Regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica configurato come facoltativo	Illegittimità parziale dell'art. 9, co. 4	Concorso doveroso su un piano di parità con le altre Regioni
Estensione della disciplina alle autonomie speciali	Illegittimità dell'art. 11, co. 2	Resta distinta la disciplina costituzionale delle autonomie speciali

13. Il significato complessivo della sentenza: differenziazione come tecnica di buona amministrazione

La sentenza n. 192/2024 restituisce all'autonomia differenziata una logica prevalentemente funzionale. La differenziazione non viene concepita come un premio attribuito a una Regione né come un meccanismo di appropriazione territoriale delle risorse fiscali, ma come una possibile diversa allocazione di funzioni pubbliche quando questa risulti giustificata e più adeguata.

Da questo punto di vista, il principio di sussidiarietà diventa il criterio di collegamento tra autonomia e interesse generale. La Regione deve dimostrare che l'esercizio differenziato della specifica funzione possa produrre un assetto migliore; lo Stato e il Parlamento devono verificare la compatibilità del trasferimento con esigenze unitarie, diritti, solidarietà e finanza pubblica.

Il modello risultante è quindi più selettivo rispetto a una lettura dell'articolo 116 fondata sulla devoluzione di blocchi di materie. La differenziazione diventa una scelta da motivare funzione per funzione.

14. Il quadro normativo dopo la sentenza n. 192/2024

Dopo la pronuncia non nasce automaticamente una nuova legge quadro. La legge n. 86/2024 continua a esistere, ma nel testo e nel significato risultanti dall'intervento della Corte.

La formula è stata confermata dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 10 del 2025, che individua come oggetto del giudizio referendario la legge n. 86 del 2024 «come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024».

Il diritto applicabile deve pertanto essere ricostruito attraverso la lettura congiunta dell'articolo 116, terzo comma, della legge n. 86 nelle disposizioni superstiti e della sentenza n. 192/2024. A ciò si aggiungono gli interventi legislativi necessari nei settori in cui la pronuncia ha eliminato meccanismi essenziali, in particolare con riferimento alla determinazione dei LEP.

Neppure questo quadro, tuttavia, attribuisce automaticamente autonomia a una Regione. L'effettiva differenziazione richiede ancora la selezione delle specifiche funzioni, la relativa istruttoria, il negoziato, l'intesa e la legge statale di approvazione a maggioranza assoluta.

15. Dalla sentenza al caso della Regione Liguria

La ricostruzione compiuta nei capitoli precedenti consente a questo punto di modificare il metodo con il quale deve essere analizzato il caso della Regione Liguria.

Non è sufficiente verificare quali materie la Regione abbia indicato nei propri atti o nelle interlocuzioni con il Governo. Occorre ricostruire quali specifiche funzioni siano effettivamente richieste; quali esigenze territoriali ne giustifichino l'attribuzione; quali funzioni incidano sui diritti civili e sociali e richiedano quindi la verifica dei LEP; quale sia il relativo fabbisogno finanziario; e quali effetti il trasferimento possa produrre sull'organizzazione regionale e sugli enti locali.

Il caso ligure diventa così un banco di prova concreto del modello delineato dalla Corte. La domanda non sarà se la Liguria possa ottenere «più autonomia» in astratto, ma se e a quali condizioni determinate funzioni possano essere esercitate a livello regionale in modo più adeguato, senza compromettere esigenze unitarie, tutela dei diritti, solidarietà e sostenibilità finanziaria.

È su questa base che dovrà essere costruito il capitolo dedicato alla Regione Liguria.

16. Conclusioni del capitolo

La sentenza n. 192 del 2024 rappresenta un momento di ridefinizione dell'autonomia differenziata. Essa non elimina l'articolo 116, terzo comma, né cancella integralmente la legge n. 86/2024, ma modifica profondamente il modello di attuazione costruito dal legislatore.

Il principale mutamento riguarda il passaggio dalle materie alle specifiche funzioni. A questo si collegano la necessità di una giustificazione fondata sulla sussidiarietà, l'importanza dell'istruttoria, il rafforzamento delle garanzie connesse ai LEP, il riconoscimento del ruolo legislativo del Parlamento e la correzione dei meccanismi finanziari incompatibili con i principi costituzionali.

L'autonomia differenziata risultante dalla sentenza assume quindi una struttura più selettiva e funzionale. Non è sufficiente individuare un ambito materiale nel quale la Costituzione consente la differenziazione: occorre dimostrare, per la specifica funzione, che il trasferimento sia costituzionalmente giustificato e finanziariamente sostenibile.

È questa configurazione, e non il testo originario della legge n. 86/2024 isolatamente considerato, a costituire il punto di partenza per l'analisi delle iniziative regionali successive e, in particolare, del caso della Regione Liguria.

CAPITOLO VI

IL PERCORSO DELLA REGIONE LIGURIA VERSO L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA: IL CASO DELLA PROTEZIONE CIVILE

1. L'evoluzione del percorso autonomista della Regione Liguria: dalle origini alla riattivazione del negoziato

Il presente capitolo conclude il percorso ricostruito nei capitoli precedenti attraverso l'esame del caso della Regione Liguria, con particolare attenzione alla richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in materia di protezione civile. L'obiettivo è ricostruire le principali tappe del procedimento e descrivere le funzioni oggetto del negoziato, alla luce della legge n. 86 del 2024 e della sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale.

Il percorso intrapreso dalla Regione Liguria per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si articola lungo un processo complesso le cui origini risalgono alla stagione di mobilitazione autonomista dell'autunno 2017. Sulla scia dell'impulso generato dai referendum consultivi tenutisi il 22 ottobre 2017 in Veneto e Lombardia e dal contestuale avvio delle trattative da parte dell'Emilia-Romagna, anche la Regione Liguria ha attivato formali iniziative.

Il caso ligure presenta particolare interesse perché consente di osservare il passaggio da una prima richiesta formulata prevalentemente per materie a un negoziato che, dopo la sentenza n. 192 del 2024, deve essere costruito sulle specifiche funzioni. La ricostruzione cronologica è quindi indispensabile anche per comprendere come siano cambiati, nel tempo, l'oggetto e il metodo della richiesta regionale.

1.1. La prima stagione negoziale: 2017-2019

L'iter istituzionale ligure si avvia ufficialmente il 28 dicembre 2017, data in cui la Giunta regionale approva la Delibera n. 1175, intitolata "Iniziative per l'attribuzione alla Regione Liguria di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

Attraverso questo atto, la Giunta ha conferito formale mandato al Presidente della Regione di avviare il confronto bilaterale con il Governo centrale, trasmettendo in pari data una nota formale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per richiedere l'avvio del tavolo negoziale e

prospettare l'opportunità di coordinarsi con il percorso già intrapreso da Lombardia ed Emilia-Romagna.

A seguito dell'atto d'impulso dell'Esecutivo e dei primi incontri esplorativi con il Sottosegretario di Stato per gli Affari Regionali (11 gennaio e 21 giugno 2018), ha fatto seguito il necessario passaggio di legittimazione democratica dinanzi all'Assemblea Legislativa. Il 23 gennaio 2018, il Consiglio Regionale Ligure ha approvato a maggioranza la Risoluzione n. 1/2018, confermando il mandato negoziale al Presidente della Giunta, definendo contestualmente le direttive metodologiche per la conduzione delle trattative. L'atto consiliare ha posto due vincoli decisivi:

Per dare operatività a tali indirizzi, la Giunta regionale ha strutturato un'articolata governance interna:

Con la **Decisione di Giunta n. 23 del 2018** la regione ha confermato l'intenzione di proseguire la trattativa bilaterale con il Governo, focalizzando l'interesse ad ottenere forme e condizioni particolari di autonomia in relazione alle materie Ambiente, Salute, Scuola e Lavoro, Infrastrutture, Logistica e Portualità, con riserva di estendere il negoziato alle ulteriori materie si assegna la delega politica e la responsabilità della conduzione del negoziato al Vicepresidente della Giunta regionale. Ha previsto inoltre il coinvolgimento degli Assessori competenti per materia e dei rispettivi Dipartimenti per la necessaria assistenza tecnica nonché l'istituzione di un Comitato tecnico-scientifico con il compito di formulare contributi in relazione alla definizione dei contenuti delle proposte oggetto del negoziato.

Con il **Decreto del Presidente della Giunta Regionale (D.P.G.R.) n. 475 del 2018**, è stato istituito il Comitato tecnico scientifico di cui al precedente punto, composto da dirigenti regionali ed esperti accademici, incaricato di redigere i dossier tecnici necessari a motivare il trasferimento di ciascuna funzione per ciascuna materia da presentare a Roma, per motivare le richieste di trasferimento.

Il 25 gennaio 2019, la Giunta ha approvato con la **DGR n. 34** "Documento di sintesi delle richieste di autonomia della Regione Liguria", ovvero una prima raccolta delle richieste della Regione, nelle materie Ambiente, Salute, Scuola e Lavoro, Infrastrutture, Logistica e Portualità, fornendo le ragioni idonee a dimostrare la ratio delle richieste e l'incremento di efficienza della gestione regionale rispetto a quella statale.

Tale delibera ha rappresentato la conclusione di un percorso di ampia condivisione del documento di sintesi approvato con n. 34/2019 sopra richiamata. Si sono svolti infatti numerosi Tavoli Tematici, presieduti dall'allora Vice Presidente Sonia Viale, di consultazione e approfondimento delle materie oggetto delle richieste di autonomia cui sono stati convocati e hanno partecipato Capigruppo consiliari, rappresentanti del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), rappresentanti delle Camere di commercio della Liguria, delle Autorità di sistema portuale della Liguria, delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL, di Confindustria Liguria, CNA Liguria, Confartigianato Liguria, Confcommercio-ASCAM Liguria, Confesercenti Liguria, Alleanza delle Cooperative e Forum Ligure delle Associazioni Familiari:

In questa prima fase, la Giunta ha circoscritto la propria istanza a un pacchetto di 9 materie:

- Ambiente e Governo del Territorio
- Salute
- Scuola
- Lavoro
- Infrastrutture, Logistica e Portualità
- Ordinamento della comunicazione
- Sport
- Sviluppo economico
- Coordinamento della Finanza Pubblica e del Sistema Tributario

I lavori del Comitato tecnico scientifico sono iniziati nell'agosto 2018 e, dopo una battuta d'arresto dovuta all'emergenza causata dal tragico crollo del Ponte Morandi, sono ripresi per affinare e concludere l'elaborazione di un documento sull'autonomia, da porre alla base della trattativa con il Governo.

L'attività istruttoria del Comitato Tecnico-Scientifico è confluita in due documenti fondamentali:

La DGR in oggetto ha conferito il mandato al Vicepresidente della Giunta regionale – allora Assessore Sonia Viale - di svolgere le necessarie consultazioni con il CAL e con i rappresentanti

delle realtà imprenditoriali, delle parti sociali e delle autonomie funzionali, assicurando il coinvolgimento dei Capigruppo consiliari in conformità a quanto stabilito con risoluzione del Consiglio regionale n. 1 del 23 gennaio 2018.

Inoltre, al termine della consultazione, prevedeva l'approvazione di un documento finale per il negoziato con il Governo per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116 Cost.

Il documento di sintesi è stato immediatamente sottoposto al vaglio degli enti locali liguri, ottenendo il 7 febbraio 2019 il parere favorevole espresso all'unanimità dal Consiglio delle Autonomie Locali (**Delibera CAL n. 2/2019**), confermando il pieno sostegno dei Comuni e delle Province liguri al progetto di decentramento.

Attraverso la **DGR n. 181** dell'8 marzo 2019, viene approvato il "Documento finale per il negoziato con lo Stato".

- Tavolo plenario (7 febbraio 2019)
- Tavolo tematico in materia di Scuola (14 febbraio 2019);
- Tavolo tematico in materia di Salute (15 febbraio 2019);
- Tavolo tematico in materia di Portualità (20 febbraio 2019);
- Tavolo tematico in materia di Infrastrutture (20 febbraio 2019);
- Tavolo tematico in materia di Ambiente (20 febbraio 2019);
- Tavolo tematico in materia di Beni culturali (21 febbraio 2019);
- Tavolo tematico in materia di Lavoro (21 febbraio 2019);
- Tavolo plenario (1 marzo 2019);
- Tavolo tematico in materia di Sviluppo Economico (6 marzo 2019);

In occasione del confronto e degli approfondimenti svolti è emersa l'opportunità di estendere la richiesta di autonomia anche alle materie ordinamento della comunicazione, ordinamento sportivo, professioni, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno dell'innovazione per i settori produttivi, produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, commercio con l'estero, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, con riserva di individuare

ulteriori aspetti che potrebbero emergere, anche nel corso delle trattative, e una più precisa definizione delle richieste sui temi individuati.

La delibera approva quindi un nuovo documento finale di sintesi delle richieste di autonomia al Governo, confermando la riserva di individuare ulteriori aspetti che potrebbero emergere, anche nel corso delle trattative, e una più precisa definizione delle richieste sui temi individuati:

- Ambiente e Governo del Territorio
- Salute
- Scuola
- Lavoro
- Infrastrutture, Logistica e Portualità
- Ordinamento della comunicazione
- Sport
- Sviluppo economico
- Coordinamento della Finanza Pubblica e del Sistema Tributario

La delibera conferma il mandato al Presidente e al Vice Presidente della Giunta Regionale di proseguire il confronto con il Governo volto a definire l'Intesa prevista dall'art. 116, comma 3 Cost e incarica la Direzione Generale Affari Legali e Legislativi e alla Vice Direzione Generale Presidenza di predisporre una bozza di Intesa, ed ogni altra documentazione a corredo, avente ad oggetto l'attribuzione alla Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia per le materie e con i contenuti riportati nel documento di sintesi con il supporto e la collaborazione dei Dipartimenti e delle Direzioni Generali per quanto di rispettiva competenza laddove necessario.

La fase compresa tra il 2019 e il 2024 è stata caratterizzata da un rallentamento del percorso, che ha riguardato anche le altre Regioni interessate. In quegli anni il negoziato si è confrontato con l'assenza di una disciplina statale uniforme del procedimento, con le questioni relative al finanziamento delle funzioni e alla determinazione dei LEP e, dal 2020, con le priorità

determinate dall'emergenza pandemica. Il percorso ligure è ripreso nel 2024, dopo l'approvazione della legge n. 86.

2. La riattivazione dell'iter e il negoziato 2024-2026

Successivamente alla entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, in data 8 luglio 2024, il Vicepresidente della Regione Liguria, con comunicazione indirizzata al Ministro per gli affari regionali e le autonomie ha trasmesso gli atti di iniziativa volti a riprendere il procedimento già avviato nel 2017 per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia, nel rispetto delle previsioni di cui alla legge n. 86 del 2024, partendo quindi dall'attribuzione di quelle materie per cui non è necessaria la previa individuazione dei LEP.

L'adeguamento dell'iniziativa ligure alla nuova cornice statale si è articolato attraverso una sequenza di atti istituzionali.

Nella seduta del 17 luglio 2024, la Giunta Regionale ha approvato la **DGR n. 707/24**, confermando l'interesse a conseguire l'autonomia differenziata ex art. 116, terzo comma, Cost. e riallineando la strategia regionale ai criteri fissati dalla L. 86/2024. Recependo la distinzione introdotta dalla legge statale, la Regione ha confermato un approccio graduale, decidendo di avvalersi della corsia procedurale accelerata per le funzioni c.d. "non-LEP" (affrancate dalla previa determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni)

L'8 luglio e il 26 luglio 2024, il Vicepresidente della Giunta regionale ha trasmesso al Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie due note ufficiali (integrate dalla nota formale del Presidente facente funzioni del 25 luglio 2024), richiedendo la formale riapertura delle trattative bilaterali. Nelle note si è manifestata la volontà di concentrare la prima fase negoziale su un pacchetto di sei materie "non-LEP" (commercio con l'estero, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, previdenza complementare e integrativa, professioni, protezione civile, rapporti internazionali e con l'Unione europea).

Il 26 luglio 2024, il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) della Liguria ha rilasciato parere favorevole all'unanimità (**Deliberazione CAL n. 12/2024**), riconfermando il pieno sostegno dei Comuni e delle Province liguri all'aggiornamento del dossier e alla ripresa del confronto con lo Stato.

In data 1° luglio 2024, 10 luglio 2024 e 25 luglio 2024, analoghe richieste finalizzate all'avvio del negoziato per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia sono state trasmesse rispettivamente dalle Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia. In questa seconda stagione negoziale, Regione Liguria ha scelto così di affiancare all'azione bilaterale un solido coordinamento strategico con le altre tre Regioni a statuto ordinario ad aver riattivato l'iter.

In data 24 settembre 2024, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie ha trasmesso ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica una nota al fine di informare le medesime Camere (ai sensi dell'articolo 2, comma 1, quinto periodo, della legge n. 86 del 2024) circa gli atti di iniziativa trasmessi dalle predette Regioni.

In data 3 ottobre 2024, è stata convocata la prima riunione congiunta tra il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e i rappresentanti delle quattro Regioni richiedenti dedicata alla definizione delle modalità organizzative per l'avvio dei negoziati a seguito degli atti di iniziativa trasmessi. All'esito della predetta riunione, è stato concordato di procedere alla costituzione di un tavolo congiunto di lavoro, al cui interno coinvolgere anche i rappresentanti delle amministrazioni statali competenti, partendo dalle materie oggetto di comune richiesta da parte di tutte e quattro le Regioni, affrancate dal vincolo dei LEP.

In data 11 novembre 2024 è stato, quindi avviato il lavoro del predetto tavolo congiunto di lavoro allo scopo di avviare il negoziato relativo all'attribuzione alle anzidette quattro Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nell'ambito della materia "protezione civile" di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

In data 19 novembre 2025, si è quindi proceduto alla sottoscrizione dell'accordo preliminare tra il Ministro per gli affari regionali e le autonomie - a tal fine autorizzato con delega dal Presidente del Consiglio dei ministri - e la Regione Liguria, quale primo passo lungo il percorso di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Il suddetto accordo preliminare ha impegnato il Governo e la Regione Liguria a concludere i negoziati già avviati ai fini dell'intesa, con riguardo a funzioni concernenti le materie "protezione civile", "professioni", "previdenza complementare e integrativa", nonché "tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica".

Tale accordo preliminare ha sancito che i negoziati avviati per il trasferimento delle funzioni nelle materie oggetto dell'accordo preliminare dovessero essere conclusi, nel rispetto delle

procedure previste dall'ordinamento regionale, entro il 31 dicembre 2025, al fine della predisposizione dello schema di intesa preliminare da sottoporre alla deliberazione del Consiglio dei ministri secondo quanto previsto dalla legge n. 86 del 2024 e in conformità a quanto stabilito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024.

Lo schema di intesa preliminare - predisposto al termine dei negoziati con la Regione Liguria – concerneva l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie “protezione civile”, “professioni” e “previdenza complementare e integrativa”.

Dopo questo percorso, con la deliberazione della Giunta regionale n. 52 del 19 febbraio 2026 sono stati approvati gli schemi di intesa preliminare riferiti alle suddette materie, definiti nell'ambito dei negoziati tra Governo e Regioni. Gli schemi di intesa preliminare approvati sono stati trasmessi al Consiglio regionale.

Secondo la procedura prevista dalla l. 86/2024, tali schemi preliminari sono stati sottoposti al parere della Conferenza unificata, reso nella seduta del 2 aprile 2026 (n. 43/CU e 39/CU) e successivamente trasmessi alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della l. 86/2024.

Sia il Senato (il 16 luglio 2026) sia la Camera dei Deputati (il 21 luglio 2026) hanno esaminato e approvato le risoluzioni relative agli schemi di intesa preliminare stipulati tra il Governo e la Regione, confermando il via libera del Parlamento al percorso per concedere maggiore autonomia alla Liguria.

Gli schemi sono stati quindi ulteriormente negoziati, anche alla luce degli atti di indirizzo parlamentari e delle integrazioni richieste, sino alla trasmissione alla Regione dei testi definitivi il 30 luglio 2026. Tali testi comprendono anche l'indicazione delle disposizioni di legge statale destinate a cessare di avere efficacia nel territorio regionale ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge n. 86 del 2024, e sono stati sottoposti alla fase regionale prevista dall'articolo 2, comma 5, della medesima legge.

A seguito dell'ulteriore negoziato concluso il 30 luglio 2026, il Ministero ha trasmesso gli schemi definitivi. Con **DGR n. 341** del 6 agosto 2026 la Giunta regionale ha proposto al Consiglio regionale la loro approvazione. Dopo la consultazione del Consiglio delle Autonomie locali e l'esame della I Commissione consiliare, il Consiglio regionale ha approvato la **proposta di deliberazione n. 29** nella seduta del 9 settembre 2026. Tale approvazione non conclude il

procedimento previsto dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: restano necessari i successivi passaggi statali e l'approvazione con legge a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere.

3. Dalle sei materie richieste nel 2024 ai quattro ambiti degli schemi definitivi

Nella ripresa del luglio 2024 la Regione aveva indicato sei materie qualificate, nella disciplina allora vigente, come non subordinate alla previa determinazione dei LEP: commercio con l'estero; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; previdenza complementare e integrativa; professioni; protezione civile; rapporti internazionali e con l'Unione europea. La Regione aveva inoltre mantenuto impregiudicata la possibilità di successive integrazioni.

Il negoziato successivo si è però concentrato su un perimetro più ristretto e più concreto: protezione civile, professioni, previdenza complementare e integrativa e tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica. Questo passaggio è rilevante alla luce della sentenza n. 192 del 2024: ciò che conta non è più l'etichetta generale della materia, ma la specifica funzione o il gruppo di funzioni oggetto di trasferimento, la relativa giustificazione alla luce della sussidiarietà e l'eventuale incidenza su prestazioni concernenti diritti civili o sociali.

3.1. Tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica

In materia di tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica la Regione Liguria potrà:

individuare in autonomia tariffe di rimborso e remunerazione differenti rispetto a quelle nazionali, da porre a carico del proprio bilancio, nel rispetto dei principi di definizione del sistema tariffario;

gestire in autonomia le risorse trasferite dallo Stato per gli investimenti sul patrimonio edilizio e tecnologico delle aziende del sistema sanitario regionale,

istituire e gestire fondi sanitari integrativi, previa iscrizione degli stessi nell'Anagrafe dei fondi sanitari;

destinare alle aziende e agli enti del servizio sanitario regionale risorse finanziarie finalizzate all'assunzione di personale sanitario;

allocare su altri ambiti della spesa sanitaria le risorse nazionali vincolate rispetto alle quali eventualmente risultassero economie da efficientamento in relazione alla singola finalità.

Lo schema definitivo sanitario va letto con particolare cautela, perché le facoltà riconosciute alla Regione operano entro vincoli nazionali e finanziari. Le misure non equivalgono a una regionalizzazione integrale del servizio sanitario: incidono su leve specifiche - tariffe, investimenti, fondi integrativi, personale e riallocazione di economie - e devono essere coordinate con i LEA, con l'equilibrio di bilancio e con i meccanismi di monitoraggio previsti dall'intesa.

3.2. Professioni

In materia di professioni, lo schema di intesa riconosce alla Regione funzioni normative e amministrative volte a disciplinare professioni di rilievo regionale - cioè legate al territorio e non già regolamentate dallo Stato (es. operatori turistici, ambientali, marittimi locali) – ad esclusione delle professioni ordinistiche, intellettuali, delle professioni sanitarie e relative attività tipiche. La Regione potrà creare albi/elenchi regionali validi solo in Liguria.

Inoltre, con l'intesa la Regione diventa autorità competente al riconoscimento delle qualifiche professionali conseguite in uno Stato UE, in uno Stato dello Spazio economico europeo o in Paesi terzi.

3.3. Previdenza complementare e integrativa

Infine, con riferimento alla previdenza complementare e integrativa la Regione potrà promuovere e finanziare forme di previdenza complementare e integrativa su base regionale anche attraverso la stipula di apposite convenzioni con fondi pensione già esistenti. La Regione potrà disciplinare il funzionamento delle forme di previdenza complementare e integrativa ad ambito regionale. La Regione rappresenterà i dipendenti pubblici liguri (Regione, enti locali, sanità) nella negoziazione per la stipula dei contratti o accordi collettivi con i fondi pensione a livello regionale.

4. La protezione civile come caso studio

Durante la riunione di avvio dei negoziati tra il Governo e le Regioni Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia, presieduta dal Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Roberto Calderoli, sono state concordate

le modalità di lavoro per procedere congiuntamente nel percorso, alla luce delle diverse richieste che sono pervenute (il Veneto chiedeva funzioni relative a 9 materie, la Lombardia 8, Liguria e Piemonte 6).

Nel tavolo congiunto il confronto è stato avviato, tra gli ambiti comuni alle quattro Regioni, dalla protezione civile. La scelta rispondeva alla presenza di tale ambito nei rispettivi dossier negoziali; dopo la sentenza n. 192 del 2024, tuttavia, anche le richieste riferite a materie non subordinate in via generale alla previa determinazione dei LEP devono essere esaminate con riferimento alle specifiche funzioni e ai loro effetti sui diritti e sulle esigenze unitarie.

La richiesta in materia di protezione civile riguarda specifiche funzioni di carattere organizzativo e operativo. Lo schema non trasferisce indistintamente l'intera disciplina della protezione civile e mantiene i raccordi con il sistema nazionale previsto dal decreto legislativo n. 1 del 2018. L'analisi deve quindi concentrarsi sulle singole funzioni attribuite e sulle condizioni previste per il loro esercizio.

La clausola di salvaguardia dell'architettura nazionale (D.Lgs. n. 1/2018): Il trasferimento differenziato opera nel costante rispetto dei principi fondamentali fissati dal Codice della Protezione Civile. Rimangono inderogabili la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza (con particolare riferimento al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco) e la catena di comando unitaria coordinata dal Dipartimento della Protezione Civile per le emergenze di rilievo nazionale (emergenze di tipo c ex art. 7 D.Lgs. n. 1/2018).

Inquadramento nella potestà concorrente (Art. 117, co. 3, Cost.): la Protezione Civile rientra tra le materie di legislazione concorrente. In questo ambito lo Stato fissa i principi fondamentali — riordinati nel D.Lgs. n. 1/2018 —, mentre la Regione esercita le funzioni relative alla programmazione territoriale, alla gestione delle Sale Operative e dei Centri Funzionali, nonché alla valorizzazione del volontariato organizzato.

La protezione civile presenta caratteristiche prevalentemente tecniche e operative e, nel negoziato avviato con le Regioni interessate, è stata individuata come uno degli ambiti comuni sui quali sviluppare il confronto. Ciò non esclude la necessità di verificare, per ciascuna funzione, il rispetto dei limiti costituzionali e dei meccanismi di coordinamento con lo Stato.

Il principio di **sussidiarietà** di cui all'articolo 118 Cost. costituisce uno dei criteri rilevanti per valutare l'allocazione delle funzioni amministrative. Nel settore della protezione civile, la

prossimità territoriale può assumere particolare rilievo nella gestione delle emergenze, fermo restando il necessario coordinamento con il sistema nazionale e la verifica dell'adeguatezza del livello di governo individuato.

La scelta di avviare il tavolo comune dalla protezione civile è comprensibile sotto il profilo negoziale, perché la materia era presente nelle richieste delle quattro Regioni coinvolte. Tuttavia, dopo la sentenza n. 192 del 2024, non è scientificamente corretto ricavare dalla sola qualificazione legislativa di una materia come “non-LEP” la trasferibilità immediata di qualunque funzione ad essa riconducibile. La Corte ha chiarito che, anche nelle materie non incluse nell'elenco legislativo dei LEP, se una specifica funzione incide su una prestazione concernente un diritto civile o sociale, il relativo LEP e il costo standard devono essere previamente determinati. Nel caso della protezione civile, pertanto, l'analisi deve concentrarsi sulle singole funzioni negoziate e sulla loro natura organizzativa, amministrativa o finanziaria.

4.1. I poteri di ordinanza in deroga per le emergenze regionali

L'analisi dell'articolato normativo dello Schema di Intesa Definitivo (Allegato A alla Proposta di Deliberazione al Consiglio Regionale **P.D.D. n. 29**, approvata con **DGR n. 341/2026**) evidenzia la portata dell'autonomia funzionale perseguita da Regione Liguria in materia di Protezione Civile.

Lo schema di intesa individua alcune ulteriori funzioni regionali rispetto al quadro ordinario delineato dal Codice della protezione civile (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1). Le disposizioni riguardano, in particolare, i poteri di ordinanza nelle emergenze regionali, le contabilità speciali, il ruolo del Presidente della Regione nelle emergenze nazionali circoscritte alla Liguria, il personale e la formazione, nonché alcuni profili relativi ai veicoli e ai conducenti. Di seguito tali aspetti sono esaminati in rapporto alla disciplina ordinaria.

Disciplina vigente

Assenza di potestà derogatoria sulle leggi statali: nelle emergenze di rilevanza regionale (eventi di tipo b ex art. 7, co. 1, lett. B del Codice di Protezione Civile) il Presidente della Regione non dispone della facoltà di emanare ordinanze in deroga alla legislazione statale vigente. Ogni intervento di somma urgenza, ripristino o messa in sicurezza doveva conformarsi alla normativa statale ordinaria o attendere la deliberazione dello stato di emergenza nazionale (tipo c) per accedere alle deroghe previste dalle Ordinanze del Capo Dipartimento (OCDPC).

Rigidità delle contabilità speciali: ai sensi dell'articolo 27 del Codice della protezione civile, l'apertura di contabilità speciali presso la Tesoreria dello Stato è prevista nel quadro degli interventi conseguenti alle emergenze di rilievo nazionale. Per le calamità di rilievo regionale, il regime ordinario non attribuisce alla Regione il medesimo strumento nei termini previsti dallo schema di intesa.

Durata delle contabilità speciali: nel quadro ordinario, la durata e la gestione delle contabilità speciali sono disciplinate dal Codice della protezione civile e dai relativi provvedimenti emergenziali. Lo schema di intesa introduce, per le funzioni considerate, una disciplina specifica entro i limiti temporali previsti dall'accordo.

Funzioni previste dallo schema di intesa

Potere di ordinanza in deroga (art. 2, commi 1-4): a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza regionale per gli eventi di rilievo regionale, il Presidente della Regione può adottare ordinanze specificamente motivate anche in deroga a disposizioni legislative statali, nei limiti e secondo le condizioni stabilite dall'intesa. In via ordinaria è prevista la previa autorizzazione del Consiglio dei ministri; nei casi di grave urgenza che non consentano di attendere tale deliberazione, l'ordinanza può essere adottata dopo aver sentito il Capo del Dipartimento della protezione civile ed è sottoposta al successivo controllo governativo secondo quanto previsto dallo schema.

Estensione temporale e contabilità speciali fino a 48 mesi (Art. 2, commi 2 e 5): le deroghe alla disciplina statale contenute nelle ordinanze regionali sono consentite per un tempo limitato, non superiore alla durata dello stato di emergenza regionale e, in ogni caso, contenuto nel limite massimo di due anni. Per assicurare la tempestività della spesa, le ordinanze regionali possono autorizzare l'apertura di contabilità speciali presso la Tesoreria dello Stato, la cui durata è estesa fino a un massimo di 48 mesi. A garanzia della trasparenza finanziaria, la Regione si obbliga a redigere cronoprogrammi mensili dell'utilizzo delle risorse da trasmettere alla Commissione Paritetica (art. 11), operando nei limiti della quota di fondi statali (D.L. 95/2025 e L. 199/2025) e regionali allo scopo destinate e sotto il controllo del MEF e della Corte dei Conti ex art. 27 Codice PC.

Controlimiti e garanzie governative (Art. 2, commi 1, 3 e 6-7): in coerenza con le indicazioni della Sentenza n. 192/2024 della Corte Costituzionale, il potere d'ordinanza incontra precisi

limiti materiali inderogabili: non può mai derogare alle norme penali, al Codice Antimafia (D.Lgs. 159/2011), ai principi generali dell'ordinamento giuridico, al diritto dell'Unione Europea e alle disposizioni dello stesso Codice della Protezione Civile. Il Governo conserva il potere di revocare l'autorizzazione ai sensi dell'art. 21-quinquies della L. 241/1990. Infine, le procedure istruttorie e l'individuazione delle prassi statali derogabili sono disciplinate da apposite Direttive ministeriali e Linee guida condivise (commi 6 e 7).

Il presidio della Corte dei Conti su contabilità speciali e ordinanze d'urgenza:

L'attribuzione di poteri straordinari in deroga e l'impiego di contabilità speciali fino a 48 mesi non determinano un'area priva di verifiche contabili. Al contrario, l'autonomia gestionale della Regione viene bilanciata da un rigoroso sistema di controllo e monitoraggio successivo, a tutela dell'equilibrio di bilancio e dei principi sanciti dagli articoli 81, 97, 100 e 119 della Costituzione:

Rendicontazione periodica obbligatoria: Per ogni contabilità speciale aperta presso la Tesoreria dello Stato e intestata al Presidente della Regione (o al Commissario delegato ex art. 3), sussiste l'obbligo di trasmettere i rendiconti finanziari alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti per la Liguria - ai sensi dell'articolo 27 del Codice della Protezione Civile (D.Lgs. n. 1/2018), della Legge n. 20/1994 e del D.Lgs. n. 123/2011.

Verifica del nesso di causalità e della legittimità della spesa: la Magistratura contabile e gli organi di controllo finanziario accertano la sussistenza del nesso di causalità tra l'evento calamitoso e gli interventi finanziati, verificando che le deroghe disposte dalle ordinanze regionali rimangano strettamente nei limiti delle risorse destinate al superamento dell'emergenza, sanzionando qualsiasi uso improprio o illegittimo dei fondi attraverso la contestazione della responsabilità contabile e del danno erariale.

Trasparenza e flussi informativi periodici (Artt. 2, 11 e 12 dell'Intesa): in attuazione dei criteri di trasparenza previsti dalla Sentenza n. 192/2024 della Corte Costituzionale e dalle Risoluzioni parlamentari (Doc. XXIV n. 45 e Doc. XVI n. 6), l'articolo 2, comma 5 dello Schema di Intesa stabilisce un doppio livello di controllo contabile:

Rendicontazione operativa mensile: la Regione è tenuta a predisporre cronoprogrammi di utilizzo delle risorse delle contabilità speciali, aggiornati con cadenza mensile e trasmessi alla

Commissione Paritetica Stato-Regione-Autonomie Locali (istituita dall'Art. 11), alimentando così il monitoraggio continuo sull'attuazione dell'accordo (previsto dall'Art. 12).

Vigilanza finanziaria di MEF e Corte dei Conti: in virtù del richiamo espresso all'articolo 27 del Codice di Protezione Civile, i rendiconti finanziari sono sottoposti alle verifiche del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Corte dei Conti, la quale riferisce annualmente alle Camere ex art. 8, comma 3, della Legge n. 86/2024 a garanzia dell'invarianza finanziaria e del rispetto dell'articolo 81 della Costituzione.

Nel complesso, il sistema delineato dallo schema associa agli strumenti di maggiore tempestività operativa specifici meccanismi di controllo e monitoraggio, finalizzati a garantire la tracciabilità della spesa e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

4.2. La gestione delle emergenze nazionali circoscritte alla Liguria e il commissario delegato

Disciplina vigente

Nomina del commissario delegato: nel sistema ordinario, per le emergenze di rilievo nazionale la gestione commissariale è definita nell'ambito dei provvedimenti adottati dalle autorità statali competenti secondo il Codice della protezione civile.

Lo schema di intesa interviene su questo assetto con l'obiettivo di rendere più diretto il raccordo istituzionale quando l'emergenza nazionale interessa esclusivamente il territorio ligure.

Funzioni previste dallo schema di intesa

Commissario delegato per le emergenze nazionali circoscritte alla Liguria (art. 3): lo schema prevede che, negli stati di emergenza di rilievo nazionale che interessano esclusivamente il territorio regionale, il commissario delegato sia il Presidente della Regione o altra persona da lui indicata, nel rispetto del quadro nazionale di protezione civile.

In attuazione dell'articolo 7, comma 3, della Legge 26 giugno 2024, n. 86 — che impone l'individuazione espressa delle disposizioni di legge statale destinate a perdere efficacia nel territorio regionale dall'entrata in vigore dell'intesa —, l'articolo 15 dello Schema di Intesa Definitivo e il relativo Allegato sanciscono la formale disapplicazione dell'articolo 25, comma 7, del Codice della Protezione Civile (D.Lgs. 2 gennaio 2018, n. 1). Nello specifico, viene

eliminata la norma statale nella parte in cui attribuiva al Dipartimento Nazionale la facoltà discrezionale di nominare un Commissario delegato diverso dal Presidente della Giunta Regionale. Attraverso questa abrogazione mirata, la discrezionalità statale viene sostituita dall'automatismo della carica, "blindando" sul piano giuridico l'esclusiva titolarità della funzione commissariale in capo al vertice regionale ed eliminando qualsiasi sovrapposizione o margine di incertezza nella catena di comando.

L'automatismo di nomina opera a condizione che l'evento calamitoso di rilevanza nazionale (tipo c) colpisca esclusivamente il territorio di Regione Liguria. Qualora la calamità presenti un impatto sovraregionale e coinvolga più Regioni, la catena di coordinamento resta affidata alla regia unitaria del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile. L'articolo 3 riconosce al Presidente della Regione la facoltà di indicare un soggetto diverso per lo svolgimento delle funzioni commissariali. Tuttavia, per preservare il leale coordinamento con lo Stato, tale designazione non è discrezionale, ma richiede il formale raggiungimento di una previa intesa con il Capo del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La previsione mira a rafforzare la continuità del raccordo tra il vertice regionale e la gestione commissariale, ferma restando la competenza statale relativa alla dichiarazione e al coordinamento delle emergenze di rilievo nazionale.

In stretta aderenza alla clausola di invarianza finanziaria (Art. 13 dell'Intesa e art. 9 L. 86/2024), l'articolo 3 stabilisce espressamente la totale gratuità dell'ufficio commissariale: al Presidente o alla persona da lui designata "non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spesa o altri emolumenti comunque denominati".

La disciplina prevista dallo schema mira quindi a rendere più diretto il raccordo tra il vertice regionale e la gestione commissariale quando l'emergenza nazionale è circoscritta al territorio ligure, mantenendo il coordinamento con il Dipartimento della protezione civile e la clausola di invarianza finanziaria.

4.3. Personale, contrattazione e formazione

Disciplina vigente

Vincoli ordinari sul reclutamento: il personale regionale di protezione civile è assoggettato alla disciplina generale applicabile al personale pubblico e ai relativi vincoli finanziari e

assunzionali. Lo schema di intesa introduce strumenti specifici per far fronte alle esigenze connesse alle emergenze, nei limiti delle risorse disponibili e dei vincoli di finanza pubblica.

Assenza di specificità contrattuale: gli operatori di Protezione Civile erano assimilati senza alcuna distinzione al restante personale amministrativo del comparto Funzioni Locali, in assenza di strumenti negoziali dedicati per remunerare la specificità delle mansioni, la reperibilità continuativa h24, la prontezza di disponibilità nei turni festivi e l'esposizione diretta al rischio durante le fasi di allerta meteo.

Formazione: nel quadro vigente la formazione degli operatori e del volontariato di protezione civile si inserisce nel sistema nazionale e regionale disciplinato dal Codice della protezione civile. Lo schema attribuisce alla Regione ulteriori spazi di programmazione e organizzazione dei percorsi formativi secondo quanto previsto dall'intesa.

Funzioni previste dallo schema di intesa

Deroga ai tetti assunzionali in caso di emergenza (Art. 4, c. 1, lett. a): in caso di necessità o urgenza, la Regione è autorizzata ad attivare procedure d'urgenza per il reclutamento a tempo determinato di personale tecnico e operativo, in deroga espressa ai tetti di spesa e ai vincoli assunzionali stabiliti dalla legislazione statale. Tale reclutamento d'urgenza è finanziato a valere sulla quota del Fondo regionale di protezione civile di spettanza della Regione (D.L. 95/2025 e L. 118/2025) e consente di potenziare immediatamente la Sala Operativa e di prestare ausilio tecnico ai Comuni dell'entroterra ligure.

Questa leva assunzionale consente di potenziare immediatamente la Sala Operativa e di prestare ausilio tecnico diretto ai Comuni minori dell'entroterra ligure privi di uffici tecnici interni.

La facoltà di derogare ai vincoli assunzionali per esigenze d'urgenza è estesa anche alla Città Metropolitana di Genova e alle Province liguri per il rispettivo personale di protezione civile, consentendo agli enti di area vasta di irrobustire gli organici tecnici per assistere i piccoli Comuni montani e costieri privi di uffici tecnici interni.

Sezioni contrattuali dedicate nel comparto Funzioni Locali (art. 4, comma 1, lett. b): lo schema prevede la possibilità di istituire, nell'ambito della contrattazione collettiva, apposite

sezioni contrattuali dedicate alla specificità professionale della protezione civile, secondo le modalità e nei limiti indicati nell'intesa.

Autonomia formativa e accreditamento (Art. 4, c. 1, lett. c): La Regione acquisisce la funzione di programmare ed erogare percorsi formativi, individuare e accreditare gli enti erogatori, definire i sistemi di credito e individuare i docenti per la formazione di operatori e volontari. L'esercizio di tale funzione si svolge nel rispetto di una Direttiva ministeriale ex art. 15 Codice PC (da adottarsi entro 60 giorni) e vede l'esclusione tassativa delle materie relative alla prevenzione e alla lotta attiva agli incendi boschivi (AIB) e relativo soccorso, riservate alla competenza statale. Le qualifiche e gli attestati rilasciati dalla Regione Liguria ottengono valore legale ed equipollenza su tutto il territorio nazionale.

All'esercizio delle funzioni di cui al presente articolo si provvede nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Nel complesso, l'articolo 4 attribuisce alla Regione strumenti organizzativi ulteriori in materia di personale, contrattazione e formazione, mantenendo espressamente il rispetto delle risorse disponibili a legislazione vigente e dei vincoli di finanza pubblica.

4.4. Veicoli e conducenti della protezione civile regionale

Disciplina vigente

Immatricolazione dei mezzi: nel regime ordinario, i veicoli impiegati dalla protezione civile regionale sono soggetti alla disciplina generale del Codice della strada. L'articolo 138 del d.lgs. n. 285 del 1992 detta una disciplina speciale per i veicoli e i conducenti delle Forze armate e di altri corpi e servizi indicati dalla legge; lo schema di intesa interviene estendendo alla protezione civile regionale alcune delle relative disposizioni.

Conducenti e abilitazioni: nel quadro ordinario trovano applicazione le disposizioni generali del Codice della strada e la normativa statale di settore. Lo schema di intesa estende alla protezione civile regionale specifiche disposizioni speciali, secondo le modalità previste dall'accordo.

Funzioni previste dallo schema di intesa:

Applicazione di disposizioni speciali ai mezzi della protezione civile regionale: lo schema prevede l'estensione di specifiche disposizioni dell'articolo 138 del Codice della strada ai veicoli e ai conducenti della protezione civile regionale, secondo le modalità attuative stabilite dall'intesa e dai successivi atti di raccordo con le amministrazioni statali competenti.

Conducenti e abilitazioni: l'intesa disciplina inoltre l'applicazione alla protezione civile regionale di specifiche disposizioni relative ai conducenti e alle abilitazioni di servizio. L'attuazione richiede il coordinamento con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti secondo quanto previsto dallo schema definitivo.

4.5. Profili finanziari, monitoraggio e Commissione paritetica

Sotto il profilo economico e contabile, gli articoli 12 e 13 dello Schema sanciscono la rigida clausola di invarianza finanziaria, stabilendo che l'attribuzione delle nuove forme di autonomia debba avvenire a "saldo zero" per il bilancio dello Stato. L'articolo 13 impone infatti che le funzioni trasferite siano integralmente finanziate mediante le risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente o iscritte nei bilanci della Regione e degli enti locali. Di conseguenza, l'Intesa non comporta alcun trasferimento di gettito di tasse statali né riconosce alla Regione il diritto di trattenere risorse tributarie: lo Schema di Intesa Definitivo per la Regione Liguria in materia di Protezione Civile persegue un'autonomia di natura esclusivamente funzionale, amministrativa e procedurale.

La disciplina finanziaria degli schemi definitivi è costruita nel rispetto della clausola di invarianza finanziaria e dei vincoli di finanza pubblica. L'attribuzione delle funzioni non equivale, pertanto, al riconoscimento alla Regione di un diritto a trattenere il gettito tributario prodotto sul territorio. Il finanziamento e il monitoraggio devono essere letti nel quadro della legge n. 86 del 2024 come risultante dalla sentenza n. 192 del 2024 e delle disposizioni contenute nell'intesa.

Sul piano della governance e del monitoraggio, l'articolo 11 dello Schema istituisce la Commissione Paritetica Stato-Regione-Autonomie locali composta, per lo Stato, da un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, da un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze, da un rappresentante ciascuno del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, del Ministro per la pubblica amministrazione, del

Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Ministro dell'interno, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, del Ministro delle imprese e del made in Italy e, per la Regione Liguria, da nove rappresentanti regionali, oltre che da un rappresentante designato dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e da un rappresentante designato dall'Unione delle province d'Italia (UPI).

Ai componenti della Commissione paritetica non spettano compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati. Al funzionamento della Commissione paritetica si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Tale Commissione provvede annualmente alle verifiche previste dall'articolo 8 della legge n. 86 del 2024:

alla valutazione degli oneri finanziari derivanti dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, garantendo l'equilibrio di bilancio. La Commissione paritetica fornisce alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari. Provvede altresì annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni. Qualora la suddetta ricognizione evidenzia uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili.

La Corte dei conti riferisce annualmente alle Camere sui controlli effettuati in base alla normativa vigente, con riferimento in particolare alla verifica della congruità degli oneri finanziari conseguenti all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia rispetto

agli obiettivi di finanza pubblica e al principio dell'equilibrio di bilancio di cui all' articolo 81 della Costituzione .

La dimensione temporale dell'accordo è disciplinata dall'articolo 14, che fissa la durata dell'Intesa in dieci anni. Alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, ferme restando le condizioni richieste e salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza.

5. Stato del procedimento al settembre 2026 e passaggi ancora necessari

Alla data del 21 settembre 2026, il dato istituzionale più recente è l'approvazione, da parte del Consiglio regionale della Liguria il 9 settembre 2026, degli schemi di intesa definitivi. Il procedimento non è tuttavia concluso. In base alla sequenza prevista dall'articolo 2 della legge n. 86 del 2024, lo schema definitivo approvato dalla Regione deve essere nuovamente sottoposto al Consiglio dei ministri, corredato della relazione tecnica; il Consiglio dei ministri delibera contestualmente il disegno di legge di approvazione dell'intesa; segue la sottoscrizione dell'intesa definitiva da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Giunta regionale e la trasmissione del disegno di legge alle Camere, chiamate a deliberare a maggioranza assoluta dei componenti ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Solo dopo la legge statale di approvazione dell'intesa potranno prodursi gli ulteriori effetti previsti: determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari all'esercizio delle funzioni, secondo le procedure applicabili, e adozione delle leggi regionali attuative. È dunque essenziale distinguere tra approvazione regionale dello schema definitivo e attribuzione effettiva dell'autonomia: nel settembre 2026 la Liguria si trova ancora all'interno del procedimento, non al suo termine.

6. Considerazioni conclusive

Il percorso della Regione Liguria mostra in modo particolarmente chiaro la trasformazione dell'autonomia differenziata da previsione costituzionale a procedimento amministrativo, negoziale e legislativo concreto. Dal 2017 al 2026 la richiesta regionale è passata attraverso fasi diverse, risentendo dell'evoluzione del quadro politico, della disciplina finanziaria, della legge n. 86 del 2024 e, soprattutto, della sentenza n. 192 del 2024.

La protezione civile rappresenta il caso maggiormente approfondito nel presente lavoro perché consente di osservare in concreto quali funzioni potrebbero essere esercitate dalla Regione in modo differenziato rispetto al regime ordinario: ordinanze per determinate emergenze regionali, gestione delle contabilità speciali nei casi previsti, disciplina del commissario nelle emergenze nazionali circoscritte al territorio ligure, strumenti relativi al personale e alla formazione, nonché alcuni profili riguardanti veicoli e conducenti. L'attenzione è quindi rivolta soprattutto al contenuto delle funzioni richieste e al loro inserimento nel sistema nazionale della protezione civile.

Il caso ligure mostra quindi come, dopo la sentenza n. 192 del 2024, il percorso di autonomia differenziata debba essere ricostruito con riferimento a specifiche funzioni e non come trasferimento indistinto di intere materie. Alla data considerata, tuttavia, l'approvazione regionale degli schemi definitivi non conclude il procedimento previsto dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e dalla legge n. 86 del 2024: restano necessari i successivi passaggi statali e parlamentari.

CONCLUSIONI

Il percorso ricostruito nel presente lavoro mostra come l'autonomia differenziata non possa essere compresa isolando l'articolo 116, terzo comma, dal complessivo sviluppo del regionalismo italiano. La possibilità di riconoscere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie rappresenta infatti l'esito di un processo molto più lungo, nel quale si sono progressivamente confrontate due esigenze costituzionali: valorizzare le autonomie territoriali e preservare l'unità della Repubblica, l'eguaglianza dei cittadini e la solidarietà tra territori.

L'analisi storica ha mostrato come il regionalismo italiano sia nato all'interno di uno Stato caratterizzato da una forte tradizione accentratrice. La Costituzione del 1948 introdusse un modello regionale innovativo, ma la sua concreta attuazione fu lenta e incompleta. Le riforme amministrative degli anni Novanta e, soprattutto, la revisione del Titolo V del 2001 modificarono profondamente questo equilibrio, rafforzando il ruolo delle Regioni e introducendo, con l'articolo 116, terzo comma, la possibilità di una differenziazione anche tra Regioni ordinarie.

La riforma del 2001, tuttavia, non definì compiutamente le modalità attraverso le quali questa possibilità avrebbe dovuto essere esercitata. Il lungo intervallo tra la revisione costituzionale e la legge n. 86 del 2024 dimostra la complessità del problema. L'autonomia differenziata coinvolge infatti simultaneamente il riparto delle competenze, la tutela dei diritti, l'organizzazione amministrativa, la responsabilità politica e il finanziamento delle funzioni.

Proprio il profilo finanziario ha mostrato come la differenziazione non possa essere separata dall'articolo 119 della Costituzione. L'attribuzione di nuove funzioni richiede risorse adeguate, ma l'autonomia finanziaria non coincide con l'indipendenza finanziaria né con la titolarità territoriale del gettito fiscale. Il sistema deve continuare a garantire perequazione, solidarietà e finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni.

La legge n. 86 del 2024 ha rappresentato il primo tentativo organico di disciplinare il procedimento di attuazione dell'articolo 116, terzo comma. Il suo significato non consiste nell'aver direttamente trasferito competenze alle Regioni, ma nell'aver costruito una cornice generale per le future intese. L'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 192 del

2024 ha tuttavia dimostrato che tale cornice non poteva essere applicata integralmente nella configurazione originaria.

La pronuncia costituzionale costituisce quindi il punto di svolta dell'intera ricostruzione. La Corte ha ricondotto l'autonomia differenziata a una logica funzionale: non trasferimento generalizzato di materie, ma attribuzione di specifiche funzioni legislative e/o amministrative, sostenuta da una ragionevole giustificazione e da un'idonea istruttoria alla luce della sussidiarietà. La differenziazione viene così collegata alla capacità di individuare il livello di governo più adeguato per l'esercizio della singola funzione.

Questa impostazione modifica anche il modo nel quale devono essere valutate le iniziative delle singole Regioni. La questione non può essere ridotta al numero delle competenze richieste. Occorre verificare, funzione per funzione, la presenza di esigenze territoriali specifiche, la capacità amministrativa necessaria, gli effetti sull'esercizio dei diritti, il rapporto con i LEP, il costo efficiente e le modalità di finanziamento.

Il caso della Regione Liguria assume, in questa prospettiva, un valore che supera la mera ricostruzione di una vicenda regionale. Il percorso, avviato nel 2017 e giunto nel settembre 2026 all'approvazione regionale degli schemi di intesa definitivi, consente di osservare concretamente la trasformazione richiesta dalla sentenza n. 192 del 2024: dalle materie alle specifiche funzioni. L'analisi della protezione civile mostra come il giudizio sulla differenziazione debba concentrarsi sulla giustificazione del singolo trasferimento, sulla capacità amministrativa, sui vincoli unitari e finanziari e sugli effetti attesi. Poiché il procedimento non è ancora concluso, tali effetti non possono essere considerati acquisiti: costituiscono l'oggetto del successivo monitoraggio qualora l'intesa venga definitivamente sottoscritta e approvata con legge dello Stato.

Il punto di equilibrio rimane quello tracciato dalla Costituzione. L'articolo 5 riconosce e promuove le autonomie locali nello stesso momento in cui afferma l'unità e indivisibilità della Repubblica. Gli articoli 116, 117, 118 e 119 traducono questo equilibrio in un sistema nel quale differenziazione, sussidiarietà, autonomia finanziaria, perequazione e tutela uniforme dei diritti non sono principi alternativi, ma elementi che devono operare congiuntamente.

Alla luce di questa ricostruzione, l'autonomia differenziata può essere letta non come una deroga all'unità della Repubblica, ma come uno strumento costituzionale la cui legittimità

dipende dal modo in cui viene concretamente utilizzato. La differenziazione è compatibile con l'unità quando consente un esercizio più adeguato delle funzioni senza indebolire la garanzia dei diritti, la solidarietà territoriale e la sostenibilità della finanza pubblica.

La sentenza n. 192 del 2024 rende questa condizione particolarmente evidente. Il futuro dell'articolo 116, terzo comma, non dipende soltanto dalla volontà politica dello Stato e delle Regioni, ma dalla capacità di costruire procedimenti fondati su istruttorie verificabili, funzioni precisamente individuate, risorse coerenti e garanzie effettive per tutti i cittadini.

È in questa tensione tra autonomia e unità, più che nella semplice estensione quantitativa delle competenze regionali, che si colloca il significato costituzionale dell'autonomia differenziata e, con esso, la possibilità di valutare la sua concreta applicazione alla Regione Liguria.

BIBLIOGRAFIA, GIURISPRUDENZA E FONTI

1. Fonti normative

- Costituzione della Repubblica italiana, in particolare artt. 3, 5, 76, 81, 114, 116, 117, 118, 119 e 120.
- Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.
- Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.
- Legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2, Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità.
- Legge 15 marzo 1997, n. 59.
- Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.
- Legge 5 maggio 2009, n. 42, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.
- Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.
- Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 791 e seguenti.
- Legge 26 giugno 2024, n. 86, nel testo originario e nel testo risultante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024.

2. Giurisprudenza costituzionale

- Corte costituzionale, sentenza n. 1146 del 1988.
- Corte costituzionale, sentenza n. 282 del 2002.
- Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 2003.
- Corte costituzionale, sentenza n. 118 del 2015.
- Corte costituzionale, sentenza n. 192 del 2024.
- Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 2025.

3. Documenti istituzionali e parlamentari

- Camera dei deputati, documentazione e dossier sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost. e sull'autonomia differenziata.

- Senato della Repubblica, documentazione parlamentare relativa alla legge n. 86 del 2024 e alla sentenza n. 192 del 2024.
- Accordi preliminari del 28 febbraio 2018 tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.
- Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), documentazione e rapporto finale.
- Commissione tecnica per i fabbisogni standard, documentazione istituzionale.

4. Studi e contributi

- Baldini, M.; D'Antoni, M.; Mazzaferro, C.; Rizzo, L.; Toso, S., Come si finanzia l'autonomia differenziata, *lavoce.info*, 28 novembre 2023.
- Bordignon, M.; Neri, M.; Orlando, T.; Turati, G., Autonomia differenziata senza autonomia fiscale, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 19 gennaio 2023.
- Bordignon, M.; Neri, M.; Rizzo, L.; Secomandi, R., Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 14 marzo 2023.