

POLITECNICO DI TORINO

DIPARTIMENTO INTERATENEO DI SCIENZE, PROGETTO E POLITICHE DEL TERRITORIO – DIST

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN PIANIFICAZIONE URBANISTICA, TERRITORIALE E PAESAGGISTICO AMBIENTALE

TESI DI LAUREA

UN REGIONALISMO DA RIPENSARE: LE PROSPETTIVE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Dalla costituente all'attuale dibattito: limiti e opportunità del regionalismo differenziato in relazione alla possibilità di ridefinire le competenze tra Enti territoriali e Stato in materia di governo del territorio



Relatore:

Mario Artuso

Angioletta Voghera

Correlatore:

Carlo Alberto Barbieri

Candidato:

Fabrizio Turello

Matricola S219618

SOMMARIO

SOMMARIO	3
ABSTRACT	6
ANALISI BIBLIOGRAFICA: SCELTA E TIPOLOGIA DELLE FONTI	11
INTRODUZIONE	15
1. UNITARIETÀ, FEDERALISMO E COSTITUZIONE INATTUATA	18
1.1 ITALIA: DA IDEA A NAZIONE. UN PROCESSO TRA UNITÀ E FEDERALISMO	19
1.2 LA COSTITUENTE E IL DIBATTITO COSTITUZIONALE INTORNO AL TITOLO V	28
1.3 L'ATTUAZIONE DELLA COSTITUZIONE E DEL TITOLO V (1948-1982)	39
1.4 IL DIBATTITO RIFORMATORE (1983-2025)	59
2. PAESAGGIO E TERRITORIO, TRA DICOTOMIA E BINOMIO	91
2.1 PAESAGGIO E TERRITORIO	101
2.2 IL GOVERNO DEL TERRITORIO: IL TRITTICO UNITO	110
2.3 RAFFICA REGIONALISTA	114
2.4 L'EVOLUZIONE DEI CONCETTI DI TUTELA, SALVAGUARDIA E VALORIZZAZIONE	118
2.5 IL QUADRO REGIONALE E LE SUE PROBLEMATICHE: ANALISI COMPARATIVA	120
2.6 SISTEMI COMPARATIVI DI PAESAGGIO: LE DIFFERENZA TRA ITALIA E FRANCIA	123
3. IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO. ESEGESI, COMPARAZIONE, LEP E FINANZA	126
3.1 GENESI E TELEOLOGIA COSTITUZIONALE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO	129
3.1.1 LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO E LA POTESTÀ REGOLAMENTATIVA	136
3.1.2 LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E LA POTESTÀ LEGISLATIVA	138
3.1.3 I PRINCIPI REGIONALISTI: AUTONOMIA STATUTARIA ART. 114	140
3.1.4 I PRINCIPI REGIONALISTI: AUTONOMIA AMMINISTRATIVA ART. 118	142
3.1.5 I PRINCIPI REGIONALISTI: L'AUTONOMIA FINANZIARIA ART. 119	144
3.1.6 I PRINCIPI REGIONALISTI: LEALE COLLABORAZIONE ART. 120	146
3.2 ARTICOLI 116-117 E FUNZIONAMENTO DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO	149
3.2.1 L'ARTICOLO 117 DELLA COSTITUZIONE ITALIANA	150
3.2.2 L'ARTICOLO 116, COMMA 3, DELLA COSTITUZIONE ITALIANA	152
3.2.3 REGIONALISMO DIFFERENZIATO: LE TIPOLOGIE DI MATERIE	153
3.2.4 REGIONALISMO DIFFERENZIATO: LE MATERIE DEVOLVIBILI	156
3.2.5 REGIONALISMO DIFFERENZIATO: ESEGESI E PROCEDURA EX L. 86/2024	158

3.3	I PRONUNCIAMENTI DELLA CORTE COSTITUZIONALE E I CONFLITTI	162
3.4	I CASI REGIONALI IN ESSERE DESCRIZIONE E COMPARAZIONE	165
3.4.1	REGIONALISMO DIFFERENZIATO: IL CASO DELL'EMILIA-ROMAGNA	178
3.4.2	REGIONALISMO DIFFERENZIATO: IL CASO DELLA LOMBARDIA	179
3.4.3	REGIONALISMO DIFFERENZIATO: IL CASO DEL VENETO	182
3.4.4	REGIONALISMO DIFFERENZIATO: LA COMPARAZIONE DEI TRE CASI	183
3.4.5	REGIONALISMO DIFFERENZIATO: IL PARTICOLARE CASO DEL PIEMONTE	187
3.5	IL REGIONALISMO ITALIANO COMPARATO CON I CASI EUROPEI	198
3.5.1	IL MODELLO FRANCESE, CENTRALISMO DECENTRAMENTO	198
3.5.2	IL MODELLO TEDESCO, FEDERALISMO E AUTONOMIA DEI LÄNDER	199
3.5.3	IL MODELLO SPAGNOLO, REGIONALISMO AUTONOMICO ASIMMETRICO.....	200
3.6	IL GOVERNO DEL TERRITORIO NEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO.....	203
3.7	IL FEDERALISMO FISCALE, LA FINANZA REGIONALE E I LEA-LEP	220
3.7.1	SPESA STORICA E SPESA STANDARD	227
3.7.2	I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI E DI ASSISTENZA	229
3.7.3	EVOLUZIONE DEL DEBITO PUBBLICO REGIONALE E DEGLI ENTI LOCALI	235
3.7.4	LA SPESA PUBBLICA SANITARIA, PIANI DI RIENTRO E COMMISSARI	238
3.7.5	IL DEBITO PUBBLICO REGIONALE CONSOLIDATO E LE PROSPETTIVE	241
3.8	IL REGIONALISMO MISURATO: L'ATTUAZIONE DEL PNRR E I FONDI EUROPEI	246
4.	INTERVISTE CONDOTTE PER FINALITÀ DI RICERCA	251
4.1	ARCH. CRIVELLO RENATO DIRIGENTE TECNICO CITTÀ DI CARMAGNOLA	252
4.2	DOTT. BRUNO ARMONE CARUSO SEGRETARIO CITTÀ DI CARMAGNOLA.....	259
5.	OLTRE L'INGEGNERIA COSTITUZIONALE: LA PROPOSTA DI RIFORMA SGI	266
5.1	LA SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA (SGI).....	268
5.2	GENESI DI MOTIVAZIONI DI UNA PROPOSTA DI RIFORMA.....	269
5.3	LA GEOGRAFIA COME METODO INNOVATIVO DI RIFORMA.....	271
5.4	PAESAGGIO E RELAZIONI GEOGRAFICHE COME STRUMENTI DI RIFORMA	274
5.5	IL RUOLO DELLE AUTONOMIE LOCALI NELLA PROPOSTA DI RIFORMA.....	276
5.6	IL PROGETTO DI RIFORMA DEL TITOLO V E I NUOVI ENTI LOCALI.....	278
5.7	DALL'ATTUALE ORDINAMENTO ALL'ITALIA DELLE 36 REGIONI	296
5.8	IL PROGETTO DI RIFORMA DEL TITOLO V E IL GOVERNO DEL TERRITORIO	300
5.9	PROPOSTA DI RIFORMA TRA FISCALITÀ E PNRR: LE PROSPETTIVE	302
5.10	GLI EFFETTI ATTESI DELLA RIFORMA	303

6.	CONCLUSIONI.....	307
6.1	SUPERAMENTO REGIONALISMO DIFFERENZIATO E NUOVO ASSETTO.....	307
6.2	RIORDINO DEGLI ENTI LOCALI E RIFORMA DELLA RAPPRESENTANZA	309
6.3	RAZIONALIZZAZIONE QUADRO NORMATIVO: LEGGI QUADRI E TESTI UNICI.....	311
6.4	LA RIFORMA DEL GOVERNO DEL TERRITORIO DAL PCTR AL PSC E AL POC	312
6.5	MONITORAGGI, AUDIT: TRANSIZIONE DIGITALE PER EFFICIENTARE LA PA	313
7.	BIBLIOGRAFIA E SITOGRADIA	319
7.1	BIBLIOGRAFIA.....	319
7.2	SITOGRADIA.....	325

ABSTRACT

Questa tesi si colloca nell'attuale dibattito sul *regionalismo differenziato* in Italia, affrontandone criticamente le implicazioni per la pianificazione territoriale, la tutela del paesaggio e l'organizzazione dello Stato. La ricerca nasce dall'assenza di una bibliografia specifica e monotematica sul tema, che rende necessaria una sintesi multidisciplinare tra approcci storici, giuridici, urbanistici, sociologici, geografici e ambientali. Attraverso l'analisi di fonti eterogenee, il lavoro ricostruisce il percorso storico delle Regioni italiane, dall'Italia preunitaria, passando per la loro istituzione nel 1948, alla riforma del Titolo V del 2001 e fino alle recenti proposte di autonomia differenziata avanzate da Regioni come Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, attualmente in una fase avanzata di discussione. A queste si aggiungono, inoltre, le successive proposte di differenziazione, tuttora in corso, da parte di Liguria e Piemonte.

L'obiettivo principale è proporre un modello alternativo all'attuale sistema regionalista, basato su un'organizzazione statale più efficiente ed equa. Il modello prevede il ripristino delle competenze legislative in capo allo Stato, con l'elaborazione di leggi quadro nazionali in materia di pianificazione territoriale e di tutela del paesaggio, possibilmente riorganizzando e riunendo le suddette materie in un'unica competenza, identificabile nel *governo del territorio*, oltre alla definizione di comuni Livelli Essenziali delle Prestazioni nelle varie materie, così da misurare costantemente l'efficacia di governo e di gestione da parte degli Enti locali superstiti.

In questo senso, dunque, si rende strettamente necessaria, oltre alla riorganizzazione del regionalismo, anche la riorganizzazione delle comunità, per mezzo dei Comuni, e una più efficiente e centralizzata gestione dell'azione della pubblica amministrazione, da attuarsi attraverso la transizione digitale, con opportuni strumenti di gestione, pianificazione e rendicontazione di tipo *data-driven*, nonché attraverso percorsi di *capacity building*, quali la riqualificazione del personale, per esempio. Le Regioni, rinnovate nella potestà legislativa, assumerebbero così un ruolo di coordinamento e controllo sovracomunale in materia di pianificazione del paesaggio e del territorio, assorbendo altri enti, tra cui, per esempio, le Autorità di bacino, elevandosi a una *conferenza dei servizi permanente*. Questo permetterebbe di costituire un unico grande

ente con cui interagire nei procedimenti amministrativi e autorizzativi. Altresì, tra le funzioni delle Regioni vi sarebbero quelle di gestione delle risorse idriche, boschive e territoriali-paesaggistiche. I Comuni, invece, sarebbero rafforzati sia attraverso il principio di sussidiarietà orizzontale, diventando i protagonisti della gestione del territorio e delle politiche locali, sia mediante una riorganizzazione nel loro numero e nelle loro dimensioni, al fine di migliorarne il processo di *policy-making* e l'efficienza nell'erogazione dei servizi ai cittadini.

La metodologia di ricerca e sviluppo della tesi adottata combina sei elementi: una ricostruzione storica delle trasformazioni istituzionali, un'analisi critica del glossario dei principali lemmi (paesaggio, ambiente, territorio, regionalismo) e delle loro implicazioni per le comunità e per l'organizzazione statale, un'analisi dell'art. 116, c. 3, della Costituzione e delle relative implicazioni, un'analisi delle proposte di regionalismo differenziato avanzate dalle Regioni e delle criticità emerse nella gestione del territorio, quali la frammentazione delle competenze e la mancanza di coordinamento tra i livelli di governo, un'analisi della proposta della Società Geografica Italiana di revisione del regionalismo italiano, analizzata con dovizia di approfondimenti puntuali e, infine, la riproposizione di due interviste con cinque domande coerenti con le tematiche principali di tesi.

Le conclusioni evidenziano la necessità di un sistema più centralizzato ma al contempo flessibile, in cui lo Stato definisca linee guida unitarie, lasciando ai Comuni e alle Regioni il compito di adattarle alle specificità locali. Ciò deve essere inserito in una generale riorganizzazione dell'impianto costituzionale in tema di Enti locali e di decentramento statale, nonché in un quadro capace di raccogliere le sfide della transizione digitale ed ecologica, al fine di favorire processi di raccolta e analisi dei dati, pratiche di governo basate sull'evidenza e l'impiego di strumenti di *digital twin* nei processi decisionali, rafforzando sia le fasi di progettazione sia quelle di monitoraggio, nonché le fasi di controllo interoperabile tra i diversi enti. Questo approccio, oltre a ridurre i costi e gli enti inutili, garantirebbe una maggiore efficienza nella pianificazione territoriale e una tutela più efficace del paesaggio e dell'ambiente, rispondendo alle esigenze delle comunità locali, anche in tempo quasi reale, e preservando l'unità nazionale.

Parole chiave:

Regionalismo differenziato, pianificazione territoriale, tutela del paesaggio, sussidiarietà orizzontale, riforma del Titolo V, autonomia regionale, governo del territorio.

English version

This thesis is situated within the current debate on differentiated regionalism in Italy, critically addressing its implications for spatial planning, landscape protection and the organization of the State. The research stems from the lack of a specific and single-theme body of literature on the subject, which makes a multidisciplinary synthesis between historical, legal, urban-planning, sociological, geographical and environmental approaches necessary. Through the analysis of heterogeneous sources, the study reconstructs the historical trajectory of the Italian Regions, from pre-unification Italy, through their establishment in 1948, to the reform of Title V of the Constitution in 2001, and up to the recent proposals for differentiated autonomy put forward by Regions such as Lombardy, Veneto and Emilia-Romagna, which are currently in an advanced stage of discussion. To these are also added the subsequent proposals for differentiation, still under way, submitted by Liguria and Piedmont.

The main objective is to propose an alternative model to the current regionalist system, based on a more efficient and equitable organization of the State. The model envisages the restoration of legislative powers to the State, with the drafting of national framework laws on spatial planning and landscape protection, possibly reorganizing and bringing together these matters under a single competence, identifiable as territorial governance, as well as the definition of common Essential Levels of Performance in the various fields, in order to constantly measure the effectiveness of governance and administrative management by the remaining local authorities.

In this perspective, therefore, in addition to the reorganization of regionalism, the reorganization of local communities through Municipalities also becomes strictly necessary, together with a more efficient and centralized management of public administration, to be implemented through the digital transition, with appropriate data-driven tools for management, planning and reporting, as well as through capacity-building pathways, such as, for example, the retraining of personnel. The Regions, renewed in their

legislative authority, would thus assume a role of supramunicipal coordination and control in the field of landscape and territorial planning, absorbing other bodies, including, for instance, River Basin Authorities, and thereby evolving into a permanent conference of services. This would make it possible to establish a single large entity with which to interact in administrative and authorization procedures. Moreover, among the functions of the Regions there would also be those relating to the management of water, forest and territorial-landscape resources. Municipalities, instead, would be strengthened both through the principle of horizontal subsidiarity, becoming the key actors in territorial management and local policies, and through a reorganization in their number and size, in order to improve their policy-making process and the efficiency of service provision to citizens.

The research and development methodology adopted in the thesis combines six elements: a historical reconstruction of institutional transformations, a critical analysis of the glossary of the main key terms (landscape, environment, territory, regionalism) and of their implications for communities and for the organization of the State, an analysis of Article 116, paragraph 3, of the Constitution and of its related implications, an analysis of the proposals for differentiated regionalism advanced by the Regions and of the critical issues that have emerged in territorial management, such as the fragmentation of competences and the lack of coordination between levels of government, an analysis of the proposal put forward by the Italian Geographical Society for the revision of Italian regionalism, examined with a wealth of detailed insights, and, finally, the re-presentation of two interviews consisting of five questions consistent with the main themes of the thesis.

The conclusions highlight the need for a more centralized yet at the same time flexible system, in which the State defines uniform guidelines, leaving Municipalities and Regions the task of adapting them to local specificities. This must be framed within a general reorganization of the constitutional framework concerning local authorities and State decentralization, as well as within a context capable of addressing the challenges of the digital and ecological transition, in order to foster processes of data collection and analysis, evidence-based governance practices and the use of digital twin tools in decision-making processes, strengthening both the design and the monitoring phases, as well as the phases of interoperable control among the different public bodies. This approach, in

addition to reducing costs and unnecessary entities, would ensure greater efficiency in spatial planning and a more effective protection of landscape and environment, responding to the needs of local communities, even in near real time, while preserving national unity.

Key words:

Differentiated regionalism, territorial planning, landscape protection, horizontal subsidiarity, reform of Title V, regional autonomy, territorial governance.

ANALISI BIBLIOGRAFICA: SCELTA E TIPOLOGIA DELLE FONTI

La bibliografia utilizzata per questa ricerca riflette, in un certo senso, il processo di ricerca e il percorso dialettico alla base del presente elaborato. Si tratta di un processo il cui fondamento metodologico è costituito, da un lato, dagli elementi di complessità nell'individuazione e nell'aggregazione delle fonti e, dall'altro, dalla multidisciplinarità del tema del *regionalismo differenziato* e della sua relazione con la pianificazione territoriale, la tutela del paesaggio e l'organizzazione dello Stato. La raccolta comprende 185 fonti, suddivise in 92 riferimenti bibliografici e 93 riferimenti sitografici, che spaziano da testi storici e giuridici a contributi accademici di urbanistica, scienze politiche, sociologia e studi ambientali. Questa eterogeneità risulta necessaria per affrontare un tema che, per sua natura, richiede un approccio integrato e trasversale.

Una delle principali caratteristiche della bibliografia è la differenziazione, qui di seguito articolata nelle sue tipologie fondamentali:

- *Differenziazione disciplinare.* La bibliografia include opere fondamentali di storia costituzionale (ad esempio, Ghisalberti, 1974; Martucci, 2002), che ricostruiscono il percorso delle istituzioni italiane dalla nascita dello Stato unitario alla riforma del Titolo V del 2001. A queste si affiancano contributi di diritto pubblico e scienze politiche (Zagrebelsky, 1986; Pasquino, 2011), che analizzano le dinamiche istituzionali e le riforme del sistema regionale. Non mancano testi di natura analisi giuridico-accademica (Settis, 2012) e testi di analisi in materia di pianificazione urbanistica, territoriale e paesaggistica (Moscarelli e Pileri, 2022; Salzano, 2003-2025), che approfondiscono le implicazioni del regionalismo sulla gestione del territorio e del paesaggio. In tale contesto, la pianificazione territoriale è assunta nel suo significato più ampio di governo del territorio, quale sintesi delle funzioni di indirizzo, regolazione e gestione delle trasformazioni spaziali. Infine, sono presenti studi di sociologia ed economia (Putnam, 1993; Viesti, 2018), che esplorano il rapporto tra autonomia regionale, sviluppo economico e coesione sociale;
- *Differenziazione temporale.* La bibliografia copre un arco temporale ampio, che va dal XIX secolo, con riferimenti al pensiero di Mazzini e Cattaneo,

fino ai più recenti dibattiti sull'autonomia differenziata (Legge Calderoli, 2024; sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale). Ciò consente di tracciare un quadro complessivo dell'evoluzione del regionalismo in Italia, evidenziando sia le continuità storiche sia le discontinuità introdotte dalle riforme più recenti.

Nonostante la scarsità, e ancor più la frammentarietà, della produzione letteraria sul tema, la presenza di contenuti talvolta ridondanti, nonché la mancanza di una bibliografia specifica e monotematica sul *regionalismo differenziato* in relazione alla pianificazione territoriale e alla tutela del paesaggio, la scelta delle fonti è stata guidata da criteri precisi, che hanno permesso di costruire un quadro solido e articolato. Nello specifico, si riportano le principali scelte operate:

- *Necessità di una sintesi multidisciplinare.* Il tema della ricerca richiede un approccio che integri diverse discipline, poiché il *regionalismo differenziato* non può essere compreso appieno senza considerare le sue implicazioni storiche, giuridiche, urbanistiche e sociali. La bibliografia scelta risponde a questa esigenza, offrendo una visione olistica del problema. In questo senso, a titolo di esempio, i lavori di Salvatore Settis (2012) forniscono una prospettiva critica sulla gestione del paesaggio, mentre quelli di Robert Putnam (1993) analizzano il ruolo del capitale sociale nelle dinamiche regionali;
- *Rilevanza delle fonti primarie e secondarie.* La ricerca si basa sia su fonti primarie (leggi, sentenze, documenti ufficiali) sia su fonti secondarie (testi accademici e saggi). Le prime, quali la Costituzione italiana, la Legge Calderoli (2024) e le sentenze della Corte costituzionale, forniscono un quadro normativo aggiornato e puntuale. Le seconde, come i contributi di Ghisalberti (1974), Martucci (2002) o in contributi dei diversi autori attivi su *Piemonte delle Autonomie* offrono interpretazioni e analisi critiche che arricchiscono la comprensione del contesto storico e istituzionale;
- *Adattabilità al tema della ricerca.* Nonostante molti testi non affrontino direttamente il tema del *regionalismo differenziato* in relazione alla pianificazione territoriale, essi sono stati selezionati per la loro capacità di fornire spunti utili e collegamenti trasversali, come nel caso dei lavori di

Settim (2012), seppur si concentrino su tematiche specifiche, quali la tutela del paesaggio e la pianificazione urbana, offrono comunque riflessioni critiche sulle politiche regionali e sulle loro conseguenze sul territorio.

La scelta di una bibliografia così vasta e differenziata presenta sia limiti sia opportunità. Da un lato, la mancanza di testi specifici sul tema ha richiesto un notevole sforzo di sintesi e di adattamento, con il rischio di frammentare l'analisi. Dall'altro, questa eterogeneità ha permesso di affrontare il problema da prospettive diverse, arricchendo la ricerca e offrendo spunti innovativi. Di seguito si propone una sintesi, in forma di analisi SWOT estremamente sintetica, della bibliografia individuata:

- *Limiti.* La principale difficoltà è stata quella di integrare fonti provenienti da discipline e metodologie diverse, cercando di mantenere un *fil rouge* coerente. Inoltre, alcuni testi, pur rilevanti, non affrontano direttamente il tema della ricerca, richiedendo un lavoro di interpretazione e di contestualizzazione. A ciò si aggiungono la frammentarietà delle fonti, che rende necessario un intenso lavoro di sintesi, reinterpretazione e messa in relazione dei contributi, infine, la cosiddetta *obesità informativa*, poiché spesso sono stati individuati numerosi contributi concentrati unicamente sui momenti topici del dibattito pubblico, a fronte di periodi non coperti da analisi sul regionalismo;
- *Opportunità.* La multidisciplinarità della bibliografia ha permesso di costruire un quadro complesso e articolato, che riflette la natura trasversale del tema. Inoltre, l'inclusione di fonti storiche, giuridiche e urbanistiche ha offerto una visione più completa delle implicazioni del *regionalismo differenziato*, evidenziandone al contempo opportunità e criticità.

La bibliografia individuata, pur nelle difficoltà legate alla scarsità di testi specificamente dedicati al tema, costituisce comunque un riferimento solido per lo sviluppo della ricerca. L'ampiezza delle fonti e la loro articolazione sul piano disciplinare e temporale permettono di affrontare il *regionalismo differenziato* da più angolazioni, mettendo in relazione approcci e letture differenti. In questo senso, l'impostazione adottata è coerente con l'obiettivo della tesi, che non è soltanto descrittivo, ma mira a

proporre un modello alternativo di organizzazione dello Stato, orientato all'efficienza, all'equità e alla sostenibilità, senza perdere di vista le esigenze delle comunità locali e la salvaguardia dell'unità nazionale.

In ultima istanza, è necessario precisare che, nell'elaborazione del presente testo, come da consuetudine metodologica ormai consolidata dal 2023 in materia di ricerca, si è fatto ricorso anche a strumenti di Intelligenza Artificiale (IA). Sebbene tali strumenti siano stati impiegati, è importante sottolineare che il loro utilizzo non è stato orientato alla sostituzione dell'elaborazione dialettica, interpretativa, redazionale e conclusiva umana, ma, al contrario, al supporto e all'efficientamento delle diverse fasi del lavoro, in particolare della ricerca bibliografica e del superamento della cosiddetta *sindrome del foglio bianco*. Ciò anche in considerazione del fatto che il sottoscritto è, dal 2010, uno studente-lavoratore e che, pertanto, l'efficienza rappresenta un valore imprescindibile sia per giungere alla conclusione del percorso accademico, fase piuttosto complessa e sofferta sin dal 2017, anno in cui esso si è interrotto, sia per l'elaborazione di un testo di buona qualità.

Gli strumenti di IA impiegati sono riconducibili esclusivamente a Google Gemini e ChatGPT. Oltre che per la ricerca bibliografica e per il superamento del blocco iniziale di scrittura, tali strumenti sono stati utilizzati per eseguire puntuali controlli grammaticali, ortografici, sintattici e di *consecutio temporum*. Nonostante ciò, il sottoscritto ha sempre provveduto a rileggere e a verificare criticamente le correzioni, nonché a compiere specifiche operazioni di analisi, verifica e selezione delle fonti, così da *non smarrire il punto fondamentale del progetto di tesi: fornire agli studenti strumenti per esercitare la capacità di pensiero critico*.

INTRODUZIONE

Nella moderna epistemologia, un buon studio non può prescindere dalla sua contestualizzazione storica e sociale, né dall'analisi del contesto entro cui si intende indagare il fenomeno. In virtù di questa premessa, si è scelto di condurre un'indagine storica che ricostruisse parte del processo costituente e costituzionale¹, al fine di analizzare le ragioni che spinsero i padri repubblicani a delineare una repubblica parlamentare, in cui il consenso dei senatori e dei deputati esprimesse il potere legislativo centrale, ma in cui il potere esecutivo fosse suddiviso tra il governo, la Pubblica Amministrazione e gli Enti locali, regioni escluse, poiché ad esse fu attribuita un potere legislativo di tipo residuale. In questo senso, i costituenti decisero di prevedere, ben prima dell'introduzione dei principi di ispirazione comunitaria ed europea come efficienza, sussidiarietà e adeguatezza, un'organizzazione dell'apparato pubblico nazionale dotata di organi intermedi con capacità legislativa, come appunto le Regioni.

Le Regioni rappresentano un'entità amministrativa e legislativa del tutto nuova rispetto alla storia italica e successivamente italiana². Nella logica dei costituenti, esse avrebbero dovuto garantire due obiettivi principali: da un lato, una maggiore efficienza e razionalità dei centri di potere periferico, collaterali alle strutture giurisdizionali di decentramento governativo, storicamente le provincie; dall'altro, un equilibrio di potere politico tra le forze partitiche che contribuirono alla nascita della neonata Repubblica. Questa fu una sfida ambiziosa e particolarmente impegnativa da concretizzare e portare a regime.

L'introduzione delle Regioni rispondeva anche alla necessità di armonizzare le entità amministrative minori, quali i Comuni, e di creare un punto di raccordo e mediazione coerente con quanto previsto dall'articolo 5 della Costituzione italiana³. Le Regioni, infatti,

¹ I due lemmi qui richiamati, *costituente* e *costituzionale*, non rappresentano una ripetizione superflua, ma si riferiscono a due momenti storici ben definiti e distinti del processo politico che portarono alla definizione e alla formazione delle dinamiche della prima fase della Repubblica italiana.

² Con italica ci si riferisce all'intero percorso storico preunitario, risalente alla formazione dei primi comuni e delle prime signorie, tra il 1100 e il 1350 circa.

³ «*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 e i metodi della sua legislazione alle esigenze*

avrebbero dovuto fungere da enti in grado di supportare i livelli inferiori e tutelare le autonomie locali. In questo contesto si inserisce il presente elaborato, che mira a descrivere gli attuali rapporti tra Stato⁴ e Regioni, intese come le principali portatrici di istanze e titolari di potere legislativo e amministrativo, la PA e gli altri Enti locali. L'analisi parte da un quadro storico, esaminando la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, il disegno di legge costituzionale Boschi-Renzi – poi divenuto legge e successivamente abrogato dal referendum del 4 dicembre 2016 – e la L. 56/2014 (*Legge Delrio*). Si giunge quindi alla recente riforma costituzionale approvata dal governo Meloni con la L. 86/2024 (*Legge Calderoli*), una riforma in senso regionalistico votato ad accentrare nel Governo le possibilità di sottoscrizione di accordi così da favorire, in questo particolare momento storico-politico, il *differenzialismo regionale*. Una legge, dunque, che ha suscitato numerose polemiche, nonché un giudizio di parziale incostituzionalità, come sancito dalla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale e dalla successiva del 2025 che, non ha ammesso il referendum in materia.

Il *focus* principale dell'elaborato è l'articolo 116 della Costituzione, che introduce il tema *dell'autonomia differenziata*. Questo articolo pone in evidenza il dualismo tra *government* e *governance*, in un contesto in cui i rapporti politici, lo scenario internazionale, la storia costituzionale e una Costituzione non ancora pienamente attuata delineano un complesso equilibrio di poteri tra Stato centrale ed Enti locali. Le richieste di maggiori competenze da parte delle Regioni, soprattutto quelle del Nord, si scontrano con un sistema statale ancora vincolato dalla dicotomia Governo-Parlamento, mai del tutto risolta nemmeno dalla L. 400/1988. Queste richieste toccano spesso materie complesse, come quelle inerenti al *governo del territorio*, che meriterebbero una gestione centralizzata e razionale, quanto meno nei suoi principi e nel suo glossario.

dell'autonomia e del decentramento» (Principi fondamentali, art. 5, Costituzione italiana, 1946–1947). Repubblica Italiana. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana*. Roma: Gazzetta ufficiale.

⁴ Con il lemma *Stato*, così riportato, si indica «*l'entità politica e giuridica, espressione organizzata della vita civile di una comunità nell'ambito di un dato territorio, sul quale esercita il potere sovrano*». Si tratta, dunque, di un riferimento allo Stato centrale italiano o alle entità precedentemente costituite e successivamente disciolte. Con il lemma *stato*, invece, il riferimento è alle istituzioni di organizzazione governativa dei territori della nazione; in luogo di esso sono spesso utilizzate le espressioni Enti locali o istituzioni. È evidente che, pur potendo essere impiegati come sinonimi in virtù della comune area semantica, questi termini presentino definizioni tecniche differenti a seconda del contesto.

Le materie relative al paesaggio, al territorio e all’ambiente, qui raggruppate nel moderno concetto di *governo del territorio*, richiedono una regolamentazione uniforme a livello nazionale per superare conflitti interpretativi e applicativi. Una legge quadro parlamentare potrebbe rappresentare lo strumento più efficace per garantire il valore della *publica utilitas* come bene supremo e universale rispetto alla proprietà privata.

L’elaborato mira, dunque, a individuare alternative al sistema attuale, in cui le competenze siano assegnate razionalmente e uniformemente. L’obiettivo è superare le interpretazioni frammentarie, evitando che i rapporti tra Stato e Regioni siano definiti unicamente attraverso sentenze della Corte costituzionale, ma piuttosto dalla forza della legge in un clima di reciproca e stabile collaborazione tra le diverse istituzioni. Infine, si propone di stabilire un equilibrio tra le peculiarità dei territori regionali e un impianto normativo nazionale coerente per mezzo di apposite *leggi quadro* che possano uniformare – almeno sotto l’aspetto del glossario – le diverse leggi regionali in materia di *governo del territorio*.

In chiusura, è necessario sottolineare la difficoltà incontrata nel reperire fonti integrate. Mentre ogni tema trattato dispone di una vasta bibliografia, manca un’analisi olistica che colleghi autonomia differenziata, territorio e fiscalità. Nonostante tali limiti, si è cercato di ricostruire un quadro bibliografico solido, suddiviso in tre filoni: il percorso storico-costituzionale, l’analisi filosofico-gnoseologica di territorio e paesaggio, e lo studio dell’*autonomia differenziata*. Questi tre filoni vengono messi a sistema per delineare una possibile strada futura che possa ridefinire i rapporti tra Stato e Regioni, basandosi su norme chiare, univoche e condivise.

1. UNITARIETÀ, FEDERALISMO E COSTITUZIONE INATTUATA

Questo primo capitolo si propone di ricostruire il processo storico che ha accompagnato la formazione e la fondazione dello Stato e della nazione italiana in epoca preunitaria, seguito dalla successiva fase di rifondazione costituzionale. Tale dibattito ha portato alla redazione della Carta fondata della Repubblica Italiana, la Costituzione, che ha definito una nuova identità nazionale e una rinnovata organizzazione dello Stato. La ricostruzione storica, quindi, deve necessariamente affrontare da un lato le questioni relative alle istituzioni di governo⁵ e, dall'altro, le pratiche di governabilità⁶, ponendo particolare attenzione all'interazione tra istituzioni pubbliche e private, centrali e locali, nazionali e infranazionali.

L'analisi del filone storico riveste un'importanza centrale poiché, attraverso la descrizione dei fatti⁷, è possibile comprendere le dinamiche del presente e le motivazioni che hanno guidato la costruzione dell'attuale impianto istituzionale e delle relazioni tra le istituzioni stesse. Diventa quindi imprescindibile descrivere, con un metodo eziologico, i contesti e le ragioni che hanno condotto il dibattito preunitario e prerepubblicano a scegliere una forma di Stato centralista durante la fase monarchica, anziché federalista. Questa scelta appare particolarmente significativa alla luce delle profonde differenze sociali, culturali e politico-istituzionali esistenti nei singoli regni e signorie dell'Italia post-restaurazione viennese.

La forma di Stato monarchico centralista, adottata nella fase post-unitaria, ha influenzato successivamente la configurazione dello Stato repubblicano. Quest'ultimo, inizialmente strutturato come uno Stato prevalentemente centralista, ha

⁵ Nel moderno lessico, denominato anche *government*, non ci si orienta esclusivamente verso un'epistemologia di matrice internazionale, ma si mira a individuare un nuovo lemma capace di descrivere le complessità e le esigenze di aggiornamento che le istituzioni si trovano ad affrontare nell'interazione tra più livelli di governo del territorio e della società – *multi-level government*. Il lemma in questione sarà pertanto richiamato all'interno del presente testo in sostituzione del concetto sopra richiamato.

⁶ *Ibidem*, con la differenza che *governance* tende a esprimere, sul piano epistemologico, la nuova complessità dei rapporti e delle interazioni multilivello tra attori diversi per natura ed estensione (verticali o orizzontali, nazionali o internazionali, pubblici o privati). Il presente lemma sarà dunque richiamato nel testo in sostituzione del medesimo concetto.

⁷ Nel lessico storico, assumono la connotazione di fatto quegli eventi o quelle conseguenze che si sono già verificati in un periodo passato.

progressivamente evoluto la sua organizzazione, culminando nel 1977 con la transizione verso un modello definito *regionalista*. È proprio in questo quadro che il presente capitolo si inserisce, con l'obiettivo di indagare e comprendere le ragioni alla base della moderna organizzazione dello Stato, gettando le basi per un'analisi più approfondita delle interazioni tra Stato e Regioni.

Particolare attenzione è stata riservata alle trasformazioni che il regionalismo italiano ha subito dalla sua attuazione nel 1977 fino alle più recenti discussioni del 2025, che hanno visto un intenso dibattito pubblico e istituzionale sul tema dell'autonomia differenziata, culminato nella controversa approvazione della cosiddetta Legge Calderoli e nelle successive sentenze della Corte costituzionale.

1.1 ITALIA: DA IDEA A NAZIONE. UN PROCESSO TRA UNITÀ E FEDERALISMO

L'Italia, così come la conosciamo oggi, nonostante i suoi oltre centocinquanta anni di esistenza, rappresenta, rispetto ad altre nazioni europee, una giovane nazione sovrana. Essa vanta una storia di lungo periodo, intrecciata a vicissitudini che hanno profondamente influenzato la costituzione del Regno d'Italia, la sua nascita come Stato e la sua evoluzione come società nelle molteplici sfaccettature, giungendo alla definizione di nazione. È a partire dalla nascita del Regno d'Italia, frutto del Risorgimento ottocentesco e del dibattito che accompagnò tutta la fase costitutiva della Monarchia nei suoi aspetti organizzativi e sociali, che prende avvio l'analisi delle ragioni storiche e politiche che hanno definito la forma istituzionale del regno. Tali ragioni, nel volgere della prima metà del Novecento, hanno influenzato anche la nascita della Repubblica Italiana.

Al centro di questa analisi si colloca il cosiddetto *paradigma Metternich*⁸, che definì stoicamente la regione italiana, alla fine dell'epoca napoleonica, come una mera *espressione geografica*. Questo paradigma sintetizzava l'idea che l'Italia, priva di una sintesi

⁸ Klemens von Metternich (1773–1859), cancelliere austriaco di fama europea, al quale si deve la convocazione del Congresso di Vienna (1815) e la successiva suddivisione dei territori europei attraverso i trattati stipulati tra le grandi potenze a conclusione del congresso. Il riferimento qui è al testo di Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore.

tra identità politica e culturale – cosiddetta *bandiera* –, non fosse in grado di evolversi in uno Stato sovrano né di sviluppare una coesione nazionale. Tuttavia, questa visione era viziata da due fallacie fondamentali⁹:

- *Un'interpretazione oligarchica dell'Europa post-rivoluzionaria.* Il continente veniva concepito come un terreno di contesa tra le grandi potenze, in una fase di ricostruzione politica e militare antifrancese, che escludeva regni minori o istanze di indipendenza già emergenti;
- *Anacronismo analitico rispetto al contesto sociopolitico europeo.* Si trascurava l'impatto delle trasformazioni ideologiche dell'Illuminismo e della Rivoluzione francese, che avevano introdotto nuove concezioni di Stato e nazione. L'Illuminismo, evolutosi nel giacobinismo, negava ogni forma di federalismo e autonomismo in favore di un assoluto centralismo, pur stimolando parallelamente i movimenti liberali europei verso l'indipendenza.

Nella visione *metternichiana*, l'Italia appariva come un terreno di contesa tra l'asse austro-francese e l'ingerenza britannica, un mosaico frammentato di regni e signorie mantenuto in divisione per preservare l'equilibrio geopolitico europeo secondo la logica del *dividi et impera*¹⁰. Tale volontà *metternichiana* traeva le sue origini già nel periodo *ex-post* Utrecht proprio per la necessità di tutelare le egemonie imperanti dal 1713 evitando di avere un *neo-vicino* che potesse destabilizzare l'area. Tuttavia, a partire dalla seconda metà del Settecento, emersero in Italia orientamenti politici che esortavano a una forma di unità nazionale e statale. Tra le prime proposte rilevanti vi fu quella del conte di Hauteville, ministro degli Esteri del Regno di Sardegna che, nel 1791, avanzò l'idea di una

⁹ Il riferimento qui è al testo di Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore e a Ruffolo, G. (2012). *Un paese troppo lungo. L'unità nazionale in pericolo*. Torino: Einaudi Editore.

¹⁰ Ruffolo, G. (2012). *Un paese troppo lungo. L'unità nazionale in pericolo*. Torino: Einaudi Editore. Riferimento storico e politico contenuto in questo testo. L'autore ricostruisce i passaggi salienti della politica internazionale che governò il territorio italico nel periodo compreso tra il 1789 e il 1861, descrivendo con chiarezza i ruoli, le influenze e le egemonie delle superpotenze che condussero gli Stati italiani attraverso la Restaurazione fino al periodo preunitario.

L'autore stesso rileva come i moti rivoluzionari del 1829–1830–1831 e del 1848–1849 avessero già determinato una netta frattura nel sistema di equilibri tra Austria e Francia, sia grazie all'emergere del Regno di Sardegna, sia a una crescente spinta autonomista del Regno delle Due Sicilie rispetto alla corona austriaca, sia infine all'ingerenza inglese nell'economia dell'Italia meridionale. La rottura definitiva si ebbe, soprattutto, con l'alleanza franco-piemontese del 1858–1859 in chiave antiaustriaca.

confederazione delle potenze italiane in chiave antirivoluzionaria e antifrancese. Parallelamente, Giovanni Antonio Ranza, esponente del pre-liberalismo piemontese, propose un modello federale ispirato agli Stati Uniti d'America e alla Svizzera, basato su repubbliche autonome coordinate da un governo centrale, la cui idea merita qui citazione:

«Siccome l'Italia è divisa da molti secoli in domini, e costumi, e dialetti, ed interessi diversi, non è ora possibile di darle una forma di governo unica per tutti. Adunque adotteremo l'unità del governo federativo degli Stati Uniti d'America o dei Cantoni Svizzeri, do onta dello spauracchio degl'imbecilli, chiamato federalismo; organizzandolo in undici Repubbliche federate, ossia Stati liberi federali d'Italia; ciascuno de' quali dentro il 1797 adunato in Convenzione nazionale formerà la sua costituzione più o meno democratica, secondo il suo stato fisico, politico, e morale, ad oggetto di cercarvi la possibile felicità»¹¹

Si può dunque notare come, già a partire dalla fine del Settecento, il problema di come unire un Paese frammentato fosse avvertito dalle principali potenze regionali italiche. Certo, l'idea proposta dal conte di Hauteville è controversa poiché, pur a fronte della spinta illuminista, non si pone il problema della democraticità, ma solo quello di assicurare uno status quo dei regni italici, seppur uniti, solo nella forma, sotto comuni confini politici. Confini che, però, sotto l'aspetto culturale e di government risultano drammaticamente diversi lungo tutto lo stivale italico. Si tratta, dunque, di una primordiale forma di unificazione, di tipo confederativo, dell'Italia, una confederazione che avrebbe permesso, nell'idea del conte di Hauteville, di garantire piena autonomia legislativa, culturale, linguistica, democratica ed economica ai singoli regni e signorie italiche. Una visione che più tardi, a metà dell'Ottocento, sarà ripresa da alcuni politologi e filosofi del secolo, coinvolti nel pieno del dibattito pubblico sull'Italia unita, come nel caso di Cattaneo.

Con l'avvento dell'Ottocento, il dibattito politico italiano iniziò da un lato a riportare con maggiore vigore la necessità di fare dell'Italia una «*patria, la casa*

¹¹ Ciuffoletti, Z. (1994). *Federalismo e regionalismo. Da Cattaneo alla Lega.* Bari: Laterza. (Citato in Battistoni, C., Besostri, F., D'Alfonso, F., Federico, V., Giovine, U., Meldolesi, L., Pagliarini, G., Rotelli, E., & Vitale, M. (2009). *Federalismo e socialismo. Atti del convegno federalisti e socialisti, uno storico binomio riproponibile per l'oggi?* Milano: L'Ornitocino Edizioni.

*dell'uomo*¹² sia nell'aspetto più politico, ovvero relativo alle istituzioni e ai poteri esecutivo-legislativi, sia nell'aspetto antropologico, ovvero relativo alla necessità di assumere la connotazione di popolo entro un'area geografica di rassomiglianza negli usi e nei costumi. Dall'altro lato, invece, il dibattito politico iniziò a polarizzarsi tra le due scuole di pensiero rappresentate da Carlo Cattaneo, sostenitore del federalismo repubblicano, e Giuseppe Mazzini, fautore di un'Italia unitaria. La visione di Cattaneo, ispirata alle esperienze americane e svizzere, alla cui base vi furono i *Federalist papers* curati da Hamilton e Madison¹³ oltreché nelle opere di Montesquieu¹⁴, puntava a valorizzare le differenze locali come risorsa per la costruzione di uno Stato federale, garantendo autonomia culturale e politica alle diverse realtà territoriali. Al contrario, Mazzini sosteneva la necessità di un'unica identità nazionale e di uno Stato unitario *extra-austriam*, posizione questa abbracciata *magna pars* dalla borghesia e dall'*intellighenzia* italiana dell'epoca. È d'uopo precisare che le idee del filosofo e politologo milanese vertevano su un radicale repubblicanesimo federalista ove le divisioni antropologiche, sociali e amministrative dei regni preunitaria rappresentavano un complesso valore aggiunto della *differenza territoriale* che, inseriti in un quadro costituzionale condiviso e recepito da tutte le future istituzioni locali, avrebbe permesso di preservare quegli antichi costumi con l'idea di un moderno e necessario stato e nazione nella penisola italica. Alcuni dei principali fattori cui si rifaceva nella sua elaborazione della definizione dei governi locali afferivano a:

- Organizzazione istituzionale degli stati preunitari;
- Persistenza storica e culturale delle società preunitarie;
- Impianto legislativo e normativo;
- Organi amministrativi;
- Folklore, antropologia, linguistica.

¹² Tratta e riadattata dalla citazione di Giuseppe Mazzini contenuta in Mazzini, G. (1859). *Ai giovani d'Italia*. Roma: Stabilimento tipografico Rechidei: «Finché, domestica o straniera, voi avete tirannide, come potete aver patria? La patria è la casa dell'uomo, non dello schiavo».

¹³ Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (1787, ottobre – 1788, agosto). *The Federalist Papers*. New York City: Independent Journal, New York Packet e The Daily Advertiser. Raccolta di ottantacinque articoli redatti e curati principalmente da Alexander Hamilton, James Madison e altri autori indipendentisti americani, con l'obiettivo di convincere i membri dell'Assemblea dello Stato di New York a ratificare la Costituzione degli Stati Uniti d'America. Gli articoli furono scritti e pubblicati tra l'ottobre 1787 e l'agosto 1788.

¹⁴ Egli teorizzò la *Repubblica federativa* come forma di governo che traeva la propria sovranità da una convenzione di corpi autonomi e che «*preveniva tutti gli inconvenienti*» politici, fungendo da antidoto agli eccessi del dispotismo regio. Quanto riportato è citato in AA.VV. (2009). *Federalismo e socialismo. Atti del Convegno "Federalisti e socialisti. Uno storico binomio riproponibile per l'oggi?"*. Milano: L'Ornitorinco.

La concezione federalista del politologo meneghino fu quella nella sua forma maggiormente primigenia, ovvero una concezione semplice e più pura della forma dell’ideologia di stato, in altri termini: escluse tutte le funzioni relative a difesa, moneta, commercio internazionale e politica estera, attribuite allo stato federale, tutte le altre funzioni sono svolte e finanziate direttamente dai governi locali. Questi ultimi, nell’esercizio delle loro attività, realizzano strutture e svolgono servizi erogati e finanziati direttamente dalle politiche fiscali dei governi locali. È pertanto un sistema elaborato con una certa circolarità, in coerenza con le specifiche popolazioni locali che, tramite la partecipazione attiva e passiva ai processi elettorali e amministrativi, possono giudicare l’operato della classe politica locale di riferimento. Questo tipo di impostazione federalista, però, presuppone l’accettazione di possibili disuguaglianze territoriali. Cattaneo, come i liberali a lui più vicini, pur volendo mantenere questo impianto primigenio fu consci delle grandi differenze di sperequazione che avrebbero potuto generarsi da tale impostazione; pertanto, elaborò dei meccanismi di redistribuzione delle risorse. L’idea federale di Cattaneo, dunque si rifaceva a tre elementi costitutivi:

- Le aspirazioni di indipendenza e l’indipendenza stessa dalle monarchie alloctone;
- Una costituzione sul modello elvetico¹⁵ orientata a preservare autonomia culturale e politica dei singoli stati che, nella versione italiana, avrebbero acquisito il nome di *regioni*, poiché dati gli effetti della restaurazione non erano distinguibili come *stati sovrani*;
- Un orientamento politico laico con un forte ruolo dei corpi intermedi e delle persone, dove lo stato diventava un fine.

¹⁵ La confederazione è la conseguenza di un’unità politica sancita da trattati tra Stati-nazione sovrani, legati da rapporti di reciprocità verso lo *Statenbund*, un ente di livello superiore ma non unitario. Questo fu l’assetto dal 1291 al 1848 nel caso elvetico. La confederazione si pose quindi in parziale contrasto con il successivo ordinamento federale, poiché la nuova costituzione, pur riconoscendo le identità e le autonomie reciproche, vincolò gli Stati alla subordinazione rispetto a un’istituzione politica centrale e unitaria, dalla quale gli Stati contraenti traevano sovranità.

La prima costituzione elvetica fu promulgata nel 1848; da quel momento i precedenti Stati sovrani assunsero la connotazione di cantoni e, pur mantenendo come denominazione geografica unitaria il toponimo Svizzera, il Paese divenne ufficialmente la Confederazione Elvetica. Un’organizzazione di questo tipo richiama lo storico concetto sassone di *Bundestaat*, pur non essendo pienamente classificabile come tale, poiché i cantoni – a differenza dei *Länder* – conservano la qualifica di Stati e un livello di autonomia più elevato.

Dopo la Restaurazione che portò con sé un radicato unitarismo burocratico e militare a partire dai moti del 1848-1849, connessi alla prima guerra di Indipendenza, nonostante nel dibattito fossero molto attivi gli unitaristi vicini a Mazzini, l'orientamento federalista apparì generalmente più realistico e pragmatico con il contesto italiano. Questo dibattito caratterizzò comunque tutto il Risorgimento, influenzando le scelte politiche e istituzionali successive.

Analizzando, dunque, gli elementi di federalismo proposti da Cattaneo, che già rivelavano un orientamento volto a evitare sperequazioni territoriali ed economiche, nonché a favorire la preservazione e lo sviluppo delle autonomie locali – in un'ottica per certi versi affine a quella dell'art. 5 della Costituzione del 1947-1948 – si può osservare come tali elementi permeassero già l'Italia preunitaria nel dibattito pubblico e si rifacessero, come nel caso del conte di Hauteville, a un'impostazione statale di tipo elvetico. In tale modello, escluse le funzioni estere e sovrane, quali la valuta, la difesa, le relazioni internazionali e la politica monetaria, il resto delle competenze sarebbe stato attribuito alle regioni, denominazione che già Cattaneo individuò a partire dalla seconda metà dell'Ottocento e che venne poi ripresa dai Costituenti nel periodo 1945-1947 durante i lavori dell'Assemblea.

La tipologia di Stato proposta da Cattaneo, se calata nel dibattito contemporaneo, con riferimento al periodo 1997-2025, è sostanzialmente la stessa che alcune Regioni, come Lombardia e Veneto, propongono oggi e che la riforma costituzionale del 2001 ha, in un certo senso, anticipato e istituzionalizzato, attraverso l'inversione del criterio di riparto delle competenze. Fino al 2001, infatti, lo Stato conservava un ruolo centrale, con una potestà legislativa ampia e un controllo significativo sulle Regioni; con la riforma del Titolo V, invece, tale assetto è stato rovesciato, attribuendo alle Regioni una maggiore potestà legislativa su un numero più esteso di materie, anche attraverso l'introduzione di ambiti di competenza *correlati*, e spostando in modo significativo l'asse delle competenze a favore delle Regioni, pur mantenendo allo Stato le potestà esclusive e concorrenti previste dall'art. 117 della Costituzione. In questo quadro si inserisce inoltre il *regionalismo differenziato ex art. 116, comma 3*, della Costituzione, che, qualora fosse effettivamente applicato, porrebbe di fatto le Regioni nella condizione di disporre di un margine ancora più ampio di competenze e potestà. Un impianto in parte analogo, infine,

è rintracciabile anche nella scelta dei Costituenti di teorizzare e costruire l'organizzazione delle Regioni a statuto speciale.

Con l'unificazione italiana, le aspirazioni federaliste inizialmente trovano spazio nel progetto del primo governo italiano guidato da Camillo Benso Conte di Cavour, che promosse la costituzione delle Regioni come enti dotati di autonomia culturale e amministrativa: in tal senso proprio dal giugno del 1860 Cattaneo presentò una proposta di legge alla commissione *Affari istituzionali*, presieduta dal ministro dell'interno Farini, che portasse alla costituzione delle regioni. Queste avrebbero dovuto avere caratteri di peculiarità in senso culturale, antropologico, linguistico e politico nella definizione dei loro confini e della loro unità, rappresentando il giusto compromesso tra la necessità di unità a livello nazionale, la preservazione dei caratteri *sui generis* dei territori locali¹⁶ e il decentramento amministrativo ed elettorale. Nel marzo del 1861 questa proposta commissionale fu presentata alle Camere che, emendandola, riportarono le Regioni a meri contenitori di province, ma comunque dotati di un minimo di organizzazione decentrata dei poteri esecutivi. Tuttavia, la morte di Cavour nel 1861 segnò un drastico cambiamento: il governo di Bettino Ricasoli adottò un modello amministrativo centralista, ispirato al decreto Rattazzi, uniformando il territorio nazionale secondo un'impostazione fortemente burocratica e gerarchica.

Nonostante l'affermazione della controparte mazziniana nel progetto unitario italiano, seppur con sfumature decisamente più militaristiche e monarchiche, specie in conseguenza del brigantaggio, il *vento federalista* non si placò mai del tutto e a più riprese tornò in auge. La antinomia centro-periferia fu tra le principali ragioni della causa federalista, infatti, dai territori continuarono per tutto il periodo monarchico richieste di maggiore autonomia che, nei disegni di legge depositate alle camere, continuarono a preconfigurare forme di regionalismo più o meno latenti. Federalismo e divisioni territoriali

¹⁶ Putnam, R. D. (1993). *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Milano: Mondadori. Forma con cui ci si riferisce alle subculture politiche territoriali caratterizzate da un forte senso di appartenenza alla comunità e al capitale sociale ivi presente, generalmente definite come patriottismo municipalista. Si tratta di un orientamento localista profondamente radicato nelle comunità del Nord Italia che, come illustrato negli studi di Putnam (1993), di cui al testo citato, rappresenta pienamente il senso di appartenenza e di costruzione delle comunità territoriali nel contesto settentrionale.

permeeranno per tutto la storia italiana giungendo sino agli attuali anni, ove diventeranno parte delle *agende setting* dei governi nazionali.

Il dibattito, come precedentemente anticipato, proseguì durante tutta la prima decade unitaria e già nel periodo compreso tra il 1866 e il 1870 i liberali e i socialisti italiani, sia del Nord e sia del Sud Italia, iniziarono a presentare disegni di legge che, pur rifacendosi al federalismo lo riformarono parzialmente dal punto di vista ideologico, proponendo così un compromesso costruito attorno a maggiori opportunità di autonomia e decentramento delle funzioni legislative e amministrative. Questa riforma ideologica portò alla costituzione del movimento regionalista. Nel 1866 fu presentato, a seguito di un serie di raccolte di indicazioni di associazioni ed esponenti parlamentari autonomisti, un disegno di legge¹⁷ di ispirazione regionalista, che cercò di promuovere una riforma dell'organizzazione statale orientata al riconoscimento delle differenze delle comunità locali come valori aggiunti, cercando di preservare al contempo l'unità normativa e costituzionale nazionale. Scopo di tale disegno di legge fu quello di esortare l'istituzione dell'ente regionale, non inteso come consorzio di province, ma come ente dotato di autonomia e podestà con competenze relative a materie non afferenti all'ordine tipicamente nazionale e internazionale¹⁸. Lo stesso Giuseppe Garibaldi, da sostenitore mazziniano quale fu, evidenziò come le differenze territoriali e le difficoltà a compensare sistemi pregressi consistentemente differenti fossero di difficile superamento ed esortò a una svolta orientata in chiave regionalista.

¹⁷ Proposta di legge depositata nel 1866 e discussa nel 1868, che nello stesso anno sfociò nel *Manifesto regionalista* di Stefano Jacini, «Riforma dello Stato e il problema regionale». Contenuto in: Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore.

¹⁸ Si trattava, in sostanza, della prima proposta di riforma del futuro Titolo V della Costituzione italiana, anticipando di circa un secolo il movimento leghista e la Commissione Bicamerale guidata da Massimo D'Alema. Era, in ogni caso, una proposta di legge di notevole spessore: storicamente, in Italia, le regioni così come oggi le conosciamo non sono mai esistite, poiché l'area italica è sempre stata suddivisa in territori di ridotta entità e fortemente frammentata sul piano socio-antropologico, anche per l'incidenza di marcate forme di campanilismo. Ciò risultava particolarmente evidente nell'Italia settentrionale, dove la costituzione, sul finire dell'Alto Medioevo, dei Comuni rafforzò tale dinamica e favorì la costruzione di un robusto capitale sociale; diversamente da quanto accadde nell'Italia meridionale, generalmente organizzata in regni vassalli delle corone spagnole, francesi e austriache, che giunse a una più ampia autonomia politica soltanto attorno al Settecento, anche in conseguenza del Trattato di Utrecht (1713).

Nel corso dei decenni successivi, il dibattito su centralismo e federalismo continuò a caratterizzare la politica italiana. La stagione autoritaria del Fascismo consolidò ulteriormente il centralismo statale, introducendo solo limitate forme di decentramento in ambiti specifici, come la fiscalità (Testo unico della finanza locale 1931)¹⁹, il paesaggio (Legge sulla tutela del paesaggio del 1939) e l'urbanistica (Legge urbanistica nazionale del 1942). Testi normativi che permisero al fondamento dell'ordinamento istituzionale italiano, almeno in chiave storica, un livello di raccolta, distribuzione, disposizione, normazione e tutela delle risorse in chiave localista, seppur con limiti fortemente orientati verso un consistente controllo e intervento pubblico centrale. Nonostante ciò, l'idea federalista non venne mai completamente abbandonata, riaffiorando nei dibattiti costituzionali e riformatori che segnarono il Novecento.

Come si può dunque osservare, già a partire dal primo decennio del Regno unitario il tema del decentramento e del federalismo fu preminente e parte integrante di un sistema politico ancora in piena fase di genesi sotto diversi profili. In tal senso, infatti, nel periodo compreso tra il 1861 e il 1891 furono numerosi i tentativi di intervento tramite leggi speciali in materia di esproprio, provvedimenti urbanistici specifici per singole città e la costituzione di una primordiale forma di urbanistica nazionale, già allora attribuita ai Comuni, con l'obiettivo di omogeneizzare tali politiche sull'intero territorio nazionale. Tuttavia, l'intreccio tra queste politiche, quelle repressive nei confronti del brigantaggio e l'emergere delle profonde differenze antropologiche, sociali ed economiche dei singoli territori portò il Parlamento, a più riprese, a teorizzare e proporre un'organizzazione di tipo regionalista. Un'impostazione che, nei fatti, trovò un primo parziale riscontro solo in una configurazione meramente amministrativa, in cui le Regioni si risolsero in un semplice contenitore di Province – queste ultime intese come enti di decentramento del potere esecutivo – prive di reali competenze legislative e di un'autonoma capacità di indirizzo politico.

¹⁹ Le norme qui richiamate fecero parte di un ampio pacchetto di riforme, avviate e solo in parte portate a compimento a causa del conflitto bellico, che posero le basi della moderna ricostruzione dello Stato italiano all'indomani della crisi del 1929 e miravano a superare assetti di governo ormai anacronistici, nonché forme obsolete di rapporto con i territori e con le materie interessate. Nello stesso solco, tali riforme – fatta eccezione per quella in materia fiscale – fornirono l'ossatura dell'impianto normativo repubblicano che, epurato dei tratti più autoritari e dispotici, venne recepito e reso cogente alla luce dei principi consacrati nella Costituzione. Questo anche come rilevato in Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore e in Ruffolo, G. (2012). *Un paese troppo lungo. L'unità nazionale in pericolo*. Torino: Einaudi Editore.

Nella prima metà del Novecento, l'idea federalista propriamente intesa, riconducibile all'impianto teorico di Cattaneo, venne progressivamente superata a favore dell'affermarsi di un sistema più propriamente regionalista – conservando come un riferimento a Cattaneo almeno nel lessico –, organizzato secondo nuovi confini territoriali ed enti dotati di poteri in materia di paesaggio e urbanistica – mentre i concetti di *governo del territorio* e di *territorio* in senso moderno non erano ancora entrati nel dibattito giuridico poiché postumi. In questo senso, le riforme introdotte dall'esecutivo fascista nelle suddette materie risultavano già orientate verso un sistema proto-regionalista, fondato su enti di decentramento dotati di una limitata autonomia e di una forma embrionale di rappresentazione territoriale, pur sempre sottoposti a uno stretto controllo statale. La Seconda guerra mondiale, come è noto, determinò un brusco arresto di tale processo.

È dunque possibile rilevare come la continuità, sul piano teorico e progettuale, di un assetto più decentrato abbia costantemente caratterizzato il dibattito sulla forma di Stato in Italia e come, a più riprese, in modo più o meno incisivo, il legislatore abbia tentato di intervenire con proposte volte a riorganizzare i rapporti tra centro e periferia, con esiti differenti in termini di efficacia e stabilità istituzionale.

L'excursus storico ha analizzato le condizioni internazionali, nazionali e ideologiche che portarono all'adozione di un modello centralista, nonostante le proposte federaliste. Capire tali origini consente di interpretare il regionalismo costituzionale e i successivi dibattiti riformatori, illuminando anche le attuali spinte autonomiste.

1.2 LA COSTITUENTE E IL DIBATTITO COSTITUZIONALE INTORNO AL TITOLO V

Il tema della forma di Stato, come descritto nel paragrafo precedente, ha da sempre suscitato un intenso dibattito all'interno delle classi dirigenti e intellettuali italiane, fin dai tempi del Risorgimento. Questo confronto si ripropose con forza nel secondo dopoguerra, diventando centrale nella definizione dell'attuale struttura statale da parte dei padri costituenti. La necessaria ricostruzione non si limitò a risolvere la dicotomia tra repubblica e monarchia, ma diede avvio a una complessa disputa sulla tripartizione dei poteri e sul dualismo tra centro e periferia. Questi temi divennero parte integrante

dell'agenda politica delle *élite* che, dopo aver combattuto il Fascismo, si trovarono a traghettare l'Italia verso un nuovo corso e a redigere la Costituzione.

Il dibattito sulla tipologia di Stato, sulle modalità di amministrazione e sulla ripartizione dei poteri iniziò già nel periodo immediatamente precedente il secondo conflitto mondiale, per proseguire durante la Resistenza e nei primissimi anni della ricostruzione. Tra il 1924 e il 1946, i principali partiti coinvolti nella Resistenza – democristiani, socialisti, comunisti, repubblicani, liberali e monarchici – avevano già discusso, all'interno delle loro organizzazioni, sul futuro assetto dello Stato italiano post-fascista. In tale contesto, il *Manifesto di Ventotene*²⁰ fornì uno spunto significativo per elaborare nuove idee di rinascita nazionale, introducendo un compromesso tra federalismo e unitarismo, identificabile nel regionalismo. Quest'ultimo venne concepito come nodo cruciale per strutturare il rapporto tra Stato e periferia, attribuendo alle Regioni un ruolo di raccordo tra le istanze locali e quelle nazionali, con un Parlamento eletto direttamente dai cittadini.

È proprio in questo senso che, con riferimento al precedente paragrafo, si può osservare come, già durante il periodo fascista, anche tra le forze di opposizione si ponesse il problema del futuro assetto italiano nel periodo post-fascista e del superamento del pieno centralismo che, dal 1861, aveva in più modi caratterizzato il corso storico dello Stato unitario. In tale prospettiva, dunque, seppur reinterpretato in una chiave più moderna, anche per effetto del sopraggiungere di nuove teorie politiche e di nuove forme di organizzazione dello Stato, il riferimento tornava a essere, ancora una volta, l'impianto teorico di Cattaneo. Il dibattito sulla forma di Stato in fase di unificazione, quindi, tornò preminente con modalità per molti aspetti simili circa ottant'anni dopo, con la piena

²⁰ Spinelli, A., Rossi, E., & Colorni, E. (1941–1942). *Il Manifesto di Ventotene*. Ventotene–Roma: edizione curata da E. Colorni. Il Manifesto di Ventotene delineava un'Europa delle nazioni federata da una propria Costituzione e da istituzioni comuni di livello continentale, con elezione diretta del Parlamento europeo. Sotto il profilo sociopolitico, prefigurava una società ispirata a un modello socialista capace di superare il capitalismo puro mediante meccanismi di redistribuzione della ricchezza e di riduzione delle diseguaglianze economiche e sociali, senza sacrificare le libertà, l'etica e le identità individuali. Per le comunità locali e nazionali erano previste forme specifiche di tutela garantite dall'impianto federale stesso. Anche l'assetto del mercato era concepito sulla base di regole comuni, idonee a consentire la libera circolazione ed evitare disparità o concorrenza sleale tra gli Stati. In sintesi, il Manifesto proponeva una federazione degli *Stati Uniti d'Europa* in un quadro economico e sociale a impronta socialista, con forti garanzie per diritti, identità e libertà individuali.

volontà di costituire un ente di decentramento, di autonomia e di rappresentanza locale, dando di fatto luogo al primo vero tentativo di regionalismo. Il dibattito regionalista, pertanto, non costituisce una novità esclusivamente contemporanea, così come l'antinomia centralismo-autonomismo, ma rappresenta un elemento strutturale e atavico della storia istituzionale italiana.

Fu nei partiti della Resistenza che il dibattito sul *corpus rei publicæ*, ovvero sulla forma dello Stato, assunse maggiore concretezza, diventando un argomento centrale nel processo di ricostruzione post-fascista. La formazione del Comitato di Liberazione Nazionale (CLN), nel settembre 1943, oltre a organizzare la lotta armata e la propaganda antifascista, affrontò il tema delle dicotomie istituzionali: repubblica-monarchia, Stato unitario-Stato federale, regioni-Stati confederati, presidenzialismo-parlamentarismo e maggioritario-proporzionale. La molteplicità delle posizioni rifletteva lo spettro ideologico di una coalizione più simile a un caleidoscopio di istanze che a un fronte unitario, la cui unica coesione risiedeva nella lotta comune contro il Fascismo.

Parallelamente, si svilupparono due questioni territoriali di rilievo: una nel Nord Italia e l'altra nelle isole. La cosiddetta *questione settentrionale* nacque tra le fila delle brigate partigiane del Nord, guidate da Ferruccio Parri, che sostenevano la necessità di autonomie locali differenziate tra Nord e Sud, garantendo la tutela delle identità locali. Questo movimento, noto come *Vento del Nord*, propose un *regionalismo a doppia velocità*, sebbene alcune sue frange spingessero per forme di indipendenza, come esplicitato nella *Dichiarazione di Chivasso*. In essa, le comunità valdese e montane piemontesi e valdostane delinearono una visione di un'Italia federale, incentrata su autonomie territoriali rappresentate sia localmente sia in un Parlamento centrale. Secondo tale dichiarazione l'architrave su cui costruire la nuova Italia avrebbero dovuto essere le *comunità territoriali*, costitute da *milieu sui generis*, che avrebbero avuto specifica rappresentanza sui territori per mezzo di proprie istituzioni locali e rappresentanza di rilievo nazionale tramite eletti in un parlamento centrale di unità *federale*. In questa ottica, quindi, più che un vero e proprio federalismo o regionalismo si ideò *un'Italia delle comunità* ovvero il cosiddetto

comunitarismo, che fu, successivamente, alla base dell’architettura statale proposta negli anni Cinquanta da Adriano Olivetti²¹, ma che non trovò mai applicazione.

La *questione siciliana*, invece, si manifestò nel desiderio di una parte della classe politica locale di ottenere una maggiore autonomia, radicata nella percezione storica di isolamento e oppressione. Sebbene le spinte indipendentiste non fossero maggioritarie, la loro influenza fu sufficiente a richiedere interventi specifici già nell’esecutivo prerepubblicano di unità nazionale e successivamente nell’assetto costituzionale post repubblicano.

Un’ulteriore questione si concentrò sulle terre di confine austro-balcaniche, come il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia. Si trattò di una problematica recente, radicalizzatasi in seguito ai mutamenti geografici avvenuti dopo la Prima guerra mondiale e al Trattato di Versailles, che comportarono l’emergere di forme di conflittualità etnoculturale tra le popolazioni locali e lo Stato centrale. Nel periodo postbellico del 1918, tale questione pose non pochi problemi nella costruzione della nuova Italia, poiché i territori di recente acquisizione – in alcuni casi solo parzialmente, vista la tardiva assegnazione al Regno d’Italia da parte della politica internazionale – portarono alla nascita di dinamiche di esclusione e di segregazione: da un lato, cittadini di origine italiana nelle terre irredente, dall’altro, comunità di origine non italiana, come quelle germanofone, che si ritrovarono, nella nuova geografia politica, obbligatoriamente italiane.

Questi contesti territoriali manifestarono notevoli difficoltà di integrazione nei rispettivi tessuti locali, difficoltà alle quali gli esecutivi monarchici non riuscirono a fornire risposte efficaci. La conflittualità fu ulteriormente amplificata dai tumulti del 1919-1921 e trovò una forma di composizione solo con l’avvento del Fascismo, il quale, tra gli altri

²¹ La proposta di Adriano Olivetti si fonda su due differenti livelli di analisi che trovano la loro sintesi nella dimensione della comunità. Da un lato vi è il livello strettamente individuale, in cui l’ordine sociale è incentrato sull’individualismo che pone il singolo al centro; dall’altro lato vi è il livello dell’organizzazione territoriale, in cui il centro governativo unitario tende a uniformare le diversità e le peculiarità territoriali, senza lasciare spazio di iniziativa ai membri di queste realtà. Da questa analisi scaturisce la proposta di un ordine politico delle comunità, che pone la dimensione comunitaria al centro dell’organizzazione politica e governativa e la assume come strumento di mediazione tra la periferia e il centro, quest’ultimo inteso come organismo rappresentante l’insieme delle comunità. Tale proposta è esposta in Olivetti, A. (2014). (I Ed. 1958). *L’ordine politico delle comunità*. Roma: Edizioni di Comunità.

obiettivi, perseguì l'annichilimento delle autodeterminazioni locali attraverso politiche di italianizzazione forzata. Il risultato fu, tuttavia, un'ulteriore accentuazione delle tendenze locali a rivendicare maggiori forme di autonomia e, in alcuni casi, di indipendenza. I Costituenti, pertanto, si trovarono nella necessità di individuare un compromesso capace di offrire una soluzione di lungo periodo, tentando al contempo di ricucire i diversi territori e le diverse comunità senza alterare in modo radicale la geografia istituzionale precedente. Tra il 1924 e il 1943, inoltre, tutti i partiti della Resistenza, pur concordando sulla scelta repubblicana – fatta eccezione per la componente monarchica –, risultarono fortemente divisi sia sull'organizzazione della forma di Stato sia sull'assetto della pubblica amministrazione. Ciò avvenne anche in conseguenza dello scenario internazionale, che influenzò in modo significativo la politica interna e limitò il dibattito nazionale, un'influenza che si riversò poi anche nella stesura della Costituzione, conducendo a scelte di necessario compromesso, ritenute indispensabili per la salvaguardia del nuovo assetto istituzionale dalle ingerenze estere²².

Tra il 1943 e il 1946, il dibattito sulla forma dello Stato fu accompagnato dalla necessità di superare lo Statuto Albertino, ormai giudicato inadatto a garantire una moderna democrazia. Il Comitato di Liberazione Nazionale, tra Brindisi, Roma e Salerno, varò una serie di decreti luogotenenziali per gestire le emergenze del momento e avviò il processo di riforma costituzionale, culminato con il referendum del 2 giugno 1946 e con l'elezione dell'Assemblea costituente. Tra le principali emergenze è necessario citare la crisi siciliana – ove la classe dirigente locale giunse a rivendicare l'indipendenza –, i complessi rapporti con le potenze alleate, nonché la costituzione di un primo governo e l'elaborazione di una carta costituzionale transitoria posta tra lo Statuto Albertino e la futura Costituzione repubblicana. Fu anche questo il periodo in cui maturò la decisione di indire il referendum

²² In materia di politica internazionale, nonostante il fronte alleato fosse unito sui teatri di guerra, ai tavoli delle concertazioni – in particolare nella prima conferenza internazionale che ridefinì le potenze mondiali e le rispettive aree di influenza – emersero profonde divisioni. Questa frattura si manifestò successivamente nella nascita del Patto Atlantico (NATO), sotto l'egida degli Stati Uniti e con un'area di influenza collocata nell'Occidente, e del Patto di Varsavia, istituito su iniziativa dell'URSS, dopo il diniego USA all'ingresso nella NATO, e con un'area di influenza circoscritta alle repubbliche socialiste e ai paesi asiatici centrali. Sebbene tali blocchi si siano formalizzati tra il 1947 e il 1955, la contrapposizione tra le due sfere di potere era già pienamente visibile sin dall'ingresso degli Stati Uniti nel conflitto mondiale. Del resto, i paesi legati all'influenza britannica erano impegnati nella lotta al bolscevismo fin dal 1917, un impegno che si interruppe solo parzialmente durante gli anni del secondo conflitto mondiale.

sulla forma dello Stato e l'esigenza di una rielaborazione complessiva dell'assetto costituzionale. Dal consesso governativo di Salerno, inoltre, emerse con particolare forza la necessità di superare definitivamente lo Statuto Albertino anche quale strumento di garanzia e di prevenzione rispetto al possibile ritorno di assetti autoritari e di esperienze di tipo fascista.

Dallo stesso consesso governativo di Salerno si pose l'attenzione anche sugli importanti nodi relativi all'assegnazione dei poteri alle diverse istituzioni – nello specifico Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica – e il tema del rapporto Stato centrale ed Enti locali. Su quest'ultimo argomento dovette intervenire il governo provvisorio, già tra il settembre del 1945 e il marzo 1946, designando una Consulta Nazionale che si occupò della redazione di una prima proposta costituzionale per preservare l'unità italiana ed evitare spinte secessioniste che, già dal 1944 nonostante la presenza di alti commissariati, in Sicilia e in Sardegna, furono forti. Relativamente a quanto appena descritto, senza ancora un voto né sulla forma Stato e né sull'elezione dell'Assemblea costituente, il potere esecutivo provvisorio dovette comunque fornire una prima e temporanea risposta alle istanze secessioniste insulari. Fu da questa emergenza che il governo provvisorio approvò, con RD. Lgs 455/46 del 15 maggio 1946, lo statuto regionale siciliano. Al suo interno furono previste elevate forme di autonomia – maggiori rispetto a quanto in passato potesse mai aver avuto la Sicilia o qualsiasi altra istituzione locale – caratterizzandosi *de facto* come prolessi delle regioni sia a statuto speciale e sia ordinarie. La risposta a questa emergenza fu necessaria nonostante nel marzo 1946, secondo i dettami della cosiddetta *Seconda Costituzione provvisoria*, contenuta nel DLL. 198/1946 del 6 marzo 1946²³, si prevede di indire un referendum per la scelta dell'assetto istituzionale e per l'elezione dell'Assemblea costituente, consesso entro il quale i suoi componenti avrebbero avuto il compito di redigere e approvare la nuova Carta costituzionale, cui il governo si sarebbe successivamente legato da un rapporto di fiducia, insomma, la futura base dell'impianto costituzionale odierno.

Nel dicembre del 1945 le forze alleate cedettero, sotto il parere condizionato del residuo istituto monarchico in contrapposizione al governo luogotenenziale del CNL, il

²³ Riferimenti legislativi contenuti in Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore. Nello stesso testo è proposta un'esegesi del suddetto periodo transitorio.

controllo dei territori italiani al governo provvisorio che, con legittimità maggiore rispetto alla svolta di Salerno del 1944, prese atto di quanto deciso in tale momento e avviò le necessarie procedure per la convocazione delle elezioni amministrative, del referendum nazionale e della formazione dell'Assemblea costituente. È questo il momento della cosiddetta *esarchia*²⁴. Con l'elezione dei membri di questo consesso nei primi quindici giorni del giugno del 1946, in virtù dell'esito del referendum che definì la fine della monarchia, l'avvio della repubblica e la formazione del governo provvisorio, sulla base dei presupposti prima descritti, partirono i lavori della redazione della nuova carta fondamentale italiana. Questa fase dimostrò come gli attori principali del processo costituzionale furono principalmente i partiti e il sistema politico da un lato, le istituzioni costituzionali dall'altro, i quali nelle interazioni non furono contrapposti, ma distinti nelle reciproche interazioni.

L'Assemblea costituente, inaugurata il 25 giugno 1946²⁵, fu composta da 556 membri e fu guidata da Umberto Terracini rappresentando il punto di convergenza delle diverse istanze politiche e ideologiche. La redazione della nuova Carta costituzionale fu però affidata alla *Commissione dei 75*, presieduta da Meuccio Ruini e i cui lavori furono avviati il 20 luglio 1946. Tale commissione fu suddivisa in tre sub commissioni divise per temi e istanze e presiedute dai tre principali partiti. La prima sub-commissione, relativa alla Prima parte della Costituzione, si occupò dei diritti e doveri e dei cittadini e fu guidata dai democristiani, la seconda venne affidata ai comunisti, con focus sui temi dell'ordinamento repubblicano e l'organizzazione costituzionale, la terza, infine, fu affidata al partito socialista, con attenzione ai temi dei rapporti economici e sociali. Questa organizzazione

²⁴ Per *esarchia* si intende un riferimento agli albori del sistema partitocratico della prima fase repubblicana, quando il campo politico risultava accentratato attorno alle sei principali forze politiche della I Repubblica. In questa prospettiva, sarebbe più corretto parlare di Prima Partitocrazia, poiché l'organizzazione partitica costituiva l'unico e sostanziale mediatore tra le istituzioni amministrative e politiche e il corpo sociale. Ciò era particolarmente evidente in quanto la mediazione tra le parti nel contesto lavorativo venne delegata quasi esclusivamente ai sindacati, spesso percepiti come estensioni organiche dei partiti centrali. I sei partiti principali erano: la Democrazia Cristiana (DC), il Partito Comunista Italiano (PCI), il Partito Socialista Italiano (PSI), il Partito Social-Democratico Italiano (PSDI), il Partito Liberale Italiano (PLI) e il Partito Repubblicano Italiano (PRI).

²⁵ Secondo i dettami della Seconda Costituzione provvisoria di Salerno del 1944, i lavori costituenti avrebbero dovuto avviarsi entro il 30 giugno 1945 e concludersi non oltre il 24 febbraio 1947. Per evitare profonde spaccature tra le forze dell'arco costituente e per coinvolgere il più efficacemente possibile tutte le forze parlamentari — ad eccezione di liberali e democristiani, impegnati anche nell'azione di governo in ragione del posizionamento internazionale dell'Italia — si votò a favore di due proroghe che estesero il termine massimo per la redazione della Carta costituzionale sino al 31 gennaio 1948.

contraddistinse il processo di convergenza delle forze politiche che, al netto delle loro differenze e ostilità ideologiche, rappresentò la matrice del sistema che regolò l'impianto elettorale-democratico per tutta la I Repubblica: l'orientamento di preservare la stabilità invece della governabilità attraverso il paradigma del *simul stabunt aut simul cadent*²⁶. I lavori delle diverse sub-commissioni procedettero a tre fasi alterne:

- *Fase tecnica*, in cui si affidò il lavoro a un gruppo tecnico con il compito di elaborare proposte primordiali e innovative anche di totale revisione dello Statuto Albertino;
- *Fase assembleare*, atta alla formazione di emendamenti e testi aggiuntivi;
- Fase approvatoria, ove i testi vennero approvati e successiva adottati in forma definitiva nella Costituzione.

Nella prima e seconda fase in particolare, per quanto riguarda il tema dell'ordinamento repubblicano e istituzionale, le iniziali proposte cercarono di riproporre un impianto che fosse coerente sia con il dibattito risorgimentale della forma di governo e sia con le istanze indipendentiste-autonomiste del secondo dopoguerra. Proposte che cercarono da un lato di valorizzare gli aspetti relativi al localismo e dall'altro che riuscissero a preservare l'unità nazionale creando un sistema gerarchico multilivello in grado di garantire in ogni circostanza l'esercizio del potere.

Nel primo caso si optò per la costituzione di uno Stato centrale, avente nel Parlamento l'unità centrale di natura legislativa e politica, caratterizzato da un *bicameralismo perfetto*. Segue il governo, detentore del potere esecutivo, anche per mezzo della pubblica amministrazione, e legato al parlamento con un rapporto di fiducia. Infine, vi è il Presidente della Repubblica la cui funzione è quella di controllo biunivoco del parlamento e del governo nonché di alta rappresentanza dello stato e capo delle forze

²⁶ La locuzione latina *simul stabunt simul cadent* è traducibile, in termini letterali, come “*insieme staranno oppure insieme cadranno*”. Nel linguaggio giuridico essa assume rilievo nelle situazioni in cui gli organi esecutivi degli Enti locali perdono efficacia – per dimissioni, impedimento o morte – e, decadendo, determinano contestualmente lo scioglimento degli organi consiliari. Nel diritto contemporaneo ciò riguarda gli Enti locali secondari, come le ex province e i comuni, dove alla cessazione del sindaco o della giunta segue automaticamente lo scioglimento dei consigli, e vale anche nel caso inverso.

L'espressione entrò nel linguaggio politico e giornalistico in seguito a un intervento al Senato di Claudio Martelli. La sua origine, tuttavia, va ricondotta storicamente a Papa Pio XI: in occasione della firma dei Patti Lateranensi, qualora non si fosse raggiunto un accordo reciproco, si sarebbe infatti riaperta la questione romana.

armate. Questa scelta di ripartizione delle funzioni e dei poteri fu influenzata dalla volontà di superare il lassismo dello Statuto Albertino garantendo così in ogni circostanza l'esercizio di controllo democratico e rifuggendo da possibilità autoritarie. Infine, come forma di controbilanciamento territoriale-legislativo, anche in seno alle richieste autonomiste, furono istituite per la prima volta e con potere legislativo le regioni, questo al fine di perseguire gli obiettivi di decentramento amministrativo che nel periodo tardo-monarchico e autoritario non furono portati avanti nonostante la presenza delle prime istanze regionaliste. Questa scelta costituisce *de facto* l'ingresso in Costituzione del regionalismo puro, cercando in questa maniera di superare la dicotomia federalismo-unitarismo che per i settant'anni precedenti occupò gran parte del dibattito parlamentare.

All'interno della *Commissione dei 75* non mancò la discussione relativa alle richieste autonomiste e federaliste – di origine prettamente liberale – e alle istanze unitarie – di origine prettamente democristiana e comunista –. Fu solo in sede emendativa all'interno della costituente che le *regioni ordinarie* vennero definitivamente annoverate nell'elenco degli Enti locali: queste furono dotate di propria podestà e capacità legislativa, seppur subordinata a quella nazionale ed entro i confini delle materie statali correlate. Oltre alle regioni ordinarie furono previste le *regioni a statuto speciale*, enti speciali territorialmente parificati alle regioni, dotati di maggiore autonomia legislativa e i cui statuti, *de facto*, furono resi equipollenti alle fonti giuridiche costituzionali. Queste nacquero con il presupposto di rispettare i principi fondamentali della Costituzione sanciti negli articoli 5, 6 e 8, ovvero, promuovere l'autonomia locale, la tutela delle minoranze etnico-linguistico e religiose nonché il più ampio decentramento amministrativo possibile. Questo al fine di indicare le regioni come elemento di unità e raccordo nazionale – in subordine al Parlamento – tra le istanze locali e quelle nazionali, ossia tra centralismo e localismo. Come da tradizione secolare furono mantenute le province e i comuni: le prime come forma sia di decentramento amministrativo statale e regionale e sia elettorale nazionale, i secondi come livello basilare di autonomia locale subordinato all'esercizio del potere regionale.

Quanto finora descritto si applica anche al secondo aspetto precedentemente delineato, ossia quello della gerarchia istituzionale, che, come già evidenziato, fu articolata tra Stato, Regioni, Province e Comuni. La costituzione di un sistema multilivello fu concepita

con l’obiettivo di promuovere l’autonomia locale e il decentramento amministrativo, favorendo un rapporto più diretto tra istituzioni e cittadini. Le basi ideologiche di questo decentramento, seppur distanti dal federalismo originariamente proposto, trovano fondamento nel *Manifesto di Ventotene*²⁷.

Questo processo di decentramento non si limitò agli aspetti normativi, ma si estese con particolare forza all’ambito economico-finanziario. Già nel progetto elaborato dalla *Commissione dei 75* fu prevista l’autonomia finanziaria per i singoli enti territoriali, i quali avrebbero dovuto disporre di una capacità finanziaria propria, con gettito e ricadute dirette sui territori di competenza. Allo stesso tempo, per evitare fenomeni di sperequazione, vennero introdotte misure di solidarietà nazionale tra le Regioni e, già nella cosiddetta *Carta-progetto*²⁸, furono stabiliti vincoli di indivisibilità e autonomia, nonché il divieto di concorrenza sleale tra Regioni, come ostacoli amministrativi o dazi doganali interni.

In sostanza, i padri costituenti, già ben prima della riforma costituzionale del 2001 e dell’introduzione dei principi europei di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, avevano previsto sia meccanismi di concorrenza tra Stato ed Enti locali e sia di perequazione tra Enti locali. In particolare, venne riconosciuta la possibilità per lo Stato di sostituirsi agli Enti locali in caso di insufficienza nell’esercizio amministrativo di questi ultimi, assumendone temporaneamente le funzioni per garantire l’efficienza del sistema.

Per quanto riguarda le materie specifiche di questo elaborato, ovvero urbanistica, ambiente e paesaggistica, va evidenziato che i Costituenti seguirono in larga misura i principi già sviluppati nel ventennio precedente, come delineati nella Legge Urbanistica Nazionale (LUN) n. 1150/1941 del 17 agosto 1942. Tuttavia, la principale differenza risiedette nel fatto che, nel *testo-progetto*²⁹ elaborato dalla Commissione dei 75, la materia urbanistica venne concepita come ambito di competenza condivisa tra Stato e Regioni. In questo quadro lo Stato avrebbe avuto il compito di redigere un testo quadro unitario contenente linee guida generali a cui le Regioni avrebbero dovuto conformarsi nel

²⁷ Spinelli, A., & Rossi, E. (1941–1942). *Il Manifesto di Ventotene*. Ventotene–Roma: Colorni, E. (pubblicazione a cura di).

²⁸ Riferimento contenuto in Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore.

²⁹ *Ibidem*.

successivo sviluppo di una propria normativa locale. Nella sostanza, mentre lo Stato manteneva la funzione di indirizzo attraverso queste linee guida, l'attività di regolamentazione dei regimi edificatori rimase in capo ai Comuni, attraverso strumenti amministrativi come il Piano Regolatore Generale Comunale, come già previsto dalla LUN. 1150/1942. Tuttavia, in coerenza con il processo di decentramento amministrativo promosso dalla nuova Carta costituzionale, la verifica di conformità e l'assistenza tecnica per la progettazione dei PRGC, laddove i Comuni fossero stati privi delle necessarie competenze tecniche, passarono dallo Stato alle Regioni, sotto la supervisione del Ministero dei Lavori Pubblici.

Per quanto riguarda il paesaggio, esso rimase una materia di competenza esclusiva dello Stato, come sancito dall'art. 9 della Costituzione, incluso tra i principi fondamentali. Lo Stato conservò quindi il compito di tutela e promozione del paesaggio, fatta eccezione per alcune specificità locali riconosciute alle Regioni a statuto speciale, che, attraverso duri confronti e compromessi, ottennero gradi più elevati di autonomia, come nel caso della Regione Siciliana. Infine, per quanto concerne l'ambiente – concetto non era ancora pienamente sviluppato né definito nella sua accezione moderna tra il 1946 e il 1948 – si può affermare che, in quel periodo, lo stesso fosse considerato come parte integrante del tema del paesaggio. Questo aspetto, tuttavia, sarà trattato con maggiore dettaglio nel secondo capitolo di questo elaborato.

Il testo costituzionale, nella sua forma definitiva e comprensivo delle relative disposizioni finali, fu approvato il 27 dicembre 1947 ed entrò in vigore il 1° gennaio 1948. Pur avendo posto le fondamenta del percorso istituzionale repubblicano, questo non si concluse con la fase costituente, ma proseguì nei decenni successivi, in particolare con l'attuazione della Seconda Parte della Costituzione. Tale attuazione, per motivi prevalentemente politici, subì notevoli ritardi e richiese fasi alterne di compromessi significativi e la formazione di nuove maggioranze. Già nel primo decennio successivo all'introduzione della Costituzione, la Seconda Parte divenne un importante strumento politico per la presentazione di progetti riformatori.

Il primo decennio costituzionale fu caratterizzato da un periodo di assestamento delle prime maggioranze parlamentari e dall'attuazione della Prima Parte della

Costituzione, attraverso l'introduzione e il consolidamento degli organi costituzionali primari e accessori, oltre alle prime riforme delle leggi elettorali. Fu un periodo segnato dal *Piano Marshall* e dall'avvio della ricostruzione economica e sociale del Paese. Anni cruciali in cui si cercò di *rifare l'Italia e gli italiani*, ricostruendo un Paese devastato e unendo una nazione profondamente lacerata dal periodo autoritario, dalle divisioni interne e dalle istanze autonomiste del Nord e del Sud. Queste spinte centrifughe rischiarono di compromettere l'unità nazionale, con il rischio concreto di mettere a repentaglio il progetto risorgimentale, costato enormi sacrifici ai padri fondatori. Furono anni difficili, di ripartenza e ricostruzione, in cui il dibattito politico, annichilito e depauperato durante il ventennio fascista, poté tornare in auge grazie alla Resistenza. Questa fase valorizzò il potere della differenza, del confronto e del compromesso tra le diverse forze politiche, gettando le basi per il rinnovamento democratico della Repubblica.

1.3 L'ATTUAZIONE DELLA COSTITUZIONE E DEL TITOLO V (1948-1982)

Gli anni successivi al dibattito costituzionale e alla promulgazione della Carta furono incentrati su due temi fondamentali: la ricostruzione, prevalentemente economica e solo in secondo luogo politica, e l'attuazione della Costituzione, inizialmente quasi esclusivamente nella sua Prima Parte e, solo in un momento successivo, dopo il superamento di forti divisioni e la costruzione di un nuovo parlamentarismo, anche nella sua Seconda Parte. Furono anni piuttosto complessi, sia dal punto di vista politico sia da quello economico.

Questi primi due decenni furono dedicati principalmente al *consolidamento* del sistema costituzionale italiano e furono concentrati intorno alla *leadership* di De Gasperi, che rifiutò la logica dello scontro frontale destra-sinistra. La stabilità, già promossa durante i lavori dell'Assemblea costituente, fu il tema principale del progetto politico di Alcide De Gasperi, consistente nel centrismo come contrapposizione a una forte fase di polarizzazione ideologica. L'obiettivo era quello di conservare il dibattito politico entro i limiti della Carta costituzionale. *L'esarchia*³⁰, oramai superata ma comunque viva

³⁰ Per *esarchia* si intende un riferimento agli albori del sistema partitocratico della prima fase repubblicana, quando il campo politico risultava concentrato attorno alle sei principali forze politiche della I Repubblica. In

nonostante le nuove divisioni, soprattutto a sinistra, necessitava di un surrogato o, comunque, di un sostituto che potesse garantire stabilità e, quanto più possibile, un governo solido. Questo risultato spesso mancò a causa della fragilità del rapporto di fiducia parlamentare, che portò a legislature protratte quanto più possibile proprio nel nome della stabilità.

Questo progetto politico e di governo, nonché i suoi indirizzi in materia costituzionale e istituzionale, si basò su due dinamiche distinte ma complementari: da un lato, l'equilibrio costituzionale come punto di riferimento sostenuto dal principio della *conventio ad excludendum* e, dall'altro, il processo di attuazione della Costituzione. Relativamente al primo caso, si ricercò l'esclusione del Partito Comunista Italiano (PCI) e del Partito Socialista Italiano (PSI) dalle dinamiche di formazione dei governi e, contemporaneamente, l'esclusione delle forze estremiste di destra e sinistra dagli scranni parlamentari, definite in seguito *forze extraparlamentari*. Relativamente al secondo caso, invece, questo movimento ricercò l'inclusione dei medesimi partiti di sinistra citati, nel processo di attuazione parlamentare della Costituzione, includendo i membri di queste forze politiche nell'accesso alle cariche di carattere costituzionale non governativo, in particolare nelle nuove istituzioni come la Corte costituzionale, la Magistratura e il Consiglio Superiore della Magistratura.

La natura di questo teorema dell'esclusione-inclusione risiedeva nella volontà di riproporre e mantenere l'equilibrio politico internazionale che, dalla Conferenza di Yalta e dalla Costituente, aveva definito e influenzato il sistema partitico nazionale, nonché le relazioni tra le diverse forze politiche. Attraverso questo assioma si cercò di distribuire ai vari livelli istituzionali i ruoli tra le principali forze politiche, in particolare tra Democrazia Cristiana, Partito Socialista Italiano e Partito Comunista Italiano³¹, protagonisti della storia

questa prospettiva, sarebbe più corretto parlare di Prima Partitocrazia, poiché l'organizzazione partitica costituiva l'unico e sostanziale mediatore tra le istituzioni amministrative e politiche e il corpo sociale. Ciò era particolarmente evidente in quanto la mediazione tra le parti nel contesto lavorativo venne delegata quasi esclusivamente ai sindacati, spesso percepiti come estensioni organiche dei partiti centrali. I sei partiti principali erano: la Democrazia Cristiana (DC), il Partito Comunista Italiano (PCI), il Partito Socialista Italiano (PSI), il Partito Social-Democratico Italiano (PSDI), il Partito Liberale Italiano (PLI) e il Partito Repubblicano Italiano (PRI).

³¹ La divisione dei compiti e dei ruoli riguardò in particolare il Partito Comunista Italiano (PCI) e la Democrazia Cristiana (DC), poiché nel teatro politico nazionale essi rappresentarono i corrispettivi italiani dei due principali blocchi del sistema internazionale: nel primo caso il Patto di Varsavia (1955) e nel secondo la NATO (1949).

politica italiana dal 1946 al 1994. Si configurò un doppio movimento che contribuì al consolidamento della democrazia italiana e allo sviluppo del cosiddetto *Bipartitismo imperfetto*, il quale contribuì a definire il panorama politico, legittimando i principali partiti di sinistra, pur inseriti in due contesti politici internazionali differenti, all'interno di un sistema dualistico di alternanza tra il centro, rappresentato dalla DC, e la sinistra, costituita principalmente dal PCI e, in misura minore, dal PSI.

Per quanto concerne l'esclusione politica, è opportuno sottolineare che essa non coinvolse il governo degli Enti locali, ossia comuni e province³². In questi ambiti, infatti, le forze politiche che a livello nazionale risultavano minoritarie furono incluse nel processo di selezione ed elezione della classe dirigente, come previsto dalla Carta costituzionale, e poterono accedere agli scranni di governo locale senza le logiche di *Conventio ad excludendum* vigenti a livello nazionale. Ciò fu possibile grazie alla loro consistente, radicata³³ e forte base elettorale territoriale, che impedi l'applicazione completa di tali

Il PCI, fino agli anni Settanta – periodo in cui la segreteria fu assunta da Enrico Berlinguer, promotore di un rilevante processo di rinnovamento interno – aderì in modo sostanzialmente totale e acritico al blocco sovietico. Questa scelta iniziale contribuì a una sua delegittimazione agli occhi del potere governativo e rese complessa la conquista di un consenso trasversale.

Per quanto riguarda il Partito Socialista Italiano (PSI), anch'esso aderì inizialmente, seppur con maggiore spirito critico, al blocco sovietico, ottenendo risultati analoghi a quelli del PCI. Solo nella seconda metà degli anni Cinquanta, a seguito di un lungo processo riformatore – avviato con la scissione del 1947 che portò alla nascita del PSDI (Partito Socialista Democratico Italiano) e culminato con l'impatto politico della Primavera di Praga del 1953 – il PSI intraprese un percorso di riposizionamento internazionale che ne sancì il distacco dalle posizioni più radicali del mondo sovietico, orientandolo verso l'Internazionale socialista occidentale e consentendogli di partecipare ai processi di formazione dei governi.

Questa divisione dei ruoli comportò che alla DC fossero attribuiti l'organizzazione e la gestione dello Stato, nonché la difesa del modello familiare, mentre alle sinistre – in particolare al PCI – vennero riconosciuti il consenso e il controllo dell'ambito culturale.

³² Il riferimento è alle province e ai comuni, poiché fino al periodo 1968–1978 l'effettiva attuazione delle regioni non fu mai realmente raggiunta. Le ragioni furono essenzialmente politiche e determinarono, fino a quel momento, la presenza sul territorio delle sole due forme di Enti locali ancora operative.

³³ Le forze politiche di sinistra, come il PCI e il PSI, non furono mai escluse dal governo locale del territorio per ragioni di natura storico-sociale e per via del rapporto di capitale umano che i territori, soprattutto quelli del Centro Italia, riuscirono a costruire dal periodo della guerra civile fino al primo dopoguerra. In alcune circostanze specifiche, province come quelle della Toscana, dell'Umbria e delle Marche, così come alcune province industrializzate del Nord Italia (ad esempio Torino e Genova), riuscirono a creare un legame comunitario particolarmente saldo con le popolazioni locali e a sviluppare una capacità di intercettazione elettorale – del voto e degli elettori – forte e radicata.

In questi territori tali forze politiche, spesso coalizzate per tutto il periodo proporzionale, seppero costruire un modello di governo del territorio e della società differente, caratterizzato da un marcato orientamento socialista, che nel tempo influenzò anche le dinamiche urbanistiche, i processi di urbanizzazione e l'attuazione dei piani

logiche. Questa caratterizzazione elettorale fu particolarmente marcata nelle aree più industrializzate del Nord Italia e nel Centro Italia, dove si instaurò un forte legame locale, quasi comunitario, tra tali forze politiche e i rispettivi territori. Tale dinamica generò un approccio differente nello sviluppo e nella gestione del governo del territorio rispetto al resto del Paese. Questo quadro risultò particolarmente significativo durante il periodo di attuazione delle Regioni, quando le forze politiche di orientamento socialista, nei territori dove erano più forti, riuscirono a dare maggiore impulso al loro modello di governo, uniformando a livello regionale le politiche urbanistiche, paesaggistiche e di gestione della proprietà, già sperimentate in alcuni comuni, considerati veri e propri *incubatori* delle future politiche di *governo del territorio*, piuttosto che di mera *Conformità del territorio*³⁴.

Completata l'architettura istituzionale e costituzionale, nel corso del decennio 1950-1960 si assistette a una lunga fase di applicazione e rodaggio, durante la quale si verificarono numerosi ritardi nell'attuazione della Costituzione, in particolare del Titolo V. Tra questi, si annoverano l'assenza dell'istituzione delle Regioni, la mancata distribuzione delle competenze previste dagli articoli 117 e 118 agli Enti locali e l'inapplicabilità dell'articolo 116, dovuta all'assenza delle Regioni. Questi ritardi erano attribuibili a fattori di politica internazionale e nazionale. Sul piano internazionale, il collocamento dell'Italia nelle grandi organizzazioni internazionali, quali la NATO (1949), la CECA (1951) e l'ONU (1955), fu essenziale per legittimare il Paese nella politica estera e garantirne l'accesso a piani, programmi e reti di aiuti internazionali, indispensabili per la Ricostruzione, oltre che per completare il processo di reintegrazione di alcuni territori italiani, ancora sotto protettorato straniero, come Trieste e Gorizia. Sul piano interno, la definizione delle relazioni internazionali fu propedeutica all'attuazione della prima parte della Costituzione, relativa ai diritti e ai doveri dei cittadini, alle istituzioni nazionali quali Parlamento, Governo

regolatori. Dal periodo di nascita e consolidamento delle regioni fino alle politiche europee del periodo 2000–2004, questo percorso contribuì all'affermazione dei Piani di Governo del Territorio come alternativa sociale e partecipativa allo sviluppo urbano, nonché come strumento di regolazione dei regimi di destinazione d'uso e della fiscalità immobiliare.

Riferimenti in questo senso sono contenuti in Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore; in Putnam, R. D. (2004). [I ed. 1993]. *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Bologna: Il Mulino; in Benevolo, L. (2013). *Il tracollo dell'urbanistica italiana*. Roma-Bari: Laterza e in Salzano, E. (2020), [I ed. 1998], Fondamenti di urbanistica, Bari-Roma: Laterza.

³⁴ Riferimenti in questo senso sono contenuti in Benevolo, L. (2013). *Il tracollo dell'urbanistica italiana*. Roma-Bari: Laterza e in Salzano, E. (2020), [I ed. 1998], Fondamenti di urbanistica, Bari-Roma: Laterza.

e Presidenza della Repubblica, considerata prioritaria rispetto al Titolo V. Tale priorità derivava da un timore diffuso per le possibili derive sovversive o autonomiste che avrebbero potuto mettere a rischio la stabilità della giovane democrazia italiana³⁵.

Nonostante tali ritardi, tra il 1946 e il 1950 vennero già delegate alcune funzioni ai comuni e alle province. Ai comuni furono assegnate competenze relative al controllo e alla pianificazione del territorio – sebbene non del paesaggio –, alla fiscalità locale e alla gestione demografico-sociale. Alle province, invece, furono affidate competenze legate alla gestione delle infrastrutture secondarie, del demanio pubblico e della pianificazione urbanistica sovracomunale – escludendo sempre quella paesaggistica –, oltre che alla gestione di altri servizi territoriali e alla sicurezza prefettizia. Le funzioni principali, tuttavia, come la sanità, le politiche del lavoro, l’istruzione superiore, le infrastrutture strategiche, il controllo e la conformità dei piani regolatori, nonché la tutela del paesaggio e del nascente concetto di ambiente richiamato dall’articolo 9 della Costituzione, rimasero saldamente nelle mani dello Stato centrale e dei suoi apparati ministeriali³⁶.

Come descritto nel precedente capoverso, i primi anni della Repubblica furono caratterizzati dall’attuazione della Prima Parte della Costituzione. A tal proposito, è necessario distinguere le due principali accezioni del *concetto di attuazione*: quella formale e quella sostanziale. *L’attuazione formale* si riferisce all’insieme degli interventi normativi e istituzionali necessari a rendere operanti le disposizioni costituzionali nell’ordinamento giuridico, attraverso l’adozione di leggi di attuazione, la riforma dell’apparato amministrativo e l’adeguamento dell’assetto legislativo preesistente. *L’attuazione sostanziale*, invece, riguarda la concreta realizzazione dei principi e dei diritti costituzionali nella vita economica e sociale del Paese, in particolare di quei diritti di natura programmatica, soprattutto in ambito economico e sociale, finalizzati alla rimozione delle disuguaglianze e alla promozione dell’eguaglianza sostanziale.

In tale quadro si collocano le principali azioni legislative ed esecutive del periodo, sotto l’aspetto formale, tra cui la programmazione economica, la Ricostruzione, la

³⁵ Riferimenti in questo senso sono contenuti in Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore.

³⁶ Riferimenti in questo senso sono contenuti in Benevolo, L. (2013). *Il tracollo dell’urbanistica italiana*. Roma-Bari: Laterza e in Salzano, E. (2020), [I ed. 1998], *Fondamenti di urbanistica*, Bari-Roma: Laterza.

creazione degli istituti dell'UNRRA-Casa e dell'IRI, la riforma agraria, la riforma del lavoro e quella del diritto commerciale, a cui si aggiunsero le revisioni dei codici civile e penale. Tali codici furono ripresi, emendati e promulgati sulla base del vasto programma riformatore avviato durante il precedente periodo autoritario³⁷.

Nello stesso ambito, e con particolare riferimento al tema del presente elaborato, si colloca la riforma urbanistica, che venne ripresa quasi integralmente dal testo originariamente promulgato nel 1942. Essa attribuiva allo Stato gran parte dell'esercizio dell'autorità, in particolare il controllo sull'attività pianificatoria dei comuni e la revisione e l'approvazione dei Piani Regolatori Generali Comunali (PRGC), in linea con il primordiale principio di sussidiarietà. Tale principio prevedeva che lo Stato potesse sostituirsi ai comuni, specialmente a quelli con una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, nella redazione dei PRGC e nell'agevolazione delle attività legate all'istituto della copianificazione³⁸.

Nonostante la reintroduzione, tramite speciali istituti e procedure giuridiche, dei vari codici di matrice autoritaria, nei primi anni – e sino alle leggi speciali del 1967, 1968, 1971, 1975 e 1977 – i Comuni nella regimazione del valore fondiario e degli usi e trasformazioni del suolo mantengono sufficienti libertà. Ciò fu particolarmente evidente nei comuni di minor entità delle regioni a statuto speciale e nelle regioni del Sud Italia; una libertà che permise agli stessi di non conformarsi alla necessaria e urgente richiesta di dotarsi di PRGC, come previsto dalle disposizioni normative vigenti. Questi enti preferirono rimanere ancorati agli anacronistici *Programmi di fabbricazione*, che, addirittura, per una strana volontà del legislatore, furono informalmente equiparati ai PRGC con la legge L.

³⁷ Riferimenti in questo senso sono contenuti in Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore.

³⁸ L'istituto della copianificazione, nei primi anni della Repubblica italiana, non fu inteso come l'attuale sistema né condiviso con i medesimi valori. A differenza delle moderne sedi di copianificazione, esso consisteva in particolari fasi del processo di redazione e promulgazione del PRGC e dei PRGC sovracomunali, nelle quali si verificava una totale o parziale sostituzione tecnica da parte del Ministero dei lavori pubblici (oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – MIT) nei confronti degli uffici comunali. Il ruolo dell'ente comunale era dunque limitato alla presentazione delle osservazioni e al processo di validazione politico-amministrativa.

Il senso della copianificazione, pertanto, si riduceva a un'ingerenza dello Stato nell'attività comunale, sia in termini di controllo sia in termini di assistenza e sussidiarietà al processo di elaborazione.

Riferimenti in questo senso sono contenuti in Benevolo, L. (2013). *Il tracollo dell'urbanistica italiana*. Roma-Bari: Laterza e in Salzano, E. (2020), [I ed. 1998], Fondamenti di urbanistica, Bari-Roma: Laterza.

765/1967. Tale scelta rispose all'intento di conferire una parvenza di regolarità a una situazione paradossale in termini di controllo e regimazione dell'attività fondiaria in materia urbanistica³⁹.

Questi *vulnus* giuridici, come già affermato più volte, furono in buona parte attribuibili alla mancata attuazione della Seconda Parte della Costituzione, specie quelle parti relative agli apparati costituzionali e al Titolo V della Carta costituzionale. In relazione al primo caso, solo un decennio circa dopo il 1948, nella seconda metà degli anni '50, si assistette alla formazione degli istituti costituzionali. Fondamentale fu soprattutto l'attuazione della Corte costituzionale, avvenuta nel 1956 dopo un lungo e complesso processo di elaborazione. Seguirono nel 1957 il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) e nel 1958 il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM).

Nello stesso decennio, la politica fu focalizzata, oltre che sulle questioni già richiamate, anche sul sistema elettorale, tema centrale nel funzionamento politico dello Stato. Qui i limiti dell'estremo proporzionalismo costituzionale si mostraronon inconfondibilmente, tanto che già nel 1952-1953 le forze di maggioranza parlamentare proposero la riforma della legge elettorale, presentando e approvando quella che fu definita come *Legge truffa*: una legge a base proporzionale che, però, offriva un premio di maggioranza alla forza politica che avesse raggiunto singolarmente, o in coalizione, il 51,00% dei voti. Questa scelta, per quanto discussa, rappresentò la nascita del *partitismo* e della piena affermazione del sistema dei partiti nel contesto parlamentarista italiano.

Fu anche questa una delle ragioni che portarono a una mancata attuazione *sostanziale* in materia di pubblica amministrazione, limitandosi alla sua effettiva costituzione nel 1951 e alla riforma del pubblico impiego nel 1954, già gestito con un sistema *multi-stakeholder* diviso tra sindacati e partiti e non pienamente in grado di esprimere buoni livelli di efficacia ed efficienza in termini di *capacity building*⁴⁰. Questo,

³⁹ Vedasi la bibliografia nei riferimenti agli articoli de *Il Piemonte delle Autonomie*, in particolare i contributi di Barbieri, C.A.

⁴⁰ *Capacity building*: processo di rafforzamento delle capacità organizzative, operative e professionali delle amministrazioni pubbliche, finalizzato a migliorarne l'efficacia, l'efficienza e la qualità dell'azione amministrativa, attraverso interventi su competenze del personale, strutture organizzative, strumenti gestionali e processi decisionali. Riferimento in Fedele, M. (1998). Come cambiano le amministrazioni pubbliche. Bari: Editori Laterza.

unito alle paure di compromissione dell'equilibrio raggiunto tra politica interna ed estera, tra Stato centrale ed Enti locali e tra i singoli partiti, fu alla base della mancata e necessaria riforma del decentramento burocratico *tout court*, rinunciando così al ridisegno delle autonomie locali e alla nascita delle regioni, ove – come già affermato – ci si limitò a piccole azioni tra il 1953 e il 1956 in favore dei comuni e delle province. Queste ultime erano intese come nodo di raccordo tra le politiche nazionali e quelle comunali, nonché come estensione del sistema di pubblica sicurezza prefettizio dello Stato centrale.

La caduta dei governi e della Democrazia Cristiana (DC) a guida De Gasperi, il subentro della *corrente morotea* guidata da Aldo Moro e, in particolare, la periodizzazione successiva alla *Legge truffa* del 1953 portarono a una fase significativa, in cui si delinearono tre differenti visioni per lo sviluppo del sistema politico e l'attuazione costituzionale. Esse furono:

- *Von Oben*, guidata da Giovanni Gronchi, basata su un equilibrio più avanzato sia in campo sociopolitico sia tra le forze politiche, tra le parti dei contratti sociali e tra il centro e le periferie;
- *Fanfaniana*, guidata da Amintore Fanfani, fondata sul primato del programma, ove non si escludevano alleanze con i partiti socialisti. L'impronta fu quella di dare maggior spazio possibile all'attuazione del programma politico-costituzionale. Furono suoi i primi governi DC-PSDI-PSI e le grandi riforme in campo energetico;
- *Morotea*, guidata da Aldo Moro, caratterizzata dalla capacità di sintesi e di aggregazione politica⁴¹.

Le visioni qui riportate sono elencate in ordine cronologico. Sebbene tutte contenessero presupposti validi e fondati per l'attuazione programmatica, solo l'ultima, sinteticamente descritta, riuscì efficacemente ad aggregare le forze della Democrazia Cristiana e dei Socialisti. Ciò avvenne grazie a un vasto dialogo tra le forze politiche, che eliminò preventivamente buona parte del dibattito e si accompagnò alla volontà di superare le tradizionali forme di programmazione economica e sociale. Si passò così a una progettualità politica, economica e sociale integrata, capace di considerare le istanze del

⁴¹ Riferimenti in questo senso sono contenuti in Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore.

presente, di proiettarsi verso il futuro e di affrontare i mutamenti sociali, come il sistema dei consumi, i flussi migratori interni, l'omogeneizzazione linguistica e lo sviluppo dei nuovi mezzi e reti di comunicazione, nonché la crescita delle città. Questa impostazione politica permise, dunque, di superare le barriere tra centro e sinistra, sino ad allora considerate insormontabili. Da qui derivò la denominazione di *Processo di centripetazione*⁴², un'espressione coerente con l'approccio governativo nei confronti del decentramento burocratico e dell'autonomia locale, che negli anni Sessanta e Settanta si manifestò nel rinvio dell'istituzione delle regioni e nell'attuazione della cessione di sovranità interna dal centro alle regioni, nonostante fosse prevista dalla Costituzione circa vent'anni prima.

Nonostante la bontà dell'iniziativa del *Processo di centripetazione* e l'allargamento dell'inclusione costituzionale al Partito Socialista Italiano (PSI), legittimandolo così al governo con la nascita dei *Governi duali*⁴³, il primo centro-sinistra rimase nella storia anche e soprattutto per la sua inefficienza e inefficacia governativa, specialmente in relazione al programma costituzionale. Questo paradosso influenzò le azioni di tutti i successivi governi e fu causato principalmente dalla necessità della maggioranza di centro-sinistra di trovare solidità parlamentare tramite il doveroso passaggio alle urne. Tale dinamica generò la prassi dei *Governi di margine*, finalizzati più al rafforzamento del consenso tramite specifiche operazioni esecutivo-legislative che all'attuazione del programma esecutivo-politico. Questa prassi fu adottata anche dalle opposizioni, specie nelle realtà municipali, e consentì al PSI di svolgere un duplice ruolo di governo nazionale e locale, grazie ad accordi multi-livellari con la DC per il governo nazionale e con il PCI per le amministrazioni locali.

⁴² Riferimenti in questo senso sono contenuti in Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore.

⁴³ I governi duali furono così denominati perché basati su un sistema di realizzazione duale della convention ad excludendum, assioma alla base del funzionamento partitocratico italiano. Tale meccanismo prevedeva l'allargamento della coalizione di governo a forze precedentemente escluse dagli scranni ministeriali, così da costruire maggioranze più ampie sul piano parlamentare, aggregandole attorno a uno specifico programma politico. Fu questo il modus operandi che legittimò il PSI, partito minoritario, a entrare al governo insieme alla DC, partito di maggioranza.

I governi duali rappresentarono un esempio lucido di buona pratica politico-partitica, ma passarono alla storia anche per essere tra i governi meno efficienti in termini esecutivi e di attuazione del programma costituzionale.

Solo con la stabilizzazione di questa nuova maggioranza e la sua legittimazione elettorale, il governo poté avviare le grandi riforme promesse. La prima area di intervento riguardò l'attuazione sostanziale della Costituzione, ossia la prima parte relativa ai diritti e al *welfare state*. Tra le principali riforme si annoverano quella scolastica, con l'unificazione delle scuole elementari e medie e l'estensione dell'età minima di scolarizzazione, l'introduzione delle gabbie salariali, la contrattualistica collettiva nazionale, lo statuto dei lavoratori e le tutele pensionistiche e sociali. Accanto a questi aspetti prettamente sociali, il governo intervenne anche sulla riforma del bilancio e della spesa pubblica, con operazioni di *austerity* e con la nascita e affermazione delle grandi aziende pubbliche. Tra queste iniziative, il CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) ebbe un ruolo centrale nella determinazione degli indirizzi economico-infrastrutturali programmatici del governo.

Tra i temi affrontati dai governi duali, oltre a quelli già elencati, vi fu, in conseguenza delle gravi emergenze nazionali, come in Sicilia e Friuli-Venezia Giulia, la riforma della Legge Urbanistica, che, se non fosse stato per gli eventi catastrofici verificatesi in tali regioni, difficilmente avrebbe trovato spazio. Si trattò di una riforma parziale e puntuale, ma necessaria per adeguare i criteri di regolazione dei diritti edificatori e dei valori fondiari, nonché per elevare le prescrizioni igienico-sanitarie, di accessibilità, vivibilità e dotazioni pubbliche delle città. Queste ultime erano infatti oggetto di un'urbanizzazione selvaggia, spesso priva di criterio e legata a pratiche evasive. Questo contesto rappresentò un terreno fertile per una consistente speculazione edilizia, che progressivamente danneggiò il valore sociale delle città e la loro omogenea e razionale pianificazione. Ciò determinò una strutturazione del nuovo urbanesimo influenzata dai principi neoliberisti e capitalistici, piuttosto che da un'ottica orientata al valore d'uso sociale e alla collettività. Le conseguenze dirette furono un'accentuata disparità classista nell'accesso ai servizi essenziali e maggiori difficoltà, oltre che dispendio economico-energetico, nei collegamenti interni alle città. La revisione della Legge Urbanistica Nazionale (LUN) e l'introduzione di alcune norme puntuali furono atti necessari per ripristinare, almeno parzialmente, le prescrizioni urbanistiche ed edilizie contenute nei Piani Regolatori Generali Comunali (PRGC), che fino a quel momento risultavano spesso inefficaci, anacronistici e vulnerabili di fronte alla forza della proprietà privata e degli interessi di mercato. Le leggi che segnarono l'avvio di questa riforma parziale furono:

- La cosiddetta *Legge Ponte* (L. n. 765/1967), introdotta in seguito agli eventi idrogeologici di Agrigento del 1966;
- Il Decreto Ministeriale *DM 1444/1968*, relativo all'identificazione delle zone omogenee nelle città, alla diversificazione delle prescrizioni per aree e alla definizione delle dotazioni minime pubbliche delle città per abitante;
- La *L. 1187/1968*, riguardante i vincoli di uso pubblico e di esproprio, nonché la loro decadenza;
- La *L. 865/1971*, concernente norme sull'edilizia residenziale pubblica, sui vincoli permanenti o di durata superiore a cinque anni per le dotazioni di città pubblica, nonché sulla programmazione e pianificazione degli insediamenti produttivi.

Questi dispositivi legislativi furono concepiti con l'intento, nella prospettiva del legislatore, di garantire alle comunità locali, piuttosto che ai privati, i benefici derivanti dalla progressiva urbanizzazione e di migliorare in modo significativo il rapporto, spesso critico, tra città e campagna. Tuttavia, tali leggi adottarono un approccio incrementale, opportunistico e più utilitaristico, evitando di affrontare in modo strutturale il tema e rinviando così la necessità di una riforma organica dell'urbanistica in Italia⁴⁴.

Sul versante delle autonomie locali, nello stesso periodo governativo, si assistette a un sostanziale rinvio della nascita e dell'istituzione delle regioni a statuto ordinario. Dal 1946-1948 si passò al 1968 per la promulgazione del primo dispositivo normativo in materia; fino a quel momento, erano in pieno esercizio solo ed esclusivamente le regioni a statuto speciale. Questa scelta rispondeva principalmente alla necessità di salvaguardare l'unità nazionale, contrastando le spinte autonomiste delle comunità locali di confine. In tal senso, dopo gli Accordi di Rapallo e il ritorno di Trieste all'Italia con la dismissione del protettorato americano, nel 1963 si istituì la regione a statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, unico cambiamento nell'architettura istituzionale prevista dalla Carta costituzionale.

⁴⁴ Riferimenti in questo senso sono contenuti in Benevolo, L. (2013). *Il tracollo dell'urbanistica italiana*. Roma-Bari: Laterza e in Salzano, E. (2020), [I ed. 1998], Fondamenti di urbanistica, Bari-Roma: Laterza.

Sia la procrastinazione della legge organica sull’urbanistica, sia il rinvio del decentramento amministrativo furono centrali nel cosiddetto *Gelo costituzionale*⁴⁵: una valutazione prettamente politica che nacque durante i governi De Gasperi e il cui scopo era quasi esclusivamente difensivo nei confronti della Costituzione. Si temeva che l’avvio della fase regionalista potesse compromettere la tenuta democratica del Paese. Tale strategia difensiva fu ereditata dai partiti dei governi DC-PSI che seguirono la fase *degasperiana*, confermando questo approccio nelle questioni relative all’urbanistica e al decentramento amministrativo. Con l’avvio della fase finale dell’esperienza di governo di centro-sinistra, le leggi sopra citate furono approvate *in extremis*, congiuntamente alla legge elettorale, quest’ultima considerata propedeutica alla riforma della nuova fase attuativa della Costituzione. Questo segnò anche l’avvio della relativa fase di *Disgelo costituzionale*, che trovò nelle suddette leggi e nella legge elettorale regionale⁴⁶ la prima spinta verso la costruzione del processo che portò successivamente alla nascita delle regioni. Tuttavia, la fase di messa a sistema e di pieno funzionamento delle regioni a statuto ordinario sarebbe arrivata solo in una fase politica e cronologica successiva alle esperienze di governo centro-socialiste.

L’approccio adottato dai governi a guida centro-sinistra fu caratterizzato da un andamento incrementale, ossia un aggiramento dei problemi attraverso soluzioni temporanee, parziali e frutto di negoziazioni. Come già evidenziato, tale approccio rappresentò l’esito della spirale di ricerca del consenso elettorale: più che affrontare una gestione strutturale, si puntò a una gestione ordinaria volta a conservare lo *status quo*, incrementando e aggiornando solo dove necessario la sfera dei diritti e dell’economia. L’esperienza governativa appena descritta evitò intenzionalmente di intervenire sui grandi temi legati all’attuazione formale della Costituzione, come il funzionamento delle istituzioni, il rapporto tra i poteri e il sistema burocratico. Questa volontaria assenza di intervento costituì una delle cause principali della caduta di tale esperienza governativa.

⁴⁵ Riferimenti in questo senso sono contenuti in Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore.

⁴⁶ Repubblica Italiana (1968, 17 febbraio). *Legge 17 febbraio 1968, n. 108: Norme per l’elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario*. Roma: Gazzetta Ufficiale.

Alla fase dei governi duali seguì quella del *Compromesso storico*⁴⁷, che, dopo un periodo di riaffermazione dei governi di centro-destra, portò a una rinnovata apertura del dibattito politico. Questo dibattito si concentrò in particolare sulla forma partito, sulla rappresentanza politica e sul ruolo delle forze politiche all'interno del cosiddetto *arco costituzionale*, nonché sull'attuazione sostanziale della Costituzione, con particolare riferimento al completamento del decentramento amministrativo avviato nel 1968.

Questa fase di dibattito non deve essere sottovalutata rispetto al tema centrale dell'elaborato, poiché il periodo compreso tra il 1968 e il 1983 rappresentò un momento di profonde inquietudini e significativi cambiamenti nel processo storico e politico italiano. Questi cambiamenti portarono alla definizione di un'idea di Italia e di società diversa rispetto a quella immaginata – e in parte ostacolata, come nel caso del regionalismo – dai padri costituenti. Si assistette a una trasformazione sia dei partiti sia della società, accompagnata da una diversa articolazione tra società civile e politica.

La società si mostrò sempre più laica ed emancipata, avviata verso una rivoluzione sociale e culturale, alimentata da una forte tensione sociale. Questo clima produsse, in primo luogo, una ridefinizione dei vari *stakeholder* sociopolitici. Tra questi, i sindacati emersero come intermediari forti e univoci tra le classi lavoratrici, i capitalisti e l'apparato governativo. Parallelamente, si svilupparono movimenti e *lobby* partigiane come quelli abortista, divorzista, studentesco, femminista, LGBTQIA+ ed ecologista. Le istanze avanzate da tali attori portarono, da un lato, alla ridefinizione dei contratti collettivi, all'aumento dei salari e all'abolizione delle cosiddette gabbie salariali; dall'altro, contribuirono a delineare una società più liberale, laica, secolarizzata, aperta e partecipativa⁴⁸, che, in ultima analisi, decretò la definizione finale del moderno *welfare state*. Tuttavia, il contenuto programmatico di questo ampio sistema di servizi pubblici si dimostrò disorganico e frutto di negoziazioni puntuali, caratterizzate da un forte clientelismo. Questo contribuì a fenomeni di assistenzialismo e a un aumento significativo

⁴⁷ Riferimenti in questo senso sono contenuti in Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore.

⁴⁸ In termini di partecipazione, si tratta della nascita dei movimenti e dei consigli di quartiere, nonché dell'ingresso delle forze studentesche nei processi di programmazione universitaria e scolastica all'interno degli atenei, degli istituti scolastici e del Ministero dell'Istruzione. Tali organismi furono istituzionalizzati nel periodo 1976–1980.

della spesa pubblica, il cui peso, nel giro di pochi anni, si tradusse spesso in politiche di austerità che continuano a gravare sulle generazioni successive.

Parallelamente, il sistema politico si accentrò nuovamente su sé stesso e sulle proprie forme di rappresentanza e costituzione, subendo una sorta di *rivoluzione* e ridefinizione. I partiti, da istituti di apparato, si trasformarono in istituti di occupazione. In seguito alla ricerca del consenso, passarono dall'essere promotori del processo attuativo e riformatore a contenitori di istanze che inseguivano l'opinione pubblica. Questo li portò a un processo di *policy-making* prevalentemente incrementale e *residuale* rispetto alle originarie istanze programmatiche e ideologiche. Durante questo periodo, la politica si limitò a scelte correttive o strumentali rispetto ai processi internazionali e alle pressioni dell'opinione pubblica. Si assistette, inoltre, alla messa in discussione del *Bipartitismo imperfetto*, che ostacolava un'effettiva alternanza di governo, al fallimento del tentativo di unificazione socialista e alla contestazione del ruolo delegato ai partiti nell'esercizio delle funzioni esecutive e legislative. Questo nuovo assetto istituzionale, unito alla crescente forza politica dei movimenti sociali e civili, configurò un contesto in cui l'approccio delle forze politiche si limitava a rapporti consensuali con i movimenti partigiani, piuttosto che a un'imposizione decisa da parte del governo. Tutti questi elementi contribuirono a releggare in secondo piano la questione dei meccanismi istituzionali di regolazione.

Nonostante questo scenario, il processo di costituzione delle regioni avviato nel 1968 continuò, ma limitandosi all'*aspetto politico ed elettorale*, ossia alla rappresentanza. *Gli aspetti formali*, amministrativi e finanziari furono nuovamente procrastinati dall'azione esecutiva del governo, che continuava a considerare prioritario l'assetto partitocratico rispetto alla costituzione delle regioni. Di fatto, la politica preferì trincerarsi dietro il preventivo adeguamento dei partiti alle nuove istituzioni locali. Questa tendenza, unita alla già citata trasformazione dei partiti, rappresentò un aspetto centrale della *professionalizzazione dei partiti*, che portò a una struttura dirigenziale verticista e centralista, dove le sezioni territoriali non erano altro che un'estensione delle organizzazioni centrali e nazionali, piuttosto che enti autonomi e di supporto all'attività nazionale. Di conseguenza, il nascente regionalismo si integrò perfettamente con il sistema politico esistente, basato su strutture elettorali centralizzate a livello nazionale.

Le prime elezioni regionali si svolsero, per la prima volta e con un ritardo superiore ai vent'anni, nel maggio del 1970. Questo momento politico rappresentò l'inizio della fase costituente delle regioni. Il primo passaggio di tale fase, che avrebbe occupato l'intero settimo decennio del Novecento, fu costituito dall'emanazione degli statuti regionali, i quali rappresentarono un momento delicato nell'equilibrio tra i partiti sui territori e in termini di stabilità delle neoelette maggioranze consiliari. Ciò fu dovuto al fatto che il sistema elettorale regionale ricalcava perfettamente quello nazionale, basandosi su un proporzionale puro che non consentiva la formazione di una maggioranza univoca se non attraverso alleanze tra forze politiche differenti. Questo sistema rifletteva, dunque, in maniera integrale il modello nazionale, caratterizzato dal cosiddetto sistema elettorale *parteien-privileg*, in cui i partiti trovavano la loro forza come centro dell'attività politica, nell'ambito di un'architettura semi-costituzionale che collegava partiti, Parlamento, Governo e Presidenza della Repubblica. Tale caratterizzazione elettorale delle regioni a statuto ordinario confermava, dunque, le dinamiche tipiche della precedente fase politica dei governi di centro-sinistra, orientate alla tutela degli interessi consolidati dei maggiori partiti nazionali.

Dal punto di vista prettamente elettorale e della definizione degli equilibri di potere tra i partiti nei territori, si può affermare sinteticamente che solo nelle regioni centrali e in quelle maggiormente industrializzate si registrarono nette vittorie delle forze socialiste. È il caso di Toscana, Emilia-Romagna e Umbria. Al contrario, nelle regioni del Nord-Est prevalse nettamente la Democrazia Cristiana, così come in buona parte delle regioni del Sud Italia. Questa differenziazione geografica delle preferenze politiche può essere attribuita ai seguenti fattori principali⁴⁹:

- *La rappresentanza politica di carattere storico*, radicata nella capacità dei movimenti partigiani più organizzati durante la Resistenza italiana di trasformarsi da forze di lotta armata a forze di lotta politica, garantendo una presenza stabile e duratura sul territorio;
- *La nascita di un capitale sociale*, che tali forze politiche riuscirono a coltivare e mantenere nel tempo, instaurando un rapporto di fidelizzazione

⁴⁹ Riferimenti in Putnam, R. D. (2004). [I ed. 1993]. *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Bologna: Il Mulino; e in Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore.

- basato su sistemi mutualistici e comunitari, vere e proprie strutture aggregative territoriali;
- *Una caratterizzazione territoriale*, determinata da temi geografici ed economico-sociologici. Sul piano geografico, ciò riguardava la presenza dei principali centri industriali e agricoli, non necessariamente in rapporto dicotomico; sul piano sociologico, si trattava del rapporto centro-periferia, sia all'interno degli spazi urbani (definibili come *puri*⁵⁰), sia nel contesto delle reti territoriali (con una dicotomia *città-campagna*⁵¹);
 - *Un contesto politico determinato dai fattori sopra elencati*, che rifletteva le differenze di stratificazione sociale e la forza delle organizzazioni extra-partitiche e portatrici di interesse, nonché la loro capacità di influenzare le dinamiche sociali territoriali⁵².

⁵⁰ Con la locuzione *spazio urbano puro* ci si riferisce non allo spazio vitale di una città, che comprende anche lo spazio agricolo limitrofo necessario al soddisfacimento del fabbisogno primario – definito come *area nutritiva* in chiave agricola, come illustrato Astengo, G., & Bianco, M. (1946). *Agricoltura e urbanistica: Analisi e rappresentazione della situazione agricola dal punto di vista urbanistico*. Torino: Andrea Viglongo e C. Editori - Soc. r. L., pp. 15–17 – bensì ai limiti spaziali dei confini amministrativi del centro urbano, cioè alla periferia urbana in rapporto al centro storico o economico.

⁵¹ La dicotomia città–campagna, da un punto di vista puramente geografico e urbanistico, rappresenta un rapporto di differenziazione nei processi di costume, folklore, organizzazione urbana e ritmo temporale, che definisce due modelli di vita sociale spesso molto diversi e distanti tra loro. Il modello urbano è generalmente caratterizzato da un'anima più aperta e cosmopolita, da tempi fortemente accelerati e da una progressiva perdita delle tradizioni; viceversa, l'ambito agricolo è associato a forme di organizzazione sociale più coerenti con i valori comunitari — più che sociali — nelle quali le tradizioni costituiscono un asse fondamentale della regolazione della vita quotidiana.

Queste contraddizioni tra i due modelli risultano particolarmente evidenti nelle grandi città e nei capoluoghi delle regioni più vaste, mentre nelle città capoluogo di dimensione ridotta la distinzione tende a manifestarsi in modo meno netto. Naturalmente, le forme di contaminazione tra i due modelli non mancano: nelle grandi aree urbane movimenti di quartiere o gruppi di interesse lavorano spesso alla riscoperta e al mantenimento delle tradizioni cittadine; allo stesso tempo, il pendolarismo e i flussi migratori verso gli spazi rurali generano piccole forme di *melting pot*.

⁵² Qui ci si riferisce alla capacità di presenza e di permeabilità, nelle realtà non urbane, da parte delle organizzazioni non partitiche e non strettamente politiche che, nel corso del tempo, hanno saputo costituire centri di aggregazione e di interesse specifico sui singoli territori. Tali organizzazioni hanno permesso una forma di connessione con le istanze e le dinamiche dei principali centri urbani, favorendo al contempo la costituzione di comunità particolari all'interno dei tessuti sociali agricoli e periferici. Ne è derivata una sorta di tendenza globalista di queste realtà, che hanno acquisito – almeno in parte – un ruolo di centralità nei rispettivi territori di riferimento.

Nonostante tale diversificazione territoriale delle nuove maggioranze regionali, che rispecchiavano in gran parte le dinamiche consolidate nel ventennio precedente a livello comunale e provinciale, il processo costituente delle regioni, nella sua prima fase dedicata alla redazione e all’emanazione degli statuti, si concluse in circa dodici mesi. Contestualmente, sempre nel maggio del 1970, con la promulgazione della L. 281/1970 del 16 maggio 1970, il governo fornì le *prime indicazioni sull’assetto finanziario* delle regioni, affrontando così *il primo nodo cruciale del trasferimento di competenze e risorse dallo Stato centrale alle regioni*, in stretta correlazione con la redazione stessa degli statuti.

Nel dicembre del 1971, con la L. 1034/1971 del 6 dicembre 1971 venne istituito il *Tribunale Amministrativo Regionale* (TAR), una delle istituzioni più significative e centrali nella futura regolamentazione e interpretazione dei rapporti tra Stato centrale e Regioni, con sedi dislocate nelle diverse regioni. Nello stesso mese e anno, il Parlamento istituì le *comunità montane* con la L. 1102/1971 del 3 dicembre 1971. Da una fase di totale assenza delle regioni a statuto ordinario e dei corpi istituzionali intermedi necessari alla promozione dell’identità locale, come sancito dai principi fondamentali della Costituzione, si passò dunque a un periodo di avvio alla formazione di tali Enti locali, determinando così la nascita di una nuova fase attuativa della Costituzione stessa. In questo quadro generale, le forze parlamentari approfittarono di questa fase per emanare una serie di leggi delega, così da aggirare le complesse necessità di alcune norme organiche in materie amministrative, urbanistiche e scolastiche.

Proprio in questa fase di precaria stabilità politica si verificò un nuovo ritardo nell’ulteriore e necessaria istituzione del decentramento amministrativo, che nemmeno la L. 281/70⁵³ riuscì a far avanzare. Questo periodo fu anche caratterizzato dal tentativo, da parte dei partiti, di avviare una fase di revisione costituzionale, mirante a una riforma del *bicameralismo perfetto* e a uno spostamento della centralità istituzionale e legislativa dal Parlamento verso il Governo e/o il Presidente della Repubblica. Nonostante il forte messaggio lanciato dal Presidente della Repubblica Giovanni Leone nel dicembre del 1975, che sottolineava la necessità di riforme istituzionali e di un decentramento amministrativo, i partiti risposero con un deciso rifiuto, liquidando tale iniziativa come un’ingerenza non

⁵³ Repubblica Italiana (1970). *Legge 16 maggio 1970, n. 281: Provvedimenti finanziari per l’attuazione delle Regioni a statuto ordinario*. Roma: Gazzetta ufficiale.

richiesta e finalizzata a obiettivi *ingegneristici*. In tal modo, si sancì un’ulteriore procrastinazione delle riforme costituzionali e del completamento della seconda fase attuativa e sostanziale della Costituzione, tutelando nuovamente la centralità istituzionale e politica dei partiti.

Anche in questo caso si può osservare come i temi del dibattito politico nazionale siano piuttosto ricorrenti nella storia repubblicana e prerepubblica italiana, poiché la ricerca di un nuovo assetto istituzionale, non solo in termini di decentramento, ma anche di superamento del *bicameralismo perfetto*, risulta temporalmente trasversale e permea tutti i periodi storici, in particolare quelli di crisi politico-istituzionale. Tali questioni sono riemerse nel periodo 2014-2016, in occasione delle cosiddette *Riforme Renzi*, e risultano nuovamente centrali nel 2025 con il programma del *Governo Meloni I*, che propone il superamento del *bicameralismo perfetto*, l’introduzione di un semipresidenzialismo e l’attuazione dell’*autonomia differenziata*.

Con questa scelta politica, gli anni Settanta si caratterizzarono per una forte centralità, non tanto del Parlamento in sé, quanto dei partiti che lo componevano, trasformandolo in uno strumento assembleare di cogestione dei processi politici ed esecutivi, depauperando il governo della sua funzione di indirizzo e programmazione. Questa funzione venne trasferita dapprima alle dirigenze di partito e, dalla seconda metà del decennio, alle commissioni parlamentari, che dal 1978, con la L. 14/1978⁵⁴, vennero istituzionalizzate e inserite nei regolamenti parlamentari come passaggio obbligatorio del processo legislativo. Un esempio emblematico di tale dinamica fu rappresentato dalle leggi finanziarie del periodo 1975-1978, redatte in concerto nelle sedi delle commissioni bicamerali competenti per materia, anziché dal governo, come sancito dall’art. 81 della Costituzione.

Questi anni furono definiti della *Democrazia compiuta*⁵⁵, un’espressione carica di connotazioni ideologiche che, seppur privata di tali valenze, descrive un periodo di storica assenza di ricambio politico. La stabilità parlamentare fu garantita attraverso il corporativismo delle forze parlamentari, limitando le prospettive future di un positivo

⁵⁴ Riferimento contenuto in Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore.

⁵⁵ *Ibidem*.

processo di legittimazione reciproca. Questa fase rinvòi sia le riforme istituzionali e del regionalismo, sia quelle organiche, in particolare in ambito urbanistico-territoriale. Tuttavia, la *Democrazia compiuta* fu anche una risposta al tumulto sociale del decennio, inasprito dagli atti terroristici e brigatisti, che spinsero le forze politiche a concentrare gli sforzi sui temi della sicurezza pubblica e della lotta contro il terrorismo e la mafia, portando così alla nascita dei *Governi di solidarietà nazionale*. Il culmine di questa fase fu rappresentato dal tragico assassinio di Aldo Moro il 9 maggio 1978.

Nonostante la difficile fase caratterizzata dalla concentrazione sui temi della sicurezza pubblica, che portò in secondo piano e al rinvio delle riforme costituzionali, il processo legislativo ed esecutivo necessitava di una concretizzazione. *Fu proprio a partire dal 1975, con la L. 382/1975 del 22 luglio 1975, e con il successivo DPR 616/1977 del 24 luglio 1977, che si attuarono i primi trasferimenti organici di competenze alle nuove istituzioni previste dalla Carta costituzionale.* Questo avvenne attraverso un processo negoziato tra le parti politiche, reso possibile dal quadro di *unità nazionale* vigente in quegli anni.

L'obiettivo di questi dispositivi normativi, nel nuovo contesto politico-istituzionale, era quello di definire un rapporto di regionalizzazione delle funzioni e di partecipazione Stato-Regioni nella costruzione della nuova architettura amministrativa. L'idea, innovativa rispetto al sistema precedente, era di individuare a livello nazionale gli indirizzi, i livelli omogenei ed essenziali di erogazione dei servizi – come la sanità e l'istruzione – e di coordinarli tra tutti gli attori pubblici e privati, senza ricostruire una centralità attorno agli organi statali. Alle Regioni spettavano le funzioni legislative e di programmazione, mentre ai Comuni era affidata la gestione operativa, organizzata attorno alle Unità Sanitarie Locali come strutture centrali di gestione dei costi. Allo Stato restavano le funzioni di indirizzo generale e di allocazione delle risorse finanziarie. Un'architettura che di base anticipò quella attuale.

Per quanto riguarda le *materie di controllo e pianificazione del territorio* – urbanistica, regimazione dei valori fondiari, esproprio, gestione della rete idrografica e parchi naturali – la scelta dei *Governi di unità nazionale* seguì un percorso analogo. Allo Stato spettava la redazione e promulgazione di leggi organiche per garantire norme

uniformi a livello nazionale, mentre alle Regioni venivano delegate le attività di programmazione, controllo e redazione dei piani regolatori e territoriali. A partire dagli anni Ottanta, alle Regioni furono trasferite anche le funzioni di controllo e tutela delle fonti idriche e dei bacini idrogeologici.

Un tema a parte riguardava il paesaggio e la tutela del patrimonio culturale. Nonostante le disposizioni costituzionali attribuissero queste competenze allo Stato, con le leggi del 1975 e del 1978 esse furono trasferite alle Regioni in maniera quasi forzata e anticonstituzionale. Tuttavia, le Regioni, prive delle competenze e delle sensibilità necessarie, gestirono queste funzioni in modo subordinato all’urbanistica, spesso in maniera disorganica e slegata da essa⁵⁶.

Questa organizzazione, pur presentandosi come innovativa e sperimentale, mostrò i suoi limiti già nel 1981. In quell’anno, la Corte dei conti, nella sua relazione finanziaria annuale, evidenziò le criticità di un indirizzo di programmazione della spesa pubblica orientato all’assistenzialismo e alla crescente ingestibilità dei costi, soprattutto nel settore sanitario e pensionistico, in particolare nel Sud Italia. Simili difficoltà si verificarono in ambito urbanistico e paesaggistico, dove la delega dallo Stato alle Regioni, unita alla mancata legiferazione organica da parte dello Stato, portò a una gestione conflittuale tra Stato e Regioni. Le sedi dei Tribunali Amministrativi Regionali e della Corte costituzionale non sempre riuscirono a risolvere tali conflitti in modo chiaro o univoco. Tentativi di soluzione, come la Legge Bucalossi (L. n. 10/1977), furono spesso impugnati dalle Regioni e dai privati dinanzi alla Corte costituzionale.

Con la fine dei *Governi di unità nazionale*, si aprì una nuova fase politica a guida socialista e craxiana, caratterizzata da un rinnovato interesse per una riforma organica della Costituzione. Le questioni più urgenti riguardavano l’esercizio del potere legislativo, la stabilità e l’efficacia del potere esecutivo⁵⁷, nonché le tematiche amministrative ed

⁵⁶ Riferimenti in questo senso sono contenuti in Benevolo, L. (2013). *Il tracollo dell’urbanistica italiana*. Roma-Bari: Laterza e in Salzano, E. (2020), [I ed. 1998], Fondamenti di urbanistica, Bari-Roma: Laterza.

⁵⁷ Rilevante citare quanto affermò Bettino Craxi il 28 settembre 1978 in un suo editoriale sul quotidiano L’Avanti! circa la necessità di un grande progetto riformatore per l’Italia: «[...] Un processo che abbracci insieme l’ambito istituzionale, amministrativo, economico, sociale e morale, e che non esiti a ricorrere a una revisione della Costituzione, che ha subito il logorio del tempo, quando ciò sia necessario per risolvere i problemi di oggi. Problemi che riguardano, innanzitutto, l’esercizio del potere legislativo e poi la stabilità e l’efficacia dell’esecutivo [...]»

economiche. La prospettiva socialista si propose come precursore di un tentativo di riforma costituzionale, includendo obiettivi come l'introduzione di una repubblica presidenziale, una riforma monocamerale, il rafforzamento dell'esecutivo tramite una riforma elettorale con premio di maggioranza e la *risoluzione delle controversie Stato-Regioni* attraverso *nuove leggi regionaliste-amministrative*. Tuttavia, questi piani rimasero principalmente teorici, poiché il PSI non riuscì a costituire una maggioranza parlamentare stabile e dovette cercare alleanze con altri partiti, come la DC e il PLI. Anche in questo, si può dunque osservare la ricorsività nel dibattito politico nazionale delle proposte tese a riformare l'architettura costituzionale, in particolare con riferimento alla II parte della Costituzione.

Nel 1982, durante l'ultima fase del governo Spadolini, venne elaborato il *Decalogo Spadolini*, un tentativo di riforma organica tramite una commissione bicamerale, che avrebbe dovuto intervenire in ambiti quali il sistema governativo e parlamentare, le leggi comunali e provinciali, la Magistratura e il diritto civile. Questo rappresentò un ulteriore tentativo di innovazione istituzionale.

Con questi sviluppi si concluse una lunga fase della storia italiana, caratterizzata dalla formazione delle Regioni a statuto ordinario e da una serie di tentativi di riforme istituzionali, sociali ed economiche. Tuttavia, questa fase sancì anche il consolidamento della partitocrazia e della *Democrazia compiuta* con i governi di solidarietà nazionale. Nonostante ciò, la spinta riformatrice non si arrestò, venendo trasferita al successivo periodo repubblicano e partitocratico.

1.4 IL DIBATTITO RIFORMATORE (1983-2025)

Con la fine degli anni Settanta, il quadro politico ed economico consegnato dalla classe politica al paese reale fu quello di uno scenario di stagflazione. Nonostante alcuni tentativi di riforma del cosiddetto *Sistema Paese*, non si registrarono significativi progressi sotto il profilo costituzionale e istituzionale. La stessa VIII legislatura, nel 1982, si concluse

(Craxi, 1978). Craxi, B. (1978, 28 settembre). *Trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale*. Roma: L'Avanti!

in un clima di immobilismo, portando alla caduta del governo e alla convocazione di nuove elezioni.

Nell'aprile del 1983, con l'avvio della IX Legislatura, il Governo e il Parlamento decisero di istituire una commissione bicamerale per le riforme istituzionali, alla quale fu attribuito il compito di «(...) formulare proposte di riforma costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere, senza interferire nella loro attività legislativa su oggetti maturi e urgenti, quali la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la nuova disciplina dei procedimenti d'accusa. (...)». ⁵⁸ L'obiettivo dichiarato era di adeguare l'ordinamento istituzionale e amministrativo alle esigenze politiche di natura nazionale ed europea. A tale riguardo, va ricordato che la dimensione europea assunse particolare rilievo a seguito del processo di integrazione transnazionale avviato nel quinquennio precedente, grazie ad accordi commerciali e politici che introdussero sistemi di regolamentazione e uniformità nella valutazione delle politiche pubbliche e delle economie nazionali. Un momento cruciale fu l'istituzione del Parlamento Europeo, avvenuta con le prime elezioni dirette nel giugno del 1979.

La commissione, presieduta da Aldo Bozzi, già membro della Costituente e della Commissione dei 75, avviò i lavori il 12 ottobre 1983. La plenaria si riunì per la prima volta il 30 novembre dello stesso anno e, dopo cinquanta sedute, consegnò la relazione finale il 29 gennaio 1985, quasi un anno e mezzo dopo l'inizio dei lavori. Il documento conclusivo si caratterizzò per un elenco dettagliato delle materie trattate e delle relative proposte di riforma. Tuttavia, il risultato complessivo fu una rielaborazione confusa e bizantina dell'impianto costituzionale originario ⁵⁹, che non rispose alle necessità politiche e amministrative del Paese. Questo esito rifletteva il delicato e conflittuale rapporto tra i partiti all'interno della Commissione, che finì per compromettere l'obiettivo di rimodellare i rapporti tra i poteri dello Stato e quelli tra Stato ed Enti locali.

Parallelamente, nell'ambito della crescente complessità politica nazionale, emerse con forza la situazione tra Stato ed Enti locali, aggravata dalle problematiche legate

⁵⁸ Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore. (Riferimento a A.P., Camera dei deputati, IX Legislatura, Discussioni, 3 ottobre 1983, p. 1519).

⁵⁹ Armaroli, P. (1986). *L'introvabile governabilità. Le strategie istituzionali dei partiti dall'Assemblea costituente alla Commissione Bozzi*. Padova: CEDAM.

al primo decennio di istituzione delle Regioni. Si manifestò una crescente confusione in merito alla potestà legislativa sulle materie trasferite dallo Stato centrale alle Regioni. L'assenza di una chiara legislazione quadro in settori chiave come urbanistica, ambiente e territorio obbligò il giovane istituto del TAR e la Consulta a dirimere numerose controversie. La *non-decisione* politica contribuì ad attribuire alla giurisprudenza un ruolo sempre più centrale nella gestione delle problematiche legate al Titolo V, intensificando il contenzioso tra Stato ed Enti locali. In particolare, molte Regioni sfruttarono il proprio potere legislativo non tanto per perseguire il bene pubblico, quanto per favorire logiche clientelari territoriali.

In questo scenario, il Parlamento si dimostrò incapace di raggiungere un accordo sulla riforma della legge elettorale, considerata dai partiti una condizione imprescindibile per avviare il processo di revisione costituzionale e affrontare seriamente le proposte della Commissione Bozzi.

Con la conclusione della IX Legislatura si rese necessario attendere la successiva per individuare un compromesso tra le forze politiche, che finalmente consentì di procedere, senza ulteriori rinvii, alla riforma della presidenza del Consiglio, delle leggi elettorali comunali e provinciali e dei procedimenti d'accusa nei confronti dei parlamentari. Tuttavia, anche in questa fase, non si diede priorità alla riforma del Titolo V della Costituzione, mantenendo il focus sulle questioni elettorali ed esecutive. Degna di nota fu la posizione assunta dai principali partiti, in particolare la Democrazia Cristiana (DC) e il Partito Comunista Italiano (PCI), che, grazie anche a rinnovamenti nelle rispettive *leadership* interne, dimostrarono una certa flessibilità nei confronti delle proposte di cambiamento istituzionale. Questo atteggiamento permise di superare, seppur marginalmente, il *garantismo* costituzionale che aveva fino ad allora ostacolato ogni tentativo di riforma, nonostante persistessero forme di ostruzionismo opportunistico da parte delle diverse forze politiche.

I temi centrali della relazione finale della Commissione Bozzi ruotarono intorno alla dicotomia tra *neo-parlamentarismo* e *presidenzialismo*. Il primo modello si basava su una riforma del sistema elettorale, mirata a superare il proporzionalismo, e su un rafforzamento dei poteri di iniziativa e gestione del Governo, con un maggiore controllo

del Parlamento. Il secondo modello, ispirato al progetto socialista di matrice *giscardiana*, proponeva un sistema semipresidenziale. Queste due visioni opposte crearono una situazione di *impasse* politica: le forze parlamentari, divise su una logica binaria di riforma, non riuscirono a far avanzare i lavori della Commissione Bozzi, né a dare seguito al cosiddetto *decalogo Spadolini*, rinviando nuovamente ogni decisione dottrinale e politica.

Gli anni tra il 1984 e il 1987 furono segnati dal cosiddetto *decisionismo socialista*, con il Partito Socialista Italiano (PSI) al centro della scena politica. Grazie alla *leadership* di Bettino Craxi, il PSI guidò il governo attraverso una coalizione pentapartitica⁶⁰, rafforzando il ruolo dell'esecutivo e intensificando il ricorso alla legislazione d'urgenza tramite decreti-legge. In questo periodo furono introdotte, per la prima volta, politiche ambientali significative, tra cui la L. 431/1985 dell'8 agosto 1985, nota come *Legge Galasso*, e la L. 349/1986 dell'8 luglio 1986. La prima istituiva le zone di particolare interesse ambientale e rappresentava un primo tentativo di normare la tematica ambientale in ambito urbanistico, sebbene non integrasse pienamente i due ambiti, generando divisioni interpretative. La seconda legge istituì il Ministero dell'Ambiente, che fino ad allora non disponeva di un dicastero dedicato ed era subordinato al Ministero dei Lavori Pubblici.

Contestualmente, fu promulgata la Legge n. 47/1985 del 28 febbraio 1985, relativa al cosiddetto *Condono edilizio*. Questa norma, concepita principalmente con finalità finanziarie per monetizzare gli abusi edilizi, mirava anche a favorire l'emersione delle irregolarità, consentendo una sanatoria economico-giuridica delle violazioni urbanistiche. Sebbene l'obiettivo iniziale fosse in parte raggiunto, la legge non riuscì a contrastare efficacemente il fenomeno degli abusi edilizi. Al contrario, secondo molti studiosi e la contemporanea gnoseologia, essa incentivò comportamenti fraudolenti, aggravando soprattutto gli abusi più gravi, come quelli idrogeologici e paesaggistici.

⁶⁰ Il Pentapartito nacque a seguito dell'impasse del triennio 1980–1983 e del confronto tra il PSI, da un lato, e una sorta di coalizione DC–PCI, dall'altro, nell'ostacolare il processo di riforma. La situazione si sblocchi grazie al rinnovamento della leadership nella DC, con l'elezione di Ciriaco De Mita, e al rafforzamento della leadership craxiana nel PSI. I due leader riuscirono a trovare, nella difficile congiuntura politico-economica italiana, una piattaforma comune che permise di aggregare alla coalizione anche il PLI e il PRI.

Nella sostanza, si trattò del ritorno della *conventio ad excludendum* del primo trentennio repubblicano, un sistema di coalizione che relegò nuovamente il PCI al ruolo di opposizione.

Nonostante gli interventi normativi in materia edilizia, tra cui il rilevante DPR 380/2001 del 6 giugno 2001, noto come *Testo Unico dell'Edilizia (TUE)*, l'abusivismo edilizio in Italia rappresenta tuttora una problematica persistente. Nel 2022, si è registrata una crescita del 9,10%, un incremento che non si osservava dal 2004. Questo fenomeno è particolarmente diffuso nelle regioni meridionali e lungo le coste, dove si riscontrano tassi elevati di costruzioni illegali. Nonostante l'emissione di numerose ordinanze di demolizione, l'effettiva esecuzione di queste rimane estremamente bassa. Tra il 2004 e il 2022, nelle regioni più a rischio (Calabria, Campania, Lazio, Puglia e Sicilia), solo il 15,30% delle demolizioni previste è stato effettivamente realizzato⁶¹.

Questi dati evidenziano le difficoltà nel contrastare l'abusivismo edilizio e sottolineano la necessità di interventi più incisivi per tutelare il territorio e garantire il rispetto della legalità. Tuttavia, dimostrano anche che la Legge 47/1985, sebbene abbia permesso la fiscalizzazione dei reati edilizi e parzialmente ambientali, non ha ridotto la pratica dell'abuso edilizio. Al contrario, essa ha aperto la strada a una sua regimentazione e riconoscimento giuridico, specie in termini di consuetudine. In questo senso, nemmeno le successive leggi di sanatoria degli abusi edilizi, quali la Legge 724/1994, la Legge 326/2003 e, più recentemente, il DL 69/2024 (cosiddetto *Decreto Salva Casa*, convertito in Legge 105/2024), hanno contribuito a invertire tale tendenza nonostante i proclami politici, anzi, ne hanno foragiato il ritorno della pratica abusiva, come dimostrato dai precedenti dati.

Questo periodo mise in evidenza i limiti strutturali dell'impianto istituzionale originario, incapace di rispondere alle esigenze dettate dai mutamenti politici e sociali contemporanei. Sebbene nel breve periodo si osservassee una maggiore flessibilità tra potere legislativo ed esecutivo, sul lungo termine emersero problemi ciclici e una scarsa funzionalità del sistema. Questa situazione favorì un rapporto contrastante tra Governo e Parlamento, contribuendo alla delegittimazione della politica e alimentando la necessità di

⁶¹ I principali riferimenti sul tema sono il DPR 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia), la Legge 47/1985 (*cosiddetta "primo condono edilizio"*), la Legge 724/1994, la Legge 326/2003 e il DL 69/2024 (*Decreto Salva Casa*, convertito nella Legge 105/2024). Questi provvedimenti normativi hanno inciso sull'evoluzione del fenomeno dell'abusivismo edilizio in Italia, senza tuttavia riuscire a contrastarlo efficacemente, come confermato anche dai dati riportati nei documenti di Legambiente. (2023, 17 ottobre). *Abbatti l'abuso: I numeri delle (mancate) demolizioni nei comuni delle Regioni a rischio: Calabria, Campania, Lazio, Puglia e Sicilia.* e di ISTAT, (2024, 17 aprile), *Rapporto BES – edizione 2023*, Roma: ISTAT.

attuare quei cambiamenti costituzionali auspicati già da decenni. Gustavo Zagrebelsky descrisse efficacemente questa dinamica:

«Si vuole la riforma (...) poiché non si riesce a decidere, ma la riforma costituzionale – anche solo in senso materiale – nel senso ipotizzato, dal compromesso della decisione, è essa stessa la massima decisione ipotizzabile. Quanto maggiore è la disgregazione, tanto maggiore è la necessità della riforma, ma tanto più questa è necessaria, tanto più è difficile»⁶².

La dissoluzione del blocco sovietico, la conseguente ridefinizione degli assetti politici mondiali, la crisi degli apparati ideologici e partitici tradizionali e l'avvento di *Tangentopoli* costituirono elementi di complessità nel panorama globale della fine degli anni Ottanta e inizio degli anni Novanta. Tali trasformazioni generarono un diffuso disorientamento tra le forze politiche comuniste nei paesi occidentali. In Italia, il Partito Comunista Italiano (PCI), abbandonando simboli e ideologia eurocomunista, si rinnovò orientandosi verso la socialdemocrazia, assumendo così la nuova denominazione di Partito Democratico della Sinistra⁶³. Parallelamente, nel medesimo contesto politico, emerse con maggiore vigore la Lega Nord, una forza politica che si caratterizzò per un federalismo spesso ambiguo e radicale. Questa fase di transizione politica e istituzionale rese più complesso, ma non impossibile, il processo di revisione costituzionale avviato all'inizio del decennio.

⁶² Citato in Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore, a sua volta tratto da: Zagrebelsky, G. (1986). I paradossi della riforma istituzionale. *Politica del diritto*, pp. 165–168.

⁶³ Il Partito Democratico della Sinistra nacque dalla cosiddetta *Svolta della Bolognina*, un importante momento di rinnovamento del Partito Comunista Italiano (PCI), avviato da Achille Occhetto, segretario *ad interim* del PCI. Questo processo culminò il 10 ottobre 1990 con la presentazione del nuovo simbolo e del nuovo nome del partito, nonché con la convocazione del XX Congresso del PCI. Il congresso, tenutosi a Rimini il 31 gennaio 1991, sancì definitivamente la dissoluzione del PCI e la nascita della nuova formazione partitica.

Un compromesso significativo fu l'istituzione del Partito della Rifondazione Comunista, concepito come una costola del PDS alla propria sinistra. La proposta di Occhetto, oltre a riflettere una profonda trasformazione politica e ideologica, si focalizzò su alcuni temi istituzionali rilevanti: un europeismo rinnovato; una riforma dei rapporti tra Stato centrale ed Enti locali orientata verso un riordino decentralizzato; e un rafforzamento dell'efficacia del Governo, mantenendo tuttavia un sistema parlamentare sostenuto da una legge elettorale in grado di garantire stabilità, coesione e pluralismo.

Nel corso di tale processo, il dibattito parlamentare sui problemi istituzionali permise, a metà del 1988, di formalizzare un elenco di obiettivi legislativi legati alla riforma delle leggi comunali e provinciali, alla definizione del ruolo della Presidenza del Consiglio, al riassetto del *bicameralismo perfetto* e al rilancio del regionalismo. Questi obiettivi, già delineati nel lustro precedente, divennero più concretizzabili grazie al rinnovamento delle forze di sinistra, che superarono *l'impasse* parlamentare che aveva caratterizzato la prima metà degli anni Ottanta.

Il processo riformatore avanzò rapidamente nel 1988. Ad agosto, venne promulgata la L. 400/1988 del 23 agosto 1988, che regolamentò in maniera più razionale il rapporto interno al potere esecutivo, definendo ruoli e competenze tra il Presidente del Consiglio e il Consiglio dei ministri. Inoltre, con l'aggiornamento dei regolamenti di Camera e Senato, si ottenne un rapporto più efficiente tra la maggioranza parlamentare e il Governo. Altri strumenti legislativi rilevanti furono la L. 69/1989 del 9 maggio 1989, che istituì il Ministero dell'Università e della Ricerca, garantendo maggiore autonomia universitaria, e la L. 362/1988 del 23 agosto 1988, che accentò nelle mani del Governo la pianificazione e la gestione del bilancio nazionale, in preparazione agli accordi europei che culminarono nel Trattato di Maastricht del 1993.

In materia di rapporti tra Stato ed Enti locali, un ruolo cruciale venne svolto dalla L. 142/1990 dell'8 giugno 1990⁶⁴, che riformò l'ordinamento degli Enti locali. Essa introduceva – sulla carta – un'organizzazione amministrativa più efficiente, distinguendo due livelli principali: le città metropolitane, istituite per la prima volta, e i comuni, attribuendo a entrambi organi quali il sindaco, la giunta e il consiglio. Successivamente, con la L. 463/1993, vennero definite le delimitazioni amministrative delle città metropolitane. Tuttavia, il legislatore, consapevole delle difficoltà politiche, evitò di affrontare organicamente i temi della finanza e della legge elettorale locale, rimandandoli a tempi successivi. La L. 463/1993, inoltre, introduceva il carattere facoltativo della riforma istituzionale, sostituendo nella precedente L. 142/1990 il termine "procedere" con "può procedere", evidenziando così una reticenza nel legiferare su questioni particolarmente controverse.

⁶⁴ Repubblica Italiana. (1990). *Legge 8 giugno 1990, n. 142: Riforma dell'ordinamento degli Enti locali*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Questo periodo rappresentò un cambio di passo rispetto all'immobilismo degli anni Settanta, pur mancando di affrontare una revisione strutturale del sistema amministrativo e legislativo. L'assenza di un approccio critico e di modelli consolidati impedì una discussione più ampia e profonda sul rapporto tra amministrazione locale e Stato centrale; allo stesso modo impedì anche il sorgere di sistemi istituzionali di *check and balances* tra Parlamento e Governo nonché di *bargain* tra questi e gli Enti locali⁶⁵. In tale contesto, la Corte costituzionale assunse un ruolo sempre più centrale, spesso intervenendo per risolvere conflitti tra Enti locali e Stato. Questo accresciuto ruolo giurisprudenziale elevò la Corte da semplice organo di controllo a una sorta di surrogato legislativo, compensando le carenze del legislatore nel garantire un equilibrio tra i vari livelli di governo.

La debole riforma del 1990 concesse ampio spazio alla Lega Nord che, sfruttando anche la fragilità dei partiti tradizionali colpiti dallo scandalo di *Tangentopoli*, riportò in auge il tema popolare delle proposte federaliste e regionaliste, accantonate dai tempi della Costituente. La forza elettorale della Lega divenne, per tutto il decennio finale del XX secolo e il primo lustro del nuovo millennio, la principale promotrice delle riforme istituzionali relative al territorio e all'amministrazione nazionale, arrivando quasi a egemonizzare l'intera materia.

Anche il Partito Socialista Italiano cercò di fornire una risposta sul piano istituzionale, nonostante fosse profondamente colpito dalle inchieste giudiziarie di *Tangentopoli*. La sua proposta si concentrò su un modello semipresidenzialista con maggiore autonomia regionale, prevedendo l'attribuzione di nuove materie e competenze alle Regioni. Tale proposta mirava a riformare l'intero impianto del Titolo V, con un maggiore accentramento delle competenze legislative in favore delle Regioni. Parallelamente, il PDS e la DC si concentrarono, come spesso accadde nel periodo

⁶⁵ *Meccanismi di checks and balances*: insieme di dispositivi istituzionali propri dei sistemi democratici costituzionali attraverso i quali i diversi poteri pubblici esercitano un controllo reciproco, limitandosi a vicenda, al fine di prevenire derive maggioritarie o concentrazioni di potere e garantire la stabilità dell'equilibrio politico-istituzionale.

Bargaining: processo decisionale fondato sulla negoziazione strategica tra attori politici portatori di interessi divergenti, attraverso il quale le scelte pubbliche risultano dall'interazione tra scambi, compromessi e rapporti di forza, piuttosto che da decisioni unilaterali.

Richiamato in Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. (pp. 113–114). Roma: Carocci Editore.

repubblicano, sulla riforma elettorale nazionale e locale, orientandosi verso un sistema maggioritario ispirato al modello britannico del *plurality*.

Tra il 1988 e il 1994, si osservò un primo, seppur debole, slancio verso le riforme istituzionali relative al Titolo V. Tuttavia, la risposta fu insufficiente a causa del contesto politico e sociale estremamente complesso, segnato dal passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica.

All'inizio della breve XI Legislatura, il Parlamento e il Governo avviarono i lavori per una nuova Commissione bicamerale, composta da 60 membri suddivisi equamente tra Camera e Senato, dotandola dei poteri referenti⁶⁶ di cui era stata priva la precedente Commissione Bozzi. Istituita il 23 luglio 1992 tramite un duplice atto monocamerale, la Commissione, denominata *seconda Bicamerale*, ricevette il compito di esaminare le proposte di revisione riguardanti la Parte II e i Titoli I, II, III, IV e V della Costituzione, oltre a elaborare una nuova legge elettorale. Questo indirizzo parlamentare puntava a redigere una riforma organica e coerente a diversi livelli legislativi e amministrativi.

Un primo risultato fu la promulgazione della L. Cost. 1/1993 del 6 agosto 1993, che formalizzò i poteri della Commissione introducendo una deroga alla procedura dell'art. 138 della Costituzione, prevedendo che i progetti approvati con doppia deliberazione

⁶⁶ L'art. 72 della Costituzione, commi I, II e IV, richiamato a conclusione della presente nota, evidenzia come, in materia di riforma costituzionale e di legge elettorale, sia necessaria l'istituzione di una commissione parlamentare, tra cui è inclusa la possibilità della bicamerale. L'istituto della cosiddetta *bicamerale* nasce dalla volontà di snellire e semplificare il processo di riforma. Tuttavia, a ciascuna commissione possono essere attribuiti procedimenti differenti: legislativo, di controllo o informativo. Nel primo caso, una commissione può operare in sede referente, legislativa o deliberante, oppure in sede redigente.

Il fatto che questa seconda *bicamerale* fosse dotata del potere referente consentì al testo elaborato di essere discusso direttamente nelle Assemblee del Parlamento, disponendo già, alla base, degli accordi politici necessari a un passaggio più sostanziale in commissione. La Commissione Bozzi, invece, priva di tale potere, non poteva formulare proposte di legge in materia costituzionale in modo efficace e si limitava a fornire un indirizzo. Art. 72 della Costituzione, commi I, II e IV: «*Ogni disegno di legge, presentato a una Camera, è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale. Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza. [...] La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.*

conforme delle Camere fossero obbligatoriamente sottoposti a referendum nazionale entro tre mesi dalla pubblicazione.

I lavori della seconda Bicamerale durarono circa sei mesi, culminando l'11 gennaio 1994 con la presentazione di un progetto di revisione costituzionale, strutturato su tre livelli:

1. Rapporto Stato-Regioni e Titolo V:
 - Ribaltamento dell'ordine enumerativo delle competenze, attribuendo alle Regioni le materie elencate e lasciando allo Stato quelle non specificate;
 - Istituzione di un nuovo ente per la tutela dell'autonomia regionale;
2. Rapporto Parlamento-Governo:
 - Introduzione di un governo *neoparlamentare* con investitura diretta del Presidente del Consiglio da parte del Parlamento, potere di nomina e revoca dei ministri, e l'istituto della *sfiducia costruttiva*;
 - Nuove regolamentazioni su bilancio, decreti d'urgenza, delegificazione e poteri regolamentari del Governo, e una durata quadriennale della legislatura.
3. Legge elettorale:
 - Superamento del proporzionalismo per favorire una maggiore aggregazione delle forze elettorali e ridurre le difficoltà nella formazione degli esecutivi. Questo portò all'approvazione del cosiddetto *Mattarellum*⁶⁷ il 4 agosto 1993, una legge elettorale a sistema misto con una base maggioritaria e correttivi proporzionali.

⁶⁷ Il *Mattarellum*, o Legge Mattarella – denominata anche *Minotauro* per la sua complessità, richiamando la figura mitologica – prese il nome dal suo relatore, il democristiano Sergio Mattarella. Fu discusso in seguito al referendum del 18 aprile 1993, che sancì la necessità di superare il proporzionalismo puro, e venne attuato con due leggi del 1993: la L. 276/1993 e la L. 277/1993 del 4 agosto 1993.

La riforma introduceva, per l'elezione del Senato e della Camera dei deputati, un sistema elettorale misto così articolato:

- Sistema maggioritario a turno unico con collegi uninominali per la ripartizione del 75,00% dei seggi parlamentari, ispirato al modello inglese *first-past-the-post*;
- Scorporo: meccanismo di calcolo proporzionale fondato sul *metodo Hare*, con quozienti naturali e più alti resti, e collegio unico nazionale per il recupero dei candidati più votati non eletti al Senato, cui veniva assegnato il restante 25,00% dei seggi;

In parallelo, furono introdotte riforme elettorali per gli Enti locali, come Comuni e Province, e per le Regioni. La L. 81/1993 del 25 marzo 1993 introdusse l’elezione diretta dei sindaci e il principio del *simul stabunt simul cadent*⁶⁸ anche per comuni e province. Successivamente, la L. 43/1995 del 23 febbraio 1995, nota come *Tatarellum*⁶⁹, riformò il sistema elettorale regionale, segnando – grazie agli accordi tra partiti e al superamento dell’acceso dibattito in materia federalista che fu solo rimandato al 1999 – un passo verso il presidencialismo.

Come già accennato, il dibattito sui profili di riforma costituzionale e sull’autonomia delle Regioni, nella definizione delle forme di governo e dei sistemi elettorali, fu particolarmente acceso. Le istanze della Lega Nord e di una parte del PDS rimasero centrali, obbligando il Parlamento, tra il 1995 e il 1999, a discutere una riforma costituzionale. Nel 1999 si raggiunse un accordo che conferì dallo Stato alle Regioni nuove materie, come previsto in precedenza. Dopo la costituzione delle Regioni e la loro attuazione sostanziale dal 1968, questo rappresentò uno dei più significativi trasferimenti di competenze tra Stato e Regioni, sancito dalla L. Cost. 1/1999 del 22 novembre 1999, recante *Disposizioni concernenti l’autonomia statutaria delle regioni*⁷⁰. Per queste ragioni, nel presente testo è stato più volte richiamato il tema dei sistemi elettorali.

Nonostante questi rilevanti elementi riformatori ed elettorali, la Commissione non riuscì a trovare accordi tra le forze politiche per il superamento del *bicameralismo perfetto* e per una chiara attribuzione di ruoli e funzioni alle due Camere. La situazione politica e sociale influì inevitabilmente sulla necessità di concretizzare le riforme descritte, avanzando anche le proposte della *seconda bicamerale* del 1992-1993. Tuttavia, emerse chiaramente come il processo riformatore della stagione 1987-1994 fosse più una reazione

-
- Sistema proporzionale, con liste bloccate, per l’assegnazione del 25,00% residuo dei seggi alla Camera dei deputati, dove era previsto uno sbarramento del 4,00%.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Il *Tatarellum*, come già richiamato nel paragrafo precedente e di origine giornalistica, prende il nome dal suo propositore e primo firmatario Pinuccio Tatarella, deputato di Alleanza Nazionale e già ministro nel governo Berlusconi I (1994–1995). La Legge n. 43 del febbraio 1995 fu concepita in particolare, e preliminarmente, per disciplinare l’elezione del presidente e del consiglio regionale nelle regioni a statuto ordinario; venne successivamente recepita anche dalle regioni a statuto speciale, che già disponevano di un maggiore margine di discrezionalità rispetto alle prime.

⁷⁰ Repubblica italiana. (1999). *Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1: Disposizioni concernenti l’autonomia statutaria delle regioni*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

emergenziale da parte della politica, piuttosto che un piano strategico per una riorganizzazione sistematica e a lungo termine del *sistema-paese*.

Le proposte della *seconda bicamerale* non furono completamente abbandonate. Con la formazione del governo Berlusconi I, si rinnovò la volontà di intervenire sulla Costituzione. In questo contesto, la presenza della Lega Nord nella maggioranza parlamentare e nel governo stesso fu significativa: sin dall'inizio, il partito spinse per rendere prioritaria la dottrina federalista nel progetto riformatore. Il DPCM del 14 luglio 1994 istituì un comitato di studio per l'elaborazione di riforme istituzionali, elettorali e costituzionali. Presieduto dal ministro per le riforme Francesco Speroni, della Lega Nord, il comitato fu composto da 15 professori⁷¹ e prese il nome di *Comitato Speroni*.

Per quanto riguarda il Titolo V, i principali temi affrontati furono: la sussidiarietà, diverse forme di autonomia (legislativa, fiscale, finanziaria, universitaria, tra le più rilevanti), l'abolizione dei controlli statali e il rovesciamento dell'impostazione costituzionale del 1948. Quest'ultimo prevedeva l'enumerazione tassativa delle materie attribuite alla funzione legislativa dello Stato, con tutte le altre riservate esclusivamente alle Regioni, in linea con alcune formulazioni della *seconda bicamerale*.

A livello centrale, la proposta di riforma si basò su un *bicameralismo differenziato*, con una camera dedicata al concerto Stato-Regioni, e due opzioni per il governo: un semipresidenzialismo di ispirazione francese o l'elezione diretta del premier. Tuttavia, le tensioni tra il presidente Berlusconi e la Lega Nord, nonché i rapporti interni alla maggioranza, compromisero la stabilità dell'esecutivo, portandone alla caduta.

Questo evento impedì l'inserimento delle riforme nell'agenda di governo. Il progetto rimase archiviato come proposta individuale, presentata al Senato dal senatore Speroni (AS n. 1403) e trasmessa al presidente del Consiglio il 21 dicembre 1994.

⁷¹ I docenti che formarono il Comitato Speroni furono: Ettore A. Albertoni, Giovanni Bognetti, Romano Cajelli, Gian Franco Ciaurro, Vittorio Di Ciolo, Giuseppe Franco Ferrari, Serio Galeotti, Francesco Gentile, Massimo Severo Giannini, Pietro Grilli di Cortona, Aldo Loiodice, Alberto Martinelli, Carlo Mezzanotte, Sergio Ortino, Ettore Rotelli e Nazareno Saitta.

Il discorso sulle riforme non rimase estraneo alle nuove fasi governative che caratterizzarono il periodo tra il 1995 e il 2001. Anzi, tornò nuovamente in auge: nonostante la sconfitta delle forze del centrodestra, la Lega Nord riuscì a monopolizzare il dibattito riformatore. Le forze di centrosinistra, al governo in seguito alle elezioni del 1996, risposero con l'istituzione della *terza bicamerale* o *bicamerale D'Alema*, così denominata dal nome del suo presidente Massimo D'Alema. Tale commissione, istituita con la L. Cost. n. 1 del 24 gennaio 1997, fu dotata anch'essa di sede referente – come la precedente – ed ebbe il compito di elaborare proposte di riforma in materia di «*forma di Stato, forma di governo, bicameralismo, sistema delle garanzie*». Fu autorizzata a operare in deroga all'art. 138 Cost., prevedendo un voto unico sul complesso degli articoli progettati, con l'obbligo di sottoporre il testo finale approvato dal Parlamento a referendum⁷².

La *bicamerale* era composta da trentacinque deputati e trentacinque senatori. I lavori, avviati l'8 febbraio 1997, durarono circa dieci mesi e il 4 novembre 1997 fu trasmessa una proposta definitiva alle Camere. Questo testo rappresentò il punto di arrivo di oltre un decennio di discussioni ed elaborazioni, segnando una convergenza tra le proposte delle principali forze politiche, Forza Italia e PDS. Fu inoltre il punto di partenza per la successiva stagione riformatrice dei governi di centrodestra tra il 2001 e il 2006. La Commissione cessò la propria attività il 2 giugno 1998, a causa dell'instabilità politica interna alla maggioranza di sinistra. Per quanto riguarda il Titolo V, la Bicamerale non recepì le istanze federaliste né fornì risposte alla cosiddetta *questione settentrionale*. Si limitò a invertire il dettato costituzionale tra Stato e Regioni, introducendo il principio di sussidiarietà, accrescendo l'autonomia degli Enti locali e istituendo la cosiddetta *clausola di salvaguardia nazionale*.

Il clima politico instabile e le divisioni tra le coalizioni elettorali portarono all'approvazione del testo bicamerale solo grazie al voto della maggioranza governativa, avvenuto l'8 marzo 2001. Non essendo stata raggiunta la maggioranza qualificata dei due terzi, fu necessario indire il referendum confermativo, il primo nella storia repubblicana. A seguito di una bassa partecipazione, ma con una larga maggioranza di voti favorevoli,

⁷² La legge costituzionale approvata con voto unico finale ai sensi dell'art. 3, comma 4, è sottoposta a un unico referendum popolare entro tre mesi dalla pubblicazione ed è promulgata se al referendum partecipa la maggioranza degli aventi diritto e se è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

venne approvata la L. Cost. n. 3 del 18 ottobre 2001⁷³, recante *Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*.

La riforma non apportò modifiche sostanziali al sistema governativo e parlamentare, nonostante fossero state presentate istanze di accordo tra le forze politiche durante la redazione. Inoltre, le proposte di semipresidenzialismo o di rafforzamento del potere esecutivo non vennero approvate, rimanendo escluse dal quesito referendario. Di particolare rilievo fu la riformulazione dell'art. 114 Cost., che modificò la definizione di *Repubblica*, attribuendo pari dignità istituzionale agli Enti locali. La nuova formulazione recitava: «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*», in contrasto con il precedente: «*La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*». Questa modifica introdusse in Costituzione le Città Metropolitane, fino ad allora previste solo dalla L. 142/1990⁷⁴, e ribaltò l'ordine istituzionale attribuendo maggiore rilevanza alla dimensione locale.

Ulteriori interventi significativi riguardarono gli artt. 116, 117, 119 e 120 Cost.:

- L'art. 116 introdusse il *regionalismo differenziato*, consentendo alle Regioni ordinarie di accedere a condizioni particolari di autonomia, precedentemente riservate alle Regioni a statuto speciale;
- L'art. 117 ridisegnò la distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, enumerando specificamente quelle statali e lasciando alle Regioni le restanti, con la possibilità di esercitare potestà legislative ulteriori tramite il regionalismo differenziato;
- L'art. 119 diede concretezza all'autonomia fiscale, attribuendo a tutti gli Enti locali un proprio patrimonio e introducendo il principio di finanziamento integrale, supportato da un fondo perequativo basato su criteri economici anziché geografici;
- L'art. 120 rafforzò il principio di unità nazionale, consentendo al Governo di sostituirsi agli Enti locali in caso di emergenze economiche o di sicurezza, ribadendo il principio di sussidiarietà.

⁷³ Repubblica Italiana. (2001). *Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3: Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*. Roma: Gazzetta ufficiale.

⁷⁴ Repubblica Italiana. (1990). *Legge 8 giugno 1990, n. 142: Riforma dell'ordinamento degli Enti locali*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

La frettolosa elaborazione e chiusura di questa stagione riformativa portarono a una difficile interpretazione delle norme, inaugurando una nuova fase di contenziosi tra Stato e Regioni, nonché tra centro e periferia, a causa delle complesse formulazioni degli artt. 116 e, soprattutto, 117 Cost. La Corte costituzionale si trovò così a dover gestire un'enorme mole di contenziosi, avviatisi già dal 2001 e proseguiti fino a oggi. L'assenza di una riforma costituzionale organica e di un *bicameralismo differenziato* continua a pesare sul ruolo delle Regioni, dello Stato e della stessa Corte costituzionale, la quale, nel corso degli ultimi due decenni, ha visto crescere la propria funzione giurisprudenziale, sostituendosi spesso al legislatore. Quest'ultimo, infatti, ha continuato a rinviare le necessarie riforme del Titolo V.

Con l'avvio della XIV Legislatura e una ritrovata unione tra Forza Italia e Lega Nord, si aprì nuovamente un percorso riformativo, ripartendo proprio dalla L. Cost. n. 3/2001. L'obiettivo principale era di accentuare il federalismo e introdurre la *devolution*, ovvero la cessione da parte dello Stato di ulteriore autonomia legislativa e fiscale alle Regioni. In questo contesto rientrava anche una riforma elettorale, stavolta in contrasto con l'era maggioritaria, orientata verso un sistema proporzionale con listini bloccati, seggi uninominali e un correttivo maggioritario.

La riforma costituzionale, avviata il 17 ottobre 2003 con un disegno di legge governativo (invece che parlamentare, come in passato), si concluse con l'ultima votazione senatoriale il 16 novembre 2005. La legge introduceva i seguenti punti principali:

- *Riforma del Titolo V.* Vennero inseriti due elementi favorevoli alle Regioni. Da un lato, l'inversione dell'enumerazione delle materie legislative, attribuendo priorità alle Regioni e lasciando allo Stato solo quelle residue. Dall'altro, l'introduzione della *devoluzione fiscale*, che conferiva agli Enti locali una maggiore capacità di raccolta fiscale, autonomia finanziaria e di bilancio, oltre al superamento del sistema di solidarietà nazionale tra Regioni. Si prevedeva inoltre un minor controllo da parte della Corte dei conti e dello Stato centrale. Tali disposizioni furono in parte riprese dalla

- Legge delega n. 42/2009⁷⁵, che mirava a espandere la sfera regionale nel quadro del rivisto, ma non riformato, art. 119 Cost;
- *Superamento del bicameralismo perfetto.* Venne rafforzato il ruolo della Camera dei deputati e il Senato fu trasformato in una sorta di *Camera dei Lord*, con funzioni limitate al concerto tra Stato e Regioni e privo della capacità di conferire la fiducia al Governo;
 - *Riforma della Corte costituzionale.* Furono introdotte modifiche alla composizione e al funzionamento della Corte;
 - *Introduzione del premierato forte.* Venne proposto un modello di neopresidenzialismo ispirato al *Tartarellum* regionale, che prevedeva l'elezione diretta del premier e la formula del *simul stabunt, simul cadent* (caduta simultanea del governo e del Parlamento).

Tuttavia, il testo venne bocciato dal referendum del 25-26 giugno 2006, probabilmente a causa dei punti più controversi, come il *premierato forte* e la riforma del bicameralismo. Anche la riforma del 2003 si collocò in linea con l'orientamento delle proposte emerse nei periodi 1970-1980 e 1985-1997, volte a determinare un'inversione del ruolo legislativo delineato dall'art. 117 della Costituzione in favore delle Regioni, nonché, più in generale, a promuovere un ampliamento della loro autonomia e dei loro poteri. Si conferma, così, la ricorsività del tema del regionalismo nel dibattito politico nazionale, spesso riproposto per ragioni di opportunismo partitico.

Oltre alla questione costituzionale, tra il 1990 e il 2005 fu centrale anche il tema della riforma della pubblica amministrazione. Le contingenze economiche e gli impegni internazionali sottoscritti con la CEE⁷⁶ resero necessario un intervento strutturale di risanamento e trasformazione, guidato dalle parole d'ordine *privatizzazione* e *razionalizzazione*. I cambiamenti amministrativi italiani seguirono l'esempio dei paesi anglosassoni, dove, tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, l'ideologia

⁷⁵ Repubblica Italiana. (2009). *Legge delega del 5 maggio 2009, n. 42: Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*. Roma: Gazzetta Ufficiale.

⁷⁶ Gli impegni internazionali si riferiscono alla stagione degli accordi economici di libero mercato e di scambio a livello europeo, stipulati in preparazione della moneta unica e sottoscritti a Maastricht nel biennio 1992–1993, alla successiva elaborazione della carta costituzionale europea, nonché al Testo Unico sul funzionamento dell'Unione Europea (TUFUE), ossia il Trattato di Lisbona, firmato nel 2007 ed entrato in vigore nel 2009.

neoliberista passò da posizione marginale a unico orientamento esecutivo prevalente. Questo cambiamento ideologico influenzò persino le tradizionali sinistre europee, che adottarono elementi liberisti nella cosiddetta *terza via*.

Tra i modelli di riferimento più significativi vi furono le politiche introdotte dai governi Thatcher, che riguardarono strutture, processi, personale e proprietà degli enti pubblici. Il carattere principale di tali riforme fu la privatizzazione delle grandi compagnie pubbliche, con un approccio fortemente dirigistico e manageriale orientato al risanamento dei bilanci, alla quotazione di mercato e alla dismissione del patrimonio strategico-industriale pubblico. A ciò si aggiunsero sistemi misti pubblico-privato in ambiti pensionistici, sanitari, scolastici e infrastrutturali. Le ragioni di queste riforme vanno ricercate nel complesso contesto economico globale del periodo post-guerra dello *Yom Kippur*⁷⁷, caratterizzato da *un'escalation* dei costi energetici e dal tracollo dei sistemi di *welfare state*, dovuti alle politiche clientelari della politica, a un mancato controllo puntuale e sostenuti attraverso un crescente indebitamento pubblico.

L’Italia, inserita in questo quadro, reagì con lentezza e progressività, avviando i primi interventi solo alla fine degli anni Ottanta, in risposta alla crisi finanziaria del 1987-1988. Questo contesto portò a un piano di riforme che introdusse le seguenti innovazioni:

- *Sistema giuslavorista*. I dipendenti della pubblica amministrazione furono regolati dal Codice civile, con la privatizzazione dei contratti di lavoro. Rimasero esclusi magistrati, diplomatici, prefetti, personale militare e delle forze di sicurezza, che continuarono a operare in regime di diritto pubblico;
- *Distinzione delle responsabilità*. Si delineò una separazione tra responsabilità politica, relativa a poteri di indirizzo e controllo, e

⁷⁷ La guerra si svolse tra il 6 e il 25 ottobre 1973 sul fronte del Golan e del Sinai, quando un’alleanza araba antisionista attaccò lo Stato di Israele. Quest’ultimo, dopo una fase iniziale di inerzia, grazie al ruolo decisivo dell’aviazione riuscì a passare alla controffensiva e a vincere il conflitto. La risposta della Lega Araba fu quella di avviare *un'escalation* sui rifornimenti di greggio verso i Paesi occidentali, innescando una crisi globale di natura energetica ed economica.

Fu la prima volta, per il mondo occidentale, che si pose con serietà il tema dell’ecologismo e della riforma della cosiddetta *società del petrolio*. Sul fronte economico, gli effetti si manifestarono in un aumento generalizzato dell’inflazione, nella svalutazione delle valute e in una contrazione della domanda, che condusse a una situazione diffusa di stagflazione. Quest’ultima fece esplodere i bilanci pubblici e mise sotto pressione il sistema di *welfare state*, rendendo necessarie le prime politiche di *austerity* e di riduzione della spesa pubblica.

- responsabilità amministrativa, attribuita a dirigenze riorganizzate in due nuove fasce;
- *Trasparenza e pubblicità.* Si promosse una maggiore apertura verso i cittadini, avviata con la L. 241/1990 e culminata con l'apertura degli URP (Uffici Relazioni con il Pubblico) e l'introduzione delle Conferenze dei servizi, volte a semplificare i procedimenti amministrativi. Questi strumenti ebbero un impatto significativo sui rapporti tra centro e periferia e tra Enti locali, specialmente in materia territoriale, urbanistica e paesaggistica;
 - *Privatizzazione e scorporo.* Le società detenute dall'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale) furono privatizzate, mantenendo un *golden-share*⁷⁸ nelle imprese di pubblica utilità. Questo processo culminò con lo scioglimento dell'IRI.

Tali riforme furono sancite dal D.Lgs 29/1993, intitolato *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego*, ispirato al modello anglosassone di gestione amministrativa. Tuttavia, il processo incontrò resistenze. L'Italia, di tradizione amministrativa napoleonica, sviluppò durante il Risorgimento un modello ibrido: le funzioni locali furono distribuite tra prefetture, province e comuni, generando confusione tra responsabilità politiche e amministrative. Inoltre, il Paese non istituì una scuola di formazione amministrativa per il personale della PA, affidandosi invece a un sistema concorsuale che accentuò l'autonomia delle amministrazioni. Questa combinazione di fattori rese il processo di riforma particolarmente complesso, suscitando opposizioni sia da parte dei sindacati, sia delle amministrazioni pubbliche, sia di una parte della classe politica.

Allo stesso tempo, il piano di riforma non riguardò solo l'organizzazione interna e lavorativa della Pubblica Amministrazione (PA), ma anche i processi e le competenze delle amministrazioni pubbliche. Questo percorso portò nel 1997 all'approvazione di due leggi fondamentali: la L. 59/1997 del 15 marzo 1997, *Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione*

⁷⁸ *Golden share*, ossia una partecipazione societaria caratterizzata da una quota maggioritaria di capitali pubblici, integrata da capitali privati. Il riferimento è contenuto in Fedele, M. (1998). *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*. Roma–Bari: Laterza.

e per la semplificazione amministrativa, e la L. 127/1997 del 15 maggio 1997, *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*. Queste leggi miravano a connettere e predisporre le PA alla successiva riforma costituzionale derivante dalla *terza bicamerale*, adottando un approccio integrato per i diversi enti e organi statali e dotando le unità amministrative di autonomia finanziaria⁷⁹. Le due leggi, conosciute come *Leggi Bassanini* dal nome del primo firmatario Franco Bassanini, uno dei maggiori esperti in materia di semplificazione amministrativa ed Enti locali, perseguivano i seguenti obiettivi:

- *Trasferimento di competenze.* Le funzioni precedentemente detenute dagli organi centrali furono trasferite alle amministrazioni territoriali nella misura massima possibile;
- *Sgravio degli obblighi centrali.* La PA centrale venne alleggerita dagli obblighi verso i cittadini, redistribuendoli agli Enti locali più vicini ai cittadini stessi secondo il principio di sussidiarietà verticale;
- *Legge organica per gli Enti locali.* Si proseguì il processo iniziato con la L. 142/1990, culminato nel *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali* (D.Lgs 267/2000 del 18 agosto 2000), che regolamentava ruoli, organi e competenze di comuni e province;
- *Distinzione tra responsabilità politica e amministrativa.* Le responsabilità politiche furono separate da quelle amministrative, con una privatizzazione del rapporto lavorativo, contratti individuali, e l'istituzione di agenzie esterne pubbliche ispirate alle *next step agencies*⁸⁰ britanniche. Questo processo includeva il riordino delle aziende municipalizzate in settori chiave come gestione idrica, rifiuti e termica;
- *Riordino dei ministeri.* Si procedette alla riorganizzazione dei ministeri, sebbene successivi governi abbiano spesso accantonato o modificato queste riforme;
- *Autonomia finanziaria.* Si predisposero gli strumenti per una maggiore autonomia finanziaria e fiscale degli Enti locali, rafforzata ulteriormente dal D.Lgs 267/2000.

⁷⁹ Il riferimento è contenuto in Fedele, M. (1998). *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*. Roma–Bari: Laterza.

⁸⁰ Il riferimento è contenuto in Fedele, M. (1998). *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*. Roma–Bari: Laterza.

Questi interventi mostrarono un'adozione parziale di modelli amministrativi americani, come lo *spoil system*, che prevedeva la revoca e la nomina dei dirigenti di prima fascia in base alle alternanze politiche, estendendosi sia a livello centrale che locale. Questo fu il risultato dell'inseguimento dei modelli circolanti nel periodo indicato e sottoposti al fascino dei termini di efficacia ed efficienza, che comportò una serie di contraddizioni tra i modelli legati alle proprie origini amministrative, napoleonici, e quelli trapiantati da altre culture nazionali, anglosassoni, riflettendo di base l'immagine della debolezza del ruolo politico. Questa dinamica, dunque, rifletteva un tentativo di coniugare l'efficienza anglosassone con l'approccio napoleonico tradizionale, creando però una serie di contraddizioni e resistenze da parte di sindacati, amministrazioni e forze politiche.

L'introduzione di questi modelli, insieme alle riforme amministrative e costituzionali attuate nel periodo 1999-2005, derivò anche dalla necessità di adeguarsi al modello di riorganizzazione strutturale e istituzionale dell'Unione Europea (ex CEE). Questo processo comportò un passaggio di paradigma istituzionale e costituzionale di enorme portata, fondato sui *principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*. Si trattò di un cambio di paradigma essenziale per costruire un percorso propedeutico verso una nuova forma di cittadinanza, più coerente con i diritti ridefiniti di partecipazione dei singoli *stakeholder* nei processi decisionali politici, istituzionali e territoriali. Tale approccio risultò anche adeguato ad affrontare le sfide derivanti dalla globalizzazione e dalla crescente frammentazione delle società centrate sui mercati.

Questo paradigma ambiva a rispondere alle esigenze di governabilità degli Stati-nazione e delle loro istituzioni, spesso incapaci di adattarsi efficacemente ai mutamenti globali. Il principio di sussidiarietà, in particolare, svolse un ruolo fondamentale introducendo una duplice scissione della governabilità. Da un lato, il *government*, ossia il piano istituzionale e organizzativo interno; dall'altro, la *governance*, ossia la gestione dei rapporti tra enti e *stakeholder*, basata su un modello di *multi-level governance* trasversale tra l'UE e i comuni, in grado di collegare e supportare i cittadini a tutti i livelli istituzionali. In questo contesto, il principio di sussidiarietà assunse una duplice dimensione. Non può essere confinato esclusivamente al criterio verticale di attribuzione delle competenze tra Unione Europea e Stati, ma deve includere anche una dimensione orizzontale, ossia il rapporto tra Stato e società. Quest'ultima si declina nei valori di libertà, uguaglianza,

accessibilità e trasparenza, che a loro volta giustificano l'introduzione dei principi di adeguatezza e differenziazione.

Proprio in tale ottica, le riforme costituzionali divennero imprescindibili, sia per adeguare il contenuto del Titolo V sia per ridefinire, in senso più ampio, l'interpretazione dell'art. 11 della Costituzione. Quest'ultimo articolo, infatti, assumeva un ruolo cruciale nel raccordo tra Stato, UE e comunità nazionali, temi successivamente integrati e sviluppati negli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Con l'inizio della XVI Legislatura e il Governo Berlusconi IV, il dibattito sulla riforma del Titolo V e del federalismo proseguì. Fu presentato un disegno di legge governativo per riorganizzare la fiscalità territoriale, prevedendo maggiore autonomia finanziaria per le Regioni, capaci di istituire nuove imposte e tasse in accordo con lo Stato. Il Parlamento delegò al Governo il compito di legiferare in materia con la L. delega 42/2009 del 5 maggio 2009. Questa legge introduceva, tra le altre cose:

- Un sistema di fiscalità territoriale basato su leve regionali, redistribuzione delle risorse agli Enti locali e maggiore autonomia di bilancio;
- Istituzione di *Livelli Essenziali Prestazionali* (LEP) per garantire l'accessibilità paritaria ai servizi;
- Riconferma delle Province e delle Città Metropolitane.

La L. 42/2009, inoltre, si allineava ai vincoli europei previsti dal Meccanismo di Stabilità Economica dell'UE, cosiddetto SME e successivamente sottoscritte nel 2010, anticipandone i requisiti. L'obiettivo ultimo era completare il processo di *devolution* entro il 2012, segnando una svolta significativa nella gestione delle risorse e delle competenze territoriali.

In merito alla legge delega, non mancarono osservazioni critiche sui principi in essa contenuti. Si temeva che una maggiore autonomia fiscale attribuita agli Enti locali, nonostante l'istituzione del fondo perequativo, potesse generare disparità di trattamento nei servizi essenziali di matrice nazionale, non delegabili, contravvenendo così ai principi costituzionali. Questi timori, uniti alla crisi economica del 2008, scoppiata negli Stati Uniti e rapidamente diffusasi in tutto l'Occidente, ridimensionarono l'importanza della

devolution a favore della stabilità e della ristrutturazione del debito pubblico. Tale contesto minò la tenuta del *patto territoriale* e il primo tentativo di regionalismo differenziato. La devoluzione di potestà e risorse ai territori, considerando la storia regionalista italiana, fu percepita come un rischio per la sostenibilità dei conti pubblici, riflettendo in parte le stesse logiche che avevano guidato i *padri costituenti*.

La crisi travolse i governi occidentali e, in Italia, provocò tra la fine di ottobre e dicembre 2011 la caduta del governo Berlusconi IV e l'insediamento del governo tecnico guidato da Mario Monti. Quest'ultimo si concentrò immediatamente sulla salvaguardia del paese rispetto al rischio di *default* finanziario, adottando misure drastiche tramite decretazione governativa. Tra queste, spiccò la riforma costituzionale che, nel primo trimestre del 2012, introdusse il *principio europeo del pareggio di bilancio*, con modifiche agli articoli 81 e 97 della Costituzione, e un impatto indiretto sugli articoli 117 e 119. La riforma, sancita dalla L. Cost. 1/2012 del 20 aprile 2012, intitolata *Introduzione del principio di bilancio nella Carta costituzionale*⁸¹, impose a tutto l'ordinamento legislativo e amministrativo l'obbligo di garantire la parità tra entrate e spese di bilancio. Questo obbligo determinò una revisione dei sistemi di bilancio e di rendicontazione di Enti locali e regionali, portando a una modifica della L. 42/2009 e dei relativi decreti attuativi.

La riforma ebbe un impatto significativo sul sistema fiscale, modificando drasticamente l'impianto originario della legge delega. Il sistema di prelievo e raccolta fiscale locale, integrato da un fondo perequativo nazionale stimato inizialmente sulle spese storiche e poi sul fabbisogno *standard*, fu riorganizzato per adeguarsi alle nuove regole di bilancio. Nella manovra di bilancio del 2012, tramite il DL. 183/2011⁸², il governo Monti intervenne ulteriormente sull'assetto istituzionale, giustificandolo con la necessità di una *spending review*. Tra i provvedimenti più rilevanti:

- Tentativo di abolizione delle province e, successivamente, riduzione del 20,00% dei consigli provinciali e comunali, a seguito di intervento della Corte costituzionale;

⁸¹ Repubblica italiana. (2012). *Legge Costituzionale del 23 aprile 2012, n. 1: Introduzione del principio di bilancio nella Carta costituzionale*. Roma: Gazzetta Ufficiale.

⁸² Repubblica Italiana. (2011). *Decreto-legge del 12 novembre 2011, n. 183: Disposizioni urgenti in materia di spesa pubblica e assetto istituzionale*. Roma: Gazzetta Ufficiale.

- Istituzione di dieci città metropolitane (Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Bari, Reggio Calabria, Napoli e Firenze), con soppressione delle rispettive province;
- Invito formale alla riduzione del numero di comuni e province, stabilendo soglie minime di territorio e popolazione, al fine di favorire fusioni e unioni amministrative;
- Riduzione dei trasferimenti finanziari a province e comuni: 500,00 milioni di euro nel 2012 e 1,00 miliardo di euro nel 2013;
- Mantenimento delle potestà delle province in materia di ambiente e rete di trasporto, con *devoluzione* delle altre competenze ai comuni;
- Blocco delle assunzioni per le province e introduzione di nuovi sistemi di turnazione per gli Enti locali.

Questi interventi, se da un lato rallentarono la spesa pubblica, contribuendo alla stabilità finanziaria, dall'altro causarono un blocco degli investimenti, particolare confusione nella gestione finanziaria per mezzo dell'introduzione del D.Lgs 118/2011 del 23 giugno 2011 recante *Contabilizzazione armonizzata di regioni ed Enti locali* nonché un conseguente fermo nel *turnover* della forza lavoro.

Gli anni successivi, segnati dalla fine della XVI Legislatura e dall'incerto avvio della XVII Legislatura in un clima politico instabile, portarono alla necessità di nuove riforme. Queste si basarono sul rispetto inderogabile del patto di stabilità economica, sia in relazione agli accordi europei sia internamente, nel rapporto Stato-Regioni. Le elezioni del febbraio 2013 non produssero una maggioranza politica netta, con i principali schieramenti attestati tra il 25,00% e il 29,00%. La formazione del governo risultò estremamente complessa. Dopo due consultazioni fallite, il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano nominò la *commissione dei dieci saggi*⁸³, incaricata di redigere un programma

⁸³ La locuzione, di matrice giornalistica, *dieci saggi* si riferisce al gruppo di esperti provenienti dal mondo politico e accademico nominati dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano. Scopo della commissione era la redazione di un programma di riforme costituzionali, istituzionali, economiche ed elettorali – un vero e proprio programma di governo – che il primo esecutivo nominato avrebbe dovuto seguire. Tale programma avrebbe dovuto fungere da base per la formazione del Governo che, nonostante le elezioni del febbraio 2013, non era ancora stato costituito alla fine di marzo dello stesso anno.

La commissione, nominata il 30 marzo 2013 dopo due giri di consultazioni infruttuose, fu composta da: Valerio Onida, Mario Mauro, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante (già membro e presidente di passate bicamerali

di riforma costituzionale ed economica. La commissione ebbe anche il compito di elaborare una proposta di legge elettorale, necessaria in vista del pronunciamento di incostituzionalità della legge elettorale 270/2005 (*porcellum*), sancito dalla sentenza della Corte costituzionale 361/2013⁸⁴.

L'insediamento del governo di Enrico Letta il 28 aprile 2013, avvenuto tra gravi difficoltà e con l'unità di forze politiche provenienti sia dalla coalizione di centro-sinistra sia da partiti di centro-destra, non mutò le condizioni di lavoro della commissione voluta dal Presidente Napolitano. Il lavoro dei *saggi* proseguì con alcune modifiche nelle finalità e nella composizione: venne infatti aggiunta la riforma del Titolo V, coinvolgendo anche gli Enti locali nel processo di consultazione. La commissione fu composta da trentacinque membri e diretta da Gaetano Quagliariello, da cui prese il nome di *commissione Quagliariello*.

Nonostante entrambe le commissioni avessero prodotto relazioni in cui si raccomandavano la soppressione del Senato, l'abolizione del *bicameralismo perfetto*, l'eliminazione delle province e la riforma del patto di stabilità interno, il loro lavoro rimase negli archivi parlamentari senza ulteriori sviluppi legislativi. Ciò fu dovuto alla crisi politica culminata il 14 febbraio 2014 con le dimissioni di Enrico Letta, che comportarono la caduta del governo. Questa crisi fu il risultato di una manovra politica interna al Partito Democratico che portò alla sostituzione di Letta con il segretario PD Matteo Renzi, il quale giurò come Presidente del Consiglio il 22 febbraio 2014.

tra gli anni '90 e 2000), Giancarlo Giorgetti, Giovanni Pitruzzella, Enrico Giovannini, Salvatore Rossi, Filippo Bubbico ed Enzo Moavero Milanesi. Successivamente il gruppo fu suddiviso in due sub-commissioni, ciascuna composta da cinque membri: la prima dedicata alle riforme istituzionali e costituzionali, la seconda a quelle economiche. Alla fine di aprile le due relazioni finali furono presentate al Presidente della Repubblica.

Tra le proposte principali figuravano: la soppressione di una delle due Camere, individuata nel Senato; la modifica della legge elettorale, in coerenza con la sentenza della Corte costituzionale n. 361/2013 del 4 dicembre 2013 (pubblicata nel gennaio 2014 come sentenza n. 1/2014), che aveva dichiarato incostituzionale la legge elettorale n. 270/2005, nota come *Porcellum*; e l'abolizione del *bicameralismo perfetto*. Sul piano economico, le proposte includevano una revisione del patto di stabilità interno, la prosecuzione di politiche di rigorismo di bilancio e un programma di liberalizzazioni nei settori strategici.

⁸⁴ Corte costituzionale. (2014). *Sentenza Cassazione 01/2014: Giudizio di costituzionalità in via accidentale (pronunciamento n. 361/2013, decisione del 04/12/2013). Depositata il 13/01/2014 e pubblicata il 15/01/2014, n. 3*. Roma: Gazzetta Ufficiale.

Il governo Renzi, forte dei risultati elettorali e della precedente campagna congressuale, avviò un programma serrato di riforme che andava oltre le relazioni delle due commissioni precedenti. Gli interventi si concentrarono su settori strategici come la pubblica amministrazione, la legge elettorale, il testo unico dell'edilizia, il testo unico degli appalti e la riforma costituzionale. Quest'ultima riguardò in particolare i temi del Parlamento, il rapporto tra potere legislativo ed esecutivo, il Titolo V e l'istituto dei referendum. Caratterizzato da un significativo utilizzo di decreti e iniziative governative, il governo Renzi presentò l'8 aprile 2014, attraverso Renzi stesso e il ministro per gli affari costituzionali Maria Elena Boschi, un disegno di legge intitolato *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione* (A.S. 1429/2014).

Dopo diverse letture tra Camera e Senato, il testo fu approvato definitivamente dalla Camera il 12 aprile 2016, senza raggiungere la maggioranza qualificata dei due terzi richiesta dall'articolo 138 della Costituzione, rendendo necessario un referendum confermativo. Questo si svolse il 4 dicembre dello stesso anno e vide la bocciatura della riforma con il 59,12% dei voti contrari.

La riforma avrebbe introdotto significative modifiche alla Costituzione, tra cui l'abolizione del Senato come organo elettivo diretto. Esso sarebbe rimasto in forma ridotta, composto da cento delegati regionali, esponenti delle autonomie locali ed Enti locali, eletti in secondo grado, con competenze limitate al rapporto centro-periferia, alla politica estera e all'elezione del Presidente della Repubblica. Tuttavia, il Senato riformato non sarebbe stato una vera *casa delle Regioni* o delle autonomie locali, né avrebbe rappresentato una costituzionalizzazione della conferenza dei servizi, ma un mero organo di raccordo con poteri limitati.

La riforma del Titolo V avrebbe spostato alcune competenze dal livello regionale a quello statale, eliminando le materie concorrenti e rafforzando le materie di esclusiva competenza dello Stato, in particolare in ambiti come il governo del territorio, l'economia e l'istruzione. Inoltre, il nuovo assetto avrebbe introdotto estese clausole di supremazia nell'articolo 120 della Costituzione, limitando la capacità legislativa delle regioni ordinarie,

mentre per le regioni a statuto speciale erano previsti accordi specifici con il governo e approvazioni parlamentari. Questo quadro avrebbe ulteriormente appesantito il lavoro della Corte costituzionale e dei tribunali amministrativi, aumentando la complessità del sistema.

Lo stesso governo, parallelamente al percorso di riforma costituzionale, intervenne direttamente sugli Enti locali per predisporre l'assetto territoriale al futuro ordinamento costituzionale. Ciò avvenne con la L. 56/2014 del 7 aprile 2014⁸⁵, recante *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*. Questo decreto determinò, di fatto, lo svuotamento istituzionale e politico delle province, trasformandole in semplici enti di area vasta a elezione di secondo grado, organizzati sulla base territoriale definita dalla legge di stabilità del 2012, ovvero, la L. 183/2012⁸⁶.

Contestualmente, vennero nuovamente introdotte e regolate le città metropolitane, con disposizioni che stabilirono quanto segue:

- Cura dello sviluppo strategico del territorio;
- Promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse;
- Gestione delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello;
- Sostituzione, dal 1° gennaio 2015, degli enti provinciali nelle città di Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia con le rispettive città metropolitane, mantenendo la stessa estensione territoriale e i medesimi confini, salvo richieste di adesione da parte dei comuni delle province limitrofe;
- Trasferimento di dotazioni finanziarie, attive e passive, e di personale equivalenti a quelli degli enti sostituiti;
- Istituzione di organi elettivi di secondo grado, modellati sugli organi degli enti precedentemente ridotti e ora aboliti.

Analoghe disposizioni riguardarono le province, che vennero ridefinite come enti di area vasta. Dal momento della promulgazione di questo testo normativo, e in assenza di

⁸⁵ Repubblica Italiana. (2016). *Decreto-legge del 7 aprile 2016, n. 56: Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*. Roma: Gazzetta ufficiale.

⁸⁶ Repubblica Italiana (2012). *Decreto-legge del 12 novembre 2012, n. 183: Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)*. Roma: Gazzetta ufficiale.

una riforma costituzionale successiva che armonizzasse le diverse normative, le province continuano a essere regolate dalla L. 56/2014. Ancora oggi, infatti, tali enti operano in un contesto normativo frammentario, derivante dalla riforma incompiuta del 2014-2016 e dalla riforma del 2001. Le province rimangono in uno stato di incertezza legislativa, sopravvivendo come enti amministrativi intermedi privi di adeguate risorse e autonomia finanziaria nonché privi di chiare competenze e modalità di attuazione. Il loro futuro incerto continua tutt'ora a costituire un elemento detrattivo sia nella piena attuazione del principio di sussidiarietà, in particolare verso i comuni sotto i 5.000 abitanti, e sia verso l'individuazione strategica dei piani territoriali di coordinamento in materia di governo del territorio.

Il 2016 segnò la conclusione di un lungo e complesso percorso di riforme costituzionali che, nel corso della sua evoluzione, produsse revisioni spesso incoerenti e prive di una visione armonica tra funzionamento, ordinamento e principi costituzionali. Gli esecutivi della XVIII Legislatura, prima a trazione Lega-M5S e successivamente PD-M5S, hanno depositato proposte di riforma orientate verso l'abolizione definitiva delle province, il rafforzamento del ruolo delle regioni tramite il rilancio della *devolution* e, inevitabilmente, la riforma elettorale. Tuttavia, nessun progetto di riforma ha affrontato organicamente le potestà dell'art. 117 Cost., né ha fornito un glossario edilizio-urbanistico condiviso a livello nazionale. Solo il D.Lgs 222/2016, che ha parzialmente riformato il Testo Unico dell'Edilizia (DPR 380/2001), ha rappresentato un timido progresso, sebbene estremamente limitato. Allo stesso modo, non sono stati introdotti né strumenti normativi per armonizzare a livello nazionale il glossario e né la gestione di paesaggio e urbanistica che rimangono discipline separate in ambito normativo, nonostante siano spesso trattate congiuntamente in ambito accademico.

Dal 2016 in avanti, il dibattito sull'autonomia differenziata, prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione italiana, ha acquisito sempre maggiore centralità nel panorama politico e istituzionale. Questo periodo è stato caratterizzato da un'accelerazione verso forme di autonomia differenziata richieste da alcune regioni, con significative implicazioni storico-giuridiche e politiche.

Nel 2017, Lombardia e Veneto hanno indetto consultazioni referendarie per ottenere un mandato popolare a favore di una maggiore autonomia. Sebbene tali referendum abbiano registrato un ampio sostegno popolare, va sottolineato che non hanno avuto validità giuridica, configurandosi esclusivamente come strumenti di pressione politica. Inoltre, tali consultazioni sono state oggetto di critiche, anche da parte della Corte costituzionale, per la loro natura divisiva e per l'assenza di un quadro normativo chiaro che le giustificasse pienamente.

Contestualmente, anche l'Emilia-Romagna ha intrapreso un percorso di trattativa diretta con il governo centrale, pur senza ricorrere a referendum. Questo processo ha portato, nel 2018-2019, alla sottoscrizione di alcune intese preliminari tra le regioni interessate (Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria e Marche) e lo Stato, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Le intese, concluse durante il governo Gentiloni, sono state discusse e approvate in Conferenza Stato-Regioni, che ha svolto un ruolo chiave nella definizione dei termini degli accordi. I riferimenti normativi principali, derivanti dal confronto in Conferenza Stato-Regioni, sono i tre accordi preliminari sottoscritti il 28 febbraio 2018 tra Governo e Regioni⁸⁷. Questi regolano le procedure di concertazione tra Stato e Regioni e i criteri per l'approvazione delle intese. Le materie richieste includevano gestione del territorio, ambiente, istruzione, lavoro, salute, tutela del patrimonio culturale, infrastrutture, energia e fiscalità locale, con particolare attenzione al governo del territorio come tema centrale. L'iter procedurale prevedeva l'approvazione delle intese mediante legge ordinaria del Parlamento, secondo quanto stabilito dall'articolo 116, ma la mancata condivisione di criteri finanziari adeguati e le divisioni politiche interne hanno impedito l'attuazione definitiva di tali accordi.

Con l'avvento del governo Conte I (2018-2019), sostenuto da Lega e Movimento 5 Stelle, il tema dell'autonomia differenziata entrò in una fase di elaborazione tecnica più approfondita. Tuttavia, le forti tensioni politiche interne alla maggioranza rallentarono il processo attuativo. La Lega, principale promotrice del *regionalismo differenziato*, spinse per un'accelerazione del trasferimento di competenze alle regioni, soprattutto nel Nord,

⁸⁷ Camera dei deputati. (2022, 12 luglio). *Il processo di attuazione dell'autonomia differenziata nelle precedenti legislature*. Roma: Camera dei deputati. Riferimento sitografico:
https://temi.camera.it/leg19/post/19_pl18_4996.html#:~:text>Alla%20fine%20della%20XVII%20legislatura%2C%20il%2028%20febbraio,elenco%20di%20materie%20in%20vista%20della%20definizione%20dell%27intesa

mentre il Movimento 5 Stelle espresse riserve sulle possibili implicazioni per le disuguaglianze territoriali e la solidarietà nazionale. La cosiddetta maggioranza *giallo-verde* nell'estate del 2019 si spaccò, portando a una crisi governativa risolta solo il 30-31 agosto 2019 con la formazione del governo Conte II, cosiddetto *giallo-rosso*, poiché formato da M5S e PD.

La gestione dell'emergenza Covid-19, che ha investito il governo Conte II, ha ulteriormente complicato il dibattito, evidenziando i limiti di un sistema regionale frammentato e la difficoltà di coordinamento tra Stato e Regioni. Inoltre, le divergenze sull'entità dei fondi da destinare alle regioni e sulla ripartizione delle risorse hanno impedito la conclusione definitiva degli accordi, alimentando il confronto acceso tra le forze politiche.

Tra il 2020 e il 2021, il regionalismo italiano ha evidenziato criticità significative nella gestione dell'emergenza sanitaria legata al Covid-19. Il rapporto tra Stato e Regioni è stato segnato da conflitti frequenti, in particolare tra il governo Conte II e alcune amministrazioni regionali, come la Lombardia. Le tensioni si sono manifestate non solo nel contrasto ai DPCM emanati dal governo centrale, ma anche nella gestione disomogenea delle restrizioni e nella frammentazione delle politiche sanitarie. In diverse occasioni, i sindaci hanno adottato ordinanze contingibili e urgenti ai sensi degli artt. 52 e 54 del TUEL (D.Lgs 267/2000)⁸⁸, talvolta in contrasto con le disposizioni regionali o nazionali. Questo scenario ha generato ulteriori conflitti tra regioni e amministrazioni locali, complicando l'attuazione di una strategia unitaria. Le regioni hanno rivendicato maggiore autonomia nelle decisioni locali, ma ciò ha ostacolato l'efficacia delle misure di contenimento a livello nazionale, evidenziando i limiti di un sistema frammentato. Questa situazione ha riacceso il dibattito sui limiti del regionalismo italiano, sottolineando la necessità di un migliore coordinamento tra i livelli di governo in situazioni di emergenza.

Un passaggio cruciale si è avuto nel 2022, con la formazione del governo guidato da Giorgia Meloni, il quale ha rilanciato con decisione il progetto di *autonomia differenziata*. In questo contesto, il ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, Roberto

⁸⁸ Repubblica italiana. (2000). *Decreto legislativo del 18 agosto 2000, n. 267: Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali*. Roma: Gazzetta ufficiale.

Calderoli, ha proposto una nuova legge quadro per regolamentare il processo di attribuzione delle ulteriori competenze alle regioni interessate. La cosiddetta *Legge Calderoli*, approvata il 26 giugno 2024 (Legge n. 86/2024), si configura come un punto di svolta storico-giuridico. La legge introduce una disciplina organica del processo, stabilendo il principio dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, i LEP, definiti in modo fondamentale per garantire una parità di accesso ai servizi pubblici essenziali su tutto il territorio nazionale, non vengono esplicitati nella legge stessa. La loro definizione è demandata a successivi decreti attuativi del governo, che dovrebbero individuare criteri e parametri specifici per ciascun settore. Questa delega ha suscitato critiche accademiche e istituzionali, in quanto lascia in sospeso un elemento cardine per l'attuazione della legge. Inoltre, la *Legge Calderoli* non prevede strumenti o modalità operative per la perequazione economica, elemento indispensabile per compensare i divari territoriali, in contrasto con l'articolo 119 della Costituzione, che sancisce il principio di solidarietà nazionale e di equilibrio finanziario tra le regioni. Tali lacune sollevano interrogativi sulla reale capacità della legge di attuare un regionalismo equo e sostenibile.

La *Legge Calderoli* ha delineato un iter procedurale chiaro, prevedendo che ogni intesa tra lo Stato e una regione debba essere sottoposta al vaglio del Parlamento, che conserva il potere di approvazione mediante legge ordinaria. Questo passaggio è stato interpretato come un tentativo di bilanciare le aspirazioni regionalistiche con l'esigenza di salvaguardare l'unità e l'equità del sistema paese. Inoltre, la legge stabilisce criteri per il calcolo delle risorse finanziarie correlate al trasferimento delle competenze, basandosi sulla spesa storica delle regioni richiedenti, un metodo che considera i livelli di spesa pubblica pregressa per le funzioni devolute, metodo di determinazione che tra le altre cose riprende dalla L. 42/2009. Tuttavia, l'adozione di questo criterio ha suscitato critiche, poiché tende a perpetuare le disuguaglianze territoriali, favorendo le regioni con maggiore capacità fiscale. La legge prevede che ulteriori dettagli sui parametri finanziari debbano essere definiti attraverso decreti attuativi del governo, i quali dovranno stabilire meccanismi per calcolare con precisione le risorse necessarie per garantire l'erogazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni. Nonostante queste previsioni, rimane assente un sistema chiaro di perequazione economica tra regioni, elemento cruciale per mitigare i divari tra Nord e Sud. Il tema è trattato nel capitolo terzo.

Nonostante l'approvazione della legge, il dibattito ha continuato a polarizzare l'opinione pubblica e le forze politiche. Nel 2023 sono state raccolte firme per promuovere un referendum abrogativo della *Legge Calderoli*, evidenziando un'ampia opposizione al progetto. Ulteriori sviluppi si sono verificati nel 2024, quando la Corte costituzionale, con la sentenza n. 192/2024 del 3 dicembre 2024, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 290 del 10 dicembre 2024, ha elencato dettagliatamente le ragioni di incostituzionalità della legge.

Tra le principali motivazioni:

- *Contrasto con il principio di solidarietà nazionale (articolo 119 della Costituzione).* La legge non prevede strumenti operativi per la perequazione economica tra regioni, indispensabili per garantire un equilibrio finanziario adeguato e compensare i divari territoriali;
- *Rinvio ai decreti attuativi per la definizione dei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni).* La Corte ha sottolineato che il rinvio alla definizione dei LEP da parte del governo, senza tempi certi né criteri metodologici definiti, compromette la coerenza del sistema e l'uniformità nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali su tutto il territorio nazionale;
- *Utilizzo della spesa storica come criterio per la distribuzione delle risorse.* Questo metodo perpetua le disparità territoriali, favorendo le regioni con maggiore capacità fiscale e penalizzando le aree più svantaggiate, contravvenendo al principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'articolo 3 della Costituzione;
- *Assenza di un sistema perequativo chiaro.* La mancanza di meccanismi strutturati per bilanciare le differenze socioeconomiche tra regioni lascia irrisolta la questione dell'equità territoriale e rischia di aggravare ulteriormente i divari già esistenti.

Queste lacune, secondo la Corte, mettono in discussione la sostenibilità e l'equità del regionalismo differenziato così come previsto dalla *Legge Calderoli*, richiedendo una revisione sostanziale per adeguarsi ai principi fondamentali della Costituzione.

Recentemente, durante la redazione del presente capitolo, la Corte di Cassazione ha ammesso, con decisione del 12 dicembre 2024, il quesito referendario volto all'abrogazione della legge n. 86/2024 del 26 giugno 2024, cosiddetta *Legge Calderoli*.

Tuttavia, la Corte costituzionale si è espressa in senso opposto. Con la sentenza n. 10/2025⁸⁹, depositata il 21 gennaio 2025, la Consulta ha dichiarato inammissibile il quesito referendario riguardante *l'autonomia differenziata*, avanzato per abrogare integralmente le disposizioni della L. 86/2024⁹⁰ relative all'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario.

La Corte ha rilevato che l'oggetto e la finalità del quesito non erano chiaramente delineati, pregiudicando così la possibilità di una scelta informata e consapevole da parte dell'elettore. Il referendum avrebbe assunto una portata tale da alterare la sua funzione originaria, trasformandosi in una scelta sull'*autonomia differenziata* in sé e, in definitiva, sull'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Tale materia, tuttavia, sempre secondo pronunciamento della Consulta, non può essere oggetto di referendum abrogativo, ma eventualmente solo di una revisione costituzionale; questa in capo agli organi politici e non ai singoli cittadini.

Il primo capitolo ha dunque analizzato in modo approfondito le radici storiche, politiche e costituzionali del regionalismo italiano, tracciando l'evoluzione di un sistema istituzionale caratterizzato da un continuo equilibrio tra centralismo statale e aspirazioni autonomiste. A partire dalla nascita delle Regioni nel secondo dopoguerra, passando per le riforme degli anni Novanta e Duemila, fino alla recente *Legge Calderoli* sull'autonomia differenziata, il regionalismo ha rappresentato un elemento cardine del dibattito politico italiano, influenzando profondamente le relazioni tra Stato e territori.

Un elemento ricorrente è stato il difficile rapporto tra innovazione e tradizione, spesso ostacolato da conflitti politici e istituzionali. La riforma del Titolo V del 2001 ha segnato un punto di svolta, accentuando il decentramento amministrativo e legislativo, ma al contempo apreendo a nuove problematiche di coordinamento, frammentazione e disparità territoriali. Le successive modifiche costituzionali, spesso incomplete o mal integrate, hanno contribuito a una maggiore complessità normativa e istituzionale,

⁸⁹ Corte costituzionale. (2025). *Sentenza del 20 gennaio 2025, n. 10*. Roma: gazzetta ufficiale.

⁹⁰ Repubblica italiana. (2024). *Legge del 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*. Roma: Gazzetta ufficiale.

evidenziando la necessità di una visione unitaria e coerente per il futuro del regionalismo italiano.

Questi aspetti, uniti alle recenti sfide poste dall'autonomia differenziata e alle criticità emerse nella gestione dell'emergenza sanitaria, offrono uno spunto per approfondire il ruolo che il regionalismo ha giocato nella configurazione del territorio e delle politiche ad esso associate. Il capitolo successivo si dedicherà a esplorare le fondamenta teoriche e operative di concetti chiave come ambiente, paesaggio, urbanistica e governo del territorio. Attraverso l'analisi della *raffica regionalista*, come definita da Salvatore Settis⁹¹, si cercherà di comprendere come l'evoluzione istituzionale e politica abbia modellato il rapporto tra territorio e istituzioni, contribuendo a delineare l'attuale configurazione delle competenze e delle responsabilità a livello locale e nazionale.

2. PAESAGGIO E TERRITORIO, TRA DICOTOMIA E BINOMIO

Il presente capitolo è destinato alla trattazione dei temi del *territorio*, del *paesaggio* e dell'*ambiente*, ricostruendone l'evoluzione attraverso le scienze applicate che ne hanno permesso una materializzazione, come l'ingegneria sanitaria, l'urbanistica e la pianificazione territoriale, fino alla sua forma più evoluta e onnicomprensiva: il *governo del territorio*. Verranno inoltre esaminate le tematiche più strettamente operative e costituzionali della *tutela*, della *salvaguardia* e della *valorizzazione* dei temi anzidetti, in un'ottica di comprensione delle loro interazioni tra questi e le soft-sciences del governo del territorio nonché tra i temi fondamentali del presente capitolo. L'evoluzione di tali discipline non è un processo lineare, ma una risposta dialettica e progressiva alle trasformazioni storiche, economiche e sociali del Paese. L'analisi intende dimostrare, con particolare riferimento ai contributi fondamentali di Salvatore Settis e di Edoardo Salzano, che categorie apparentemente distinte, quali *paesaggio*, *territorio*, *ambiente* e *urbanistica*, sono in realtà strettamente interconnesse e che la loro fusione in un approccio unitario rappresenta la via per affrontare le sfide contemporanee.

⁹¹ Settis, S. (2012). *Paesaggio, Costituzione, Cemento: La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*. Torino: Einaudi Editore.

Si illustrano da un lato i percorsi storici, le definizioni correnti, le stratificazioni semantiche e le ricadute normative delle suddette materie; dall'altro si pongono i termini di una critica storica e gnoseologica dei concetti, ricostruendo in forma sintetica l'evoluzione dei movimenti *bottom-up* che hanno inciso — e incidono tuttora — sulle scelte di *governo del territorio*. L'obiettivo è duplice: da un lato chiarire come *paesaggio*, *territorio*, *ambiente* e *urbanistica* siano categorie nate in forma distinta e in momenti storici diversi, ma che grazie all'evoluzione delle scienze territoriali e dell'attivismo sociale si siano intrecciate sino a fondersi — in un certo senso — nella governance territoriale, e dall'altro mostrare che le loro traiettorie di senso hanno seguito e condizionato, spesso come risposta attiva e di mitigazione/correzione, cicli economici, mutamenti tecnologici e transizioni politico-istituzionali, dall'industrializzazione alla società dei servizi, fino all'odierna epoca della crisi climatico-ecologica.

Un primo passaggio è quello dell'origine storica dei suddetti concetti, ove si evidenzia, come anzidetto, che essi si collocano in epoche e contesti differenti. Il termine *territorio*, già rilevato in epoca romana imperiale come uno spazio di rapporto giuridico prettamente finalizzato al latifondismo, secondo il precetto del *proprietas*, ossia un rapporto giuridico reale assoluto che conferiva al suo titolare, il *dominus*, un diritto illimitato di godimento sulla cosa che ne era oggetto legato dunque dal principio del *dominium ex iure Quiritium*. Nel contesto medievale, tuttavia, il significato e la pratica di questi termini si trasformarono radicalmente, riflettendo la natura frammentata del potere.

Nel Medioevo, infatti, il concetto di territorio assume una connotazione più strutturata con caratteri da un lato giuridico-materialisti, dove si lega sia al dominio (*dominium*) su un'area geografica da parte di un *dominus* fondato su meri principi di successione, militari, religiosi e lealtà a famiglie regnanti investite di particolari riconoscimenti da parte di santa romana chiesa⁹²; e sia di esercizio politico-amministrativo

⁹² Il ricorso ai lemmi *dominium* e *dominus* non è una scelta di raffinatezza lessicale, ma una necessità concettuale per descrivere la tipologia di organizzazione politico-geografica del Medioevo, nella quale il potere si presenta frammentato e personale. Il potere, infatti, non risiede in un'unica autorità centrale, bensì in un sistema piramidale fondato su privilegi e legami di fedeltà, costituiti all'interno di una complessa rete vassallatica verso famiglie regnanti di rango feudale superiore, quali re o imperatori, strettamente connesse al potere ecclesiastico secondo il principio della *Res publica Christiana*. In questo sistema il re o l'imperatore non detenevano il monopolio della forza o della legge, pur disponendo di proprie risorse belliche e di un potere legislativo.

ove assume anche uno spazio di controllo militare, doganale ed esattoriale dello spazio. Il territorio aggiunge pertanto alla dimensione latifondista anche quella feudale, introducendo un primordiale concetto di giurisdizione.

Successivamente, con il periodo tardo contemporaneo, l'Illuminismo e il romanticismo dell'Ottocento, il concetto di territorio si arricchisce di significati legati all'agronomia, all'economia e alle pratiche sociali dell'uso del suolo che ne restituiscono una connotazione radicalmente trasformata in senso speculativo–fondiario, assumendo dunque una dimensione capitalista. Altresì, con la nascita dei recenti concetti di Stato e di nazione, il territorio assume, inoltre, un valore politico profondamente legato sia all'ideologia del sovranismo e sia del nazionalismo. Il territorio diventa, infatti, lo spazio di esercizio della sovranità da parte di un'organizzazione statale nonché lo *spazio vitale* ove ha sede e si estende il rapporto con la terra da parte di una nazione–popolo, che proprio con il romanticismo ottocentesco assume il titolo di *patria*.

Il concetto giuridico di *dominium ex iure Quiritium* nel Medioevo si trasforma in una complessa sovrapposizione di diritti e doveri sulla terra. La gestione dei fondi era articolata in due parti: la *pars dominica*, amministrata direttamente dal signore, e la *pars massaricia*, affidata ai contadini. In tale contesto i funzionari pubblici incaricati dal re, tramite l'investitura del titolo di conte e del *beneficium* — ovvero un territorio concesso in cambio di servizio — trasformarono progressivamente queste attribuzioni in beni ereditari, dando origine alla nobiltà. Grazie al possesso di contropoteri e privilegi, questa classe sociale si collocò quasi sullo stesso piano del re. La nascita dello Stato moderno, inteso come entità dotata di sovranità centralizzata, è il risultato di un lungo processo e non di un singolo trattato. Fu il giurista Jean Bodin, nel XVI secolo, a formulare la teoria della sovranità come potere «assoluto, perpetuo e indivisibile», ponendo le basi teoriche per il superamento del sistema feudale e per l'affermazione dell'autorità statale sulla consuetudine e sui poteri intermedi. Il punto di svolta fondamentale, sia per la distinzione tra potere giuridico e potere religioso, sia per l'affermazione della sovranità territoriale centrale, è rappresentato dalla Pace di Westfalia (1648). Questo complesso di trattati pose fine alle guerre di religione e stabilì che ogni Stato esercitava il controllo sulla propria politica estera e, soprattutto, sugli affari religiosi interni, secondo il principio del *cuius regio, eius religio*, segnando la fine della concezione di un'Europa unificata sotto l'autorità del Papa e dell'Imperatore, ancora una volta in base al principio della *Res publica Christiana*. La Pace di Utrecht (1713) consolidò ulteriormente il nuovo ordine fondato sugli Stati sovrani, secondo il principio del *iustum potentiae equilibrium*, volto a prevenire l'egemonia di una sola potenza sulle altre e a riconoscere la centralità della politica estera quale ambito di equilibrio tra Stati, confermando così l'assetto inaugurato nel 1648. Infine, il concetto di nazione come comunità di cittadini eguali e fonte della sovranità è un'evoluzione successiva, che prende avvio con la Rivoluzione francese (1789) e si consolida nel XIX secolo con i movimenti nazionalisti, orientati a far coincidere i confini politici con quelli culturali e identitari. L'unione di Stato e nazione diede così origine allo Stato-nazione moderno di matrice ideologico-politica novecentesca, con solide basi nel nazionalismo.

Attualmente una definizione di *territorio* che potrebbe trovare un ampio riscontro, anche giurisprudenziale–costituzionale è quella di matrice materiale dell’azione collettiva: suolo, acque, infrastrutture, insediamenti, produzioni, ma anche poteri e pratiche. In geografia, il territorio è anche definitivo come un palinsesto di stratificazioni naturali e antropiche.

Parallelamente, il concetto di *paesaggio* ha una genesi diversa, poiché seppur alcune opere artistiche quali principalmente gli affreschi del periodo classico e romano riportassero già sfondi e vedute di quelli che oggi verrebbero definiti paesaggi, questi non assumevano a tale valore, ma a mero contorno o sfondo di un soggetto principale antropomorfo. Solo con l’avvento del Rinascimento all’interno delle opere artistico–letterario il paesaggio assume oltre al valore rappresentativo anche quello di scenario, ovvero di natura umanizzata acquisendo valori di bellezza e artistici, diventando anch’esso elemento principale della rappresentazione stessa. Nel Seicento, inoltre, assumono sempre più centralità le rappresentazioni artistico–letterarie a carattere turistico, volte da un lato all’illustrazione del territorio — anche in chiave fiscale a causa delle primordiali costituzioni dei catastai nazionali —, dall’altro *l’intellighenzia* del periodo sviluppa un’idealizzazione e romanticizzazione dell’Europa del Sud attraverso i cosiddetti *Grand Tour*, giri turistici di lunga percorrenza e pernottamento principalmente tra Grecia, Italia, Francia, Spagna e Portogallo.

Solo dal successivo periodo tardo–Illuminista, con la trasformazione del concetto di territorio in chiave prettamente economica, il paesaggio inizia a gravarsi di un valore estetico autonomo, anche in risposta alla trasformazione dei luoghi in ordine ai valori di rendita fondiaria e di sviluppo economico–industriale–infrastrutturale più affini al territorio. La spinta positivista tipica dell’Illuminismo, e l’iniezione dei valori politico–estetico del romanticismo ottocenteschi, portano il paesaggio a gravarsi di un valore estetico autonomo. Questa evoluzione è segnata da una tensione tra la sua percezione come quadro da contemplare e la sua natura politica di bene comune e civile. Sempre con lo sviluppo filosofico ottocentesco, tra romanticismo, liberalismo, liberismo, socialismo e comunismo, infatti, il paesaggio, nel suo aspetto più dottrinale, acquisisce anche una rilevante valenza politica poiché diventa parte integrante dei concetti di patria e nazione oltreché di stato come elemento di immagine e riconoscibilità degli stati–nazione: è proprio

in questo periodo che nascono anche i primi movimenti e le prime proposte di legge o istituzioni di parchi volti alla sua protezione nonché l'assoggettamento, parziale, del concetto di paesaggio al concetto nazionalista. Tale evoluzione si consolida, inoltre, nel primo Novecento, in particolare in parallelo alla formazione degli ultimi stati-nazione come la Germania e l'Italia.

Contemporaneamente, nel quadro internazionale, e al di fuori del contesto filosofico-politico, si affermavano le culture della conservazione: dalla creazione dei primi parchi nazionali (Yellowstone, 1872; in Italia Gran Paradiso, 1922, e Abruzzo, 1922-1923) ai movimenti civici per il paesaggio e la città, come il *British National Trust* (1895) e le *Conservation societies*, poi recepiti nella tradizione italiana da associazioni come il Touring Club (1894) e oltre sessant'anni più tardi Italia Nostra (1955), il WWF Italia (1966) e solo alla fine del secolo Legambiente (1980). Queste esperienze hanno progressivamente spostato il baricentro da un'idea estetizzante di bellezze a un concetto più ampio di paesaggio inteso come bene comune, ovvero, intreccio di natura e storia, forma sensibile dell'abitare collettivo.⁹³

Il progresso dottrinale e scientifico del tardo Novecento, dunque, anche in risposta a un depauperamento fisico del territorio e del paesaggio, ha contribuito a definire una cornice europea che ha accelerato la convergenza dei due concetti in questione. Un'attuale definizione di paesaggio è rinvenibile nella Convenzione Europea del Paesaggio (Firenze, 2000; in vigore dal 2006) che lo ha definito come «(...) *una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni (...)*», includendo paesaggi eccezionali e ordinari, urbani e rurali, e chiedendo politiche integrate di tutela, gestione e pianificazione.

Nonostante questa convergenza tardo novecentesca, la relazione tra territorio e paesaggio si colloca tra dicotomia e binomio: dicotomia quando il paesaggio è ridotto a bellezza e territorio a supporto tecnico-funzionale; binomio quando si riconosce che il paesaggio è forma e memoria del territorio, e che il territorio, a sua volta, è produttore di paesaggio. In questa dialettica si è innestata l'evoluzione dell'urbanistica, specialmente italiana, dal Novecento in poi, tramite la regolazione igienico-morfologica di matrice

⁹³ Diani, M. (2001). *Ambientalismo – Enciclopedia delle Scienze Sociali I Supplemento*. Roma: Treccani.

ottocentesca, la pianificazione riformatrice del Novecento, fino alle stagioni attuali di tardo Novecento delle riforme ambientali e paesaggistiche.⁹⁴

La cornice europea, che ha accelerato tale convergenza, includendo paesaggi eccezionali e ordinari, urbani e rurali, e chiedendo politiche integrate di tutela, gestione e pianificazione, proprio alla fine del secolo, specialmente in Italia, ha contributo alla formazione di un trittico normativo si è articolato tra il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs 42/2004), il Testo Unico dell'Edilizia (DPR. 380/2001) e il Testo Unico dell'Ambiente (D.Lgs 152/2006), con una crescente esigenza di coordinamento sostanziale e procedurale. In questa scia, le tesi principali sia di Salvatore Settis e sia di Edoardo Salzano, i cui riferimenti bibliografici sono alla base del presente capitolo, hanno proposto di ricomporre il trittico paesaggio-ambiente-urbanistica nel governo del territorio, superando frammentazioni e sovrapposizioni sia ideologiche e sia di piano⁹⁵.

Per quanto concerne il concetto di ambiente, nel suo significato moderno, si tratta di un'intuizione piuttosto recente il cui sviluppo è avvenuto primordialmente nel tardo Ottocento, in relazione alla nascita e all'affermazione delle *soft-science* dell'igiene urbana e della biologia, per poi ampliarsi notevolmente nel Novecento in particolar modo grazie alla sua politicizzazione da parte dei movimenti ambientalisti. A tal proposito, infatti, un grande contributo alla diffusione e affermazione di tale concetto è frutto anche dell'ecologia, che in un primo momento costituiva una scienza puramente descrittiva, successivamente, assume una rilevanza regolativa nelle politiche pubbliche e nelle *agenda setting*, specie in conseguenza della crisi energetica del 1973.

La latenza dell'ambiente e degli interessi che lo abitano in materia costituzionale e giuridico-dottrinale da parte della Suprema Corte, del legislatore e del mondo accademico sino al periodo 1968–1977 è dovuta da un lato all'ingombrante presenza del paesaggio che dalla Legge Nasi 185/1902 — ancora inteso come belle arti, beni monumentali e artistici — sino agli anni Ottanta, ha visto crescere la sua importanza, specie legislativa e dall'altro dall'altrettanto ingombrante presenza dell'urbanistica — inteso

⁹⁴ Salzano, E. (2020) [I ed. 1998]. *Fondamenti di urbanistica*. Bari-Roma: Laterza.

⁹⁵ Settis, S. (2012). *Paesaggio, Costituzione, Cemento: La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*. Torino: Einaudi Editore.

come il governo di equilibrio e supremazia degli interessi collettivi e pubblici sugli interessi proprietari allo sfruttamento del territorio — la cui importanza è di misura secolare. Solo con il D.Lgs 616/1977, in materia di trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, l'ambiente fa la sua primordiale comparsa sia come sotto–materia dell'urbanistica e sia come autonomo elemento da sottoporre a specifica tutela. La particolarità di questa norma è che per la prima volta l'ambiente è inteso anche in senso ecologico e non solo antropocentrico, orientamento che viene ulteriormente rafforzato con l'introduzione della cosiddetta Legge Galasso L. 431/1985 che in materia ambientale esegue la prima ricognizione normativa e dà luogo alla prima forma di tutela o di organizzazione della stessa⁹⁶.

Come anticipato in precedenza, con l'avvento delle crisi climatiche ed energetiche, unite ai grandi movimenti sociali e socialisti sviluppatesi dopo il 1968, la nascita e l'affermazione del concetto di ambiente porta con sé anche la sua politicizzazione che avviene per mezzo della formazione dei movimenti ambientalisti — piuttosto frammentati nella formazione e nella geografia — e in parte alla base della prima forma di normativa ambientale.

L'ambientalismo, come movimento sociale, ha avuto una trasformazione profonda, oscillante e diacronica. Esso si struttura già dal periodo 1870–1895 per mezzo dei movimenti civici e delle *Conservation societies*, le cui finalità di solito erano limitate a specifici temi e circoscritte a puntuali località. Tale attivismo sociale tra gli anni '60 e '80 produce una duplice filiera concettuale⁹⁷: da un lato il *conservazionismo–protezionismo*, finalizzato alla salvaguardia di specie, habitat e paesaggi *emblematici*⁹⁸, e dall'altro l'ecologismo politico, che interpreta l'ambiente come un campo di conflitto sociale, un diritto collettivo e un'arena per dibattiti sulla giustizia spaziale e sui rischi ambientali. Questa nuova ondata di sensibilità, amplificata oggi da movimenti come i *Friday For Future* e più in generale dalla generazione *zillennials*⁹⁹ si innesta su una genealogia sedimentata di

⁹⁶ Bin, R. (2025). *L'ambiente nella Costituzione, tra beni e interessi*. Roma: Consulta online. pp. 479-485. Consultato il 2 settembre 2025. Riferimento sitografico: <https://giurcost.org/contents/media/posts/25959/bin4.pdf>

⁹⁷ Diani, M. (2001). *Ambientalismo – Enciclopedia delle Scienze Sociali I Supplemento*. Roma: Treccani.

⁹⁸ *Ibidem*. Riferimento particolare ai capitoli 1.0, 2.0 e 3.0 in cui si analizzano lo sviluppo politico dei movimenti ambientalisti nelle diverse declinazioni.

⁹⁹ Il lemma zillennials si riferisce alla mini-generazione — o coorte — dei nati tra il 1990 e il 2002 (secondo l'accezione più ampia). Questa coorte si distingue sia dai millennials (o generazione Y, nati tra il 1981 e il 1996)

norme e pratiche. Come ha analizzato Mario Diani, l'ambientalismo si è progressivamente urbanizzato, passando dalle lotte per gli *standard* minimi all'opposizione allo sprawl e alla richiesta di spazi pubblici e verdi, fino a saldarsi con la salute pubblica e le tematiche di giustizia ambientale¹⁰⁰.

La summenzionata urbanizzazione dell'ambientalismo porta a definire l'impostazione concettuale di una città pubblica, la quale si radica nel principio del diritto alla città da parte dei suoi abitanti, inteso come l'accesso e la fruizione dello spazio pubblico

sia dagli zoomers (o generazione Z, nati dal 1997 al 2015) per abitudini, sistemi valoriali, costrutti socialmente condivisi, peculiarità economico-demografiche, comportamenti digitali e competenze sui social media. Mostra inoltre una spiccata propensione all'attivismo politico di matrice prevalentemente civile e, in misura subordinata, sociale.

Questi, nel corso dell'ultimo decennio, sulla scia di quanto compiuto dai millennials — che hanno segnato una forte rottura con le generazioni precedenti, in particolare in conseguenza della globalizzazione, della tecnologia di massa e dell'informatica — hanno proseguito tale frattura anche attraverso il ricorso iniziale ai social media e, successivamente, alla realtà aumentata e all'intelligenza artificiale. Ciò ha prodotto radicali mutazioni nel set valoriale e nell'interpretazione delle istanze politiche.

In questo senso, è significativa la nascita del movimento *Fridays for Future*, che ha riportato al centro del dibattito politico il tema del cambiamento climatico, avanzando proposte fortemente orientate verso una radicalizzazione dell'ecologismo e il superamento dell'attuale modello capitalistico. A queste si sono integrate istanze civili legate all'identitarismo individuale e al femminismo di quarta ondata. I principali riferimenti:

- Parker, K. (2023). *How Pew Research Center will report on generations moving forward*. Washington DC: Pew Research Center. Consultato il 14 maggio 2025. Riferimento sitografico: [how-pew-research-center-will-report-on-generations-moving-forward/](https://www.pewresearch.org/fact-tank/2023/05/14/how-pew-research-center-will-report-on-generations-moving-forward/)
- Kasasa. (2025, 3 settembre). *Boomers, Gen X, Gen Y, and Gen Z explained (2019-2020)*. Austin, USA: Kasasa LTD. Consultato il 18 luglio 2025. Riferimento sitografico: kasasa.com/articles/generations/gen-x-gen-y-gen-z
- Friday For Future. *Pubblicazioni. (2018-2020)*. Roma. Consultato il 5 settembre 2025. Riferimento sitografico: fridaysforfutureitalia.it/le-nostre-pubblicazioni

¹⁰⁰ Il riferimento in esame concerne il diritto alla città da parte dei cittadini e degli abitanti, ossia il diritto all'uso e alla piena fruizione dello spazio pubblico. Ne deriva una visione urbana non asservita al capitale e alla speculazione edilizia, ma orientata a ospitare spazi di condivisione e di aggregazione per la collettività.

Questa impostazione è riconducibile all'ambientalismo socialista di fine anni Sessanta, una stagione riformista per la materia urbanistica. Già la Legge Ponte (L. 765/1967) e il Decreto sugli standard urbanistici (D.M. 1444/1968) avevano inaugurato tale stagione — proseguita fino alla Legge Bucalossi (L. 10/1977) — sollevando con forza la questione della città pubblica nel dibattito nazionale e imponendo all'azione politica una regolamentazione più stringente. È opportuno precisare che, in quel contesto storico, tale regolamentazione si sviluppò primariamente in chiave urbanistica e non ancora in senso propriamente ecologico-ambientale.

Il film *Le mani sulla città* di Francesco Rosi (1963) prodotto da Galatea Film costituisce un riferimento culturale cruciale: esso documenta con chiarezza la prevalenza della città privata — e della sua massima espressione, la speculazione edilizia — sulla città pubblica negli anni Cinquanta e Sessanta. Parallelamente, con l'affermarsi delle proteste giovanili, spesso legate a ideologie socialista-comuniste e accompagnate da una crescente sensibilità ambientalista, si consolidava nel dibattito pubblico il concetto di città pubblica come bene comune.

in opposizione alla sua mercificazione. Questa visione ambiva a sottrarre l'organismo urbano alla logica dominante della speculazione edilizia e del capitale, per riconvertirlo in un luogo ospitale, capace di generare spazi di condivisione e aggregazione collettiva.

Tale istanza, che si allinea idealmente con le proteste del 1968 e con i principi dell'ambientalismo socialista di quel periodo, trovò un primo, sebbene indiretto, nella cosiddetta *Legge Ponte*, L. 765/1967 che, a seguito della catastrofe di Agrigento del 1967, unitamente ai tumulti sociali e ideologici del tempo, accese i riflettori sulla questione urbanistica – che nel suddetto periodo era intesa anche come paesaggistica e ambientale – imponendo al legislatore un primo consistente intervento di regolamentazione dell'attività edilizia privata. Un secondo riscontro normativo avvenne con il Decreto Ministeriale DM 1444/1968. Questo decreto, introducendo per la prima volta i requisiti minimi (i cosiddetti *standard*) di spazi pubblici (quali istruzione primaria, secondaria e sanità), aree di sosta e verde pubblico con un'impostazione parametrica legata da un lato al concetto di carico urbanistico, ossia di abitante insediabile o residente nelle aree urbane esistenti o di prossimo sviluppo, e dall'altro alla dimensione dello spazio pubblico, sia in termine puramente quantitativi [m^2] e sia in proporzione alla quantità di città privata esistente o di futuro sviluppo. Tale principio è dunque volte a regolamentare il rapporto tra pubblico e privato, dando la possibilità di realizzare la città pubblica direttamente al soggetto pubblico (*a computo*) oppure indirettamente al soggetto privato (*a scomputo*). Questo processo riformativo sollevò concretamente la questione della città pubblica nel dibattito nazionale. L'azione della politica fu in un certo senso obbligata a dotarsi di uno strumento di regolamentazione.

La stagione riformista dell'urbanistica si concluse con la cosiddetta *Legge Bucalossi*¹⁰¹ L. 10/1977, norma che pose la grande trasformazione del diritto edificatorio dall'idea di *licenza*, dunque qualcosa già insito nel *ius proprietas* — all'idea di *concessione*, ovvero sì, insito nel diritto reale di godimento di un bene, ma effettivamente costituibile solo su istanza e regolamentazione del soggetto pubblico tramite apposito atto amministrativo, unico ente deputato alla definizione dello *ius aedificandi*. Ovviamente sul tema intervenne la Corte costituzionale con la sentenza 5/1980 del 30/01/1980. Questa

¹⁰¹ Parlamento italiano. (1977, 28 gennaio). *Norme per la edificabilità dei suoli* pubblicata in Gazzetta Ufficiale n.

pronuncia ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme della *Legge Bucalossi*, in particolare, al di là dell'esproprio, intervenne sulla natura della concessione (che restava un atto amministrativo e non un diritto innato del proprietario), la sentenza ha implicitamente riaffermato il valore economico e quindi la natura patrimoniale del diritto di edificare. La sentenza, in questo modo, ha scosso le fondamenta della Legge Bucalossi, che aveva introdotto la concessione onerosa proprio per separare lo *ius aedificandi* dalla proprietà, considerandolo un diritto concesso dalla collettività e non un'estensione della proprietà stessa, questo a riprova della centralità, nonostante le grandi resistenze del movimento liberale e l'atteggiamento conservatore della Corte costituzionale, del diritto alla città nel dibattito pubblico.

È fondamentale sottolineare, tuttavia, che l'espressione in quel periodo avvenne prevalentemente in chiave urbanistica e non ancora pienamente ecologico–ambientale, come la si intende oggi. Sebbene sia la L. 765/1967, il DM 1444/1968 e la L. 10/1977 rappresentino un momento di rottura: esso non inquadrava la città come un ecosistema complesso da tutelare, ma piuttosto come un aggregato di funzioni da normare. Nonostante ciò, la loro funzione fu quella di cristallizzare il principio della città come bene comune, sottraendola parzialmente all'arbitrio del privato. Per mezzo dello sviluppo delle politiche di edilizia residenziale pubblica è sempre in questo periodo che nasce anche il moderno concetto del diritto all'abitazione, non più solo come emergenza (come nel 1949–1968), ma come vera e propria attività amministrativa pubblica. Tale diritto, con il DPR. 616/1977 e con la L. 179/1992 sarebbe poi confluito quasi esclusivamente nelle funzioni delle regioni, portando a una stagione di radicale riforma, in chiave liberale, della città, del diritto alla città e delle politiche pubbliche dell'abitare.¹⁰²

Un'analisi critica di questo periodo non può prescindere dalla rappresentazione cinematografica che ne catturò la drammaticità: il film *Le mani sulla città*¹⁰³ costituisce un punto di riferimento insostituibile per comprendere il contesto sociopolitico e la virulenza dei fenomeni speculativi che spinsero all'introduzione di tali misure di garanzia collettiva.

¹⁰² Salzano, E. (2020) [I ed. 1998]. *Fondamenti di urbanistica*. Bari-Roma: Laterza.

¹⁰³ Rosi, F. (1963). *Le mani sulla Città*. Italia: Galatea Film.

L'evoluzione dell'urbanistica si colloca dunque al crocevia di queste dinamiche. La disciplina moderna emerge come una risposta diretta e mitigatrice ai profondi mutamenti causati dallo sviluppo del sistema capitalistico–borghese. L'impetuosa crescita produttiva, la speculazione fondiaria e la conseguente lacerazione del tessuto urbano e sociale hanno generato problemi di congestione, igiene e degrado che l'urbanistica ha tentato di governare. Dalla sua prima fase di regolazione igienico–morfologica ottocentesca la disciplina si è evoluta in una pianificazione più complessa e strutturale, divenendo, come teorizzato da Edoardo Salzano, una «*scienza civica del progetto collettivo*». La pianificazione non è più solo una tecnica per gestire l'espansione, ma un'infrastruttura per i beni comuni, chiamata a porre limiti e a generare opportunità per l'interesse generale. Questa evoluzione mostra un legame causale diretto: i cicli economici e le loro disfunzioni hanno indotto la necessità di una disciplina in grado di dare risposte proattive e di mitigazione agli effetti del capitalismo sul territorio, il paesaggio e la natura. Allo stesso modo, con il consolidamento delle mutazioni sociali, dottrinali e ideologiche, l'urbanistica si è evoluta sino a collaborare con il paesaggio e l'ambiente che, pur conservando tre diversi procedimenti amministrativi, pianificatori e dottrinali autonomi oggi, con l'avvento delle sfide alla *gentrification* e alla necessità di perseguire i principi di sviluppo sostenibile del *Rapporto Brundtland* del 1987, ossia «*lo sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri*» si rende necessaria una loro *mixité* materiale sotto il cappello del Governo del territorio.

2.1 PAESAGGIO E TERRITORIO

L'assunzione del *paesaggio* come categoria giuridica e civile, secondo il pensiero di Salvatore Settimi¹⁰⁴, implica la trasposizione da una nozione di mero scenario contemplativo o veduta – tipiche del periodo rinascimentale e preromantico – a un concetto che acquisisce lo statuto di *bene comune*. Tale prospettiva supera la tradizionale riduzione estetica che, da Nasi a Benedetto Croce sino a Giuseppe Bottai, ha spesso orientato la legislazione italiana, generando un vero e proprio *classismo paesaggistico*, che

¹⁰⁴ Settimi, S. (2012). *Paesaggio, Costituzione, Cemento: La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*. Torino: Einaudi Editore. Capitolo II.

ha privilegiato le bellezze eccezionali a scapito dei paesaggi ordinari e delle periferie. Il *paesaggio*, infatti, non si configura come una semplice *veduta*, bensì come il risultato stratificato e storicamente determinato dell'interazione tra i fenomeni naturali e l'attività culturale, ovvero il prodotto del lavoro di generazioni che hanno plasmato il territorio attraverso forme urbane e rurali, infrastrutture e usi sociali dei luoghi. In tale prospettiva, il paesaggio si presenta, insieme, come diritto e come dovere: diritto delle comunità a riconoscersi in contesti significativi e a integrarsi nella cultura locale; dovere delle istituzioni di tutelare tali spazi al fine di preservarli e valorizzarli per le generazioni future, in coerenza con i principi dell'art. 9 della Costituzione e con le finalità del Rapporto Brundtland. Ne consegue che paesaggio e territorio non sono entità parallele: il paesaggio ne rappresenta la qualità sensibile, mentre il territorio costituisce il corpo vivo, il palinsesto di stratificazioni naturali e antropiche da cui il paesaggio trae significato.

La tradizione italiana ha oscillato fra due riduzioni interpretative opposte: da un lato, la riduzione estetica, che limita la cura e la salvaguardia alle sole bellezze eccezionali; dall'altro, la riduzione tecnicista, che concepisce il territorio come mera piattaforma economico-funzionale, disponibile alla trasformazione in virtù delle sole istanze del capitale, senza riguardo per la memoria e le fragilità dei luoghi. Questa logica, in assenza di un'adeguata regolamentazione pubblica sovraordinata alla proprietà, ha contribuito alla marginalizzazione territoriale e alla costituzione dei *non luoghi*¹⁰⁵. L'innovazione di Settimi consiste nel proporre un'ecologia dei diritti, secondo la quale il paesaggio – antropico e naturale – non è uno spazio strumentale all'economia, ma una rappresentazione sociale

¹⁰⁵ Augé, M. (1998). *Disneyland e altri non luoghi*. Torino: Bollati Boringhieri. Riferimenti di testo al presente testo. In questo saggio di 128 pagine, l'antropologo francese Marc Augé analizza i luoghi che il modernismo ha creato e diffuso su scala globale, rendendoli omogenei e privi di qualsiasi caratterizzazione specifica. Tale omologazione risponde all'esigenza di una piena riproducibilità, orientata al solo uso e consumo della sovrastruttura capitalistica.

Vengono così generati spazi che, privi di una propria connotazione e di un legame con il territorio, diventano luoghi di consumo e non di socialità. È proprio l'assenza di quest'ultima, unita alle caratteristiche economiche e funzionali delle loro architetture, a rendere tali spazi non luoghi. Nella definizione del 1998, il riferimento era inizialmente rivolto agli spazi commerciali, alle architetture moderniste, alle periferie urbane e ad alcuni spazi verdi.

Negli anni successivi, Augé ha esteso tale definizione anche a monumenti e siti culturali che, pur essendo specifici di determinati territori e paesaggi, sono stati inglobati nella rete del turismo globale e svuotati dei loro valori locali, trasformandosi in fenomeni di massa. In questo senso, già nei primi anni Dieci del 2000, Augé ha interpretato e contribuito a leggere criticamente il fenomeno *dell'overtourism*.

del territorio e un bene costituzionale primario, la cui tutela è trasversale e non settoriale, non di esclusivo appannaggio di specifiche *soft-science*.

Da ciò discende la necessità di un'urbanistica capace di assumere il paesaggio come criterio ordinatore delle scelte localizzative, insediative e infrastrutturali, evitando di confinare la tutela in un recinto specialistico, meramente conservativo. Il paesaggio va assunto come parte integrante delle identità dei singoli contesti, elevando l'urbanistica a un livello superiore di pianificazione olistica, nella quale il paesaggio costituisce la matrice da cui discendono i successivi livelli di pianificazione e coordinamento territoriale e urbanistico; ne deriva anche una ridefinizione dell'ordine di importanza delle scale di intervento.

Questa impostazione ha almeno tre conseguenze operative. La prima concerne lo statuto del paesaggio ordinario. Se, secondo la Convenzione europea del paesaggio (2000), il paesaggio coincide con «*una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni*», allora pratiche della quotidianità, margini urbani, territori intermedi e campagne periurbane rientrano a pieno titolo nell'orizzonte della politica pubblica: non più scorie di pianificazione, ma autentici oggetti di progetto. La seconda attiene al rapporto tra tutela e trasformazione: tutelare il paesaggio non significa congelare il territorio, confinandolo in un ambito di salvaguardia conservatrice, bensì governarne il cambiamento secondo principi di qualità, precauzione e reversibilità, assicurando compatibilità ecologica e coerenza storico-morfologica. La terza concerne gli strumenti: il paesaggio diventa un livello di lettura e decisione trasversale alle scienze dell'urbanistica, della geografia e della sociologia, ponendosi come matrice da cui derivano i successivi livelli di pianificazione, dal piano territoriale al piano paesaggistico, dal piano urbanistico al progetto urbano, sino alle valutazioni ambientali strategiche e d'opera (VAS e VIA).

La prospettiva di *costituzionalizzazione* delineata da Settimi ha trovato riscontro nella recente evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale. La riforma attuata con la Legge Costituzionale n. 1 /2022 dell'11 febbraio 2022¹⁰⁶ ha inciso sugli artt. 9 e 41 della

¹⁰⁶ Il progetto di legge costituzionale (A.C. 3156), approvato con la maggioranza dei due terzi dei componenti, interviene sugli articoli 9 e 41 della Costituzione per introdurre la tutela dell'ambiente. Il testo aggiunge un nuovo comma all'articolo 9, riconoscendo il principio di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi tra i principi fondamentali della Costituzione, anche nell'interesse delle future generazioni. Accanto alla tutela del

Costituzione. La prima modifica ha esteso esplicitamente i Principi fondamentali, aggiungendo – accanto a *paesaggio* e *patrimonio culturale* – la tutela di «*ambiente, biodiversità ed ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*». Se la Carta del 1948, redatta in un'epoca in cui le questioni ambientali non erano ancora emerse, non conteneva tale menzione, l'integrazione del 2022 attribuisce ora un fondamento diretto e inequivoco a tali materie, elevandole a principi cardine dell'ordinamento.

Parallelamente, la riforma dell'art. 41 ha subordinato l'iniziativa economica privata non solo a «*sicurezza, libertà e dignità umana*», ma anche a «*salute*» e «*ambiente*». Ciò conferisce rango costituzionale alla subordinazione dell'attività economica alle esigenze di tutela, offrendo un presidio esplicito per la pianificazione e il governo del territorio. Quanto in precedenza si ricavava dal combinato disposto degli artt. 2, 9 e 32 Cost. è ora dettato normativo espresso. La modifica conferisce a paesaggio e ambiente una forza senza precedenti, trasformando un principio teorico in un limite invalicabile e di superiore valenza etica rispetto alla libertà d'iniziativa, con ricadute anche sull'art. 42 Cost.

paesaggio e del patrimonio storico-artistico, viene dunque attribuita alla Repubblica anche la tutela di tali aspetti. È inoltre introdotto un principio di tutela degli animali, attraverso una riserva di legge statale che disciplini forme e modalità di protezione.

Al contempo, l'articolo 41 della Costituzione, relativo all'esercizio dell'iniziativa economica, viene modificato in due punti:

1. si interviene sul secondo comma stabilendo che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in danno alla salute e all'ambiente, anteponendo tali limiti a quelli già vigenti (sicurezza, libertà e dignità umana);
2. si modifica il terzo comma, riservando alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, non solo a fini sociali ma anche ambientali.

Il testo reca inoltre una clausola di salvaguardia per l'applicazione del principio di tutela degli animali alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

La Camera dei deputati aveva approvato il testo, in prima deliberazione, il 12 ottobre 2021, con la medesima formulazione del Senato, che lo ha approvato in seconda deliberazione il 3 novembre 2021 con la maggioranza dei due terzi dei componenti.

La finalità della modifica, come evidenziato nei lavori parlamentari, è innanzitutto quella di articolare in modo più dettagliato il principio di tutela ambientale rispetto a quanto già previsto dall'articolo 117, secondo comma, della Costituzione — introdotto con la riforma del Titolo V nel 2001 — che elenca le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Accanto alla tutela dell'ambiente, la Repubblica assume quella della biodiversità e degli ecosistemi. In questo contesto viene introdotto, per la prima volta nel testo costituzionale, il riferimento all'«*interesse delle future generazioni*».

L'ambiente è qui inteso nella sua accezione più ampia e sistematica: ambiente, ecosistema e biodiversità. Tale formulazione dà sviluppo a orientamenti di tutela già affermati dalla Corte costituzionale in via interpretativa, sulla base delle disposizioni costituzionali vigenti.

e sulla tutela di beni collettivi, materiali e immateriali, inclusa la possibilità di ricorrere all'esproprio per finalità pubbliche.

In questo quadro, la nozione di territorio chiama in causa sia le scienze del progetto – più vicine alle *hard sciences* (ecologia, geologia, idrogeologia, statistica) – sia le scienze sociali – più vicine alle *soft sciences* (geografia, storia del paesaggio, sociologia urbana, economia territoriale). In un approccio olistico, esse concorrono a definire il territorio come sistema complesso e adattivo, in cui i servizi ecosistemici (regolazione idrica, qualità dell'aria, mitigazione climatica, fertilità dei suoli) e i servizi culturali (identità, patrimonio, bellezza) sono co-prodotti da comunità e istituzioni. Non può esistere paesaggio senza territorio e viceversa: la qualità paesaggistica esprime il grado di cura pubblica verso il territorio, mentre le forme territoriali generano paesaggio.

Settim insiste sul carattere pubblico del paesaggio come «*bene comune intergenerazionale*», qualificazione che contrasta sia la privatizzazione dello spazio tipica di alcuni modelli liberal-capitalisti – si pensi alle *gated communities* o alle *enclaves commerciali* – sia la mercificazione della città storica in forma di parco tematico sospinto dall'*overtourism*.

L'urbanistica che scaturisce da tale impostazione non è la mera tecnica del permesso a costruire, bensì la politica del progetto di città, finalizzata a porre limiti alla «città privata» – profitto fondiario, rendita, estrazione di valore dallo spazio – e a generare «città pubblica»: spazi pubblici, natura urbana, abitare sociale, mobilità sostenibile. È la lezione di Edoardo Salzano: il piano come «*progetto di città pubblica*», insieme coerente di scelte orientate all'interesse generale, non sommatoria di istanze private (Salzano, 1998/2020).

Un nodo cruciale riguarda il rapporto tra *paesaggio* e *ambiente*. Se il primo attiene alla forma sensibile e culturale del territorio, il secondo indica l'insieme delle matrici fisiche (aria, acqua, suolo), delle componenti biotiche e abiotiche e dei processi che le connettono. Nel Novecento la protezione ambientale si è consolidata tramite *standard*, limiti, valutazioni e titoli autorizzativi (D.Lgs 152/2006), mentre la tutela paesaggistica ha

agito attraverso riconoscimenti (beni paesaggistici), piani paesaggistici e copianificazione Stato-Regione (D.Lgs 42/2004, artt. 135-145).

La sfida sta nell'integrare i due ambiti: *progetto di paesaggio* e *progetto ambientale* devono confluire in linee guida unitarie capaci di normare usi del suolo, vulnerabilità idro-geomorfologiche, corridoi ecologici e invarianti paesaggistiche. Laddove ciò è avvenuto (in alcune esperienze regionali di piano paesaggistico copianificato con il Ministero) si sono ottenuti quadri regolativi più leggibili e stabili, con meno eccezioni e decisioni di migliore qualità.

L'urbanistica in questa dicotomia tra *progetto di paesaggio* e *progetto ambientale* deve inserirsi non esclusivamente come materia di contrasto e regolamentazione della *città privata*, ma come contenitore spaziale, relativamente al territorio entro cui si svolgono le azioni di pianificazione, tutela, salvaguardia e regolamentazione, e come contenitore ideologico entro cui costruire i procedimenti di sviluppo coordinato e transcalare del *progetto pubblico*.

Altresì decisiva è la *percezione collettiva*. La Convenzione europea richiama la percezione delle popolazioni; Settim ne sottolinea la portata civica: senza educazione al paesaggio e senza partecipazione, la tutela resta burocratica. *L'alfabetizzazione paesaggistica* – nelle scuole, nei processi decisionali, nei patti di collaborazione – è parte integrante del governo del territorio. Anche qui la lezione urbanistica è chiara: il piano non è solo dispositivo tecnico, ma contratto sociale sullo spazio, che deve prevedere trasparenza, accesso alle informazioni, contabilità ambientale e valutazioni ex ante ed ex post degli effetti paesaggistici.

Il caso Priolo: pluralità di sentenze e il riparto di competenze

Un esempio emblematico di questa evoluzione è offerto dalle pronunce della Corte costituzionale relative al cosiddetto *Caso Priolo*¹⁰⁷, che ha richiesto l'intervento

¹⁰⁷ La vicenda, nota come Caso Priolo, ha avuto il suo epicentro a Priolo Gargallo, un comune siciliano sede di un complesso industriale di rilevanza nazionale. L'origine del contenzioso risale al sequestro giudiziario di una porzione dell'impianto per accertate violazioni della normativa ambientale. Tale situazione ha innescato una reazione da parte del Governo centrale, poiché la complessità della vicenda e le sue implicazioni economiche e occupazionali hanno indotto il potere esecutivo a ricorrere a strumenti legislativi d'urgenza.

multilivello di Governo, magistratura, Corte costituzionale, Regione e Comune, oltre a stakeholder nazionali del comparto chimico-petrolifero. Gli interventi si sono succeduti tra 2022 e 2025: i governi (prima Draghi, poi Meloni) hanno emanato i cosiddetti Decreti Priolo; la magistratura ha disposto reiterate misure di sequestro; la Consulta si è pronunciata più volte fra 2024 e 2025. L'evoluzione del caso ha confermato la centralità dei nuovi principi costituzionali. In particolare, rilevano due contenziosi principali:

I principali attori coinvolti sono stati:

- Il Governo: Alla luce delle scadenze del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dell'esigenza di accelerare la transizione energetica, il Governo ha adottato provvedimenti normativi volti a semplificare le procedure autorizzative e a centralizzare la gestione dei casi giudiziari complessi, come quello di Priolo;
- La Magistratura: I giudici locali, nel pieno rispetto della normativa vigente, hanno proceduto al sequestro cautelare di parti dell'impianto per tutelare l'ambiente e la salute pubblica. L'intervento governativo tramite decreti-legge è stato interpretato come un'ingerenza nella sfera giurisdizionale, generando un conflitto di competenze e di principi;
- La Corte costituzionale: La Corte ha svolto il ruolo di arbitro nei conflitti tra i poteri dello Stato, essendo chiamata a giudicare la legittimità costituzionale dei provvedimenti governativi rispetto ai principi fondamentali — in particolare quelli introdotti con la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione.

In questo contesto il conflitto si è articolato attorno a due principali decreti-legge, poi sottoposti al vaglio della Corte costituzionale, che hanno evidenziato le tensioni tra i poteri dello Stato e, in particolare, il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni:

1. DL 50/2022 del 17 maggio 2022 (cd. Decreto Aiuti): Il provvedimento mirava a snellire le procedure di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e di Valutazione di Incidenza Ambientale (VINCA) per agevolare la realizzazione di parchi eolici, impianti fotovoltaici, la riconversione di impianti petrolchimici in rigassificatori, la costruzione di nuovi rigassificatori e l'ampliamento di impianti di produzione di energia elettrica da idrocarburi. La ratio governativa consisteva nella necessità di eliminare ostacoli burocratici per rispettare le tempistiche del PNRR. Tuttavia, ciò ha suscitato preoccupazioni circa la possibile compressione dei livelli di tutela ambientale e paesaggistica. Le Regioni hanno promosso un conflitto di attribuzione sostenendo che le norme di semplificazione violavano le loro competenze legislative in materia di tutela del paesaggio e di governo del territorio (art. 117 Cost.);
2. DL 2/2023 del 5 gennaio 2023: Il decreto è intervenuto su un caso specifico con l'obiettivo di centralizzare il contenzioso relativo al sequestro del polo industriale. Esso attribuiva infatti al Tribunale di Roma la competenza esclusiva sui ricorsi connessi agli impianti di Priolo, sottraendo il caso alla giurisdizione locale. Sebbene finalizzato a uniformare la gestione dei contenziosi complessi, il provvedimento è stato interpretato dalla magistratura come un tentativo di eludere la giurisdizione ordinaria per un caso individuale, compromettendo i principi di uguaglianza e coerenza del sistema giudiziario. Di particolare rilievo è la dichiarazione di illegittimità costituzionale pronunciata dalla Corte in merito a una disposizione che non prevedeva un limite temporale per l'adeguamento ambientale del sito di Priolo: la Corte ha infatti affermato che, alla luce del novellato articolo 9, non è ammissibile alcuna deroga alla tutela ambientale che non sia temporalmente circoscritta.

Le successive pronunce della Corte costituzionale (sentenze n. 105/2024 e n. 38/2025) hanno definitivamente dirimeto tali conflitti, ribadendo la centralità dei principi costituzionali di tutela ambientale e di uguaglianza giurisdizionale, i quali non possono essere compresi in nome dell'urgenza o della semplificazione amministrativa.

- Decreto Aiuti (DL. 50/2022). La sentenza n. 105/2024 ha esaminato disposizioni per la realizzazione di impianti di energia rinnovabile, la conversione di impianti petrolchimici in rigassificatori, la realizzazione di nuovi impianti di rigassificazione e l'ampliamento di impianti di produzione elettrica da idrocarburi, in risposta alla crisi energetica conseguente al conflitto russo-ucraino. Chiamata a pronunciarsi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di autorizzazione unica per gli impianti fotovoltaici (impugnata da alcune Regioni), la Corte ha ribadito che tutela ambientale e tutela paesaggistica sono materie trasversali che richiedono disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. Allo Stato spetta la definizione dei principi fondamentali; le Regioni mantengono competenza concorrente per la disciplina di dettaglio, purché non in contrasto con i principi statali né compressiva dei livelli di tutela. L'unità della tutela ambientale prevale sulla differenziazione regionale, prevenendo una *corsa al ribasso* in nome dello sviluppo economico;
- Decreto Priolo (DL. 2/2023). La sentenza n. 38/2025 ha scrutinato, tra l'altro, la norma che attribuiva competenza esclusiva al Tribunale di Roma per i ricorsi relativi a impianti industriali strategici sottoposti a sequestro. La Consulta ne ha dichiarato l'illegittimità per violazione dell'art. 3 Cost. (irragionevole asimmetria di giurisdizione, con rischio di decisioni contrastanti sul medesimo impianto). Pur vertendo su un profilo procedurale, il pronunciamento ribadisce l'esigenza di un sistema equo e coerente, condizione essenziale per una tutela ambientale effettiva. Di particolare rilievo, inoltre, è la declaratoria di illegittimità di una disposizione priva di limite temporale per l'adeguamento ambientale del sito: in virtù del novellato art. 9 Cost., non sono ammissibili deroghe alla tutela ambientale non circoscritte nel tempo. Si conferma, così, la preminenza dell'art. 9 – in combinato disposto con gli artt. 32, 41 e 42 – anche nella prospettiva dello sviluppo sostenibile e della protezione degli interessi delle generazioni future: l'operosità “in deroga” non può legittimare benefici economici immediati a fronte di danni ambientali futuri.

In un'ottica critica, va sottolineato come, in nome della transizione ecologica, della produzione di energie rinnovabili o della risposta emergenziale a crisi energetiche e ambientali, si sia assistito – e si rischi di assistere – a una compressione dei procedimenti paesaggistici e ambientali. L'apparente dicotomia tra sviluppo economico *green* e tutela del territorio si traduce in politiche di semplificazione che possono sacrificare la qualità del paesaggio e la salute degli ecosistemi. È il doppio paradigma, tipico dell'esperienza italiana, della deregulation e dell'operosità *in deroga*: a fronte di norme spesso innovative e dettagliate, la pratica finisce per aggirarle, con effetti negativi sia sulla competitività (per carenza di certezza del diritto) sia sul patrimonio. Inoltre, la stessa nozione di *energia rinnovabile* va valutata alla luce dei costi ambientali e sociali della produzione (terre rare, smaltimenti), evitando narrazioni semplificanti. In questo contesto, l'equilibrio tra competenze statali e regionali (art. 116 Cost.) è cruciale: devolvere pianificazione energetica e ambientale senza un robusto quadro unitario può innescare una pericolosa competizione al ribasso dei livelli di tutela, come peraltro accaduto in urbanistica dal DPR. 616/1977 in poi, con la diffusione dello *sprawl* e ripetute revisioni al ribasso di leggi regionali. Emblematico, da ultimo, il caso piemontese: la riforma della LUR. 56/1977 (*Tutela e uso del suolo*) e della LR. 16/2018 (“Misure per il riuso, la riqualificazione dell’edificato e la rigenerazione urbana”) ad opera della LR. 7/2025 del 21/05/2025.¹⁰⁸

In conclusione, il contributo del cap. II di Settis può essere letto come premessa concettuale di una *costituzionalizzazione* che si è compiuta con la riforma del 2022 e ha trovato applicazione nella giurisprudenza del 2024-2025. Il paesaggio non è più un mero oggetto di vincolo, ma il perno di un’architettura normativa orientata alla qualità del vivere collettivo e alla sostenibilità di lungo periodo. Diventa, dunque, candidato plausibile a strumento pianificatorio di apice, da cui far discendere gli interventi urbanistici e ambientali, in coerenza con l’orientamento proposto da Edoardo Salzano in *Fondamenti di urbanistica*.

¹⁰⁸ Comunicato ANCI Piemonte. (2025). Torino: Anci Piemonte. Consultato il 16 ottobre 2025. Riferimento sitografico: piemonte.ance.it/2025/05/27/lr-21-maggio-2025-n-7-modifiche-all-la-legge-regionale-5-dicembre-1977-n-56-e-all-la-legge-regionale-4-ottobre-2018.pdf

Inoltre, Comunicato Ufficio Stampa Regione Piemonte. (2025). Torino: Regione Piemonte. Consultato il 23 ottobre 2025. Riferimento sitografico: regione.piemonte.it/notizie/norme-aggiornate-per-riqualificare-edifici-esistenti-limitare-consumo-suolo

2.2 IL GOVERNO DEL TERRITORIO: IL TRITTICO UNITO

Nel capitolo V del suo saggio, Salvatore Settis propone un disegno ambizioso per superare la frammentazione disciplinare e normativa del sistema italiano che, a differenza della riforma costituzionale non ha ancora trovato luogo. L'autore individua una profonda frattura tra la tutela paesaggistica, la protezione ambientale e la pianificazione urbanistica, che hanno storicamente viaggiato su binari separati, generando sovrapposizioni, conflitti di competenza e, in ultima analisi, l'inefficacia dell'azione di governo ai diversi livelli amministrativi. Per ricomporre questo quadro, Settis invoca il *trittico unito* come un campo unitario di governo del territorio, fondato su principi di integrazione, prevenzione e partecipazione, tema che per la loro importanza visionaria e la loro centralità sono già stati parzialmente introdotti nel precedente capitolo.

Riprendendo, sinteticamente, quanto già precedentemente descritto, in questa visione, la pianificazione urbanistica non può più ignorare le invarianti paesaggistiche ed ecosistemiche, così come la disciplina paesaggistica deve integrarsi con il progetto di città e territorio. Il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (D.Lgs 42/2004) e la *Convenzione Europea del Paesaggio* fungono da pilastri normativi per questa integrazione, in particolare attraverso il meccanismo della co-pianificazione tra Stato e Regioni, introdotto dai due dispositivi anche alla luce della riforma costituzionale L. Cost. 3/2001 come strumento di maggiore espressione del principio di sussidiarietà e di coerenza con le materie correlate previste dall'art. 117 c. 3 Cost. In questo senso le prime esperienze regionali, come i Piani Paesaggistici di Toscana e Puglia, hanno dimostrato che questo approccio può portare a risultati tangibili, come il contenimento del consumo di suolo e la salvaguardia di paesaggi agrari storici, in particolare delle aree più interne e marginali che, seppur spesso più autentiche, poiché lontane dai fenomeni di *overtourism o gentrification*¹⁰⁹ soffrono di marginalizzazione amministrativa e pianificatoria.

¹⁰⁹ Il *gentrification* emerge come un fenomeno ibrido che fonde turismo e gentrificazione, proponendosi come potenziale catalizzatore di cambiamenti positivi in specifici contesti urbani, in particolare in quelli già interessati da processi gentrificati. L'osservazione critica di tale fenomeno mostra che, a differenza del turismo di massa – spesso responsabile della mercificazione dei luoghi e dell'allontanamento delle comunità residenti – il *gentrification* si fonda sull'azione di una nuova subcultura di visitatori, i *gentrificationists*, i quali non si limitano a consumare il luogo, ma cercano di coesistervi. Questa nuova tipologia di utente globale si distingue dal turista tradizionale e si avvicina alla figura del viaggiatore, caratterizzandosi per un approccio sostenibile e orientato alla comunità.

L'attuazione del *trittico unito* trova un'alleata fondamentale nel progresso tecnologico e nelle *scienze data-driven*, le cosiddette *hard-sciences*. L'idea di Settis – in linea con l'impostazione più diffusa in ambito accademico – di un'urbanistica che misuri i propri effetti, rifiutando la subalternità all'economia di breve periodo, è oggi pienamente realizzabile grazie a strumenti avanzati. L'uso di dati geospaziali, *telerilevamento (remote sensing)* e *digital twin* offre la possibilità di quantificare e monitorare in tempo reale fenomeni complessi come il consumo di suolo, la frammentazione degli habitat e la vulnerabilità idro-geomorfologica. La raccolta di questi dati consente, da un lato, di creare basi dati strutturate e integrarle con le informazioni storiche esistenti; dall'altro, la loro integrazione permette di fondare le decisioni di pianificazione su basi conoscitive oggettive e verificabili, superando la discrezionalità tipica delle *soft-sciences* e legittimando così le scelte pubbliche, mettendole al riparo anche da influenze politiche. Questo passaggio non è solo un avanzamento tecnico, ma una precondizione per la credibilità e l'efficacia del governo del territorio come *scienza di governo*, e non soltanto come mera tecnica amministrativa. L'integrazione tra *hard-sciences* (dati misurabili) e *soft-sciences* (valori culturali e sociali) diventa, pertanto, il perno del moderno progetto urbano e territoriale.

I *gentritourists*, spesso associati alla classe creativa o alla nuova classe media, sono attratti da luoghi con una forte identità culturale, un potenziale artistico e uno spirito anticonvenzionale. Tendono a prolungare la permanenza, ricercando un'esperienza autentica e un'interazione profonda con gli abitanti locali, con l'obiettivo di integrarsi nel tessuto sociale del quartiere e contribuire alla sua rivitalizzazione.

Tuttavia, il fenomeno non è esente da criticità e limitazioni. Sebbene l'intento dichiarato sia quello di colmare i divari socioeconomici e di rivitalizzare aree urbane abbandonate o in declino, il gentritourism non rappresenta una soluzione universalmente applicabile e comporta alcuni rischi. L'eccessiva idealizzazione può infatti occultare il fatto che la gentrificazione, anche in questa forma, produce comunque un aumento dei costi abitativi e l'espulsione progressiva dei residenti originari. Il successo del fenomeno dipende tanto dalla capacità di bilanciare gli interessi dei nuovi arrivati con quelli delle comunità preesistenti, quanto dalla prevenzione della trasformazione dei quartieri in non luoghi o in enclave isolate.

Anche in questo caso, è l'urbanistica – mediante una pianificazione attenta e il coinvolgimento attivo della comunità locale – a costituire lo strumento essenziale per evitare che il gentritourism si trasformi in una versione più sofisticata e insidiosa della gentrificazione già nota. Solo attraverso una strategia inclusiva esso può aspirare a divenire un processo di rigenerazione urbana, senza compromettere l'identità vernacolare dei luoghi.

Riferimenti utili, sebbene il tema sia ancora in fase primordiale nel dibattito pubblico e accademico, includono:

1. Roxana Lazăr, C., & Diogo Silva, E. (2019). *Gentritourism and the subculture of visitors emerged from it*. Londra: The Urban Transcripts Journal. Riferimento sitografico: journal.urbantranscripts.org/article/gentritourism-subculture
2. Nova Lectio. (2025). *La condanna dell'overtourism: Il turismo di massa che divora l'Italia*. Milano: Nova Lectio. Riferimento sitografico: youtube.com/watch?v=8J9rTouhAa8&t=750s

L'approccio integrato suggerito da Settim trova ulteriore riscontro nel pensiero di Edoardo Salzano, per il quale l'urbanistica è un sapere e una prassi del *progetto pubblico* dello spazio, orientato a garantire diritti collettivi. La riconnessione tra pianificazione, paesaggio e ambiente *rafforza il ruolo dell'urbanistica come infrastruttura dei beni comuni*, che fissa limiti al profitto fondiario e genera opportunità per la collettività. Il piano, in questa prospettiva, smette di essere un atto episodico e diventa la costituzione spaziale della comunità locale, capace di tradurre i principi costituzionali in scelte concrete e misurabili, come la riduzione del consumo di suolo a saldo zero e la rigenerazione urbana.

A quanto già espresso, vi è l'esigenza di richiamare la riforma dell'art. 41 Cost., che, in questo senso, ha inciso direttamente sull'architettura del governo del territorio, spostando l'asse dal mero bilanciamento tra interessi pubblici e iniziativa economica verso un rapporto di coerenza vincolante con la tutela ambientale. Tale coerenza resta tuttavia da concretizzare non solo mediante una legge-quadro urbanistica in senso stretto, ma, più in generale, attraverso una legge-quadro organica e olistica in materia di governo del territorio. Il nuovo comma 2 prevede che l'attività economica «*non può svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente*», mentre il comma 3 orienta i fini dell'iniziativa produttiva anche «*a fini ambientali*»; ciò rafforza, sul piano pianificatorio, la necessità di integrare obiettivi climatici, di mitigazione e adattamento, di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione nei quadri strutturali e operativi degli strumenti urbanistico-paesaggistici. Da questi elementi discende, sul terreno operativo, un duplice movimento:

- *Verticalmente*, l'obbligo di coerenza tra pianificazione territoriale/urbanistica e atti di tutela ambientale e paesaggistica;
- *Orizzontalmente*, l'integrazione degli strumenti valutativi (VAS, VIA, VINCA) con i principi costituzionali novellati.

Tale quadro, oltre agli aspetti puramente legislativi e dottrinali, richiama la necessità di un lessico coerente nelle leggi ordinarie e nei piani¹¹⁰: *valorizzazione* non è da considerarsi solo come promozione commerciale dei luoghi, ma piuttosto come incremento della fruizione sostenibile dei valori identitari; *salvaguardia* non è da intendersi come status indefinito, ma come insieme di misure transitorie a presidio dell'efficacia delle

¹¹⁰ Conte, L. (2023). *Ambiente, Paesaggio, Cultura. Il "lessico" costituzionale dopo la riforma*. Roma: AIC - Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Riferimento sitografico: rivistaaic.it/images/rivista3-2023-05.pdf

tutele e dei piani. L'aggancio costituzionale ai principi di cui agli artt. 9 e 41, dunque, rafforza il *trittico unito* paesaggio-ambiente-urbanistica: il paesaggio orienta la qualità storica e percettiva delle trasformazioni; l'ambiente fissa soglie e finalità ecologiche; l'urbanistica traduce tali vincoli e indirizzi in regole d'uso e progetto, coerenti con il riparto di competenze ex art. 117 Cost. In questo senso la categoria della «*non regressione ambientale*»¹¹¹ come criterio di razionalità delle scelte pubbliche tende a fungere da *standard* di controllo giurisdizionale, imponendo che le nuove decisioni di piano non arretrino rispetto al livello di protezione già consolidato.

Sempre in tal senso, e con riferimento al *trittico*, la *parabola* ricostruita da Salzano (1998/2020) in riferimento all'urbanistica evidenzia come l'ingresso preponderante dei temi del paesaggio e dell'ambiente abbiano portato con sé anche il passaggio da un'urbanistica prevalentemente regolativa, basata su *zoning* e *standard*, a una pianificazione integrata che pone al centro proprio paesaggio, ambiente e suolo come risorse scarse, qui la lettura più strettamente ambientale. Questo processo segna il passaggio dall'*urban growth* al *no net land take* e dalla sola *conformazione* della rendita fondiaria alla negoziazione, alla perequazione e alla copianificazione. Nonostante ciò, la *raffica regionalista* degli ultimi quindici anni, manifestata attraverso strumenti come i *Piani casa*, ha introdotto elementi di disallineamento tra i diversi livelli di governo, generando conflitti di competenza e un contenzioso costituzionale ricorrente.

Altresì, sempre con attinenza a questo tema, si osserva che nella prospettiva di Settimi, l'antinomia tra paesaggio e territorio è un falso problema: essi rappresentano due sguardi sul medesimo oggetto. Quando il territorio è trattato unicamente come supporto di trasformazioni economiche (edificabilità, rendita, infrastrutture), il paesaggio ne misura gli esiti e ne denuncia le esternalità; quando il paesaggio è ridotto a estetica senza progetto, diventa mero sfondo. Da qui la critica alla *cementificazione* come perdita di qualità e identità collettiva, e la centralità del principio di precauzione, della valutazione strategica e della partecipazione informata. L'interesse pubblico paesaggistico può prevale sulle utilità individuali, a condizione che si traduca in regole chiare e verificabili, orientando le

¹¹¹ Bin, R. (2025). *L'ambiente nella Costituzione, tra beni e interessi*. Roma: Consulta online. pp. 479-485.
Riferimento sitografico: <https://giurcost.org/contents/media/posts/25959/bin4.pdf>

scelte localizzative e tipologiche e rendendo visibili i limiti del territorio come risorsa non riproducibile.

Sul piano operativo, Settis insiste sulla pianificazione paesaggistica *forte* (ai sensi del D.Lgs 42/2004) come strumento di cerniera: cognizione dei beni e degli ambiti, definizione degli obiettivi di qualità, prescrizioni d'uso, integrazione con la pianificazione urbanistica e territoriale, copianificazione obbligatoria con lo Stato. Ne derivano tre punti:

- Il paesaggio rende visibili i limiti del territorio come risorsa non riproducibile;
- La tutela paesaggistica orienta le scelte localizzative e tipologiche;
- L'interesse pubblico paesistico prevale sulle utilità individuali, ma deve tradursi in regole chiare e verificabili.

Questo sempre a riconferma di come sia la dimensione paesaggistica e sia quella urbanistico-territoriale di base conservino i medesimi obiettivi, ovvero, quello di tutelare lo spazio pubblico come bene collettivo e di primaria importanza rispetto alla dimensione della città privata che, nelle logiche politiche e degli enti locali, spesse volte, sembrano prevalere rispetto alla realtà della città pubblica.

2.3 RAFFICA REGIONALISTA

Il capitolo VI del saggio di Settis descrive la *raffica regionalista* come una serie di iniziative legislative regionali che, a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, hanno operato in modo disarticolato, spesso in conflitto con gli *standard minimi* di tutela del paesaggio e dell'ambiente. Piani casa, condoni, premialità volumetriche e leggi derogatorie hanno alimentato una pressione costante sulle regole generali, indebolendo la fiducia pubblica e creando un paesaggio normativo in cui l'eccezione è diventata la regola.

La suddetta *raffica regionalista*, sviluppatasi negli anni 2000-2010, ha prodotto, accanto a esperienze significative (copianificazione paesaggistica; leggi regionali sulla rigenerazione), anche tensioni tra strumenti espansivi di semplificazione edilizia e livelli di protezione paesaggistico-ambientale, che hanno contribuito a creare notevole disordine e

confusione nei territori, con ripercussioni anche gravose sul paesaggio italiano. Se, come testimoniato anche nel docufilm *Le mani sulla città*, la gestione dell’urbanistica affidata alla sola L. 1150/1942 e ai piani di fabbricazione del periodo 1949-1967 aveva generato rilevanti problematiche ed emergenze paesaggistico-ambientali, l’introduzione delle Regioni, a seguito del DPR. 616/1977 — e di quella che si potrebbe definire la prima *raffica regionalista*, relativa alla produzione delle prime leggi urbanistiche regionali tra il 1977 e il 1990 — non ha certo migliorato la situazione, specie se si osservano i dati sul consumo di suolo e sulla presenza di siti industriali e commerciali abbandonati e non rigenerati, ciò nonostante, tre crisi economiche (1989-1990, 2000-2001 e 2008-2013). Ne è derivata la produzione di leggi spesso stratificate e di breve durata in termini di efficacia, anche per effetto del cambio di amministrazione regionale, e frequentemente incoerenti tra loro quanto agli obiettivi. Naturalmente, in questo quadro non si registrano solo riscontri negativi, ma anche positivi, come nei casi di Toscana e Puglia, ove si è fatto ricorso agli strumenti della copianificazione Stato-MiBAC-Regione in materia paesaggistica. In questo quadro, la riforma costituzionale del 2001, con l’introduzione delle materie correlate (art. 117 c. 3) non è stata di buon auspicio, poiché il lassismo governativo nella redazione di una legge generale sul governo del territorio, ha favorito la già menzionata confusione e stratificazione normativa. Questo fenomeno si è radicato su tre livelli:

- *Istituzionale*, a causa dell’ampia competenza concorrente sul governo del territorio, che ha aperto spazi a legislazioni non sempre coordinate;
- *Economico*, ove la crisi e la dipendenza dalla rendita fondiaria hanno spinto le Regioni a cercare scorciatoie normative al fine di assecondare gli stakeholder capitalistico-fondiari;
- *Politico*, ove la frammentazione degli interessi e degli interventi, spesso adottati solo in conseguenza di emergenze, ha favorito l’adozione di norme episodiche.

Di fronte a questa tendenza, la Corte costituzionale ha assunto il ruolo di guardiano del riparto di competenze, ribadendo, attraverso molteplici interventi dal 1980 al 2025, la prevalenza della tutela paesaggistica sui poteri ordinari di trasformazione e la prevalenza delle competenze statali sulle materie paesaggistiche e ambientali, specie in tema di tutela. Lo Stato, quale ente titolare di tali competenze, dovrebbe intervenire in senso legislativo sia in materia di urbanistica sia, ancor meglio, in materia di governo del

territorio, come indicato anche dai numerosi indirizzi della stessa Corte costituzionale e dell'INU.

Nel contesto del regionalismo italiano, quindi, la riforma del 2022 si è innesta su un riparto di competenze definito proprio dalla revisione del 2001: «*tutela dell'ambiente*» come competenza esclusiva statale (art. 117, co. 2, lett. s Cost.), «*valorizzazione dei beni culturali e ambientali*» e «*governo del territorio*» come materie di legislazione concorrente. Le tre etichette – per la loro intrinseca contiguità – hanno alimentato un contenzioso cospicuo dinanzi alla Corte costituzionale; contezioso che dovrà ora misurarsi con il rango dei nuovi precetti costituzionali¹¹², in grado di spostare il baricentro interpretativo verso livelli più esigenti di protezione ambientale e paesaggistica.

Il novellato art. 41 Cost., riformato con la L. Cost. 1/2022, consente una lettura più rigorosa delle leggi regionali che incidono sulla trasformazione del suolo: là dove l'interesse alla tutela ambientale e paesaggistica sia riconosciuto come *primario*, la discrezionalità del legislatore regionale e degli organi di piano deve essere sorretta da istruttorie tecniche solide e da motivazioni rafforzate, pena la censura per irragionevolezza o sproporzione. Un notevole passo in avanti verso la direzione di definire percorsi di copianificazione più efficaci e diffusi tra le venti regioni e lo Stato.

La questione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni si è riaccesa con il dibattito sull'autonomia differenziata, culminato con l'approvazione della Legge 86/2024 del 26 giugno 2024. Tale provvedimento, che prevedeva l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia alle Regioni a statuto ordinario, ha sollevato un'accesa discussione sulla possibile competizione al ribasso sulle tutele ambientali e paesaggistiche da parte delle regioni, già ampiamente esposte dal 1977 a fenomeni di marginalizzazione e mitigazione degli effetti positivi e regolatori dell'urbanistica e della paesaggistica.

¹¹² Bin, R. (2025). *L'ambiente nella Costituzione, tra beni e interessi*. Roma: Consulta online. pp. 479-485. Consultato il 2 settembre 2025. Riferimento sitografico: giurcost.org/contents/media/posts/25959/bin4.pdf

Conte, L. (2023). Ambiente, Paesaggio, Cultura. Il “lessico” costituzionale dopo la riforma. Roma: AIC - Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Consultato il 15 settembre 2025. Riferimento sitografico: rivistaaic.it/images/rivista3-2023-05.pdf

Tuttavia, il percorso della legge è stato segnato da un'importante sentenza della Corte costituzionale: la sentenza 192/2024 del 3 dicembre 2024, che ha cassato specifiche disposizioni della legge sull'autonomia differenziata, sebbene non la norma nella sua totalità. La Corte ha ribadito che la Repubblica è una e indivisibile (art. 5 Cost.) e che il popolo e la Nazione sono entità non frammentabili. In particolare, la sentenza ha dichiarato l'illegittimità di quelle parti della legge che non vincolavano l'iniziativa regionale al rispetto del principio di sussidiarietà e che non garantivano la necessaria cooperazione tra le Regioni e con lo Stato. Il pronunciamento della Corte ha rafforzato il ruolo dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), qualificandoli come il necessario contrappeso alla differenziazione e una rete di protezione per salvaguardare condizioni di vita omogenee su tutto il territorio nazionale, dando anche particolare indirizzo sulla necessità di individuare opportuni fonti di finanziamento in relazione all'art. 119 Cost. e di solidarietà territoriale.

Questa giurisprudenza dimostra che il sistema giuridico italiano è dotato di meccanismi di autocorrezione che impediscono alla *raffica regionalista* di degenerare in una completa frammentazione, nonostante il lassismo del Parlamento. Il dibattito non è più tra autonomia sì o no, ma su come un'autonomia responsabile e solidale possa operare all'interno di un quadro nazionale di garanzie, come suggerito da Settis e Salzano. L'urbanistica, in questo contesto, deve rimanere una politica pubblica, in grado di guidare i processi di trasformazione in conformità con i limiti strutturali (paesaggio, suolo, rischio) e non ridursi alla mera amministrazione del permesso e degli interessi privati. In questo senso, si rende sempre più impellente, da un lato, l'introduzione nel quadro giuridico di una norma generale sul governo del territorio che possa sia superare la LUN 1150/1942 e le successive norme di integrazione e modifica sia portare a una convergenza del *trittico* urbanistica-paesaggio-ambiente; e, dall'altro, definire un solido ed efficace percorso di riforma del Titolo V della Costituzione, ristabilendo sia l'ordine delle competenze tra i diversi enti sia il senso stesso delle Regioni che, allo stato attuale, costituiscono la principale fonte di costo e di debito del sistema Italia.

2.4 L'EVOLUZIONE DEI CONCETTI DI TUTELA, SALVAGUARDIA E VALORIZZAZIONE

Il percorso normativo che ha definito il governo del territorio in Italia è stato lungo e complesso, riflettendo le tensioni tra diverse visioni. Le prime forme di protezione, risalenti all'età preunitaria, si concentravano sulla salvaguardia di singoli manufatti e di bellezze naturali eccezionali. Successivamente, le *Leggi Bottai* del 1939 hanno consolidato questo approccio, ancorato a una concezione puramente estetica e conservativa del paesaggio.

La Costituzione del 1948 ha rappresentato uno spartiacque, elevando la tutela del paesaggio a principio fondamentale della Repubblica all'art. 9. Tuttavia, l'assenza esplicita della tutela ambientale nel dettato originario ha reso necessaria una lunga evoluzione giurisprudenziale, che ha progressivamente ricondotto la protezione dell'ambiente alla nozione di paesaggio. La *Legge Galasso* (L. 431/1985) ha segnato un'importante tappa, allargando perimetri e criteri della protezione a categorie più vaste di territori.

L'impianto normativo attuale è cristallizzato dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (D.Lgs 42/2004), che definisce in modo organico le categorie *di tutela, salvaguardia e valorizzazione*. In questo contesto, la tutela è la funzione pubblica di riconoscere, proteggere e conservare i beni culturali e paesaggistici, agendo attraverso la pianificazione e l'autorizzazione. La salvaguardia è l'insieme di misure provvisorie e cautelari, che operano durante le fasi di pianificazione e transizione. Infine, la valorizzazione è l'insieme di attività finalizzate a promuovere la conoscenza e la fruizione compatibile dei beni, senza che tale attività coincida con la loro commercializzazione. Nella prassi italiana, tuttavia, il sistema si è sbilanciato a lungo sulla salvaguardia e sul vincolo, rischiando di tradurre la tutela in un'azione puramente difensiva e restrittiva.

La parabola costituzionale dei concetti di «*tutela*», «*salvaguardia*», «*valorizzazione*» e «*promozione*» – dal 1948 alla Legge costituzionale n. 1 del 2022 – mostra un progressivo addensarsi di significati. Dalla tutela prevalentemente autoritativa dei beni culturali e del paesaggio (art. 9 originario; art. 117 nella versione pre-2001) si è passati, dopo la riforma del Titolo V, alla distinzione funzionale tra tutela (prevolentemente

statale) e valorizzazione (competenza concorrente), con un accento sulla cooperazione istituzionale (D.Lgs 42/2004, artt. 135, 143 e 145, in tema di copianificazione e prevalenza del piano paesaggistico sugli strumenti urbanistici).

In questo contesto di evoluzione il 2016 ha rappresentato un momento cruciale. La cosiddetta riforma *Boschi-Renzi* e il referendum costituzionale hanno costituito un significativo spartiacque nel tentativo di riforma del Titolo V. Questo tentativo, pur non essendo direttamente collegato al trittico, ha rappresentato uno sforzo di riordino della distribuzione delle competenze, cercando di eliminare quelle concorrenti e di accentuarle in chiave statalista, avvicinando la situazione a quella precedente al 1977. Questo sforzo, nonostante i vari tentativi precedenti (le bicamerali del 1997-2000, il governo Berlusconi III con il federalismo e il decalogo Letta-Napolitano del 2013), costituisce un'ulteriore prova della necessità politica di intervenire sulla questione del Titolo V. L'orientamento dell'intervento, tuttavia, può variare a seconda della maggioranza parlamentare, spostandosi o verso una chiave federalista-regionalista o statalista. Ciò dimostra che per una riforma costituzionale efficace è necessaria una vasta condivisione popolare, anche su temi apparentemente distanti dal dibattito di massa. Sebbene la riforma del 2016 non sia direttamente pertinente al trittico, essa ha caratterizzato il clima politico e la complessità istituzionale in cui le riforme successive si sono inserite.

La revisione del 2022 innerva l'impianto esistente con due innesti fondamentali: l'ingresso di «ambiente, ecosistemi e biodiversità» nell'art. 9 e l'adeguamento dell'art. 41 ai limiti e ai fini ambientali dell'attività economica. In questa nuova ottica, la tutela non deve avere un mero carattere conservativo, ma orientarsi alla protezione del paesaggio e dell'ambiente nel suo complesso. Ciò significa orientare i processi economico-sociali verso modelli compatibili, valorizzando le risorse territoriali senza consumarle. Diventa fondamentale l'esigenza di un lessico dottrinale comune e coerente con le leggi nazionali e regionali: la promozione culturale e paesaggistica non può degradare a un mero marketing territoriale che svuoti la protezione dei luoghi, mentre la salvaguardia – come regime transitorio – deve avere il solo carattere transitorio con la funzione di impedire il deterioramento in attesa dell'efficacia piena degli strumenti di tutela e di piano.

La sfida contemporanea, come evidenziato dalla dottrina e dalla giurisprudenza più recente, è superare la logica del mero vincolo e dare piena attuazione al concetto di valorizzazione come progetto di paesaggio. La riforma dell'art. 9 ha fornito il fondamento normativo per questa transizione, confermando una lettura olistica che integra ambiente, biodiversità, ecosistemi e patrimonio culturale. Le sentenze sul *caso Priolo* del 2024-2025 hanno concretamente dimostrato che il nuovo dettato costituzionale non è una mera dichiarazione, ma un principio operativo in grado di orientare e limitare le politiche economiche. Il sistema giuridico si sta, pertanto, evolvendo da una logica di divieto a una di progetto attivo e di manutenzione del territorio, in linea con l'interesse delle future generazioni.

2.5 IL QUADRO REGIONALE E LE SUE PROBLEMATICHE: ANALISI COMPARATIVA

Il percorso in ambito giuridico italiano, la gestione del territorio e del paesaggio è segnata da una complessa dicotomia. Da un lato, emerge la cosiddetta *raffica regionalista*, come definita da Settimi, che si manifesta in modo disomogeneo sul territorio nazionale, creando un quadro normativo frammentato e non sempre coerente. Dall'altro, si contrappongono modelli virtuosi di pianificazione integrata, che tuttavia coesistono con una persistente disomogeneità.

L'attuazione del governo del territorio è avvenuta attraverso la legislazione delle singole Regioni. In questo contesto, alcune hanno intrapreso percorsi innovativi e virtuosi, mentre altre hanno mostrato una maggiore propensione alla deregolamentazione, in particolare tramite i cosiddetti *Piani Casa*. Questi strumenti, quasi esclusivamente regionali, hanno di fatto consentito di eludere le norme nazionali.

Nel decennio 2009–2019, molte Regioni hanno adottato *Piani Casa* che prevedevano ampliamenti e sostituzioni edilizie in deroga a indici e distanze, talora estesi alle aree extraurbane. Parallelamente, si è assistito a una proliferazione degli istituti di SCIA e silenzio-assenso, i quali hanno contribuito a una *procedimentalizzazione* del governo del

territorio. Un esempio emblematico di tale dinamica è il *Caso Milano*¹¹³ che, nel 2025, è stato al centro dei riflettori per i risvolti giudiziari che hanno visto indagati diversi funzionari comunali e figure politiche. Questo caso dimostra come la deregolamentazione regionale abbia permesso, anche con la connivenza del governo per mezzo del cosiddetto *Decreto Milano*¹¹⁴, di creare precedenti del tutto elusivi rispetto alla normativa nazionale. Tale processo rappresenta un chiaro segnale di *corsa al ribasso* in termini di diritto e tutela della città pubblica, favorendo esplicitamente gli interessi fondiari e della città privata.

Di fronte a tale fenomeno, la giurisprudenza costituzionale ha teso a sanzionare le deroghe che incidevano su livelli essenziali di tutela paesaggistica o su principi fondamentali statali dell'ordinamento edilizio. La Corte ha riaffermato l'esclusività statale nella *tutela* (art. 117, co. 2, lett. s), riconoscendo alle Regioni uno spazio concorrente e regolativo nella pianificazione e valorizzazione. Sul piano culturale e politico, la *raffica regionalista* ha reso più urgente il rafforzamento della copianificazione e la chiarezza delle invarianti, per evitare che la somma di eccezioni svuoti le regole generali.

L'analisi comparativa dei diversi approcci regionali mette in luce una dicotomia significativa. Il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* introduce una filiera basata su *conoscenza* (quadri conoscitivi, atlanti, catalogazioni), *regola* (prescrizioni d'uso, invarianti strutturali), *progetto* (qualità, riuso, perequazione) e *copianificazione* (artt. 135, 143). Salzano mostra come l'urbanistica abbia progressivamente incorporato le dimensioni ambientali (VAS, VIncA, Piani di settore) e quelle sociali (*standard* qualitativi, perequazioni ecologiche, servizi ecosistemici), superando la mera zonizzazione. Gli strumenti regionali

¹¹³ Con la definizione *Caso Milano* si fa riferimento alla fattispecie giudiziaria che ha interessato la città di Milano tra il 2020 e il 2025, a seguito della segnalazione al Tribunale di Milano — da parte di residenti — della costruzione di un condominio di rilevanti dimensioni all'interno del cortile in multiproprietà fra edifici condominiali già esistenti. Si trattava di una nuova costruzione di sei piani, realizzata tramite SCIA, in deroga agli standard previsti dalla L. 765/1967, dal D.M. 1444/1968 e dal D.M. 15 luglio 1975. Fonte: Corriere della Sera. (2025, 23 maggio). Il caso Milano, gli indagati, il Decreto e il processo. Riferimento sitografico: corriere.it/milano/inchiesta-giudiziaria-decreto-urbanistica/2025/05/23/caso_milano_indagini_processo

¹¹⁴ Repubblica italiana. (2020). Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120: Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale. Roma: Gazzetta ufficiale. Inoltre, il Governo Meloni, nel 2024, tentò di intervenire nuovamente per evitare l'esplosione del Caso Milano. Tuttavia, l'iniziativa si arenò di fronte all'ennesima modifica del DPR 380/2001 e al sostanziale stravolgimento del D.M. Sanità 15 luglio 1975, con una significativa riduzione degli standard di abitabilità, configurandosi come un rilevante favore ai latifondisti immobiliari e alle rendite fondiarie. Tale intervento era inserito nel Decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69.

recenti, quali la LR. Toscana 65/2014, la LR. Emilia-Romagna 24/2017, la LR. Lombardia 12/2005 e la LR. Veneto 11/2004, si propongono di integrare dimensione strutturale e operativa (piano strutturale/piano operativo; PGT; PSC–RUE), seppur con esiti disomogenei.

La copianificazione paesaggistica, richiesta dal Codice tramite l'intesa Stato–Regione e la redazione congiunta dei piani paesaggistici (artt. 135, 143–145), si è dimostrata la via maestra per dare cogenza al paesaggio e integrazione ai piani locali. Casi significativi sono offerti da diverse Regioni:

- *Toscana*: Il PIT (Piano Integrato Territoriale) con valenza paesaggistica (2015) ha introdotto *invarianti strutturali* (sistemi collinari, coste, città storiche, bonifiche), un apparato prescrittivo integrato con i piani comunali e un robusto quadro conoscitivo. La LR. 65/2014 ha ricomposto la filiera Piano Strutturale–Piano Operativo, ponendo forte enfasi su qualità e limitazione del consumo di suolo;
- *Puglia*: Il PPTR (Piano Paesaggistico Territoriale Regionale) (2015) ha valorizzato reti ecologiche, paesaggi agrari, *tratturi* e *lame*, definendo direttive cogenti per l'adeguamento dei PRG/PUC. I *Piani Casa* regionali, in questo contesto, hanno previsto ampliamenti e sostituzioni con vincoli rafforzati nelle aree di tutela;
- *Lombardia*: La LR. 12/2005 ha introdotto il PGT (Piano Generale di Territorio), ovvero un piano composto da Documento di Piano, Piano dei Servizi e Piano delle Regole, avviando pratiche di perequazione e premialità. La declinazione regionale dei *Piani Casa* ha concesso ampliamenti graduati, con esclusioni nei beni paesaggistici vincolati. Questo in parte è stato anche alla base del *Caso Milano*;
- *Emilia-Romagna*: La LR. 24/2017 ha ripensato la strumentazione PUG (Piano Unico Comunale), anch'esso dotato di una componente struttura e di una operativa, e il rapporto con gli obiettivi di azzeramento del consumo di suolo, rafforzando la VAS e la dimensione intercomunale.

Altresì, esperienze in Piemonte, Lazio, Sardegna, Veneto e Campania offrono ulteriori esiti: il PPR (Piano Paesaggistico Regionale) sardo di prima generazione (metà anni

2000) focalizzato sul governo delle coste; il PTRC veneto con componenti paesaggistiche; il lungo *iter* del PTPR laziale; e la storicità della LR. 56/1977 piemontese, quest'ultima ampiamente riformata tra il 2013 e il 2025 al fine di permettere l'ingresso degli istituti della copianificazione e della perequazione nonché rispondere alle necessità di mercato.

Nel complesso, la copianificazione ai sensi degli artt. 135 e 143 del Codice si è dimostrata la via maestra per dare cogenza al paesaggio e integrazione ai piani locali. Al contempo, l'esperienza dei *Piani Casa* ha rivelato effetti molto eterogenei, sottolineando la necessità di cornici statali chiare su tutela e *standard minimi*. Il linguaggio stesso del governo del territorio riflette questa eterogeneità, con termini chiave che assumono sfumature diverse a seconda del contesto regionale, come dimostrato dalla varietà di definizioni e dalla proliferazione di leggi che hanno tentato di eludere i vincoli nazionali.

2.6 SISTEMI COMPARATIVI DI PAESAGGIO: LE DIFFERENZE TRA ITALIA E FRANCIA

Il percorso nel quadro del diritto comparato e la gestione del patrimonio paesaggistico e culturale, evidenzia differenze significative tra l'ordinamento italiano e quello francese. La comparazione tra i due modelli, basata sui rispettivi quadri normativi e giurisprudenziali, rivela approcci distinti sebbene con obiettivi comuni di protezione, gestione e valorizzazione.

In Italia, il concetto di *tutela* si configura come una *funzione pubblica primaria e indivisibile, garantita dall'articolo 9 della Costituzione*. Tale funzione assicura l'integrità dei valori culturali e paesaggistici e rientra nella competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, comma 2, lettera s, Cost.), anche quando delegata o esercitata tramite intese con le Regioni. Le prescrizioni di tutela sono delineate nel D.Lgs 42/2004 *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, in particolare agli articoli 131-145, che definiscono i principi per la pianificazione paesaggistica cogente. La *salvaguardia*, invece, rappresenta una misura *cautelare e transitoria* (art. 12 DPR. 380/2001 e art. 143, comma 9, D.Lgs 42/2004) applicabile durante la formazione o l'adeguamento degli strumenti di pianificazione, con l'obiettivo di preservare i beni in attesa di una disciplina definitiva. La *valorizzazione* (art. 6 D.Lgs 42/2004), distinta dalla tutela, riguarda la fruizione, la conoscenza e l'accessibilità dei

beni, senza pregiudicarne la conservazione. Questa funzione è tipicamente affidata a Regioni ed enti locali, in cooperazione con lo Stato.

L'ordinamento francese si articola attorno a un triangolo concettuale simile, composto da *protection*, *conservation* e *mise en valeur*. La *protection* trova origine nella legge del 1930 sui sites classés/inscrits e nel regime dei *Monuments historiques*, ora confluiti nel *Code du patrimoine*. La *conservation* si riferisce alla gestione attiva e al mantenimento del bene e del suo *périmètre*. La *mise en valeur*, ovvero la valorizzazione, è l'insieme delle azioni volte a migliorare la qualità paesaggistica e urbana, incardinata negli Sites patrimoniaux remarquables (SPR) e nei documenti urbanistici locali (*PLU/PLUi*) del *Code de l'urbanisme*. Dal 2005, la *Charte de l'environnement* ha assunto valore costituzionale, influenzando profondamente il controllo di costituzionalità e la giurisprudenza amministrativa del *Conseil d'État*.

Le differenze tra i due sistemi si manifestano su più livelli. In primo luogo, il fondamento costituzionale della tutela paesaggistica in Italia è esplicito nell'articolo 9, il che ha portato alla creazione di piani paesaggistici cogenti e copianificati tra Stato e Regioni. In Francia, la protezione si esercita su categorie di beni e perimetri specifici, integrandosi con i piani urbanistici locali e con un ruolo preponderante del *préfet* e del *contrôle de légalité*. In secondo luogo, mentre l'ordinamento italiano distingue nettamente tra tutela e valorizzazione, quello francese promuove l'unità operativa tra *conservation* e *mise en valeur* all'interno degli strumenti urbanistici.

Dal punto di vista giurisprudenziale, in Italia è consolidato l'orientamento che attribuisce alla competenza statale la definizione delle *soglie minime e strutturali* di protezione. Di conseguenza, le leggi regionali che comprimono tali *standard minimi* sono considerate illegittime. In Francia, invece, la giurisprudenza amministrativa del *Conseil d'État* si concentra frequentemente sulla verifica del corretto bilanciamento tra protezione e interessi economici, valutando la proporzionalità e l'interesse generale nella motivazione degli atti amministrativi.

A titolo esemplificativo, in Italia le misure di salvaguardia paesaggistica vengono applicate durante l'adeguamento dei piani comunali ai Piani Paesaggistici Regionali (PPR),

e le prescrizioni paesaggistiche prevalgono su eventuali piani o programmi contrastanti. In Francia, la gestione dei siti patrimoniali è affidata all'approvazione conforme dell'*Architecte des Bâtiments de France* per gli *abords* dei monumenti storici, e i *PLUi* fungono da sede unitaria per la *mise en valeur*, includendo norme paesaggistiche e regolamentazioni tipologiche.

In conclusione, al capitolo 2.0, l'analisi del quadro normativo e culturale del governo del territorio italiano ha permesso di evidenziare le principali problematiche, riassumibili nelle critiche sollevate da Settimi e Salzano: la frammentazione disciplinare, l'estetizzazione del paesaggio a scapito del territorio ordinario, la tendenza a una pianificazione meramente amministrativa e il rischio di una *raffica regionalista* deregolamentatrice.

Il confronto tra le diverse definizioni regionali dimostra che la frammentazione non è solo procedurale, ma anche lessicale. Tale ambiguità ostacola la costruzione di un quadro normativo e di una cultura urbanistica comuni, rendendo più complessa la gestione integrata del territorio. La sfida, come già affrontato dalla giurisprudenza costituzionale con la sentenza 192/2024, consiste nel definire *standard minimi* e livelli essenziali di tutela (LEP) che possano guidare le politiche regionali, premiando la qualità e la sostenibilità e scoraggiando la concorrenza al ribasso.

Tuttavia, il presente studio ha anche delineato una serie di preliminari indirizzi per la risoluzione o la mitigazione di tali problematiche, che si fondano sull'evoluzione normativa, tecnologica e dottrinale, quali:

1. *L'integrazione tra tutela e progetto*: L'evoluzione del quadro giuridico, in particolare con la riforma dell'art. 9 della Costituzione e la giurisprudenza del 2024, sposta il baricentro da una pianificazione puramente proibizionista, basata sul vincolo e sulla salvaguardia, a una logica di progetto attivo e di manutenzione del territorio. La valorizzazione non è più un'appendice, ma un elemento centrale del governo del territorio come pratica di riuso, rigenerazione e fruizione compatibile.
2. Il ruolo della *data-driven science*: L'urbanistica del futuro dovrà necessariamente integrare le *hard-science* nelle sue pratiche. La capacità

di misurare e quantificare i fenomeni di consumo di suolo, rischio idrogeologico e frammentazione ecosistemica, attraverso l'uso di dati geospaziali e tecnologie di telerilevamento, renderà le decisioni più obiettive, trasparenti e legittime, superando la logica della discrezionalità.

3. Il rafforzamento del quadro nazionale: Il dibattito sull'autonomia differenziata, benché controverso, ha dimostrato l'importanza di un quadro nazionale di garanzie. Il pronunciamento della Corte costituzionale nel dicembre 2024 con la sentenza 192/2024 ha ribadito che l'unità e l'indivisibilità della Repubblica sono valori non negoziabili e che la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) è un contrappeso necessario alla differenziazione. Ciò significa che la qualità della pianificazione e della tutela ambientale e paesaggistica non può essere oggetto di concorrenza al ribasso.

In sintesi, qualora l'orientamento sia esclusivamente quello di conservare il regionalismo, senza prospettiva di metterlo in discussione, la sfida è istituzionalizzare e replicare i modelli di regionalismo virtuoso, superando la frammentazione e l'ambiguità normativa. Questo richiede un governo del territorio che sia olistico, integrato e capace di tenere insieme la qualità estetica del paesaggio con la salute e l'integrità del territorio. In ciò risiede la «*battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*» che Settimi ha descritto e che Salzano ha cercato di armare con i fondamenti dell'urbanistica come scienza civica e politica del progetto. L'obiettivo ultimo è consegnare alle future generazioni un patrimonio non solo conservato, ma attivo, curato e capace di generare sviluppo e benessere collettivo che abbia al centro anche il diritto alla *città pubblica*.

3. IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO. ESEGESI, COMPARAZIONE, LEP E FINANZA

Il presente capitolo si propone di sviluppare un'analisi articolata su otto livelli: i) coerentemente con il capitolo primo, una ricostruzione storica del regionalismo con particolare attenzione all'analisi giuridica e teleologica; ii) un esame puntuale della genesi della riforma costituzionale del 2001 e dell'introduzione del *regionalismo differenziato* — o asimmetrico — mediante le novelle degli art. 116 e 117 Cost.; iii) un rigoroso scrutinio

dei più recenti sviluppi legislativi e delle pronunce della Corte costituzionale; iv) un’analisi comparata dei casi di Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto e del loro stato di attuazione e genesi; v) un’analisi comparata del regionalismo italiano rispetto alle forme di organizzazione statale vigenti in Spagna, Francia e Germania, così da offrire un quadro esegetico più ampio e complesso; vi) un’analisi della storia del *regionalismo differenziato* in relazione al governo del territorio e l’attuale quadro, con una sintetica presentazione dei dati sul consumo del suolo; vii) una valutazione dettagliata del quadro economico-finanziario delle Regioni, anche con riferimento all’evoluzione storica della spesa degli Enti locali, con particolare attenzione ai temi del debito e del consumo di suolo e dei LEA-LEP — oltre a una breve parentesi sulla sanità, che richiederebbe un’analisi specifica e approfondita, rinviata ad altra sede; viii) una sintetica rappresentazione del regionalismo rispetto al livello di attuazione, anche storica, del PNRR e dei fondi europei. In linea con i capitoli precedenti, il capitolo si chiude con una conclusione volta a introdurre i successivi contributi relativi alle interviste, all’analisi della proposta di riforma degli Enti locali avanzata dalla Società Geografica Italiana e alle conclusioni generali.

L’obiettivo è fornire un quadro completo e documentato, capace di superare narrazioni superficiali e di contestualizzare il dibattito attuale alla luce delle sue origini e delle sue implicazioni di lungo periodo. L’approccio adottato è multidisciplinare, integrando prospettive storiche, giuridiche, urbanistiche ed economiche, al fine di cogliere appieno la complessità di un fenomeno che incide profondamente sull’organizzazione dello Stato e sulla vita dei cittadini.

Il primo capitolo, svolgendo un’analisi storica dettagliata e approfondita della genesi del regionalismo italiano, ha evidenziato come l’origine di tale forma di Stato abbia costituito, sin dai suoi albori (1860), una *massa critica* rilevante sul piano politico, amministrativo ed economico. In questo senso, il *regionalismo differenziato* ha rappresentato – nel ciclo riformatore compreso tra le *leggi Bassanini*, la *seconda Bicamerale* e la *riforma del Titolo V* (1997-2001) – un punto di svolta ancor più delicato nella storia istituzionale e politica italiana.

Se, da un lato, l’istituto previsto dalla riforma costituzionale del 2001 fu concepito come strumento per valorizzare le capacità amministrative e le specificità territoriali delle

Regioni, avvicinando maggiormente la PA ai cittadini – almeno sulla carta – dall’altro lato ha sollevato, fin dall’origine, una pluralità di dubbi interpretativi, procedurali e dottrinali. La sua natura intrinsecamente asimmetrica – che consente alle Regioni a statuto ordinario di richiedere forme ulteriori di autonomia rispetto al quadro generale – pone una sfida diretta ai *principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di egualanza dei cittadini e di solidarietà economica e sociale*. Ciò, in particolare, se confrontato con le modalità di *autonomia differenziata* già previste, a livello costituzionale, per le Regioni a statuto speciale, che sin dal 1945 (Sardegna e Sicilia) configurano una procedura e un’organizzazione ulteriori e diverse rispetto a quelle introdotte dall’art. 116 della Costituzione.

Tali livelli di asimmetria – sia in *senso verticale* (tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario) sia in *senso orizzontale* (tra le stesse Regioni a statuto ordinario) – rischiano di compromettere, da un lato, l’unità e l’indivisibilità dello Stato¹¹⁵, ostacolando l’applicazione dei *principi di leale collaborazione e di solidarietà*¹¹⁶; dall’altro, di ampliare sensibilmente le differenze territoriali, tanto sul piano legislativo quanto su quello economico-sociale. Si rende dunque necessaria, anche alla luce della parziale cassazione della L. 86/2024 per profili di incostituzionalità, una riforma del Titolo V *tout court* ovvero, quantomeno, una revisione – o la soppressione, come in origine – dell’art. 116 Cost.; ciò anche alla luce dei risultati misurabili conseguiti dalle Regioni nel periodo 1977-2025.

Analizzati i profili giuridici e territoriali, prima delle conclusioni del presente capitolo – e anche al fine di valutare la *performance* delle Regioni nelle competenze loro attribuite – si procede a esaminare l’evoluzione della spesa regionale e dello *stock di debito*, nonché le *performance* nella gestione, attuazione e rendicontazione dei Fondi strutturali europei e delle risorse connesse al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

¹¹⁵ Il riferimento è all’articolo 5 della Costituzione, ove tra i suoi principi propone proprio l’unità nazionale e indivisibilità della Nazione, pur nell’ottica di valorizzazione le autonomia e le peculiarità territoriali.

¹¹⁶ Il riferimento qui è sia all’art. 5 e sia agli articoli 119 e 120 della Costituzione.

3.1 GENESI E TELEOLOGIA COSTITUZIONALE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

Punto di partenza di questo capitolo, non è il Titolo V della Costituzione in sé o l'art. 116 Cost., ma il suo preceitto giuridico basilare, questo individuabile nei principi fondamentali della Repubblica italiana, ovvero l'art. 5 della Costituzione. Esso rappresenta uno dei cardini dell'ordinamento repubblicano e sancisce, in forma sintetica ma estremamente densa, il principio su cui si fonda l'intero sistema dei rapporti tra Stato ed enti territoriali:

«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 decentramento¹¹⁷.»

Da tale disposizione, collocata non a caso e come detto in apertura tra i principi fondamentali, emergono i tre assi portanti dell'assetto costituzionale: *l'unità e indivisibilità della Repubblica*, il *riconoscimento delle autonomie territoriali* e il *decentralismo amministrativo*. Qui di seguito saranno sinteticamente analizzati i principi fondamentali, elaborati all'interno dell'art. 5 della Costituzione, mentre nei successivi sottoparagrafi, saranno forniti puntuali descrizioni dei principi derivati, quali autonomia statutaria, autonomia amministrativa (principio di sussidiarietà) e autonomia finanziaria. Agli articoli 116 e 117 e relativi principi è invece destinato un apposito paragrafo.

Unità e indivisibilità, seppur richiamate congiuntamente, assumono un diverso significato giuridico. *L'unità* è un principio elastico, che rinvia all'esigenza di integrare il sistema normativo e di salvaguardare quegli interessi di rilievo nazionale che assicurano la stabilità dell'ordinamento; *l'indivisibilità, al contrario, è un limite rigido e inderogabile*, che esclude in via assoluta qualsiasi ipotesi di scissione della Repubblica in entità statuali autonome¹¹⁸. Proprio l'accostamento di questi due principi al riconoscimento delle

¹¹⁷ Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: "Principi fondamentali", "Parte prima" e "Parte seconda"*. Torino: Consiglio regionale Piemonte. Citazione dell'articolo 5.

¹¹⁸ Biz, A. (2025). *L'autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli studi Padova.

autonomie locali costituisce uno dei tratti più originali della Costituzione repubblicana: l'autonomia non è posta in antitesi rispetto all'unità, ma ne rappresenta una modalità di attuazione.

Nel disegno costituzionale, infatti, l'autonomia non coincide con autosufficienza o indipendenza, bensì con una relazione di interdipendenza tra i diversi livelli di governo territoriale. Essa si sostanzia nella capacità degli Enti locali di determinare in modo autonomo il proprio indirizzo politico e amministrativo, superando definitivamente la tradizionale concezione dell'ente autarchico¹¹⁹, limitato a operare esclusivamente in funzione degli interessi statali. Il riconoscimento delle autonomie da parte della Repubblica implica, inoltre, che esse non traggano origine dalla Costituzione stessa, ma che siano ad essa preesistenti; al tempo stesso, la funzione di *promozione* impone allo Stato di attivarsi concretamente per rendere effettivo il principio autonomistico, e non soltanto di prenderne atto in via formale. In questo senso è bene citare il dettame dell'art. 114 Cost. che individua puntuale quali siano gli enti di decentramento individuati dai costituenti:

È dunque in questo quadro che si colloca il problema del coordinamento tra i diversi livelli di governo. Le esigenze unitarie, pur restando garantite in ultima istanza dallo Stato, non possono più essere determinate in modo unilaterale, ma devono emergere attraverso un processo partecipato che coinvolga Regioni ed Enti locali. In questa prospettiva, il bilanciamento tra unità e autonomia, previsto per l'appunto dall'art. 5, dovrebbe trovare una sede istituzionale stabile in un organo rappresentativo delle autonomie territoriali, quale una Camera delle Regioni, capace di inserire stabilmente i livelli sub-statali nel procedimento legislativo. In assenza di tale riforma, la composizione delle istanze unitarie e autonomistiche è demandata principalmente al *principio di leale collaborazione* e al sistema delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-Città, due enti subordinati e spesso in aperto contrasto tra loro sia nelle istanze, sia nei contenuti e sia nelle materie.

Accanto al *principio autonomistico*, l'art. 5 sancisce il *decentramento amministrativo* quale ulteriore elemento qualificante dello Stato regionale. Il

¹¹⁹ Mantini, P. (2019). *L'autonomia differenziata delle regioni e l'Italia: Fra potenzialità problematiche e rischi*. Torino-Milano: Il Piemonte delle Autonomie, INU-Politecnico di Torino-Politecnico di Milano.

decentralamento attiene all'organizzazione dell'apparato pubblico e al trasferimento di funzioni dagli organi centrali alle strutture periferiche, al fine di rendere l'azione amministrativa più prossima ai cittadini e maggiormente aderente alle specificità territoriali. Sotto il profilo giuridico, esso si articola nel decentramento burocratico, interno all'organizzazione statale, e nel decentramento autarchico, che si realizza invece mediante l'attribuzione di funzioni a enti dotati di propria autonomia e personalità giuridica, tra i quali rientrano, in primo luogo, Comuni, Province e Regioni. In questo senso è utile citare l'art. 114 della Costituzione che individua puntualmente gli enti di decentramento autarchico:

*«La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.»*¹²⁰

L'attuazione del decentramento ha incontrato nel tempo notevoli difficoltà. L'istituzione tardiva delle Regioni a statuto ordinario – avviata solo dal 1968 – ha a lungo frenato il trasferimento delle funzioni amministrative; solo con le cosiddette *Leggi Bassanini*, approvate tra il 1997 e il 1999, si è avviata una stagione riformatrice organica incentrata sulla semplificazione amministrativa, sul riordino degli Enti pubblici, sulla riorganizzazione del pubblico impiego e, soprattutto, sul decentramento delle funzioni. In tale contesto si colloca il d.lgs. n. 112 del 1998, che ha disciplinato in modo sistematico il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali, secondo il principio per cui tutte le competenze non espressamente riservate allo Stato sono trasferite ai livelli territoriali, anche con riferimento alle attività strumentali e connesse¹²¹.

Autonomia e decentramento, dunque, si configurano come valori tra loro complementari e non come fattori di potenziale disgregazione dell'unità statale. Al

¹²⁰ Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: "Principi fondamentali", "Parte prima" e "Parte seconda"*. Torino: Consiglio regionale Piemonte. Citazione dell'articolo 114.

¹²¹ Biz, A. (2025). *L'autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli studi Padova.

contrario, essi rappresentano strumenti attraverso cui valorizzare le differenze territoriali all'interno di un quadro unitario. La Costituzione, in questo senso, ha imposto al legislatore un obbligo permanente di adeguamento della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento; obbligo che, tuttavia, è stato adempiuto in modo pieno solo con la riforma del Titolo V del 2001¹²².

La revisione del Titolo V, introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, ha inciso profondamente sul sistema delineato dall'art. 5, ampliando l'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria degli enti territoriali e ridefinendo il riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Il principio unitario non si fonda più esclusivamente sull'intervento statale, ma si realizza attraverso una necessaria integrazione tra i diversi livelli di governo, guidata dai principi di sussidiarietà, adeguatezza e cooperazione. Gli enti territoriali sono divenuti così i destinatari privilegiati delle istanze della comunità, con una conseguente piena valorizzazione dei principi di autonomia e decentramento che l'art. 5 aveva posto a fondamento dell'intero ordinamento repubblicano.

La Costituzione italiana, sin dalla sua entrata in vigore nel 1948 – e in virtù del dibattito dicotomico tra centralismo e federalismo che ha sempre attanagliato ciclicamente la storia politica italiana – ha delineato un modello di Stato regionale e autonomista, riconoscendo alle Regioni forme di autonomia fondamentali di natura politica, legislativa, amministrativa e finanziaria. La riforma del Titolo V del 2001 ha poi consolidato tale impianto, incidendo in modo sostanziale sulla distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni e rafforzando in maniera significativa il grado di autonomia degli enti territoriali.

Già dall'origine, dunque, la funzione legislativa non è rimasta una prerogativa esclusiva dello Stato, ma è stata configurata come una potestà ripartita tra i diversi livelli di governo. Proprio per questo la dottrina ha da subito individuato nella potestà legislativa regionale il nucleo essenziale dell'autonomia delle Regioni¹²³. Il riferimento normativo centrale è l'art. 117 della Costituzione, profondamente riscritto dalla riforma del 2001, che

¹²² Mantini, P. (2019). *L'autonomia differenziata delle regioni e l'Italia: Fra potenzialità problematiche e rischi*. Torino-Milano: Il Piemonte delle Autonomie, INU-Politecnico di Torino-Politecnico di Milano.

¹²³ *Ibidem* cui si aggiunge il riferimento a Biz, A. (2025). *L'autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli studi Padova.

ha mutato l'assetto delle competenze senza però alterare il principio della loro ripartizione tra Stato e Regioni. In questo senso, è possibile distinguere due fasi fondamentali della potestà legislativa regionale: quella antecedente e quella successiva alla legge costituzionale n. 3 del 2001.

L'ITALIA EX ANTE LA RIFORMA DEL 2001

Nel sistema previgente alla riforma, la potestà legislativa regionale aveva carattere tassativo ed era esercitabile esclusivamente nelle materie espressamente indicate in Costituzione, mentre allo Stato spettava una potestà generale. Le Regioni si muovevano, inoltre, entro limiti particolarmente stringenti, distinguibili *in limiti di legittimità e limiti di merito*. I primi riguardavano la compatibilità delle leggi regionali con l'ordinamento e potevano essere fatti valere dal Governo davanti alla Corte costituzionale; i secondi, invece, attenevano al conflitto tra indirizzi politici e venivano valutati in sede parlamentare.

I limiti di legittimità, a loro volta, erano riconducibili a diversi ordini di fattori: il rispetto della Costituzione in quanto fonte sovraordinata; il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, in ragione della natura non sovrana delle Regioni; il limite territoriale, connesso all'ambito spaziale di applicazione delle leggi regionali; e, infine, il limite materiale derivante dall'elencazione tassativa delle materie di competenza regionale.

Sotto il profilo delle tipologie di potestà legislativa, il sistema previgente distingueva tre forme: *esclusiva, concorrente e integrativa-attuativa*. La *potestà esclusiva* era riconosciuta soltanto alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano ed era soggetta unicamente ai principi generali dell'ordinamento e alle cosiddette norme fondamentali delle riforme economico-sociali. La *potestà concorrente*, prevista dall'art. 117 nella sua formulazione originaria, attribuiva allo Stato la definizione dei principi fondamentali tramite leggi quadro, mentre alle Regioni spettava la disciplina di dettaglio, sempre nel rispetto dell'interesse nazionale e di quello delle altre Regioni. Infine, la *potestà integrativa-attuativa* consentiva allo Stato di demandare alle Regioni l'emanazione di norme di attuazione delle proprie leggi¹²⁴.

¹²⁴ Biz, A. (2025). *L'autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli studi Padova.

Sebbene alle Regioni fossero formalmente attribuite funzioni legislative proprie, oltre a quelle amministrative previste dall'art. 118 Cost., nella prassi tale potestà risultò per lungo tempo marginale. Lo Stato conservava infatti un ampio potere di controllo, esercitato sia attraverso l'adozione delle leggi quadro, sia tramite i controlli di legittimità sugli atti regionali. In questo modo le scelte politiche centrali tendevano frequentemente a prevalere su quelle locali. Si instaurò così un circolo vizioso: la debolezza politica delle Regioni giustificava l'ampliamento dei controlli statali in nome dell'interesse nazionale, ma proprio questo rafforzamento dei controlli finiva per comprimere ulteriormente lo sviluppo dell'autonomia regionale. Fin dalle prime fasi di attuazione del regionalismo, settori rilevantissimi furono sottratti alla potestà legislativa regionale¹²⁵, tra cui la materia penale, il diritto privato, il diritto processuale, la disciplina dei tributi e il *governo del territorio*¹²⁶.

Un ulteriore punto di debolezza del sistema fu rappresentato dal ritardo con cui vennero emanate le leggi cornice e dalla loro applicazione limitata a un numero ristretto di ambiti. Quando tali leggi furono infine adottate, esse non sempre contribuirono alla semplificazione del quadro normativo, anzi talvolta ne accentuarono la complessità, rendendo incerta la distinzione tra principi fondamentali di competenza statale e norme di dettaglio spettanti alle Regioni¹²⁷.

Parallelamente all'impianto costituzionale si svilupparono, attraverso la legislazione ordinaria e la prassi amministrativa, una serie di meccanismi di coordinamento volti a garantire l'unità dell'ordinamento e la tutela dell'interesse nazionale. Tra questi assunsero rilievo, da un lato, la tecnica del ritaglio delle materie, utilizzata in particolare nel trasferimento di funzioni alle Regioni speciali, e, dall'altro, gli strumenti introdotti con i decreti delegati del 1972 e con il DPR. 616/1977. Progressivamente venne superato il rigido *principio del terzo escluso*, secondo cui le funzioni erano solo statali o regionali, a favore di modelli di esercizio condiviso delle competenze. A ciò si aggiunsero ulteriori strumenti di influenza statale sulla legislazione regionale, quali la funzione di indirizzo e coordinamento

¹²⁵ *Ibidem.*

¹²⁶ Barbieri, C. A. (2020). *Il Governo del territorio nell'autonomia differenziata delle Regioni: Un tema da mettere più in luce*. In Moccia, F. D., & Sepe, M. (Eds.), *Nuove prospettive per la pianificazione del territorio - New urban planning perspective*, pp. 25-30. Roma: INU Edizioni.

¹²⁷ *Ibidem.*

e il potere sostitutivo, finalizzati ad assicurare non solo il rispetto formale dei limiti, ma anche l'attuazione effettiva degli indirizzi nazionali.

Nel suo complesso, l'originario impianto del Titolo V si presentava dunque segnato da una forte ambiguità interpretativa. Le formulazioni costituzionali lasciavano spazio a letture divergenti del ruolo delle Regioni: da un lato, enti autenticamente politici, titolari di un proprio indirizzo legislativo; dall'altro, soggetti sostanzialmente amministrativi, destinati ad attuare le decisioni statali. Proprio per superare queste incertezze, a partire dagli anni Ottanta, coerentemente con l'implementazione del DPR 616/1977 e le prime leggi regionali nelle diverse materie, prese avvio un processo di riforma volto a rafforzare l'autonomia politica delle Regioni, che avrebbe trovato compiuta espressione solo con la riforma del Titolo V del 2001¹²⁸.

L'ITALIA EX POST LA RIFORMA DEL 2001

Con la riforma del Titolo V del 2001 il modello di Stato regionale italiano ha subito una trasformazione profonda, segnata dal superamento dell'impostazione gerarchica Stato–Regioni summenzionata e dall'introduzione di un sistema fondato sulla tendenziale parità costituzionale tra i diversi livelli di governo. Il nuovo art. 117 ha infatti capovolto il criterio di riparto delle competenze: allo Stato è ora attribuita una competenza legislativa esclusiva limitata alle materie espressamente elencate, mentre alle Regioni spetta la competenza residuale su tutte le materie non riservate allo Stato. A ciò si affianca la legislazione concorrente, nella quale allo Stato compete la determinazione dei principi fondamentali e alle Regioni la disciplina di dettaglio. Questo mutamento ha segnato il passaggio da un regionalismo *derivato*, fortemente controllato dallo Stato, a un regionalismo di tipo tendenzialmente *paritario*, fondato sul riconoscimento alle Regioni di un ambito autonomo di esercizio del potere legislativo.

Nel nuovo assetto, l'unità dell'ordinamento non è più garantita in via prevalente attraverso il controllo statale, ma è affidata a un complesso sistema di principi e strumenti di raccordo: in primo luogo il *principio di sussidiarietà*, verticale e orizzontale, la *leale collaborazione* tra livelli istituzionali e il *sistema delle Conferenze*. Parallelamente, l'art. 118

¹²⁸ Biz, A. (2025). *L'autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli studi Padova.

ha ridisegnato la distribuzione delle funzioni amministrative secondo un criterio ascendente, attribuendole in via prioritaria ai Comuni, salvo diversa allocazione per esigenze di esercizio unitario. L'art. 119 ha infine rafforzato l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali, ancorandola ai principi di *coordinamento della finanza pubblica e di perequazione*. Ne è derivato un sistema regionalista più dinamico ma anche strutturalmente più conflittuale¹²⁹, nel quale la Corte costituzionale ha assunto un ruolo centrale di arbitro dei rapporti tra Stato e Regioni, chiamata a ricomporre, in via giurisprudenziale, gli squilibri e le incertezze prodotte da un impianto costituzionale volutamente aperto e *mobile*¹³⁰.

3.1.1 LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO E LA POTESTÀ REGOLAMENTATIVA

In questo, prima di procedere nella descrizione puntuale dei principi costituzionali del regionalismo è bene riportare una descrizione delle differenze tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario nonché delle relative potestà regolamentative e legislative.

Occorre, a questo punto, soffermarsi sul riparto della potestà regolamentare tra Stato e Regioni, anch'esso profondamente inciso dalle riforme di fine anni Novanta e del 2001. Nel sistema previgente, l'art. 121, secondo comma, attribuiva la potestà regolamentare al Consiglio regionale, cioè all'organo legislativo. Ciò comportava che il regolamento seguisse un procedimento sostanzialmente assimilabile a quello della legge, con un'evidente perdita di flessibilità e un conseguente scarso utilizzo di tale fonte da parte delle Regioni.

La svolta si è avuta con la legge costituzionale n. 1 del 1999¹³¹, che ha introdotto nell'art. 117 il sesto comma, oggi vigente, secondo cui la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni, mentre spetta alle

¹²⁹ Cottarelli, C. (2023). *Autonomia differenziata: Perché è meglio abrogarla*. Milano: Università Cattolica del Sacro Cuore, Osservatorio Conti Pubblici Italiani.

¹³⁰ Doglioni, M. (2018). *Quer pasticciacco brutto del regionalismo italiano*. Torino: il Piemonte delle Autonomie.

¹³¹ Riferimenti al capitolo 1 del presente elaborato nonché in Biz, A. (2025). *L'Autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli Studi di Padova.

Regioni in ogni altra materia. Con tale previsione si è realizzato un esplicito parallelismo tra potestà legislativa e potestà regolamentare, circoscrivendo il potere regolamentare statale alle sole materie di competenza esclusiva e riconoscendo alle Regioni una competenza regolamentare generale nelle materie concorrenti e residuali.

Resta affidata agli Statuti la scelta dell'organo regionale competente all'adozione dei regolamenti. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 313/2003¹³², ha chiarito che, in assenza di una previsione costituzionale espressa, tale scelta rientra nell'autonomia statutaria. Nella prassi, la maggioranza delle Regioni ha attribuito la competenza regolamentare alla Giunta, in coerenza con la natura esecutiva dello strumento, mantenendo tuttavia in capo al Consiglio forme di controllo politico o di indirizzo.

Il quadro, tuttavia, risulta più problematico di quanto emerge dalla sola formulazione dell'art. 117, sesto comma. Da un lato, infatti, la norma sembra escludere in modo netto l'intervento regolamentare statale nelle materie di competenza regionale; dall'altro, la presenza, nel secondo comma dell'art. 117, di materie trasversali e *materie-oggettivo*¹³³ consente allo Stato di incidere indirettamente anche su ambiti formalmente regionali mediante fonti secondarie. A ciò si aggiunge l'elaborazione giurisprudenziale, che in più occasioni ha ammesso che, nelle materie di legislazione concorrente, i principi fondamentali possano essere veicolati anche attraverso regolamenti statali o atti amministrativi generali, con un conseguente riflesso sulla legittimità delle leggi regionali¹³⁴.

Ne deriva che, pur a fronte di un riconoscimento formale della competenza regolamentare regionale, i regolamenti statali continuano a esercitare un'influenza penetrante sull'ordinamento regionale, incidendo indirettamente sull'autonomia normativa delle Regioni. Il sesto comma prevede inoltre la possibilità per lo Stato di delegare la potestà regolamentare alle Regioni esclusivamente nelle materie di propria competenza esclusiva, mediante legge, che deve stabilire principi e limiti della delega¹³⁵.

¹³² Citata in Biz, A. (2025). *L'Autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*, Padova: Università degli Studi di Padova.

¹³³ Dogliani, M. (2018). *Quer pasticciacco brutto del regionalismo italiano*, Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ Biz, A. (2025). *L'Autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*, Padova: Università degli Studi di Padova e in Dogliani, M. (2018). *Quer pasticciacco brutto del regionalismo italiano*, Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

Sotto il profilo della gerarchia delle fonti, resta ferma la subordinazione dei regolamenti alle leggi regionali, le quali, a loro volta, sono sottoposte allo Statuto regionale, che si colloca al vertice dell'ordinamento normativo della Regione¹³⁶.

3.1.2 LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E LA POTESTÀ LEGISLATIVA

Nel nuovo assetto dell'art. 117, l'unico riferimento esplicito alle *autonomie speciali* è contenuto nel quinto comma. La disposizione riconosce a tutte le Regioni, comprese le Province autonome, la partecipazione, nelle materie di propria competenza, alla formazione degli atti dell'Unione europea e all'attuazione degli obblighi internazionali e degli atti dell'UE, secondo procedure definite dalla legge statale. L'attuazione di tale previsione è stata affidata, in particolare, alla legge n. 11/2005¹³⁷, che disciplina tanto la *fase ascendente* (partecipazione alla formazione degli atti europei), quanto la *fase descendente* (esecuzione e attuazione degli stessi nell'ordinamento interno).

Per le Regioni a statuto speciale, il quadro delle competenze legislative continua invece a essere definito in via primaria dagli Statuti. In essi si rinviene la tradizionale distinzione tra potestà esclusiva, concorrente e integrativa-attuativa¹³⁸, cui corrispondono regimi giuridici e limiti differenti. Le materie attribuite a ciascuna categoria non sono omogenee tra le diverse Regioni speciali, dipendendo dalle specifiche scelte statutarie. La potestà esclusiva rappresenta l'elemento di maggiore specialità, non trovando un perfetto equivalente nel sistema delle Regioni ordinarie. Essa incontra due limiti fondamentali: da un lato, i principi generali dell'ordinamento giuridico, ricavabili dalla complessiva razionalità del sistema normativo; dall'altro, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che impediscono alle Regioni speciali di porsi in contrasto con le grandi direttive delle politiche nazionali di riforma.

¹³⁶ Biz, A. (2025). *L'Autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*, Padova: Università degli Studi di Padova

¹³⁷ Citata in Biz, A. (2025). *L'Autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*, Padova: Università degli Studi di Padova

¹³⁸ Nei fatti si tratta di una formulazione superstite del precedente ordinamento del Titolo V, infatti, rispetto alle Regioni a Statuto Speciale la riforma della L. 3/2001 non è intervenuta, pur in un certo senso provando a equiparare per mezzo del regionalismo differenziato le Regioni a Statuto Ordinario con quello a Statuto Speciale.

La potestà concorrente ricalca invece lo schema previsto dall'art. 117, terzo comma, ed è quindi soggetta ai medesimi limiti, pur con variazioni quanto alle singole materie attribuite. La potestà integrativa-attuativa consente, infine, l'adattamento e l'attuazione della legislazione statale al contesto territoriale. Nelle Regioni speciali continua, inoltre, a operare il principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, che rafforza ulteriormente la loro posizione ordinamentale¹³⁹.

A seguito della riforma del 2001, anche l'art. 117 della Costituzione è divenuto rilevante per le Regioni speciali, ma solo nella misura in cui risultò più favorevole rispetto alla disciplina statutaria. È questo l'effetto dell'art. 10 della Legge Costituzionale 3/2001, che introduce la cosiddetta *clausola di maggior favore*, secondo cui le nuove disposizioni si applicano alle Regioni speciali e alle Province autonome limitatamente alle parti che prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già riconosciute¹⁴⁰.

La concreta applicazione della *clausola di maggior favore richiede*, di volta in volta, una valutazione comparativa tra il regime previsto dallo Statuto speciale e quello introdotto dal nuovo Titolo V. In assenza di criteri legislativi puntuali, tale giudizio è rimesso inizialmente alle Regioni e, in ultima istanza, all'interprete. Il confronto non può avvenire su singole disposizioni isolate, ma deve riguardare l'intera materia o l'istituto considerato nel suo complesso. Il maggior favore può operare sia in senso quantitativo, estendendo competenze non previste dallo Statuto, sia in senso qualitativo, quando una materia venga traslata in una categoria di competenza più ampia o più intensa.

Sul piano procedimentale, la clausola ha già prodotto effetti significativi, come l'estensione alle Regioni speciali del regime di impugnazione preventiva delle leggi ex art. 127 Cost., salvo il caso della Regione Siciliana, per la quale la Corte ha ritenuto non comparabili i rispettivi assetti. Sul piano sostanziale, l'ampliamento quantitativo si è avuto, ad esempio, con l'estensione a talune Regioni speciali di materie non originariamente statutarie, come l'ordinamento della comunicazione, l'energia o le politiche sociali; l'incremento qualitativo si è invece verificato quando materie prima ricondotte alla

¹³⁹ Biz, A. (2025). *L'Autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*, Padova: Università degli Studi di Padova e in Dogliani, M. (2018). *Quer pasticciacco brutto del regionalismo italiano*, Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

competenza integrativa-attuativa sono state attratte nell'ambito della competenza concorrente, come nel caso dell'istruzione per la Regione Sardegna o della polizia amministrativa locale per il Friuli-Venezia Giulia¹⁴¹.

3.1.3 I PRINCIPI REGIONALISTI: AUTONOMIA STATUTARIA | ART. 114

La riforma costituzionale del 2001 ha rafforzato in modo netto l'idea di una *Repubblica delle autonomie*, organizzata su più livelli di governo, tutti costituzionalmente riconosciuti. L'art. 114 odierno non parte più dallo Stato, ma dispone l'inversione di elenco, lo stesso afferma che «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*»¹⁴², riconoscendo a tutti questi enti una pari dignità costituzionale, pur nella diversità di funzioni e poteri. La parità, quindi, è sul piano del riconoscimento, non dei contenuti: solo lo Stato, ad esempio, dispone del potere di revisione costituzionale e non tutti gli enti sono titolari di potestà legislativa.

Il secondo comma dell'art. 114 chiarisce che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono enti autonomi «*con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*»¹⁴³. Qui si innesta il nodo dell'autonomia statutaria: lo Statuto diventa lo strumento attraverso cui ogni ente definisce la propria organizzazione politica e amministrativa, entro i limiti costituzionali. Per le Regioni, lo Statuto è una vera e propria fonte primaria, disciplinata direttamente dall'art. 123 Cost¹⁴⁴, che ne stabilisce contenuto necessario, limiti e procedura di approvazione; per gli Enti locali, invece, gli Statuti restano subordinati alla legge statale e regionale.

¹⁴¹ Biz, A. (2025). *L'Autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*, Padova: Università degli Studi di Padova

¹⁴² Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: "Principi fondamentali", "Parte prima" e "Parte seconda"*. Torino: Consiglio regionale Piemonte. Citazione dell'articolo 114.

¹⁴³ Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: "Principi fondamentali", "Parte prima" e "Parte seconda"*. Torino: Consiglio regionale Piemonte. Citazione dell'articolo 114.

¹⁴⁴ Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: "Principi fondamentali", "Parte prima" e "Parte seconda"*. Torino: Consiglio regionale Piemonte. Riferimento all'articolo 123.

Lo Statuto delle Regioni ordinarie ha la forma di una legge regionale *rinforzata*¹⁴⁵: è approvato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta, con due deliberazioni identiche a distanza di almeno due mesi. Dopo la pubblicazione *notiziale*, decorrono i termini entro cui il Governo può impugnarlo davanti alla Corte costituzionale e gli elettori (o una quota dei consiglieri) possono chiedere il referendum confermativo. Solo una volta trascorsi questi termini, lo Statuto viene promulgato e pubblicato come legge regionale a tutti gli effetti. La Corte costituzionale, più volte, ha ribadito che lo Statuto si colloca *al vertice delle fonti regionali*, vincolando le leggi regionali successive e, per quanto di competenza, fungendo da limite anche rispetto alla legislazione statale che invada spazi riservati alla Regione¹⁴⁶.

Sul piano dei contenuti, l'art. 123 impone un nucleo minimo obbligatorio: forma di governo regionale e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento; disciplina di iniziativa legislativa e referendum regionali; forme di pubblicazione delle leggi e regolamenti; istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali. Accanto a questo contenuto necessario, gli Statuti possono inserire disposizioni ulteriori (contenuto eventuale), per esempio in materia di diritti, partecipazione, rapporti con gli Enti locali, organizzazione interna. Dopo la riforma del 1999¹⁴⁷, agli Statuti è stato affidato un compito chiave: disegnare la forma di governo regionale, nel rispetto di alcuni limiti inderogabili (esistenza di Consiglio, Giunta e Presidente; attribuzioni minime; rapporto di fiducia e mozione di sfiducia).

Un altro passaggio importante riguarda il superamento del vecchio vincolo di «*armonia con le leggi della Repubblica*»: oggi gli Statuti devono essere «*in armonia con la Costituzione*»¹⁴⁸. La Corte ha chiarito che questa clausola non è di stile, ma una vera clausola di chiusura: lo Statuto deve rispettare non solo la lettera, ma anche lo *spirito* della

¹⁴⁵ Barbieri, C. A. (2019). *L'autonomia differenziata delle Regioni nella materia del governo del territorio*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie. Consultato il 5 settembre 2025. Riferimento sitografico: piemontearonomie.it/autonomia-differenziata-delle-regioni-nella-materia-governo-del-territorio

¹⁴⁶ Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: "Principi fondamentali", "Parte prima" e "Parte seconda"*. Torino: Consiglio regionale Piemonte.

¹⁴⁷ Si veda il capitolo 1 del presente elaborato con riferimento puntuale sia descrittivo e sia bibliografico.

¹⁴⁸ Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: "Principi fondamentali", "Parte prima" e "Parte seconda"*. Torino: Consiglio regionale Piemonte, articoli 118-123.

Costituzione, e la verifica di questa coerenza è rimessa al giudizio costituzionale, anche e soprattutto per mezzo della Corte costituzionale , oltreché del legislatore.

Per gli Enti locali, l'art. 114 attribuisce valore costituzionale all'esistenza stessa degli Statuti, ma rinvia alle leggi (statali e regionali) la determinazione delle competenze e delle funzioni. Di conseguenza, l'autonomia normativa di Comuni, Province e Città metropolitane si esercita attraverso Statuti e regolamenti che restano subordinati alla legge¹⁴⁹. Lo Stato conserva una competenza esclusiva su «*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali*»¹⁵⁰ degli Enti locali, mentre il resto delle funzioni viene definito secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. In chiusura, l'ultimo comma dell'art. 114 riconosce costituzionalmente la peculiare posizione di Roma capitale, demandando a una legge statale speciale la disciplina del suo ordinamento e dei rapporti con la Regione Lazio. Legge che il Governo Meloni I, in accordo con Regione Lezione, Città Metropolitana di Roma e Città di Roma è riuscita a inserire nella programmazione legislativa del Parlamento e portare in approvazione nel 2025, permettendo così, a distanza di ventiquattro anni, il riconoscimento di entità *Città Capitale*.

3.1.4 I PRINCIPI REGIONALISTI: AUTONOMIA AMMINISTRATIVA | ART. 118

L'autonomia degli enti territoriali non è solo normativa: Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono chiamati anche a esercitare direttamente funzioni amministrative. L'art. 118 Cost., nella versione originaria, si basava sul cosiddetto *principio del parallelismo*¹⁵¹: nelle materie di competenza legislativa regionale spettava alle Regioni anche l'amministrazione; in tutte le altre, l'amministrazione rimaneva allo Stato. La riforma del 2001 ha archiviato questo schema di tipo *top-down*, spostando il baricentro verso un modello *bottom-up*: il primo comma dell'art. 118 stabilisce che le funzioni amministrative

¹⁴⁹ Biz, A. (2025). *L'autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli studi Padova.

¹⁵⁰ Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: "Principi fondamentali", "Parte prima" e "Parte seconda"*. Torino: Consiglio regionale Piemonte. Articoli 117.

¹⁵¹ Biz, A. (2025). *L'autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli studi Padova.

sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a livelli superiori, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La logica del nuovo art. 118 Cost. è dunque chiara: il Comune è il referente naturale della gestione amministrativa, e ogni spostamento verso Province, Città metropolitane, Regioni o Stato deve essere giustificato da esigenze oggettive (scala territoriale, complessità tecnica, unitarietà dell'intervento). La sussidiarietà verticale implica che le funzioni vadano collocate il più vicino possibile ai cittadini, ma a condizione che quel livello sia effettivamente in grado di esercitarle in modo efficiente. Da qui il collegamento con differenziazione (possibilità che enti dello stesso livello abbiano competenze diverse in base alle proprie caratteristiche) e adeguatezza (necessità di dotare l'ente competente di risorse e capacità proporzionate ai compiti). Su questi principi, vista anche la situazione degli Enti locali e la poca attrattività per l'impiego dei Comuni, il rispetto del principio di adeguatezza nel tempo si sta mostrando sempre più complesso nel rispetto, questo anche in considerazione della ridotta dimensione media dei Comuni. Due ragioni che valorizzano la necessità di un ripensamento della struttura amministrativa comunale guidata dall'esecutivo centrale, questo anche in considerazione del fatto che le regioni in questi due decenni non hanno ridotto, ma aumentato il numero di Comuni riducendone pertanto dimensione e capacità operativa nella volontà del principio localista – e opportunista – dell'autonomia.

La Corte costituzionale ha esteso la portata del principio di sussidiarietà anche sul piano legislativo, elaborando la *chiamata in sussidiarietà*: in alcune materie formalmente regionali o concorrenti, lo Stato può intervenire in modo più ampio quando sia necessario per garantire un esercizio unitario di funzioni particolarmente sensibili o trasversali. Il risultato è un sistema in cui la ripartizione delle competenze non è mai puramente *meccanica*, ma richiede una continua valutazione del livello più adeguato¹⁵².

Il secondo comma dell'art. 118 distingue tra *funzioni proprie* e *funzioni conferite*, ma nella pratica la linea di confine è meno netta di quanto suggerisca il testo: tutte le funzioni derivano pur sempre da una scelta legislativa, e, una volta attribuite in

¹⁵² Servizio Studi del Senato. (2019, 19 febbraio). *Dossier 104 – Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*. Roma: Servizio Studi del Senato.

applicazione della sussidiarietà, diventano di fatto *proprie* dell'ente competente. Le funzioni fondamentali, invece, sono sottratte al gioco ordinario della distribuzione amministrativa, perché l'art. 117, secondo comma, lett. p), ne riserva la definizione allo Stato.

Il quarto comma introduce poi la sussidiarietà orizzontale¹⁵³: Stato, Regioni ed Enti locali devono favorire l'iniziativa autonoma dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. Qui la logica è quella di non considerare il pubblico come unico protagonista dell'interesse generale, ma di riconoscere un ruolo anche a corpi intermedi, terzo settore, cooperative, ecc., a condizione che l'intervento privato non comprometta i livelli di tutela che l'ordinamento ritiene necessari.

Nelle Regioni a statuto speciale, il quadro è in parte diverso. Da un lato, gli Statuti speciali mantengono in larga misura il principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative; dall'altro, queste Regioni dispongono spesso di una potestà esclusiva sull'ordinamento degli Enti locali, che consente loro di ridisegnare in autonomia la distribuzione delle funzioni amministrative all'interno del proprio territorio. In pratica, il principio di sussidiarietà non opera con la stessa forza vincolante che nelle Regioni ordinarie, e il margine di manovra regionale è più ampio sia nell'assetto degli enti, sia nella ripartizione dei compiti.

3.1.5 I PRINCIPI REGIONALISTI: L'AUTONOMIA FINANZIARIA | ART. 119

Sul piano finanziario, la riforma del Titolo V ha cercato di collegare più strettamente autonomia politica e responsabilità di entrata e di spesa. L'art. 119 Cost¹⁵⁴, riconosce a Regioni ed Enti locali autonomia finanziaria *di «entrata e di spesa»*¹⁵⁵, prevedendo entrate proprie, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio e un proprio patrimonio. L'idea, in sintesi, è quella di un *federalismo fiscale* in cui

¹⁵³ Servizio Studi del Senato. (2019, 19 febbraio). *Dossier 104 – Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*. Roma: Servizio Studi del Senato.

¹⁵⁴ Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: "Principi fondamentali", "Parte prima" e "Parte seconda"*. Torino: Consiglio regionale Piemonte. Articolo 119.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

chi decide la spesa deve rispondere anche delle scelte di prelievo, evitando il meccanismo passivo della *finanza derivata* basata solo su trasferimenti dallo Stato¹⁵⁶.

Questa autonomia non è, però, illimitata. Da un lato opera la riserva di legge dell'art. 23 Cost., che impone alla legge di disciplinare almeno gli elementi essenziali di ogni prestazione patrimoniale imposta (quindi anche dei tributi locali); dall'altro intervengono le competenze statali sui principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, terzo comma) e sull'armonizzazione dei bilanci pubblici e la perequazione delle risorse (art. 117, secondo comma). In pratica, Regioni ed Enti locali possono avere tributi propri e compartecipazioni, ma dentro una cornice unitaria che rimane saldamente in mano allo Stato¹⁵⁷.

Il nodo più delicato è quello delle differenze territoriali. L'art. 119 ammette che le risorse derivanti da entrate proprie e compartecipazioni siano «*riferibili al territorio*»¹⁵⁸, il che significa che le Regioni più ricche avranno inevitabilmente maggiori disponibilità. Per evitare che questo si traduca in un divario insostenibile nei servizi essenziali, il terzo comma prevede un *fondo perequativo, senza vincolo di destinazione*, a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante, finalizzato a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Accanto al fondo, lo Stato può disporre interventi straordinari per promuovere sviluppo, coesione e rimozione degli squilibri, o per garantire l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali.

Le Regioni a statuto speciale si collocano in una posizione a parte. I loro Statuti, di natura pattizia, definiscono in modo specifico ambiti e limiti dell'autonomia tributaria e finanziaria, le quote di compartecipazione ai tributi erariali e, in certi casi, la titolarità del demanio e del patrimonio regionali. La disciplina concreta nasce da intese e accordi con lo Stato, che fissano il contributo della Regione agli obiettivi di finanza pubblica, i margini di autonomia e le regole di aggiustamento.

¹⁵⁶ Dini, F., & Zilli, S. (2020). *Riordino territoriale e autonomia differenziata: Una questione da ridiscutere alla luce dell'epidemia*. In *Documenti Geografici, Nuova Serie*, 1, 155-168.

¹⁵⁷ Biz, A. (2025). *L'autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli studi Padova.

¹⁵⁸ Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: "Principi fondamentali", "Parte prima" e "Parte seconda"*. Torino: Consiglio regionale Piemonte.

La Legge delega 42/2009¹⁵⁹ ha provato a tradurre in pratica questo impianto, superando il criterio della *spesa storica* e introducendo il *fabbisogno standard*: non più rimborsare ciò che è stato speso in passato, ma finanziare ciò che è necessario per garantire livelli adeguati di servizi, a partire soprattutto dalle funzioni fondamentali. Il collegamento tra prelievo, spesa e responsabilità politica dovrebbe essere, in teoria, più diretto. In concreto, però, l'attuazione è rimasta parziale: molti decreti attuativi richiedono ancora regolazioni secondarie, e su alcune scelte chiave (piena applicazione dei fabbisogni standard, perequazione integrale, LEP) il legislatore ha proceduto in modo discontinuo¹⁶⁰.

3.1.6 I PRINCIPI REGIONALISTI: LEALE COLLABORAZIONE | ART. 120

Il *principio di leale collaborazione*¹⁶¹ costituisce uno degli snodi strutturali dell'assetto costituzionale dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti territoriali. Esso opera come criterio ordinatore nei casi in cui le competenze, pur formalmente ripartite, risultino intrecciate, sovrapposte o destinate a interferire nello svolgimento concreto delle funzioni. In questa prospettiva, la leale collaborazione non svolge soltanto una funzione tecnica di coordinamento, ma assume una valenza propriamente politico-costituzionale, in quanto qualifica il modo stesso in cui devono articolarsi le relazioni tra i diversi livelli di governo all'interno della Repubblica.

Nella formulazione originaria della Costituzione il principio non era espressamente menzionato, ma è stato ricavato ed elaborato dalla Corte costituzionale come criterio generale di composizione dei conflitti tra centro e autonomie. In particolare, la giurisprudenza ha chiarito che il dovere di lealtà reciproca si impone proprio là dove l'esercizio delle competenze statali e regionali è caratterizzato da un condizionamento reciproco, ossia nei casi in cui l'azione di un livello di governo presuppone o incide inevitabilmente sull'azione dell'altro. In tali situazioni, l'assetto autonomistico non può

¹⁵⁹ Repubblica Italiana. (2009). *Legge delega del 5 maggio 2009, n. 42: Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*. Roma: Gazzetta ufficiale

¹⁶⁰ Biz, A. (2025). *L'autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli studi Padova.

¹⁶¹ Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: "Principi fondamentali", "Parte prima" e "Parte seconda"*. Torino: Consiglio regionale Piemonte. Articolo 120.

essere inteso in chiave meramente separativa, ma richiede un continuo confronto cooperativo¹⁶².

Con la riforma del Titolo V del 2001, il *principio di leale collaborazione* ha trovato un primo esplicito riferimento testuale nell'art. 120 della Costituzione, in relazione all'esercizio del *potere sostitutivo dello Stato*¹⁶³. Il Governo può infatti intervenire in sostituzione di Regioni ed enti locali solo nei casi e con le modalità stabilite dalla legge, nel rispetto, oltre che del principio di sussidiarietà, anche di quello di leale collaborazione. Se in un primo momento tale formulazione aveva indotto a ritenerne che il principio avesse un ambito di applicazione limitato ai soli poteri sostitutivi, la Corte costituzionale ne ha invece riconosciuto il carattere generale, chiarendo che esso deve informare complessivamente tutti i rapporti tra Stato e Regioni.

Proprio la crescente complessità del sistema delle competenze, soprattutto dopo la riforma del 2001, ha reso strutturalmente necessario il ricorso alla leale collaborazione quale strumento di governo delle intersezioni tra ambiti materiali diversi e tra interessi pubblici concorrenti. Ciò vale, in particolare, nei casi di attrazione in sussidiarietà, nei quali lo Stato esercita funzioni amministrative in materie formalmente regionali per esigenze di esercizio unitario, e più in generale in tutte le ipotesi in cui non sia agevole individuare una competenza nettamente prevalente.

La principale sede operativa di attuazione del principio di leale collaborazione è rappresentata dal sistema delle Conferenze¹⁶⁴, che si è sviluppato in via legislativa e amministrativa, in assenza di una previsione costituzionale diretta. Esso comprende la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato, Città e autonomie locali e la Conferenza Unificata, tutte presiedute dal Presidente del Consiglio dei ministri e composte dai rappresentanti degli esecutivi statali, regionali e locali. In particolare, la Conferenza Stato-

¹⁶² Biz, A. (2025). *L'autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli studi Padova.

¹⁶³ Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: "Principi fondamentali", "Parte prima" e "Parte seconda"*. Torino: Consiglio regionale Piemonte. Articolo 120.

¹⁶⁴ Barbieri, C. A. (2019). *Cambiamento/Mutazioni: Le istituzioni a fronte delle autonomie differenziate*. In Properzi, P., & Ombuen, S. (a cura di), *Rapporto dal Territorio 2019*, 1, 29-32. Roma: INU Edizioni.

Regioni, oggi disciplinata dal D.lgs 281/1997¹⁶⁵, costituisce la sede privilegiata di confronto tra Governo e Regioni, nella quale si svolgono funzioni di consultazione, coordinamento e raccordo, mediante l'espressione di pareri e la stipulazione di intese.

Accanto a essa opera la Conferenza Stato, Città e autonomie locali, quale luogo di coordinamento tra lo Stato e gli enti territoriali subregionali, mentre le due Conferenze confluiscono nella Conferenza Unificata per le materie di interesse comune. Attraverso queste sedi si sviluppa una forma di cooperazione istituzionale permanente, che consente di ridurre il tasso di conflittualità e di giungere, almeno nelle intenzioni, a soluzioni condivise su questioni rilevanti per l'assetto delle autonomie.

Gli strumenti principali attraverso cui si realizza la collaborazione sono l'intesa, il parere e l'accordo. L'intesa rappresenta lo strumento più incisivo, in quanto, a seconda dei casi, può assumere natura *debole* – richiedendo solo la ricerca dell'accordo – oppure *forte*, quando il suo raggiungimento costituisce presupposto indefettibile per l'adozione dell'atto statale. Il parere svolge invece una funzione meramente consultiva, mentre l'accordo si configura come strumento di coordinamento a carattere facoltativo, con un vincolo essenzialmente politico¹⁶⁶.

Nonostante la centralità teorica del principio di leale collaborazione, la sua effettiva attuazione risulta ancora segnata da rilevanti limiti strutturali. In particolare, continua a mancare, a livello parlamentare, una sede stabile e pienamente operativa di rappresentanza delle autonomie territoriali¹⁶⁷. La Commissione parlamentare per le questioni regionali, prevista dall'art. 126 Cost. e valorizzata dall'art. 11 della Legge costituzionale 3/2001, avrebbe dovuto assolvere una funzione di raccordo rafforzato tra Parlamento, Regioni ed enti locali, anche mediante la partecipazione diretta dei loro rappresentanti. Tuttavia, tale modello non ha mai trovato una reale attuazione nei regolamenti parlamentari, con la conseguenza che le Regioni restano tuttora escluse dai

¹⁶⁵ Riferimento normativo contenuto in Biz, A. (2025). *L'autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli studi Padova.

¹⁶⁶ Biz, A. (2025). *L'autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli studi Padova.

¹⁶⁷ Rossi, E. (2016). *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*. Pisa: Pisa University Press.

processi di formazione della legge statale che più direttamente incidono sulle loro competenze¹⁶⁸.

In questo quadro, il principio di leale collaborazione continua a reggere l'equilibrio del regionalismo italiano principalmente sul piano giurisprudenziale e pattizio, più che su quello di una compiuta architettura istituzionale, rivelando così uno dei limiti strutturali dell'assetto delle autonomie disegnato dal Titolo V riformato.

3.2 ARTICOLI 116-117 E FUNZIONAMENTO DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

Il sistema dei principi costituzionali delineato negli articoli 5, 114, 118 e 119 Cost., precedentemente descritto, configura un modello di Stato composto fondato su un equilibrio dinamico tra unità e pluralismo istituzionale, nel quale l'autonomia territoriale non opera come valore isolato, ma come funzione dell'assetto complessivo dell'ordinamento. In questa prospettiva, la distribuzione della funzione legislativa rappresenta il vero snodo strutturale del regionalismo italiano, poiché traduce sul piano normativo il bilanciamento tra centro e periferia, tra uniformità e differenziazione¹⁶⁹. Di seguito è proposta l'analisi dell'art. 117 Cost., cui segue quella dell'art. 116 Cost. Tale inversione descrittiva è funzionale a una maggiore chiarezza sistematica, poiché nell'art. 117 è delineato il riparto ordinario delle competenze legislative tra Stato e Regioni, oltreché il quadro dei limiti derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali. L'art. 117 costituisce, infatti, l'asse portante di raccordo tra i principi statutari (artt. 114 e 123), quelli amministrativi (art. 118), quelli finanziari (art. 119) e i principi di solidarietà, sussidiarietà e potere sostitutivo (art. 120), rispetto ai quali l'art. 116, comma 3, si configura come norma eccezionale di differenziazione del riparto ordinario.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ Mantini, P. (2019). *L'autonomia differenziata delle regioni e l'Italia: Fra potenzialità problematiche e rischi*. Torino-Milano: Il Piemonte delle Autonomie, INU-Politecnico di Torino-Politecnico di Milano.

3.2.1 L'ARTICOLO 117 DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

Il nuovo art. 117 Cost., introdotto dalla legge cost. n. 3 del 2001, è il baricentro del *nuovo* regionalismo italiano. Da un lato, definisce il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni attraverso gli elenchi di materie; dall'altro, collega esplicitamente l'esercizio di questa potestà al rispetto della Costituzione, del diritto dell'Unione europea e degli obblighi internazionali. Fin dal primo comma è chiaro che legislazione statale e regionale si collocano sullo stesso piano gerarchico: entrambe devono confrontarsi con un sistema di limiti comuni, in cui il *vertice* resta solo la Costituzione (integrata, oggi, dalla dimensione europea e convenzionale).

Sul fronte dei rapporti con l'Unione europea, il nuovo art. 117 costituzionalizza una realtà già costruita dalla giurisprudenza, in particolare dalla *sentenza Granital* (*n. 170/1984*) e dalla successiva elaborazione dei *controlimiti*¹⁷⁰. Il diritto dell'Unione, in quanto tale, è considerato appartenente a un ordinamento distinto, ma coordinato con quello interno: in caso di conflitto tra norma interna e norma europea dotata di efficacia diretta, il giudice nazionale deve disapplicare la norma interna incompatibile. Se, invece, è in gioco un possibile contrasto tra diritto europeo e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, entra in campo la teoria dei controlimiti e la questione viene rimessa alla Corte costituzionale. Un discorso analogo – ma con tecniche diverse – vale per il diritto internazionale, con la distinzione tra norme consuetudinarie (art. 10 Cost.) e norme pattizie (oggi ancorate anche all'art. 117, primo comma, come nel caso della CEDU)¹⁷¹.

Sul riparto interno delle competenze, il secondo comma dell'art. 117 elenca le materie di legislazione esclusiva dello Stato, che devono essere lette come eccezioni rispetto alla regola generale della competenza regionale residuale. L'elenco è lungo e non sempre omogeneo: accanto a *materie classiche* (difesa, giustizia, moneta, cittadinanza, rapporti internazionali, ordine pubblico) compaiono anche quelle che la dottrina definisce *materie-obiettivo* o *materie trasversali*, come i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), la

¹⁷⁰ Biz, A. (2025). *L'autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli studi Padova.

¹⁷¹ Riferimento normativo contenuto in Biz, A. (2025). *L'autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli studi Padova.

tutela della concorrenza, la perequazione delle risorse, la tutela dell'ambiente e dei beni culturali. Queste materie non si esauriscono in un settore chiuso, ma attraversano e condizionano molte altre politiche, anche regionali.

Il terzo comma individua le *materie di legislazione concorrente*: allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali, alle Regioni la disciplina di dettaglio. Il funzionamento concreto di questo modello dipende dalla possibilità, non banale, di distinguere tra *norma di principio* e *norma di dettaglio*. La Corte costituzionale, chiamata a dirimere numerosi conflitti, ha adottato un approccio sostanziale: una disposizione statale può avere carattere di principio anche se formulata in modo puntuale, quando fissa obiettivi o criteri generali; alle Regioni spetta poi costruire gli strumenti operativi per attuarli. Da qui il ricorso alle cosiddette *norme cedevoli di dettaglio*: interventi statali provvisori, destinati a lasciare spazio alla disciplina regionale una volta che questa venga adottata¹⁷².

Il quarto comma attribuisce infine alle Regioni la *potestà legislativa residuale* «*in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*»¹⁷³. In teoria, questo dovrebbe ampliare molto l'area della legislazione regionale; in pratica, la delimitazione effettiva di tali materie passa quasi sempre attraverso il vaglio della Corte costituzionale, che ha escluso una lettura meccanica (“*ciò che non è in elenco è automaticamente regionale*”) e ha ricostruito caso per caso i confini, specie in settori economicamente e socialmente sensibili¹⁷⁴. Tra le materie residuali più significative rientrano, tra le altre, commercio, turismo, artigianato, formazione professionale, trasporti locali, politiche sociali, agricoltura, foreste.

Nel complesso, il nuovo art. 117 ha spostato il sistema da un regionalismo fondato su un elenco di competenze tassative e su un forte controllo statale a un regionalismo *aperto*, dove il confine tra Stato e Regioni è meno rigido e molto del lavoro di

¹⁷² Riferimenti giurisprudenziali in Biz, A. (2025). *L'autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli studi Padova.

¹⁷³ Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: “Principi fondamentali”, “Parte prima” e “Parte seconda”*. Torino: Consiglio regionale Piemonte. Articolo 117,

¹⁷⁴ Dini, F., & Zilli, S. (2020). *Riordino territoriale e autonomia differenziata: Una questione da ridiscutere alla luce dell'epidemia*. In *Documenti Geografici, Nuova Serie*, 1, 155-168.

precisazione è affidato alla giurisprudenza costituzionale. Questo ha reso il modello più flessibile, ma anche più conflittuale, soprattutto in assenza di alcune leggi quadro di principio (governo del territorio, LEP, perequazione) che avrebbero potuto stabilizzare il quadro e semplificare il processo conflittuale tra Enti.

3.2.2 L'ARTICOLO 116, COMMA 3, DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

Nel sistema ridisegnato dalla riforma del 2001, l'art. 117 non esaurisce il tema del regionalismo: accanto al riparto *ordinario* delle competenze tra Stato e Regioni, il legislatore costituzionale ha previsto, con l'art. 116, comma 3, una valvola di flessibilità che consente di modulare in senso rafforzato l'autonomia di singole Regioni a statuto ordinario. È il cosiddetto *regionalismo differenziato*, che non sostituisce il quadro generale del Titolo V, ma vi si innesta come livello ulteriore, pattizio e selettivo¹⁷⁵.

La logica è questa: il riparto delle materie di cui all'art. 117 fissa una *griglia* generale di competenze; l'art. 116, comma 3, consente, su richiesta della Regione interessata e sulla base di un'intesa con lo Stato, di spostare in concreto il baricentro di alcune funzioni, attribuendo a quella Regione ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in determinate materie. Non si crea un nuovo tipo di Regione, ma si autorizza una deroga concordata alla distribuzione standard, che va poi cristallizzata in una legge statale “rinforzata”, approvata a maggioranza assoluta da entrambe le Camere¹⁷⁶.

Questa leva di flessibilità non è neutra rispetto all'art. 117. Innanzitutto, le materie oggetto di *differenziazione* coincidono, in larga parte, con quelle elencate nel terzo e nel quarto comma: si tratta, cioè, di ambiti in cui la Costituzione già riconosce un ruolo significativo alle Regioni (materie concorrenti e residuali), che possono essere ulteriormente *spinte* in senso regionale. In secondo luogo, anche quando si interviene su settori toccati da competenze esclusive statali – in particolare le *materie trasversali*, come i LEP, la tutela dell'ambiente o il coordinamento della finanza pubblica – la *differenziazione*

¹⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶ Barbieri, C. A. (2019). *Cambiamento/Mutazioni: Le istituzioni a fronte delle autonomie differenziate*. In Properzi, P., & Ombuen, S. (a cura di), *Rapporto dal Territorio 2019*, 1, 29-32. Roma: INU Edizioni.

non può scalfire il nucleo essenziale di garanzie che discende dai commi 1 e 2 dell’art. 117, né i vincoli posti dagli artt. 5, 119 e 120¹⁷⁷.

In altri termini, l’art. 116, comma 3, funziona dentro la stessa gabbia di limiti validi per l’art. 117: rispetto della Costituzione, dei vincoli europei e internazionali, dei principi di solidarietà, perequazione e unità dell’ordinamento. La legge di attuazione dell’intesa non è una *costituzione parallela* regionale, ma una legge statale atipica, di esecuzione di un accordo, che resta comunque soggetta al sindacato della Corte costituzionale. Da qui l’esigenza, più volte richiamata in dottrina e giurisprudenza, di coordinare strettamente l’art. 116, comma 3, con l’art. 117 (soprattutto sul versante dei LEP e delle materie-oggetto) e con l’art. 119 (*fabbisogni standard*, perequazione, equilibrio della finanza pubblica)¹⁷⁸.

Il risultato è che il *regionalismo differenziato* non è un *terzo modello* alternativo a Stato unitario e Stato regionale, ma una declinazione, più spinta e contrattata, dello stesso impianto costruito dal nuovo Titolo V: da un lato, amplia la capacità di alcune Regioni di adattare le politiche alle proprie specificità territoriali; dall’altro, rimane agganciato a un nucleo di garanzie unitarie che non può essere negoziato neppure in sede di intesa.

3.2.3 REGIONALISMO DIFFERENZIATO: LE TIPOLOGIE DI MATERIE

Quella appena delineata costituisce l’architettura formale del riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Tuttavia, sin dall’entrata in vigore della riforma del Titolo V, il vero nodo critico non è stato tanto l’elenco delle materie, quanto la loro concreta delimitazione, ossia la difficoltà di individuare con precisione il confine tra attribuzioni statali e regionali. Il funzionamento effettivo dell’art. 117 può essere compreso solo tenendo conto di una serie di criteri correttivi, elaborati progressivamente dalla prassi legislativa e, soprattutto, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ Mantini, P. (2019). *L’autonomia differenziata delle regioni e l’Italia: Fra potenzialità problematiche e rischi*. Torino-Milano: Il Piemonte delle Autonomie, INU-Politecnico di Torino-Politecnico di Milano.

Un primo fattore strutturale di complessità è rappresentato dalla presenza, tra le competenze esclusive dello Stato, delle cosiddette *materie trasversali*. Si tratta di ambiti che non individuano veri e propri oggetti di disciplina, ma piuttosto finalità e interessi generali, capaci di intersecarsi con una pluralità di materie regionali, sia concorrenti sia residuali. Rientrano in questa categoria, in particolare, la tutela dell'ambiente, la tutela della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Con riferimento alla tutela dell'ambiente¹⁷⁹, la Corte costituzionale ha chiarito che essa non configura una materia in senso stretto, ma un valore costituzionalmente protetto, idoneo a incidere trasversalmente su molteplici ambiti materiali – dall'uso del territorio all'edilizia, dalla gestione dei rifiuti all'agricoltura – legittimando l'intervento statale quando siano in gioco esigenze di disciplina uniforme su scala nazionale. Analogamente, la tutela della concorrenza è stata qualificata come strumento di politica economica generale, finalizzato a garantire l'equilibrio complessivo del sistema e quindi idoneo a comprimere interventi regionali che, pur legittimi sul piano settoriale, producono effetti distorsivi sul mercato nazionale. Ancora più evidente è la natura trasversale dei livelli essenziali delle prestazioni, che non costituiscono una vera materia, ma una competenza funzionale del legislatore statale, diretta a garantire su tutto il territorio nazionale il nucleo indefettibile dei diritti civili e sociali, senza che la legislazione regionale possa ridurlo o condizionarlo.

Queste *materie-obiettivo* non esauriscono, peraltro, l'universo delle competenze a struttura trasversale: analoghe logiche si rinvengono, ad esempio, nell'ordinamento civile e penale, nel coordinamento della finanza pubblica, nella tutela della salute, dei beni culturali e nella difesa. L'effetto sistemico è che l'intreccio tra competenze statali e regionali diviene fisiologico, e con esso il rischio di sovrapposizione normativa.

Proprio per governare tali interferenze, la giurisprudenza costituzionale ha progressivamente costruito criteri di composizione dei conflitti. In primo luogo, quando una disciplina normativa insiste su più ambiti materiali, si applica il criterio della prevalenza: individuata la materia *dominante*, essa attrae nel proprio ambito anche le disposizioni di contorno. La Corte ha fatto di questo criterio lo strumento ordinario di risoluzione dei

¹⁷⁹ Tarantini, F. (2023). *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il contributo di Alberto Predieri all'idea di Paesaggio. Quadrimestrale di Teoria generale, Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale*. Roma: Nomos Le Attualità del Diritto. Consultato il 5 giugno 2025. Riferimento sitografico: [SAGGIO TARANTINI La-modifica-degli-artt-9-e-41-Cost-.pdf](#)

conflitti, con una tendenza, nel tempo, a rafforzare l'area di intervento statale. Solo quando non sia possibile individuare una competenza chiaramente prevalente, entra in gioco il *principio di leale collaborazione*, che impone allo Stato di ricercare forme di coinvolgimento delle Regioni, in particolare attraverso il sistema delle Conferenze. In questi casi si parla propriamente di concorrenza di competenze, distinta tanto dalla competenza ripartita quanto da quella concorrente in senso stretto¹⁸⁰.

Accanto alle materie trasversali, un ulteriore fattore di flessibilizzazione del riparto delle competenze è rappresentato dal meccanismo della cosiddetta *attrazione in sussidiarietà*, elaborato dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza 303/2003. Muovendo da una lettura dinamica dell'art. 118, primo comma, la Consulta ha ritenuto legittimo che funzioni amministrative normalmente spettanti ai livelli territoriali inferiori possano essere allocate in capo allo Stato, quando ciò sia necessario per assicurarne l'esercizio unitario, in presenza di esigenze unitarie infrazionabili. Poiché ogni funzione amministrativa deve trovare fondamento nella legge, *l'attrazione della funzione amministrativa comporta, per necessità logica e sistematica, anche l'attrazione della relativa competenza legislativa*. In tal modo, lo Stato può intervenire legislativamente anche in materie che, in via ordinaria, apparterrebbero alla competenza concorrente o residuale delle Regioni, come accaduto in settori quali l'energia, le infrastrutture e, in parte, il turismo¹⁸¹.

L'attrazione in sussidiarietà, tuttavia, non opera in modo automatico. Condizione indefettibile della sua legittimità è il rispetto del *principio di leale collaborazione*, che impone la previsione di adeguati momenti partecipativi a favore delle Regioni incise dall'intervento statale. La Corte ha ribadito anche recentemente che il sacrificio delle prerogative regionali, giustificato da esigenze unitarie, è costituzionalmente tollerabile solo se inserito all'interno di un circuito cooperativo effettivo e non meramente formale¹⁸².

¹⁸⁰ Caporale, M. (2025). *Stato, Regioni e Unione europea tra unitarietà ordinamentale e autonomia differenziata nello sguardo della Corte costituzionale* (Sent. 192/2024).

¹⁸¹ Caporale, M. (2025). *Stato, Regioni e Unione europea tra unitarietà ordinamentale e autonomia differenziata nello sguardo della Corte costituzionale* (Sent. 192/2024).

¹⁸² Caporale, M. (2025). *Stato, Regioni e Unione europea tra unitarietà ordinamentale e autonomia differenziata nello sguardo della Corte costituzionale* (Sent. 192/2024); e in Biz, A. (2025). *L'autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli studi Padova.

3.2.4 REGIONALISMO DIFFERENZIATO: LE MATERIE DEVOLVIBILI

L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione non opera in via indifferenziata, ma è circoscritta a un perimetro materiale tassativamente individuato dal Costituente ed è subordinata a un procedimento aggravato. Le materie suscettibili di devoluzione sono, in primo luogo, tutte quelle rientranti nella potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché tre ambiti oggi ricompresi nella competenza esclusiva statale, individuati dal secondo comma dello stesso articolo, alle lettere l), n) e s), limitatamente, rispettivamente, all'organizzazione della giustizia di pace, alle norme generali sull'istruzione e alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali¹⁸³.

Rientrano dunque, tra le materie potenzialmente trasferibili, i rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni, il commercio con l'estero, la tutela e sicurezza del lavoro, l'istruzione (nel rispetto dell'autonomia scolastica e con esclusione dell'istruzione e formazione professionale), le professioni, la ricerca scientifica e tecnologica, la tutela della salute, l'alimentazione, l'ordinamento sportivo, la protezione civile, il *governo del territorio*, i porti e gli aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, l'ordinamento della comunicazione, l'energia, la previdenza complementare e integrativa, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché l'ordinamento degli enti creditizi regionali e del credito fondiario e agrario.

Accanto a tali ambiti concorrenti, l'oggetto del trasferimento può riguardare anche tre settori oggi di spettanza statale esclusiva: l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Proprio su questi ambiti, tuttavia, emergono le maggiori criticità sistemiche, poiché essi costituiscono settori fortemente intrecciati con esigenze unitarie e con competenze trasversali dello Stato.

¹⁸³ Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: "Principi fondamentali", "Parte prima" e "Parte seconda"*. Torino: Consiglio regionale Piemonte. Articolo 117.

Il principale interrogativo teorico e applicativo concerne, infatti, la possibilità di una devoluzione integrale di tutte le ventitré materie complessivamente richiamate dall'art. 116, terzo comma¹⁸⁴. La dottrina è pressoché concorde nel ritenere che non tutte le materie siano, per struttura, pienamente e simmetricamente devolvibili. Vi sono ambiti che, per la loro intrinseca natura sistematica, richiedono un presidio unitario, non compatibile con una frammentazione regionale. È il caso, in primo luogo, del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che presuppone per definizione un governo centrale delle grandezze macroeconomiche e degli equilibri complessivi. Analoghe considerazioni valgono per la tutela dell'ambiente e per le grandi reti di trasporto e di navigazione, settori nei quali una disciplina frammentata rischierebbe di compromettere l'interesse nazionale e l'esigenza di uniformità.

Per semplicità si riporta l'elenco delle materie di cui agli art. 116, comma 3 e art. 117 comma 3 oltre lettere l), n) e s):

MATERIE CORRELATE ART. 117 C. 3	MATERIE ESCLUSIVE ART. 117 C.3
Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni;	Organizzazione della giustizia di pace;
Commercio con l'estero;	Norme generali sull'istruzione;
Tutela e sicurezza del lavoro;	Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.
Istruzione, salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale;	
Professioni;	
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;	
Tutela della salute;	
Alimentazione;	
Ordinamento sportivo;	
Protezione civile;	
Governo del territorio;	
Porti e aeroporti civili;	

¹⁸⁴ Caporale, M. (2025). *Stato, Regioni e Unione europea tra unitarietà ordinamentale e autonomia differenziata nello sguardo della Corte costituzionale (Sent. 192/2024)*. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*. Ravenna: Maggioli.

Grandi reti di trasporto e navigazione;	
Ordinamento della comunicazione;	
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;	
Previdenza complementare e integrativa;	
Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;	
Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;	
Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale.	

Tabella 1: *Elenco delle materie devolvibili ai sensi dell'art. 117, c. 3 e c. 2 lettere l), n) e s).* 2025. Elaborazione propria, su base Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: "Principi fondamentali", "Parte prima" e "Parte seconda"*. Torino: Consiglio regionale Piemonte.

3.2.5 REGIONALISMO DIFFERENZIATO: ESEGESI E PROCEDURA EX L. 86/2024

L'introduzione del *regionalismo differenziato* nel sistema costituzionale italiano è da ricondurre, come già ampiamente richiamato, alla riforma del Titolo V della Costituzione, operata con la Legge costituzionale 3/2001 del 18 ottobre 2001. La suddetta legge fu approvata con referendum confermativo svolto il 7 ottobre 2001 e vide la partecipazione del 34,10% degli aventi diritti, i quali si espressero favorevolmente con il 64,20% dei voti validi. Il testo del quesito referendario prevedeva la possibilità o no di conferma della Legge costituzionale 59/2001 del 12 marzo 2001¹⁸⁵.

Come già visto, con tale revisione fu radicalmente riformato il Titolo V, in particolare vi fu una riscrittura integralmente dell'art. 116 della Costituzione, introducendo tramite il terzo comma la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di ottenere «*ulteriori*

¹⁸⁵ Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore. oltre a riferimento Servizio Studi del Senato. (2019, 19 febbraio). *Dossier 104 – Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*. Roma: Servizio Studi del Senato.

*forme e condizioni particolari di autonomia»*¹⁸⁶ in specifiche materie, mediante un procedimento pattizio e rinforzato, fondato su un intesa Stato-Regioni e sulla successiva approvazione parlamentare espressa a maggioranza assoluta.

Tuttavia, nonostante una prima *ventata* di tentativi, spesso promossi da opportunismo politico per volontà di crisi istituzionali, tale novella è pressoché rimasta sostanzialmente inattuata sino al periodo 2016-2018, periodo del ritorno in auge della tematica regionalista causata dal tentativo di riforma istituzionale promossa dal Governo Renzi I. La principale causa di questa fase di inerzia è da rinvenirsi nella mancanza dei presupposti tecnico-finanziari necessari a rendere effettivamente comparabili le prestazioni regionali, in particolare per l'assenza della preventiva determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e, nel settore sanitario, dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). In assenza di tali parametri, non risultava possibile garantire l'uniforme godimento dei diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale, né assicurare un corretto esercizio delle funzioni secondo i principi di solidarietà e perequazione sanciti dall'art. 119 Cost¹⁸⁷.

Solo nella parte conclusiva della XVII Legislatura (2013-2018) il *regionalismo differenziato* ha conosciuto una riattivazione concreta, grazie all'iniziativa di tre Regioni – Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto – che, seppur con modalità differenti, hanno avviato un confronto con il Governo. Il contesto politico generale ha avuto, in tale fase, un peso determinante. In particolare, il fallimento del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 sulla riforma Renzi-Boschi¹⁸⁸, che prospettava un riassetto tendenzialmente centralizzatore del sistema delle competenze, ha indotto alcune Regioni a individuare nell'art. 116, comma 3, Cost. un percorso praticabile, all'interno dell'assetto costituzionale vigente, per l'espansione degli spazi di autonomia, questo anche in ottica, come enuncia in precedenza, di opportunità politica in controaltare al progetto centralista di riforma costituzionale promosso dall'esecutivo liberal-progressista del 2013-2018.

¹⁸⁶ Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: "Principi fondamentali", "Parte prima" e "Parte seconda"*. Torino: Consiglio regionale Piemonte.

¹⁸⁷ Servizio Studi del Senato. (2019, 19 febbraio). *Dossier 104 – Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*. Roma: Servizio Studi del Senato.

¹⁸⁸ Servizio Studi del Senato. (2019, 19 febbraio). *Dossier 104 – Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*. Roma: Servizio Studi del Senato.

Nel corso del 2017 le tre Regioni hanno formalizzato le rispettive richieste e, tra novembre e dicembre, si sono aperti i tavoli di confronto con il Governo. Il 28 febbraio 2018¹⁸⁹ sono stati sottoscritti tre distinti *accordi preliminari* tra lo Stato e ciascuna delle Regioni interessate, caratterizzati da una struttura sostanzialmente uniforme. Tali accordi rappresentavano una tappa intermedia del negoziato, in attesa della definizione delle intese definitive da sottoporre al Parlamento per l'approvazione mediante legge rinforzata.

Come noto, sino a tempi recenti il procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost. è rimasto privo di una disciplina organica di attuazione, dovendosi ricostruire per via interpretativa, attraverso il combinato disposto delle norme costituzionali, della legislazione settoriale e della prassi amministrativa. Solo con la L. 86/2024 del 26 giugno 2024, cosiddetta *Legge Calderoli*, il legislatore – o meglio, l'esecutivo, visto lo spirito di iniziativa promosso dal Governo – ha tentato di fornire una cornice procedurale uniforme al percorso di attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Tale intervento si colloca, tuttavia, in un quadro ancora in evoluzione, condizionato sia dalla necessità di preventiva determinazione dei LEP, sia dai recenti interventi correttivi della Corte costituzionale, in questo senso alla luce delle sentenze n. 192/2025 e n. 10/2025.

Alla luce del dettato costituzionale, della prassi formatasi dal 2017 in avanti e della disciplina introdotta dalla L. 86/2024, il procedimento di attuazione dell'autonomia differenziata può essere ricondotto, in sintesi, alle seguenti fasi principali¹⁹⁰:

1. *Iniziativa della Regione interessata.* L'attivazione del procedimento è rimessa esclusivamente alla volontà della Regione che intende ottenere ulteriori forme di autonomia. L'iniziativa si concreta mediante un atto formale dei competenti organi regionali, ordinariamente una deliberazione del Consiglio regionale, che impegna il Presidente della Giunta ad avviare il confronto con il Governo. La Costituzione non prevede il ricorso al referendum regionale; tuttavia, la giurisprudenza

¹⁸⁹ Servizio Studi del Senato. (2019, 19 febbraio). *Dossier 104 – Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*. Roma: Servizio Studi del Senato.

¹⁹⁰ Presidenza del Consiglio dei ministri. (2024, 5 luglio). *Autonomia differenziata*. Dipartimento per il programma di Governo. Consultato il 30 maggio 2025. Riferimento sitografico: programmagoverno.gov.it/it/approfondimenti/riforme-di-rilievo-del-governo/riforme-di-rilievo-del-governo/riforme-costituzionali/autonomia-differenziata/

costituzionale ne ha riconosciuto l'ammissibilità in funzione consultiva, purché il quesito sia limitato alla mera richiesta di avvio del procedimento ex art. 116, comma 3, Cost., senza contenuti incompatibili con esso. Questa ammissibilità è il risultato del pronunciamento della Corte costituzionale a seguito del referendum veneto del 2014 per mezzo della sentenza n. 118/2015;

2. *Consultazione degli enti locali.* Prima della definizione dell'intesa tra Stato e Regione, è costituzionalmente richiesto, tramite la L. 86/2024 e i suoi decreti attuativi, che siano sentiti gli enti locali del territorio regionale. Tale fase consultiva è finalizzata a garantire la partecipazione delle autonomie locali alla costruzione del nuovo assetto delle competenze. Il coinvolgimento avviene, di regola, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), ove istituito ai sensi dell'art. 123 Cost., fermo restando che il parere non ha natura vincolante, ma è costituzionalmente necessario ai fini della legittimità del procedimento;
3. *Negoziato tra Stato e Regione e definizione dell'intesa.* Ricevuta la richiesta regionale, si apre il confronto bilaterale con il Governo, la cui conduzione è rimessa all'Esecutivo, di norma attraverso il Ministro per gli Affari regionali. La Regione partecipa al negoziato tramite il Presidente e una delegazione tecnica e politica. Il confronto è improntato al *principio di leale collaborazione* e può concludersi tanto con la definizione di un accordo quanto con un esito negativo. In caso di esito positivo, l'accordo assume la forma dell'intesa Stato-Regione, che individua puntualmente le funzioni da trasferire, le relative risorse e le modalità di esercizio delle competenze. Possono esserci anche più intese, riferite a singoli materie di quelle richieste, questo anche in considerazione dell'attuale non totale copertura dei LEP rispetto a tutte le materie devolvibili, poiché questi devono ancora essere definiti;
4. *Approvazione parlamentare mediante legge rinforzata.* Sulla base dell'intesa viene presentato alle Camere un disegno di legge per l'attribuzione delle ulteriori forme di autonomia. La legge deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, assumendo il carattere di legge rinforzata. Il contenuto dell'intesa vincola

sostanzialmente il legislatore, limitando il potere emendativo sui profili essenziali dell'accordo. Restano comunque fermi i vincoli derivanti dai principi costituzionali, in particolare quelli di cui all'art. 119 Cost., in materia di equilibrio di bilancio, solidarietà e perequazione;

5. *Attuazione e monitoraggio.* Con l'entrata in vigore della legge, le nuove competenze vengono formalmente attribuite alla Regione interessata. La disciplina più recente prevede l'istituzione di organismi paritetici Stato-Regione per il monitoraggio dell'attuazione dell'autonomia e la possibilità di successive revisioni, in relazione agli esiti applicativi e al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni.

Il procedimento così delineato presenta evidenti analogie con altri modelli di legislazione negoziata previsti dall'ordinamento costituzionale, quali le intese con le confessioni religiose di cui all'art. 8 Cost. e le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Nel caso *dell'autonomia differenziata*, tuttavia, il confronto non avviene con un soggetto esterno allo Stato, ma tra enti costitutivi della Repubblica, configurando una peculiare forma di legislazione pattizia interna, destinata a incidere in modo significativo sull'assetto complessivo delle competenze e dei rapporti tra centro e periferia¹⁹¹.

3.3 I PRONUNCIAMENTI DELLA CORTE COSTITUZIONALE E I CONFLITTI

La Legge 86/2024 rappresenta il primo tentativo organico di dare attuazione *all'autonomia differenziata* prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Il provvedimento si propone formalmente di valorizzare le specificità territoriali nel rispetto dei principi di unità nazionale, coesione economica, sociale e territoriale e di garantire, in modo uniforme su tutto il territorio, l'accesso ai servizi essenziali. La legge richiama esplicitamente i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, stabilendo, al contempo, che l'attribuzione di ulteriori funzioni non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

¹⁹¹ Biz, A. (2025). *L'Autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*, Padova: Università degli Studi di Padova.

Fin dalla sua approvazione, tuttavia, la legge è stata oggetto di diffuse critiche in dottrina, in particolare con riferimento alla procedura seguita dal Governo, ritenuta problematica in assenza di una previa e organica legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Sullo sfondo di queste questioni tecniche si è riaperto un dibattito più ampio sulla direzione complessiva del regionalismo italiano. Da un lato, si sono collocate le posizioni di chi paventa un indebolimento del vincolo di solidarietà tra i territori e una possibile messa in discussione dei principi di unità e indivisibilità della Repubblica; dall'altro, quelle di chi interpreta l'autonomia differenziata come un'evoluzione fisiologica e positiva del regionalismo, capace di valorizzare le differenze territoriali all'interno del quadro costituzionale. In questo senso, fondamentali, sono state le più recenti sentenze di Corte costituzionale che hanno riaffermato diversi principi contenuti nelle precedenti sentenze del periodo 2003-2017 nonché espresso un forte e puntuale parere, nel merito, rispetto alla L. 86/2024.

La sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024

A pochi mesi dall'entrata in vigore, la legge n. 86 del 2024¹⁹² è stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale. Con la sentenza n. 192 del 2024, la Corte ha operato un intervento di particolare rilievo sistematico, non demolendo integralmente la legge, ma dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune sue disposizioni centrali, imponendo una profonda rilettura dell'intero impianto.

Il primo profilo di incostituzionalità ha riguardato il rapporto tra *materie* e *funzioni*. La Corte ha chiarito che l'attribuzione *dell'autonomia differenziata* non può avere come oggetto generiche materie o ambiti materiali, ma deve necessariamente concentrarsi su specifiche funzioni amministrative e legislative, strettamente collegate all'erogazione dei LEP. I diritti civili e sociali, infatti, costituiscono valori trasversali e indivisibili dell'ordinamento e non possono essere frammentati e devoluti per ambiti settoriali autonomi, pena la compromissione della loro tutela uniforme sull'intero territorio nazionale.

Il secondo, decisivo, profilo di illegittimità ha riguardato la procedura di determinazione dei LEP. La Corte ha ritenuto incostituzionale il ricorso al decreto del

¹⁹² Corte costituzionale. (2024, 3 dicembre). *Sentenza del 3 dicembre 2024, n. 192*. Roma: Gazzetta ufficiale.

Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) quale strumento per la loro definizione. Una simile scelta procedurale è stata giudicata incompatibile sia con il principio di egualianza, sia con le garanzie di sostenibilità finanziaria, oltre che con le esigenze di un adeguato coinvolgimento parlamentare. Secondo la Corte, i LEP devono essere necessariamente fissati con una legge dello Stato, dotata di adeguata forza normativa, capace di assicurare uniformità, stabilità e piena legittimazione democratica¹⁹³.

Con questa pronuncia, la Consulta ha di fatto sospeso l'operatività concreta *dell'autonomia differenziata*, subordinando qualsiasi trasferimento di funzioni e risorse alla preventiva definizione legislativa dei LEP e imponendo al legislatore una rielaborazione sostanziale dell'intera architettura della riforma.

L'inammissibilità del referendum e la sentenza n. 10 del 2025

All'indomani dell'approvazione della legge Calderoli, sono state promosse iniziative referendarie volte alla sua abrogazione totale, sostenute sia da comitati popolari sia da cinque Consigli regionali (Campania, Emilia-Romagna, Puglia, Toscana e Sardegna). L'obiettivo era quello di sottoporre direttamente al corpo elettorale una scelta di indirizzo sull'autonomia differenziata. Si noti, in questo quadro, che tra le Regioni promotrici del referendum vi è stata anche l'Emilia-Romagna, Regione che da 2018 ha in essere un percorso di autonomia differenziata, questo a riprova che, a seconda dei cicli elettorali e politici, il tema *dell'autonomia differenziata* è spesso trattato e gestito in maniera opportunista.

Con la sentenza n. 10 del 2025¹⁹⁴, tuttavia, la Corte costituzionale ha dichiarato il referendum inammissibile. La decisione si fonda sulla nozione di «*indeterminatezza oggettiva*»¹⁹⁵ del quesito referendario. La Corte ha rilevato che la precedente sentenza n. 192 del 2024 aveva inciso in modo così profondo sul testo della legge, attraverso interventi caducatori, sostitutivi e additivi, da rendere la disciplina risultante obiettivamente oscura

¹⁹³ Corte costituzionale. (2024, 3 dicembre). *Sentenza del 3 dicembre 2024, n. 192*. Roma: Gazzetta ufficiale; e inoltre Caporale, M. (2025). *Stato, Regioni e Unione europea tra unitarietà ordinamentale e autonomia differenziata nello sguardo della Corte costituzionale (Sent. 192/2024)*. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*. Ravenna: Maggioli.

¹⁹⁴ Corte costituzionale. (2025, 20 gennaio). *Sentenza del 20 gennaio 2025, n. 10*. Roma: Gazzetta ufficiale.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

e non più chiaramente riconducibile all'oggetto originario del quesito. Di fatto, l'intervento della Consulta è stato così incisivo da rendere superfluo il referendum, per come impostato, rispetto al tentativo di abrogazione della norma.

In tali condizioni, il corpo elettorale non sarebbe stato posto nella condizione di esprimere una volontà libera e consapevole su un testo normativo definito, ma avrebbe votato su un principio politico astratto, ossia *sull'autonomia differenziata* in quanto tale. La Corte ha inoltre ribadito che l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in quanto norma di rango costituzionale, non è suscettibile di abrogazione referendaria, ma può essere modificato solo attraverso il procedimento di revisione costituzionale¹⁹⁶.

Nel loro complesso, le pronunce n. 192 del 2024 e n. 10 del 2025 confermano il ruolo della Corte costituzionale quale garante dell'equilibrio tra autonomia e unità. Attraverso tali decisioni, la Corte ha arginato una spinta riformatrice eccessivamente sbilanciata in senso politico, riaffermando con forza i principi di egualianza, solidarietà e coesione territoriale come presupposti imprescindibili di qualsiasi forma di autonomia differenziata. Allo stesso tempo, ha ricondotto il processo entro binari costituzionalmente sostenibili, imponendo al legislatore nazionale un ripensamento strutturale dell'intera riforma su basi più solide e coerenti con i valori fondativi della Repubblica.

3.4 | CASI REGIONALI IN ESSERE DESCRIZIONE E COMPARAZIONE

Allo stato attuale, le proposte di *differenziazione* sono in fase di discussione nell'ambito del tavolo tecnico tra le Regioni e il Governo, istituito presso il Dipartimento per gli Affari regionali, nel quale si sta procedendo all'esame congiunto delle diverse richieste pervenute da parte delle Regioni che hanno deciso di avvalersene e che le hanno portate avanti senza ritirarsi, quali, *in primis*, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto¹⁹⁷ che

¹⁹⁶ *Ibidem*. Inoltre, opportuna disamina in Caporale, M. (2025). *Stato, Regioni e Unione europea tra unitarietà ordinamentale e autonomia differenziata nello sguardo della Corte costituzionale (Sent. 192/2024)*. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*. Ravenna: Maggioli.

¹⁹⁷ Il riferimento è al Servizio Studi del Senato. (2019, 19 febbraio). *Dossier 104 – Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*. Roma: Servizio Studi del Senato, pp. 7-8 e 35-36, nonché alla sezione Autonomia differenziata del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie

il 28 febbraio 2018 hanno siglato i tre diversi *accordi preliminari*, e, successivamente, Liguria e Piemonte. Nel 2018, oltre a queste Regioni, vi erano anche Campania e Marche che, però, tra il 2021 e il 2023, si sono ritirate. Un ritiro per certi versi controverso, come del resto avviene spesso nel più ampio dibattito costituzionale attorno al regionalismo.

In questo senso, i percorsi di *differenziazione* sono stati proposti e avviati in periodi storici di particolare rilevanza politica ed economica, generalmente coincidenti con fasi di crisi. È il caso, per esempio, di Lombardia e Veneto che, dapprima nel 2014 e successivamente nel 2017, promossero appositi referendum regionali sull'autonomia differenziata, con l'evidente intento di incidere sugli equilibri del clima politico interno e sui rapporti tra Stato e Regioni, in un momento in cui l'alternanza democratica vedeva la maggioranza delle Regioni governate da forze politiche liberal-conservatrici e le istituzioni centrali guidate da forze liberal-progressiste. Proprio analizzando la bibliografia e la sitografia del tempo, le valutazioni di giornalisti e politologi risultano facilmente riscontrabili¹⁹⁸. In generale, anche con riferimento al capitolo 1, si può osservare come il tema del regionalismo e della riforma del Titolo V della Costituzione torni ciclicamente alla ribalta nei momenti di crisi politica, spesso presentato come possibile viatico per la risoluzione delle problematiche legate al *capacity building* e *all'accountability*, nonché ai temi della semplificazione, della sburocratizzazione, dell'efficienza amministrativa e della riduzione della spesa pubblica. Tale dinamica non appare casuale, ma riconducibile a una circolarità endogena del dibattito politico nazionale, nella quale le criticità vengono frequentemente utilizzate in chiave opportunistica ed elettorale, oppure affrontate solo quando ciò risulta imposto in modo esogeno da enti sovraordinati, come l'Unione Europea, o da fattori sistematici quali la finanza pubblica o la situazione internazionale. In questo

http://www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/autonomia_differenziata_articolo-116-iii-comma-della-costituzione/. Si veda anche Pallante, F., (2019), *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?* in federalismi.it, n. 6, p. 3 nonché Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporti con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle autonomie.

¹⁹⁸ V. in particolare Bin, R. (2019). *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*. Torino: laCostituzione.info, 16 marzo 2019, nonché l'Appello di trenta costituzionalisti su *regionalismo differenziato*, ruolo del Parlamento e unità del Paese, consultabile in federalismi.it, n. 5/2019. In questo articolo, per esempio, l'autore si interroga su quale sia la direzione che il *regionalismo differenziato* voglia prendere, proprio in assenza di una legge quadro nonché delle ragioni delle richieste avanzate dalle regioni del nord Italia.

senso, l'approccio alla riforma dell'organizzazione statale riflette, specie nel confronto con il passato, una fragilità delle classi dirigenti nella capacità e nella continuità dell'azione riformatrice.

Un ulteriore momento topico in cui il tema tornò con forza nel dibattito pubblico fu quello immediatamente successivo all'emergenza pandemica da COVID-19, nel periodo 2020-2022, all'indomani di due crisi di governo (Conte I, 2019, e Draghi, 2022), caratterizzate da rimpasti piuttosto significativi. In tale contesto, lo scontro tra Stato e Regioni nella gestione della pandemia a livello territoriale risultò particolarmente frammentato e controverso, con una spiccata autonomia, spesso di segno oppositivo, soprattutto da parte delle Regioni governate da forze politiche contrapposte a quelle dell'esecutivo nazionale. Regioni che in tale periodo riportarono in auge il tema della *differenziazione*¹⁹⁹.

Il mutato quadro politico, con l'affermazione del Governo Meloni I, ha condotto diverse Regioni a recedere dalla richiesta di *regionalismo differenziato*, lasciando in campo, in modo sostanzialmente stabile, soltanto quelle che già storicamente, a partire dal 2003, avevano avanzato istanze di *differenziazione*. Questo a riprova di una possibile strumentalizzazione del tema in chiave politica. Il quadro delineatosi con l'ultima fase del Governo Gentiloni (2018) e con i successivi Governi Conte I e Meloni I è stato ripreso dal progetto di *governance* contenuto nella L. 86/2024²⁰⁰, cosiddetta *Legge Calderoli*, che ha inteso disciplinare in via generale il procedimento di attuazione dell'art. 116, comma 3²⁰¹, della Costituzione. Tale impianto prevede l'adozione di uno *schema di intesa preliminare* e, successivamente, la stipula di una vera e propria intesa tra lo Stato e le Regioni, da sottoporre poi all'approvazione del Parlamento, in continuità con quanto già avviato nel

¹⁹⁹ Arcano, R., Capacci, A., & Galli, G. (2024, 13 luglio). *Cosa prevede davvero la legge sull'autonomia differenziata e perché è tanto controversa*. Milano: Osservatorio CPI. Consultato il 18 maggio 2025. Riferimento sitografico: osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-cosa-prevede-davvero-la-legge-sull-autonomia-differenziata-e-perche-e-tanto-controversa

²⁰⁰ Repubblica italiana. (2024). *Legge del 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*. Roma: Gazzetta ufficiale.

²⁰¹ V. in particolare Bin, R. (2019), *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, Torino: laCostituzione.info, 16 marzo 2019, nonché l'Appello di trenta costituzionalisti su *regionalismo differenziato*, ruolo del Parlamento e unità del Paese, consultabile in federalismi.it, n. 5/2019.

2018 per le prime tre Regioni, ovvero per quelle che, nei fatti, risultano a uno stadio più avanzato del procedimento. La principale differenza rispetto allo schema precedentemente delineato nel 2018 risiede nel rafforzamento del ruolo del Governo nella fase di formazione e sottoscrizione delle intese; un'impostazione procedurale che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 192/2024²⁰², ha tuttavia ricondotto entro i limiti del corretto equilibrio tra poteri, riaffermando la centralità del Parlamento quale sede indefettibile di verifica e garanzia dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Nonostante il cosiddetto *contratto di governo* del Governo Meloni I esprima una volontà particolarmente favorevole all'attuazione del *regionalismo differenziato*, anche alla luce dei recenti pronunciamenti della Corte costituzionale²⁰³ in materia e della parziale cassazione della *Legge Calderoli*, permangono tuttavia numerosi interrogativi circa le modalità attuative e l'esito complessivo del suddetto percorso. Ciò appare verosimilmente anche come una conseguenza della matrice prettamente politico-elettorale dell'avvio di questa fase contemporanea del *regionalismo differenziato*, nonché di una classe politica – e della relativa azione di governo – spesso discutibile sotto il profilo *dell'accountability*, come peraltro indirettamente evidenziato dalla Corte costituzionale nei suoi interventi di riequilibrio dell'assetto normativo sul piano giuridico ed epistemologico. In tal senso, dunque, gli interrogativi principali che si pongono risultano i seguenti²⁰⁴:

- *Di natura politica.* Il quesito è orientato a comprendere se l'attuale maggioranza parlamentare, composta da forze politiche tradizionalmente autonomiste, come la Lega, e da forze storicamente più centraliste, come Fratelli d'Italia e Forza Italia, sia effettivamente in grado di perseguire in modo compatto tale obiettivo, considerato che esso rappresenta, in larga parte, un tratto identitario della sola Lega. In questo senso, un esempio pragmatico è rappresentato dal fatto che il Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie è guidato da un esponente leghista, quale Roberto Calderoli, e che la L. 86/2024 porti il suo nome. Analogamente, è

²⁰² Corte costituzionale. (2024, 3 dicembre). *Sentenza del 3 dicembre 2024, n. 192*. Roma: Gazzetta ufficiale.

²⁰³ Corte costituzionale. (2024, 3 dicembre). *Sentenza del 3 dicembre 2024, n. 192*. Roma: Gazzetta ufficiale e Corte costituzionale. (2025, 20 gennaio). *Sentenza del 20 gennaio 2025, n. 10*. Roma: Gazzetta ufficiale.

²⁰⁴ Al riguardo: Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie; vedasi inoltre, citato al suo interno: Dogliani, M. (2018). *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

riscontrabile come il tema dell'autonomia sia perseguito dalla Lega già a partire dal periodo 1987-1994, mentre le altre forze politiche, tanto nel 2001 quanto nel 2018 e nell'attuale fase, abbiano risposto con aperture puntuale e limitate a specifiche materie del regionalismo;

- *Di natura giuridica.* Con riferimento al processo legislativo e al suo esito più avanzato, rappresentato dalla Legge Calderoli, una parte significativa del mondo accademico e dottrinale ha sollevato diversi dubbi circa la sostenibilità dell'impianto complessivo della riforma. Tali criticità riguardano, in particolare, l'assenza di definizione puntuale dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, l'accentramento del procedimento in sede governativa, la carenza di un chiaro raccordo tra art. 116, comma 3, e art. 117 della Costituzione nonché l'indeterminatezza dei meccanismi di perequazione degli eventuali squilibri. Tutti profili puntualmente ripresi nella sentenza n. 192/2024²⁰⁵ della Corte costituzionale;
- *Di opportunità e di orientamento.* In questo ambito si pongono quesiti sulla direzione complessiva che il regionalismo italiano potrebbe assumere qualora le istanze di *differenziazione rinforzata*²⁰⁶ avanzate da Lombardia e Veneto dovesse essere integralmente accolte, sia con riferimento all'assetto generale delle Regioni a statuto ordinario, sia rispetto al principio di unità e indivisibilità dell'ordinamento costituzionale, nonché sull'effettiva opportunità di un ripensamento complessivo del regionalismo italiano;
- *Di natura economico-finanziaria.* Sul tema, una parte del mondo accademico e politico sostiene che l'estensione e l'implementazione del regionalismo differenziato potrebbero favorire un allentamento del vincolo di solidarietà e innescare tensioni sul principio di unità nazionale, posizione

²⁰⁵ Corte costituzionale. (2024, 3 dicembre). *Sentenza del 3 dicembre 2024, n. 192*. Roma: Gazzetta ufficiale

²⁰⁶ Con la suddetta locuzione si considera una forma di differenziazione tipica di Veneto e Lombardia che, già a partire dal 2017, hanno richiesto l'applicazione dell'art. 116 c. 3 della Costituzione per tutte e 23 le materie correlate di cui all'art. 117 della Costituzione. Riferimento contenuto Al riguardo: Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie; vedasi inoltre, citato al suo interno: Dogliani, M. (2018). *Quer pasticciacco brutto del regionalismo italiano*, Torino: Il Piemonte delle Autonomie. Altresì riferimento contenuto in Carpegna Brivio, E. (2019). *L'applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche*. Milano: Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali.

sostenuta in particolare da diverse Regioni del Mezzogiorno e da una consistente parte della comunità scientifica. Dall'altro lato, si collocano le tesi secondo cui la *differenziazione* non potrebbe che favorire un'evoluzione positiva del regionalismo italiano, valorizzando le specificità territoriali e il *principio di autonomia* all'interno del quadro costituzionale, posizioni sostenute in prevalenza dalle Regioni del Nord e dalla Lega²⁰⁷.

Necessaria premessa, prima di procedere nella successiva trattazione, è quella relativa all'ormai decennale dibattito sulla tipologia di *differenziazione regionale* che si intende perseguire, tematica che si connette direttamente ai quesiti precedentemente esposti. Dottrinalmente sono state individuate, anche in relazione alle richieste avanzate immediatamente in seguito alla Legge costituzionale n. 3/2001, due tipologie dicotomiche di *regionalismo differenziato*, tra loro non equivalenti, specie sotto il profilo dell'impianto costituzionale²⁰⁸:

1. *Il regionalismo differenziato tout-court o regionalismo organizzativo.*

Esso si configura come uno strumento prevalentemente organizzativo, il cui scopo è quello di rendere più efficace ed efficiente la risposta alle esigenze materiali di uno specifico territorio, senza tuttavia determinare modifiche alla redistribuzione delle risorse economiche territoriali da parte dello Stato. Le risorse di riferimento, in questo senso, sono quelle necessarie a sostenere le prestazioni pubbliche volte a garantire i diritti civili e sociali dei cittadini. In tale modello, la Regione assume dallo Stato specifiche competenze unitamente alle risorse necessarie al loro esercizio.

A titolo esemplificativo, se una competenza ha per lo Stato un determinato costo, alla Regione viene trasferita, oltre alla funzione in sé, anche una quantità di risorse equivalente a quella statale necessaria al suo esercizio.

Si realizza, dunque, un mutamento sia nel soggetto che esercita la prestazione, sia in quello che ne sostiene l'onere finanziario. In questo

²⁰⁷ *Ibidem.*

²⁰⁸ Per la prospettazione di questi due modelli si vedano, in particolare, Grosso E., Poggi A. (2018). *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*. Cit., pp. 3 ss., e Dogliani M. (2018). *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*. cit., pp. 2 ss. citati in Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

modello lo Stato non subisce un depauperamento, poiché il controvalore dell'esercizio statale viene integralmente trasferito alla Regione, senza perdita di valore complessivo. In tali termini, lo Stato continua a svolgere la funzione di redistribuzione territoriale delle risorse raccolte tramite il sistema fiscale, basato sugli originari criteri di prelievo. Il sistema non incide, pertanto, sul *principio di solidarietà nazionale*²⁰⁹, conservando il proprio profilo di compatibilità costituzionale²¹⁰;

2. *Il regionalismo differenziato competitivo, rafforzato o delle Regioni.*

Questo modello propone la *differenziazione regionale* come una vera e propria territorializzazione delle risorse, funzionale e conseguente alle differenze socioeconomiche tipiche dei singoli territori regionali, con il rischio, nei fatti, di conservare o perfino accettare le diseguaglianze territoriali di origine²¹¹. Il principio di fondo può essere così riassunto: le Regioni con maggiore capacità di produzione di ricchezza e, quindi, di gettito fiscale, trattengono una quota più elevata delle entrate sul proprio territorio, sottraendo tali residui alla fiscalità nazionale; al contrario, le Regioni in condizioni economiche più deboli si troverebbero in una situazione di strutturale carenza di autonomia tributaria e di cronica dipendenza dai trasferimenti statali, trasferimenti che, inoltre, risulterebbero ulteriormente impoveriti dalle maggiori trattenute operate

²⁰⁹ Dogliani, M. (2018). *Sul possibile «finanziamento dell'asimmetria»*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie, inoltre, vedasi: Piperno, S. (2019). *Prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie, cit., § 3 contenuti in Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²¹⁰ A questo proposito è bene considerare che tale modello di *regionalismo differenziato* organizzativo, sarebbe una misura necessaria al di raggiungere la solidarietà nazionale e l'uguaglianza tra i cittadini. Si riporta la citazione contenuta in Grosso E., Poggi A. (2018). *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*. cit., p. 4): «*Si tratta di un processo perfettamente compatibile con il principio di uguaglianza. Può ritenersi anzi addirittura funzionale alla sua più completa realizzazione, nella prospettiva secondo cui: a) le differenze esistono (in natura); b) le differenze vanno progressivamente ridotte e infine rimosse; c) una più efficiente gestione delle risorse ed un migliore esercizio delle funzioni cui tali risorse sono destinate contribuirebbe – nel tempo – a rimuovere gli ostacoli che impediscono di fatto la piena realizzazione dell'uguaglianza*». Questa contenuta in Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²¹¹ Grosso E., Poggi A. (2018), op. ult. cit., p. 3. contenuta in Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

dalle Regioni più ricche. A ciò si aggiunge il quadro delle maggiori funzioni assorbite dalle Regioni che, a fronte di differenti disponibilità finanziarie, dovrebbero in ogni caso disporre di risorse sufficienti a coprire i costi derivanti dall'esercizio delle ulteriori competenze. Ulteriore tema strettamente connesso ai precedenti è quello del cosiddetto *fabbisogno regionale*. Con tale locuzione si definiscono le risorse necessarie al finanziamento delle funzioni regionali che, nell'attuale modello, sono calcolate sulla base della L. 42/2009²¹², attraverso i *costi standard* delle prestazioni e il numero degli abitanti; nel caso del *regionalismo differenziato rafforzato*²¹³, invece, il riferimento al gettito fiscale prodotto dal singolo territorio regionale comporterebbe, come conseguenza, un vantaggio sistematico per le Regioni economicamente più forti, ossia prevalentemente quelle del Nord. Tale metodo produrrebbe una sperequazione strutturale, poiché alle Regioni più ricche sarebbero attribuite maggiori risorse, a detrimento di quelle meno dotate²¹⁴. Astrattamente, la *differenziazione* prevista dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, secondo il modello qui descritto, configurerebbe una forma di *differenziazione competitiva*²¹⁵, da cui la denominazione del modello. Un modello, dunque, che perseguirebbe una concezione rafforzata di autonomia, la cui matrice risulta profondamente politica. In tal senso valgono le considerazioni già formulate sul livello della classe politica in

²¹² Repubblica Italiana. (2009). *Legge delega del 5 maggio 2009, n. 42: Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*. Roma: Gazzetta Ufficiale.

²¹³ Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²¹⁴ In definitiva, in questo secondo modello «il trasferimento di ulteriori competenze non è lo strumento per sostituire – a parità di costi – l'ente pagatore Regione all'ente pagatore Stato (con le ovvie possibilità, per la Regione, di effettuare incrementi di efficienza, efficacia ed economicità), ma è lo strumento per incrementare la quota di tributi trattenuta dalla Regione (senza vincolo di destinazione)» (Dogliani, M., 2018. *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie. cit., pp. 2-3). Sull'inserimento del gettito fiscale del territorio tra i criteri per il calcolo del fabbisogno delle Regioni si vedano, oltre allo stesso Dogliani (2018. op. ult. cit., p. 4), le notazioni critiche, in particolare, di Viesti, G. (2019). *Verso la secessione dei ricchi?*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie. cit. Questa opera che ha suscitato un significativo dibattito tra i costituzionalisti. Si vedano, inoltre, in merito, le recensioni di Pallante, F. (2018). *Autonomia differenziata: un pericolo per l'unità nazionale?*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie, e di Pallante, F. (2019). *Nel merito del regionalismo differenziato*, Torino: Il Piemonte delle Autonomie, cit., p. 15.

²¹⁵ Vedasi per tale definizione, contrapposta alla *differenziazione organizzativa* del primo modello, Grosso E., Poggi A. (2018). *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, cit., p. 3.

termini di *capacity building* e *accountability* contenute nel presente testo. In questa prospettiva politica, l'autonomia regionale viene concepita come valore autonomo e autosufficiente, indipendentemente dal rapporto con le reali esigenze territoriali, e la fiscalità come principale leva, non soggetta né a vincoli esterni di destinazione e né intesa come fonte di finanziamento perequativo, ma esclusivamente come risorsa propria della singola Regione. Il presente modello, fortemente sostenuto dalla Lega e, più in generale, dalle forze politiche di matrice autonomista, sotto il profilo del giudizio costituzionale risulta formalmente incompatibile, poiché non consentirebbe di dare piena attuazione ai valori di solidarietà e perequazione promossi dalla teleologia costituzionale, oltre a incidere sui *principi di unità e indivisibilità della Repubblica* e di *uguaglianza tra i cittadini*. Tale modello impoverirebbe, inoltre, il *fondo di solidarietà nazionale*, obbligando lo Stato a individuare le risorse secondo modalità alternative²¹⁶. Su quest'ultimo punto è opportuno considerare come la situazione finanziaria delle Regioni, nonostante le riforme del periodo 2009-2013 e la promozione dei *Piani di rientro*²¹⁷ avviati nel 2007, pur avendo registrato una riduzione dello *stock di debito* – con capacità di riduzione inferiore rispetto a quella degli altri enti locali – rimanga un ambito di costante attenzione, anche in relazione alla qualità dei servizi erogati, non sempre ottimale²¹⁸. Una teleologia, dunque, che non troverebbe compatibilità con gli articoli 5, 119 e 120 della Costituzione.

È bene rilevare che, nell'attuale panorama, anche in conseguenza della stratificazione giurisprudenziale e dei pochi tentativi concreti sinora avviati, il modello cui

²¹⁶ Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²¹⁷ Vedasi i riferimenti sitografici: Carbone, S. (2019, 17 giugno). *È possibile garantire la salute contenendo la spesa sanitaria? L'esperienza dei Piani di Rientro*. Banca d'Italia. Consultato il 30 maggio 2025. Riferimento sitografico: bancaitalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2019-piani-rientro-deficit-sanitari/Carbone.pptx e Cirulli, V., Giardini, F., & Marini (2022, aprile-giugno). *Piani di rientro: a che punto siamo?*. Politiche Sanitarie. Consultato il 10 maggio 2025. Riferimento sitografico: politichesanitarie.it/archivio/3852/articoli/38357/

²¹⁸ Gruppo Intesa Sanpaolo. (2025, 2 maggio). *Finanza locale: diminuisce debito enti locali Italia 2024*. Gruppo Intesa Sanpaolo. Consultato il 30 settembre 2025. Riferimento sitografico: group.intesasanpaolo.com/it/research/area-media/macro-italia/2025/diminuisce-debito-enti-locali-italia-2024

pare orientata la politica italiana, sempre nei limiti delle considerazioni di carattere opportunistico e delle dinamiche elettorali, è quello del *regionalismo differenziato organizzativo*. Proprio in riferimento al presente punto e alla precedente illustrazione dei due modelli, si riporta la seguente citazione di Doglani²¹⁹:

«[...] *L'autonomia differenziata non è una questione tecnico-amministrativa, ma un processo di grande – anzi, di “capitale” – significato politico perché potrebbe mettere in discussione il principio di uguaglianza tra gli italiani nella fruizione di alcuni grandi servizi pubblici nazionali: proprio di quei servizi che siamo soliti chiamare “le istituzioni dell'uguaglianza”, a partire dalla scuola. Le richieste di maggiore autonomia da parte di alcune regioni potrebbero colpire, cioè, le condizioni di vita dei cittadini italiani che vivono in altre regioni, fino a mettere in pericolo la stessa unità del Paese [...]*».

Relativamente all'analisi delle richieste di *autonomia differenziata* in essere, si propone un confronto sotto i diversi profili e modalità, questo al fine – prima di fornire la descrizione puntuale in appositi paragrafi dei singoli casi – un quadro generale delle stesse.

Rispetto alle richieste di *differenziazione* avanzate dal Piemonte – Regione che presenta alcune somiglianze culturali, antropologiche, economiche e geografiche con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto – e dalla Liguria, queste risultano a uno stadio di discussione meno avanzato rispetto a quelle del blocco Emilia-Romagna–Lombardia–Veneto. La richiesta piemontese, tuttora in discussione e in parte ripresa da quella avanzata nel periodo 2008-2014, non si presenta come *rinforzata*²²⁰ quanto quella lombarda o veneta, in particolare per il fatto che non è richiesta l'acquisizione di tutte le ventitré materie. La domanda risulta, infatti, circoscritta a specifici ambiti. Le richieste di maggiore autonomia fanno riferimento soprattutto alle materie della sanità, dell'ambiente, del *governo del territorio* – ovvero pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggio –, dell'istruzione, nonché a una maggiore autonomia in campo fiscale e finanziario.

²¹⁹ Doglani, M., 2018. *Quer pasticciacco brutto del regionalismo italiano*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie. cit., pp. 1 contenuto in Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²²⁰ Vedasi per tale definizione, contrapposta alla *differenziazione organizzativa* del primo modello, Grosso E., Poggi A. (2018). *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, cit., p. 3.

A tal riguardo, come già anticipato, Lombardia e Veneto, già solo sotto il profilo *quantitativo*, hanno chiesto l'attribuzione di «*forme e condizioni particolari di autonomia*»²²¹ in tutte le ventitré materie consentite dall'art. 116, comma 3²²², della Costituzione. L'Emilia-Romagna, invece, si è limitata a quindici materie²²³, quale conseguenza di accorpamenti proposti nei documenti di *differenziazione*. La proposta piemontese, al contrario, si arresta complessivamente a nove materie²²⁴.

Sotto il profilo *qualitativo*, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto rivendicano quasi esplicitamente una forma di autonomia più propriamente politica, oltrepassando in parte il dettato costituzionale e orientandosi verso un discutibile *federalismo all'italiana*. Esse chiedono allo Stato, tra le varie istanze, la regionalizzazione del personale della Pubblica Amministrazione – in particolare del personale scolastico –, la regionalizzazione di alcuni uffici statali – segnatamente delle Soprintendenze e dell'Agenzia delle Entrate –, oltre alla potestà di dettare norme di carattere generale in materia di istruzione e di politica sanitaria, quali il sistema tariffario e di rimborso delle prestazioni, la distribuzione dei farmaci, l'equivalenza terapeutica tra i medicinali e gli incentivi economici al personale medico e paramedico. A tali ambiti si aggiungono la regionalizzazione del demanio idrico e delle competenze strategiche in materia energetica, nonché, infine, la piena autonomia in materia tributaria e fiscale con il conseguente trattenimento della relativa capienza sul territorio regionale²²⁵.

Come già evidenziato, e con riferimento all'analisi delle proposte di *differenziazione* ai sensi dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, nell'attuale contesto politico italiano – il cui riferimento temporale minimo può essere individuato in almeno gli ultimi trent'anni – sul piano dichiarato pare essere in corso il modello del *regionalismo*

²²¹ Al riguardo: Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie; vedasi inoltre, citato al suo interno: Doglioni, M. (2018). *Quer pasticciacco brutto del regionalismo italiano*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²²² Vedasi in particolare Bin, R. (2019). *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *laCostituzione.info*, 16 marzo 2019, nonché l'*Appello di trenta costituzionalisti su regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, consultabile in *federalismi.it*, n. 5/2019.

²²³ : Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ *Ibidem*.

differenziato organizzativo. Tuttavia, l’analisi delle istanze avanzate dalle Regioni più attive restituisce un quadro meno lineare e più orientato al *modello competitivo*.

Ciò risulta, per esempio, espresso nella proposta presentata dalla Regione Lombardia. La suddetta Regione, nell’ottobre 2017, ha svolto una consultazione referendaria al fine di valutare l’opportunità – o l’opportunismo – di presentare una proposta di *differenziazione*. Il quesito, approvato dal Consiglio regionale e successivamente sottoposto agli elettori lombardi, poneva l’interrogativo se la Regione, nel quadro dell’unità nazionale, potesse intraprendere «[...] le iniziative istituzionali necessarie per chiedere allo Stato l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse [...]»²²⁶. Come osservabile dal tenore del quesito stesso, la prospettiva impostata dal Consiglio regionale lombardo fu formalmente quella non della concorrenzialità, bensì del mutamento del soggetto pagatore delle funzioni, in un apparente quadro di corrispondenza tra le risorse trasferite alla Regione e quelle precedentemente impiegate dallo Stato per lo svolgimento delle medesime funzioni.

Diverso, invece, fu il caso della Regione Veneto. Anche in questo contesto – e prima della Lombardia – il Consiglio regionale del Veneto approvò la LR. n. 15/2014²²⁷ con cui si intendeva sottoporre ai residenti veneti un quesito referendario sulla differenziazione. Il quesito prevedeva che almeno l’80,00% dei tributi riscossi nel territorio regionale restasse nella disponibilità della Regione e venisse «utilizzato nel territorio regionale in termini di beni e servizi»,²²⁸ senza vincoli di destinazione. Il quesito così formulato si configurava, pertanto, come una proposta di differenziazione fondata sul *modello competitivo*, con conseguenti profili di incostituzionalità. A tal proposito, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 118/2015²²⁹, dichiarò parzialmente illegittimo il quesito referendario, determinando, di fatto, l’annullamento della consultazione.

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ Riferimento normativo richiamato in Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ Riferimento normativo richiamato in Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

Nonostante tali profili di incostituzionalità, nonostante i pronunciamenti giurisprudenziali e le numerose dissertazioni accademiche intervenute sul punto²³⁰, le tre Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, nei tavoli tecnici con i Governi Gentiloni, Conte I e Meloni I, hanno comunque avanzato richieste volte a ottenere un'ampia autonomia tributaria, nonché a far sì che l'ammontare delle risorse trasferite dallo Stato per l'esercizio delle funzioni regionali venga calcolato anche sulla base del gettito fiscale prodotto nei rispettivi territori regionali. La conseguenza di tale impostazione sarebbe una parziale attenuazione del principio di solidarietà nazionale, con una modifica sostanziale del *quantum* dei trasferimenti²³¹.

In questo senso, la recente sentenza n. 192/2024²³² della Corte costituzionale ha rappresentato un decisivo intervento di riequilibrio del sistema, riaffermando la necessità che l'attuazione *dell'autonomia differenziata* avvenga nel rispetto dei *principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di uguaglianza tra i cittadini e di solidarietà nazionale*, nonché mediante la preventiva e puntuale determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e il coinvolgimento pieno del Parlamento. La pronuncia ha così ricondotto entro i limiti costituzionali un impianto che, nelle sue formulazioni più spinte, rischiava di trascolorare verso una forma di *regionalismo competitivo* incompatibile con la struttura unitaria dello Stato.

Alla luce di tali elementi, si può osservare come, al di là dei quesiti referendari posti – specie nel caso della Lombardia, mentre l'Emilia-Romagna non si è avvalsa di alcuna consultazione popolare – i contenuti sostanziali delle proposte siano stati, in sede negoziale, progressivamente ricalibrati, seppur mantenendo una chiara tensione verso un

²³⁰ Si vedano in tal senso Dogliani, M. 2018. *Quer pasticciacco brutto del regionalismo italiano*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie. Vести, G. (2019). *Verso la secessione dei ricchi?*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie. Pallante, F. (2018). *Autonomia differenziata: un pericolo per l'unità nazionale?*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie. Pallante, F. (2019). *Nel merito del regionalismo differenziato*, Torino: Il Piemonte delle Autonomie, cit., p. 15. Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie. Queste solo a titolo di esempio nel periodo 2018-2019, ma vi sono inoltre i contributi del professore Barbieri, C.A. i cui riferimenti sono riportati in bibliografia.

²³¹ Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie e Dogliani, M. (2018). *Quer pasticciacco brutto del regionalismo italiano*, Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²³² Corte costituzionale. (2024, 3 dicembre). *Sentenza del 3 dicembre 2024, n. 192*. Roma: Gazzetta ufficiale.

modello *regionalista di tipo concorrenziale*. Ciò costituisce, al contempo, una riprova dell’opportunismo politico locale, con conseguenti ricadute negative sul piano nazionale, e dell’opportunismo partitico-elettorale che tende a riproporre tali istanze nei momenti di maggiore difficoltà dei poteri legislativi ed esecutivi nell'affrontare ulteriori crisi interne.

3.4.1 REGIONALISMO DIFFERENZIATO: IL CASO DELL’EMILIA-ROMAGNA

L’Emilia-Romagna è la prima, nel 2017, a imboccare seriamente la strada *dell’autonomia differenziata*, e lo fa scegliendo consapevolmente una via istituzionale a bassa conflittualità: nessun referendum, nessuna retorica identitaria, centralità del Consiglio e della concertazione con gli enti locali.

In questo senso il 3 ottobre 2017 l’Assemblea legislativa approva la Risoluzione n. 5321/2017²³³, che impegna formalmente il Presidente della Regione ad avviare il negoziato con il Governo ai sensi dell’art. 116, comma 3 Cost. *La risoluzione individua cinque ambiti prioritari, attorno ai quali costruire la richiesta di autonomia*: politiche del lavoro e formazione, tutela della salute, governo del territorio e infrastrutture, ambiente e risorse naturali, ricerca scientifica e sistema formativo. In via subordinata, l’Assemblea apre anche alla possibilità di estendere in futuro la trattativa alla materia dell’organizzazione della giustizia di pace, ma con carattere dichiaratamente non prioritario.

Sul piano procedurale, la Regione si *blinda* dall’interno: la Risoluzione prevede obblighi stringenti di informazione e coinvolgimento dell’Assemblea, dalla comunicazione tempestiva dell’avvio del negoziato, ai riferimenti periodici sul suo andamento, fino alla sottoposizione allo stesso Consiglio dello schema di intesa prima della firma. In parallelo, viene esplicitato l’adempimento costituzionale della consultazione degli enti locali tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, che viene così integrato nella filiera decisionale²³⁴.

²³³ Servizio Studi del Senato. (2019, 19 febbraio). *Dossier 104 – Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*. Roma: Servizio Studi del Senato.

²³⁴ *Ibidem*.

Il percorso politico-amministrativo è molto rapido: il 18 ottobre 2017 il Presidente della Regione Emilia-Romagna, Stefano Bonaccini, e il Presidente del Consiglio dei Ministri, Paolo Gentiloni, sottoscrivono una Dichiarazione di intenti che formalizza l'apertura del tavolo. Il 9 novembre 2017 si tiene, a Palazzo Chigi, la seduta di avvio del negoziato, con una delegazione congiunta Emilia-Romagna/Lombardia e il Governo; nei mesi successivi si svolgono incontri tecnici e politici che portano, il 28 febbraio 2018, alla firma dell'accordo preliminare²³⁵.

La scelta di non passare da alcun referendum consultivo viene rivendicata dalla Regione come opzione di *puro* regionalismo cooperativo: il mandato è quello del voto unanime dell'Assemblea legislativa, non di un plebiscito popolare polarizzante. L'Emilia-Romagna si presenta al tavolo nazionale come piattaforma pilota di un *regionalismo differenziato* pragmatico, costruito su pochi assi tematici ritenuti strategici (lavoro, sanità, territorio-ambiente, ricerca e formazione) e su un rapporto relativamente non conflittuale con lo Stato centrale²³⁶.

3.4.2 REGIONALISMO DIFFERENZIATO: IL CASO DELLA LOMBARDIA

La vicenda lombarda ha, di fatto, due tempi. Una prima stagione si apre tra il 2006 e il 2007²³⁷: al termine di una lunga istruttoria, il Consiglio regionale approva una risoluzione (3 aprile 2007) e una mozione (10 luglio 2007) che impegnano la Giunta ad attivare un confronto col Governo Prodi II per un'intesa ex art. 116, comma 3, su un pacchetto ampio di materie (ambiente, beni culturali, giustizia di pace, sanità, comunicazione, protezione civile, previdenza complementare, infrastrutture, ricerca, università, cooperazione transfrontaliera, credito locale, ecc.). Il 30 ottobre 2007 il negoziato viene formalmente avviato, ma il cambio di legislatura e di Governo nel 2008 congela tutto: il percorso si interrompe senza esiti²³⁸.

²³⁵ *Ibidem.*

²³⁶ *Ibidem.*

²³⁷ *Ibidem.*

²³⁸ Anche questa vicenda offre lo spunto di riflessione circa l'opportunismo politico-elettorale e di conflittualità che si cela all'interno del tema del *regionalismo differenziato*, questo in relazione a come lo stesso sia affrontato

La seconda stagione, quella che conta davvero sul piano attuale, si apre nell'autunno 2017 e segna il passaggio a una strategia apertamente massimalista, sia sul piano delle procedure sia su quello del contenuto. La Lombardia sceglie l'investitura popolare: il 22 ottobre 2017 si tiene il referendum consultivo regionale, promosso dalla Giunta Maroni²³⁹. Il quesito, piuttosto lungo, chiede sostanzialmente se i cittadini lombardi intendano autorizzare la Regione a chiedere «[...] ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso [...]»²⁴⁰. Partecipa circa il 38,00% degli aventi diritto e il Sì raggiunge il 95,30% dei votanti²⁴¹. Nessun quorum era previsto. Politicamente, il messaggio è chiaro: un mandato pieno a trattare su tutte le ventitré materie devolvibili.

Sull'onda del referendum, il 7 novembre 2017 il Consiglio regionale approva la Risoluzione «*Iniziativa per l'attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*». Con questo atto, il Consiglio:

- Impegna il Presidente della Regione ad avviare il negoziato con il Governo per un'intesa ex art. 116, comma 3, chiedendo l'attribuzione di tutte le materie disponibili (tutte le materie concorrenti più le tre finestre su competenze esclusive statali);
- Prevede il coinvolgimento diretto del Consiglio nella delegazione trattante e ribadisce – sulla base dello Statuto regionale – che lo schema di intesa finale debba essere sottoposto al voto consiliare prima della firma;
- Annuncia forme di partecipazione degli enti locali, delle parti sociali e delle categorie economiche, anche in funzione di una riorganizzazione interna delle competenze secondo il criterio di sussidiarietà (piano di riordino territoriale legato all'eventuale nuova ripartizione di funzioni).

negli ultimi vent'anni. In questo caso, infatti, la giunta regionale a guida liberal-reazionaria, ricorre all'autonomia differenziata in contrapposizione al governo centrale, presieduto da forze politiche liberal-progressiste.

²³⁹ Servizio Studi del Senato. (2019, 19 febbraio). *Dossier 104 – Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*. Roma: Servizio Studi del Senato.

²⁴⁰ Ibidem.

²⁴¹ Ibidem.

Sul piano materiale, la Lombardia presenta un elenco che punta dichiaratamente al tutto *il devolvibile*: rapporti internazionali e con l'UE delle Regioni, commercio con l'estero, lavoro, istruzione (salvo l'autonomia scolastica), professioni, ricerca, tutela della salute, alimentazione, sport, protezione civile, governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, comunicazioni, energia, previdenza complementare, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In altre parole, un *regionalismo differenziato* che tende di fatto a replicare, nel quadro dell'art. 116, un livello di *specialità sostanziale*²⁴².

In questi termini, la proposta lombarda si profila sotto l'aspetto teleologico della giurisprudenza costituzionale, anche il riferimento alla più attuale Sentenza 192/2024, non coerente poiché richiede indistintamente e immotivatamente tutte e ventitré le materie devolvibili e, inoltre, intendendo applicare così l'art. 116 comma 3 Cost. è come se puntasse a un riposizionamento come regione a statuto speciale, come suindicato. Una proposta dunque piuttosto controversa.

Il negoziato con il Governo parte in parallelo a quello emiliano: il 9 novembre 2017 la prima riunione si tiene, congiuntamente all'Emilia-Romagna, a Palazzo Chigi. La Lombardia porta al tavolo il proprio pacchetto massimo sapendo che l'accordo preliminare, firmato poi il 28 febbraio 2018, dovrà inevitabilmente concentrarsi su un nucleo di materie prioritarie (lavoro, istruzione, sanità, ambiente, rapporti europei). In cambio, fa inserire negli atti la possibilità di estendere in una fase successiva l'autonomia ad ulteriori ambiti tra quelli elencati e si ritaglia alcune clausole specifiche su attuazione di diritto UE e di accordi internazionali, che la differenziano da Emilia-Romagna e Veneto²⁴³.

²⁴² Servizio Studi del Senato. (2019, 19 febbraio). *Dossier 104 – Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*. Roma: Servizio Studi del Senato.

²⁴³ Servizio Studi del Senato. (2019, 19 febbraio). *Dossier 104 – Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*. Roma: Servizio Studi del Senato.

3.4.3 REGIONALISMO DIFFERENZIATO: IL CASO DEL VENETO

Il Veneto si muove nello stesso ciclo politico, ma con una storia referendaria ancora più marcata. Prima ancora della Lombardia, il Consiglio regionale veneto aveva approvato una legge regionale (L.R. 15/2014)²⁴⁴ che indicava un referendum consultivo con un quesito fortemente *competitivo*: chiedeva che almeno l’80,00% dei tributi riscossi sul territorio rimanesse nella disponibilità regionale, da impiegare in beni e servizi senza vincoli di destinazione. La Corte costituzionale, con sentenza n. 118/2015²⁴⁵, dichiara parzialmente illegittimo il quesito, annullando di fatto la consultazione per contrasto con i principi di unità e solidarietà finanziaria.

Ciò non impedisce al Veneto di riposizionarsi sulla strada dell’art. 116, comma 3. Nel 2017 la Regione approva una nuova legge referendaria *ripulita* e il 22 ottobre, in parallelo alla Lombardia, svolge il proprio referendum consultivo sull’autonomia differenziata²⁴⁶. Anche in questo caso l’esito è largamente favorevole al Sì, con un’affluenza più alta rispetto alla Lombardia. A valle del referendum, il Consiglio regionale approva la deliberazione che impegna la Giunta ad avviare il negoziato per l’attribuzione di tutte le ventitré materie devolvibili, con un’impostazione che fin dall’inizio guarda a un modello molto vicino a quello delle Regioni a statuto speciale.

Il negoziato con il Governo viene avviato ufficialmente il 1º dicembre 2017, in leggero ritardo rispetto a Emilia-Romagna e Lombardia, ma con un approccio egualmente massimalista sul piano delle richieste materiali. Anche il Veneto sottoscrive l’accordo preliminare del 28 febbraio 2018.

Sul piano settoriale, in particolare in materia ambientale, il pacchetto veneto risulta però più circoscritto rispetto a quello emiliano: si concentra soprattutto su rifiuti, bonifiche e profili di prevenzione ambientale (aria, agenti fisici), mentre lascia sullo sfondo la programmazione integrata su suolo, acque e coste²⁴⁷. Al contrario, il Veneto valorizza la

²⁴⁴ Servizio Studi del Senato. (2019, 19 febbraio). *Dossier 104 – Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*. Roma: Servizio Studi del Senato.

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ *Ibidem*.

²⁴⁷ *Ibidem*.

dimensione della cooperazione transfrontaliera e transnazionale (Adriatico, area mitteleuropea), anche attraverso il richiamo agli strumenti UE (EGTC, Interreg, euroregioni).

3.4.4 REGIONALISMO DIFFERENZIATO: LA COMPARAZIONE DEI TRE CASI

Gli accordi preliminari del 28 febbraio 2018, pur nascendo da tre percorsi politici diversi, convergono su un nucleo omogeneo di settori: lavoro, istruzione, sanità, ambiente, rapporti con l'Unione europea e cooperazione internazionale. Dentro questo nucleo, però, si vedono già chiaramente le differenze di impostazione tra Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto²⁴⁸.

Politiche del lavoro

Per il lavoro, le tre Regioni ottengono un rafforzamento dell'autonomia legislativa e organizzativa sulle politiche attive: servizi per l'impiego, formazione, orientamento, incontro domanda-offerta, programmi di riqualificazione, incentivi all'occupazione, etc. In concreto, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto vengono autorizzate a²⁴⁹:

- Disegnare in proprio l'architettura dei servizi per il lavoro (modello dei centri per l'impiego, integrazione con la formazione e le politiche industriali regionali);
- Gestire direttamente le risorse oggi statali destinate a politiche attive e centri per l'impiego, con trasferimento stabile dei relativi fondi;
- Sperimentare strumenti e modelli organizzativi differenziati, sempre nel rispetto dei principi fondamentali nazionali e degli eventuali livelli essenziali di servizio.

Di fatto, il lavoro diventa uno dei terreni privilegiati per la costruzione di tre *sistemi regionali* di politiche attive, con l'Emilia-Romagna più orientata a una integrazione funzionale con la propria tradizione di politiche industriali e formative, la Lombardia e il

²⁴⁸ Servizio Studi del Senato. (2019, 19 febbraio). *Dossier 104 – Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*. Roma: Servizio Studi del Senato.

²⁴⁹ *Ibidem*.

Veneto più proiettate verso la gestione diretta e flessibile dei servizi in connessione con i rispettivi tessuti produttivi. Questo schema, così come descritto, evidenzia e rispecchia il problema già ampiamente rinvenibile in materia di *governo del territorio*, ove le Regioni presentano sostanzialmente venti modelli tra loro diversi, sistema questo che pregiudica la competitività e la concorrenza dei settori economico-sociali e aumenta la burocrazia.

Istruzione e scuola

Sul fronte dell'istruzione, gli accordi non spingono fino in fondo l'ipotesi – teoricamente consentita dall'art. 116 – di trasferire norme generali e principi fondamentali, ma operano un primo spostamento significativo sul terreno della programmazione dell'offerta formativa e della gestione degli organici. *Common core* per tutte e tre le Regioni²⁵⁰:

- Competenza rafforzata sulla programmazione dell'offerta scolastica regionale (dimensionamento, distribuzione delle istituzioni scolastiche, articolazione degli indirizzi);
- Ruolo centrale nella definizione della dotazione organica del personale docente sul territorio, attraverso un Piano pluriennale concordato con l'Ufficio scolastico regionale;
- Possibilità di incidere, in sede di programmazione, sul raccordo tra sistema scolastico, formazione professionale e sistema produttivo locale.

In sostanza, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto ottengono la regia politico-amministrativa delle reti scolastiche e degli organici, pur rimanendo all'interno di una cornice nazionale di principi e *standard*. Per Lombardia e Veneto, questa leva viene letta anche come strumento per differenziare maggiormente l'offerta tecnico-professionale; per l'Emilia-Romagna, si inserisce coerentemente nel disegno di integrazione tra scuola, formazione e ricerca già presente su scala regionale.

Sanità e personale: superamento selettivo dei vincoli di spesa

In ambito sanitario, il cuore *dell'autonomia differenziata* chiesta e riconosciuta riguarda la rimozione selettiva dei vincoli di spesa sul personale imposti dalla legislazione

²⁵⁰ Servizio Studi del Senato. (2019, 19 febbraio). *Dossier 104 – Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*. Roma: Servizio Studi del Senato.

statale. Il riferimento è, in particolare, al tetto introdotto dal DL. 98/2011 (*spesa per il personale delle aziende sanitarie non superiore alla spesa 2004 – 1,4%*)²⁵¹.

Gli accordi prevedono per Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto:

- La possibilità di superare, in tutto o in parte, il tetto statale per assumere personale sanitario (medici, infermieri, altre figure) o per intervenire su trattamenti economici;
- Il mantenimento dei vincoli macro: pareggio di bilancio e sostenibilità complessiva della spesa sanitaria, nonché il rispetto dei LEA nazionali;
- La permanenza dei poteri sostitutivi statali in caso di gravi squilibri o mancata garanzia dei livelli essenziali.

Di fatto, si costruisce una forma di *premio alla virtuosità*: le Regioni con conti sanitari in ordine possono usare la leva del personale per potenziare i servizi; quelle inadempienti restano vincolate. Lombardia e Veneto, tradizionalmente in equilibrio, puntano a sfruttare subito questo margine; l'Emilia-Romagna lo usa in chiave di consolidamento e qualificazione del proprio sistema sanitario regionale.

Ambiente e governo del territorio

L'ambiente è uno dei campi in cui le differenze tra le tre Regioni risultano più nette, per le singole regioni si può osservare:

- *Emilia-Romagna*. Si vede riconoscere un pacchetto ambientale più ampio e integrato: rafforzamento delle competenze di pianificazione e programmazione su difesa del suolo e della costa, tutela delle risorse idriche, qualità dell'aria, aree naturali protette, oltre a rifiuti e bonifiche. La Regione viene messa in condizione di programmare triennalmente interventi su suolo e costa e di attuare in proprio il Piano di tutela delle acque, in coerenza con il ruolo già delineato dalla propria legislazione interna di riordino;
- *Lombardia e Veneto*. Ottengono invece un pacchetto più circoscritto, centrato su gestione dei rifiuti, bonifica dei siti contaminati e profili di tutela/prevenzione ambientale (aria, rumore, altri agenti fisici). Restano in

²⁵¹ Servizio Studi del Senato. (2019, 19 febbraio). *Dossier 104 – Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*. Roma: Servizio Studi del Senato.

capo allo Stato gli standard ambientali e le grandi scelte sulle infrastrutture energetiche e di rete, mentre alle Regioni viene riconosciuta essenzialmente la capacità di semplificare e integrare i procedimenti, assumendo un ruolo più forte nella gestione attiva dei cicli ambientali.

La scelta emiliano-romagnola appare così coerente con una tradizione di pianificazione territoriale e ambientale relativamente avanzata; Lombardia e Veneto, molto più industrializzate e con un'eredità pesante di siti contaminati e criticità nel ciclo dei rifiuti, sembrano puntare su una maggiore governabilità di questi dossier specifici, spesso strozzati da procedure statali lente e frammentate²⁵².

Rapporti con l'Unione europea e cooperazione internazionale

Tutte e tre le Regioni ottengono un rafforzamento della partecipazione alla fase ascendente (in sede redigente) del diritto dell'Unione europea nelle materie oggetto di autonomia differenziata: lavoro, ambiente, salute, istruzione, etc. Questo si traduce in un coinvolgimento più strutturato nella definizione della posizione italiana nei negoziati UE (pareri, partecipazione a tavoli tecnici, raccordo con i Ministeri competenti).

La Lombardia, in aggiunta, si ritaglia due elementi distintivi:

- Una previsione specifica sulla partecipazione all'attuazione e all'esecuzione del diritto UE nelle materie interessate, con l'obiettivo di assumere un ruolo diretto nella fase discendente (attuazione di direttive, gestione di programmi e fondi europei, partecipazione rafforzata ai comitati di sorveglianza);
- Una clausola dedicata all'attuazione di accordi internazionali e al coinvolgimento nella preparazione degli accordi con Stati confinanti che abbiano impatto immediato sul territorio regionale (in particolare la Svizzera), tramite intese Stato–Regione.

²⁵² Servizio Studi del Senato. (2019, 19 febbraio). *Dossier 104 – Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*. Roma: Servizio Studi del Senato. Inoltre, riferimento in Barbieri, C. A. (2020). *Il Governo del territorio nell'autonomia differenziata delle Regioni: Un tema da mettere più in luce*. In Moccia, F. D., & Sepe, M. (Eds.), *Nuove prospettive per la pianificazione del territorio - New urban planning perspective*, pp. 25-30. Roma: INU Edizioni.

Per Emilia-Romagna e Veneto, il dossier mette invece più l'accento sulla cooperazione transfrontaliera e transnazionale, soprattutto attraverso gli strumenti UE (euroregioni, EGTC, Interreg) e i rapporti con i Paesi dell'area adriatica e mitteleuropea. Non si tratta di una devoluzione di politica estera, ma di una formalizzazione della *proiezione esterna* delle Regioni, coerente con il loro peso economico e territoriale.

3.4.5 REGIONALISMO DIFFERENZIATO: IL PARTICOLARE CASO DEL PIEMONTE

Come molte altre Regioni, in relazione all'evoluzione e alla ciclicità dei percorsi politico-istituzionali ed elettorali, il Piemonte ha presentato diverse proposte, tra il 2003 e il 2018, volte ad avvalersi dei contenuti dell'art. 116, comma 3, della Costituzione.

In questo senso, il 10 gennaio 2018 la Giunta regionale del Piemonte approvò la DGR. n. 1-6323/2018²⁵³, ovvero un documento di indirizzo per l'avvio di un confronto con il Governo finalizzato a ottenere l'autonomia differenziata. Su questa base la Regione intraprese specifici colloqui con il Governo Gentiloni, ma lo scenario nazionale, segnato dalle elezioni del 4 marzo 2018, determinò l'impossibilità di concludere un *accordo preliminare* prima della fine della legislatura, a differenza di quanto avvenne per Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, che già in quella sede riuscirono a spingersi sino agli albori della fase successiva a quella di intesa governativa²⁵⁴.

Successivamente alle consultazioni politiche del 4 marzo 2018, con l'insediamento, il 1° giugno 2018, del Governo Conte I, la Regione Piemonte avanzò una nuova proposta all'Esecutivo giallo-verde, questa volta ricorrendo a un atto legislativo, ossia la Deliberazione del Consiglio regionale DCR. n. 319-38783/2018 del 6 novembre

²⁵³ Sitografia: piemonte.it/governo/bollettino/2018/05/attach/dgr_06323_1050_10012018.pdf. Per il contenuto della Delibera si veda Comunicazione istituzionale del Consiglio regionale del Piemonte n. 63, 30 marzo 2018, sitografia: cr.piemonte.it/dwd/infoleg/focus/2018/n.63_articolo_116_costituzione.pdf.

²⁵⁴ «Accordi preliminari» (o «pre- intese») del 28 febbraio 2018, per le quali v. ancora il Dossier del Servizio Studi del Senato n. 104, febbraio 2019, pp. 19 ss. (i testi di tali «Accordi» sono allegati al Dossier sempre del Servizio Studi del Senato n. 16, maggio 2018, su Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf>).

2018²⁵⁵. Allegato al presente atto vi fu nuovamente un documento di indirizzo²⁵⁶, piuttosto sostanzioso, nel quale la Regione descriveva sia la situazione regionale sotto i profili sociale, demografico, naturalistico, economico e geografico, sia le ragioni poste a fondamento della richiesta di maggiore autonomia, oltre a un’ulteriore parte dedicata all’individuazione delle materie oggetto di *autonomia differenziata*. Con riferimento alle suddette potestà – e alle rispettive specifiche richieste – è opportuno riportare che la Regione Piemonte chiese «*forme e condizioni particolari di autonomia*»²⁵⁷ in nove materie di legislazione concorrente, quali²⁵⁸:

1. Governo del territorio;
2. Tutela e valorizzazione dei beni ambientali e dei beni paesaggistico-culturali, di competenza esclusivamente statale;
3. Protezione civile;
4. Infrastrutture;
5. Tutela del lavoro;
6. Istruzione;
7. Tutela della salute;
8. Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
9. Rapporti internazionali e con l’Unione Europea²⁵⁹.

²⁵⁵ Pubblicazione BUR. n. 46, 15 novembre 2018 (Supplemento Ordinario n. 1), sitografia: piemonte.it/governo/bollettino/2018/46/del_consiglio_regionale_2018-11-09_65731.pdf.

²⁵⁶ Sobrino, G., (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²⁵⁷ *Ibidem*, con riferimento a Pubblicazione BUR. n. 46, 15 novembre 2018 (Supplemento Ordinario n. 1), sitografia: piemonte.it/governo/bollettino/2018/46/del_consiglio_regionale_2018-11-09_65731.pdf.

²⁵⁸ Per l’elenco delle materie complessivamente oggetto delle richieste di *differenziazione* regionale, si veda l’elenco a pagina 1 dell’allegato A alla delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit. (nell’elencazione nel testo si è seguito l’ordine di tale Documento). Pubblicazione BUR. n. 46, 15 novembre 2018 (Supplemento Ordinario n. 1),

²⁵⁹ Si riporta la nota di riferimento contenuta in: Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie e Dogliani, M. (2018). *Quer pasticciacco brutto del regionalismo italiano*, Torino: Il Piemonte delle Autonomie. «In particolare, il documento richiede una maggiore autonomia legislativa nelle materie del governo del territorio, della valorizzazione dei beni culturali e del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; una maggiore autonomia amministrativa nelle materie della tutela dei beni culturali e della protezione civile; ed entrambe le forme di autonomia nelle materie delle infrastrutture, della tutela del lavoro, dell’istruzione, della tutela della salute, nonché della tutela dell’ambiente e del paesaggio (cfr. sempre l’allegato A alla Deliberazione del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., pp. 15 ss., seguendo l’ordine del Documento). Peraltro, in occasione del recente Convegno su Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive (IV Convegno annuale della Rivista Diritti regionali), tenutosi presso l’Università di Torino lo scorso 21

Scopo di tali istanze è l'attribuzione di maggiore autonomia sia legislativa e sia amministrativa o di entrambe, a seconda dei singoli casi e materie. Qui di seguito, dunque si propone un'analisi puntuale delle richieste proposte dalla Regione Piemonte rispetto alle singole materie²⁶⁰:

- *Tutela e valorizzazione dell'ambiente, dei beni paesaggistici e culturali.*

Tali ambiti vengono trattati congiuntamente, nel quadro della proposta di riportare l'intero pacchetto a competenza regionale. In particolare:

- *Applicazione di standard di tutela ambientale diversi da quelli nazionali, al fine di garantire una maggiore capacità di risposta alle esigenze di tutela locale.* La richiesta non specifica se la differenziazione²⁶¹ debba avvenire in *melius*, ossia in senso più restrittivo, oppure anche in *peius*, dunque in senso meno restrittivo. Alla luce del quadro costituzionale e normativo, l'orientamento che ci si attenderebbe è tendenzialmente quello di una tutela rafforzata rispetto alla legislazione nazionale. Proprio per questa ambiguità, fornire valutazioni definitive risulta complesso²⁶²;
- *Attribuzione della potestà legislativa in materia di «semplificazione dei procedimenti ambientali» e delle «modalità con cui piani e progetti devono essere sottoposti a VAS/VIA in base alla contestualizzazione territoriale».* A tali richieste si accompagna la volontà, decisamente

giugno, i cui atti verranno pubblicati nell'autunno, è stato rilevato da Anna Maria Poggi come la devoluzione alle Regioni ordinarie di ulteriori funzioni amministrative sia già oggi possibile, mediante l'utilizzo degli strumenti normativi esistenti, in relazione all'art. 118 Cost., senza la necessità di attivare il procedimento "speciale" di cui all'art. 116, comma 3, Cost.».

²⁶⁰ Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni.* Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²⁶¹ Pallante, F., (2019). *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute.* Torino: Il Piemonte delle Autonomie, cit., p. 4.

²⁶² Sul rapporto tra ambiente e paesaggio, sulle prospettive di tutela e sul regionalismo, un valido riferimento si rinviene in Settis, S. (2010). *Paesaggio, Costituzione e cemento. La battaglia contro il degrado civile,* Torino, Einaudi. Il testo, unitamente all'articolo di Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporti con le richieste di altre Regioni.* Torino: Il Piemonte delle Autonomie, offre una puntuale descrizione del contesto politico e istituzionale compreso tra il 2010 e il 2020 sul tema della progressiva decadenza della qualità istituzionale nella pianificazione e nella tutela. In tali contributi si può osservare come le richieste avanzate dalle Regioni risultino, in via generale, non orientate all'ermeneutica giurisprudenziale offerta dalla Corte costituzionale — e quindi a una maggiore tutela del patrimonio territoriale e paesaggistico — quanto piuttosto a una maggiore autonomia funzionale a perseverare in un profilo istituzionale di tipo lassista nei confronti delle dinamiche di mercato.

discutibile, di acquisire anche le funzioni amministrative statali relative ai procedimenti di VIA per progetti di rilevanza nazionale ubicati sul territorio regionale²⁶³. Nella prospettiva di una gestione unitaria della tutela ambientale a livello nazionale, tale richiesta appare problematica: da un lato aggraverebbe la già marcata frammentazione delle competenze prodotta dalla riforma del Titolo V del 2001; dall'altro introdurrebbe un ulteriore livello decisionale nei procedimenti relativi a opere nazionali, con la partecipazione della Regione in un ruolo aggiuntivo in sede di Conferenza dei Servizi o tramite accordo Stato-Regione. L'esperienza del TAV – e, più in generale, delle opere pubbliche strategiche – ha già mostrato come la *regionalizzazione* e *comunitarizzazione* dei processi abbia favorito, sul piano del *policy-making*, conflitti, inefficienze e ritardi. Ciò non implica che le istanze locali debbano essere aprioristicamente rigettate, ma che debbano essere sempre accompagnate da adeguati strumenti di *check and balance e bargaining*, in grado di garantire un processo decisionale efficace ed efficiente;

- Attribuzione *in via esclusiva della potestà legislativa in materia di valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, ricondotta anche alla loro gestione*²⁶⁴. In relazione ai beni censiti dal D.Lgs 42/2004 – musei, biblioteche, archivi, aree archeologiche, complessi monumentali, etc. presenti sul territorio regionale – la Regione richiede, da un lato, l'attribuzione della potestà legislativa esclusiva in materia di valorizzazione – comprensiva della gestione – sul presupposto del forte legame tra valorizzazione e altre competenze regionali (trasporto

²⁶³ Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²⁶⁴ Si riporta la citazione contenuta nelle note di Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie: «Si veda l'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., p. 17. Oltre a queste due richieste principali, vi è una – non certo ineccepibile nella sua formulazione – proposta volta ad ottenere la «gestione regionale della legge relativa ai fondi per i beni Unesco (legge 77/2006)», che la Regione motiva con l'esigenza di coordinare l'utilizzo di tali fondi con altri investimenti ed interventi di natura infrastrutturale; nonché la rivendicazione della «gestione della legge 482/1999 sulle minoranze linguistiche [che in Piemonte sono numerose e rilevanti dal punto di vista culturale: N.d.A.] e dei fondi ad essa connessi».

pubblico, turismo, infrastrutture); dall’altro, il trasferimento alla Regione delle funzioni amministrative di tutela dei medesimi beni, siano essi pubblici o privati. Questa duplice richiesta solleva diverse criticità: se sul piano pratico l’unificazione delle funzioni di gestione, tutela e valorizzazione può apparire funzionale, sul piano teorico essa si scontra con l’attuale assetto costituzionale, che riserva allo Stato in via esclusiva la tutela dei beni culturali e paesaggistici, mentre assegna la valorizzazione alla competenza concorrente. Si tratta certamente di una frammentazione poco razionale, ma voluta dal legislatore costituzionale del 2001. Una riforma in tal senso, ove ritenuta opportuna, dovrebbe piuttosto essere rivolta al legislatore statale. Inoltre, qualora fosse accolta anche la richiesta di trasferimento delle funzioni amministrative di tutela, le Soprintendenze risulterebbero di fatto superate²⁶⁵, con una loro ricollocazione in un sistema *regionalizzato* di uffici pubblici, con un progressivo arretramento del ruolo dello Stato nella salvaguardia dell’identità nazionale e nei *principi di unità e indivisibilità della Repubblica*;

- *Sanità, politiche sanitarie e fondi sanitari integrativi.* Si richiede il consolidamento del principio di leale collaborazione tra i livelli istituzionali e una maggiore responsabilizzazione regionale nell’erogazione dei servizi sanitari, con riferimento ai LEA e a una più ampia autonomia anche rispetto alla disciplina dell’obbligo vaccinale, nel solco delle tensioni emerse nel periodo post-COVID-19. Le richieste regionali si articolano in cinque punti:
 1. *Parziale eliminazione dei vincoli di destinazione delle risorse del Fondo sanitario nazionale.* Questo al fine di concedere alle regioni la possibilità di definire autonomamente le quote da destinare a personale, dispositivi medici, farmaci, privato accreditato e *beni e servizi*, nel

²⁶⁵ Citazione contenuta in Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie: «In particolare, il «Documento di indirizzo» regionale sostiene la necessità di «evitare differenziazioni ingiustificate tra [l’esercizio delle funzioni inerenti alla] tutela e [quelle inerenti alla] valorizzazione» dei beni culturali, queste ultime già oggi di titolarità regionale (allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., p. 17).»

rispetto delle macro-allocazioni fissate dallo Stato²⁶⁶. Tale richiesta appare problematica anche alla luce dei precedenti precari equilibri finanziari regionali, dei *Piani di rientro*²⁶⁷ e del rischio di commissariamento corso in passato²⁶⁸;

2. *Maggiore autonomia in materia di sistema tariffario, remunerazione e partecipazione alla spesa sanitaria*²⁶⁹. Funzionale, secondo parte della dottrina, a rafforzare il ruolo regionale nei rapporti con l'accreditamento privato e ad avvicinare il modello piemontese a sistemi ibridi pubblico-privati, analoghi a quello lombardo;
3. *Valorizzazione e dismissione del patrimonio edilizio sanitario obsoleto, collegata al tema del governo del territorio*²⁷⁰. Si tratta, tuttavia, di una richiesta la cui concreta attuazione resta subordinata all'attivazione di appositi piani nazionali di dismissione, valorizzazione e cessione del suddetto patrimonio. Tale richiesta, inoltre, è da leggere *in combinato disposto* con la materia del *governo del territorio*, dove la Regione ha avanzato richieste di competenze sulle materie dei piani di rigenerazione urbana e trasformazione edilizia²⁷¹.
4. *Trasferimento alla Regione della competenza di definizione dell'offerta formativa universitaria in ambito sanitario.* Questo al fine di programmare direttamente le risorse economiche e quelle umane, fino alla possibile assunzione diretta degli specializzandi;
5. *Maggiore autonomia legislativa, amministrativa e organizzativa in materia di fondi sanitari integrativi, unita alla possibilità di politiche di*

²⁶⁶ Cioè, il 51,00% per l'assistenza territoriale-distrettuale, il 44,00% per la rete ospedaliera e il 5,00% per la prevenzione, ex art. 27 c. 3 D. Lgs 68/2011. Riferimento contenuto in: Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²⁶⁷ Cirulli, V., Giardini, F., & Marini (2022, aprile-giugno). *Piani di rientro: a che punto siamo?*. Politiche Sanitarie. Consultato il 10 maggio 2025. Riferimento sitografico: politichesanitarie.it/archivio/3852/articoli/38357/

²⁶⁸ Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²⁶⁹ Pallante, F. (2019). *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie, cit., p. 4.

²⁷⁰ Si veda l'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, citato in Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²⁷¹ *Ibidem*.

defiscalizzazione per incentivarne l'adesione. La richiesta presenta, tuttavia, un evidente corto circuito, poiché mancano ancora indicazioni chiare sulle prestazioni che tali fondi dovrebbero effettivamente finanziare;

- *Istruzione e offerta formativa*²⁷². La proposta è volta all'ottenimento di una maggiore autonomia nell'organizzazione del servizio di istruzione, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali²⁷³. A ciò si aggiungono la programmazione, la pianificazione e l'erogazione delle risorse in materia di edilizia scolastica, nonché la disciplina dei contributi alle scuole paritarie. Secondo la Regione, l'attuale sistema di trasferimento delle risorse statali non consente un esercizio pienamente efficace delle funzioni regionali;
- *Tutela del lavoro e politiche dell'impiego.* La richiesta mira a potenziare la rete territoriale dei servizi per il lavoro, attribuendo alla Regione la gestione dei centri per l'impiego, maggiori risorse economiche e poteri regolatori sulle politiche formative, di riqualificazione e di selezione dei beneficiari dei sussidi. Tale proposta si inserisce, tuttavia, in un quadro normativo instabile, segnato dalle profonde riforme intervenute tra il Governo Conte I e il Governo Meloni I, con il superamento del *Reddito di cittadinanza*²⁷⁴ e l'introduzione di nuovi strumenti di inclusione. In

²⁷² Come osserva Cerruti, T. (2019). *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di lavoro e istruzione.* cit., p. 5, con riferimento all'edilizia scolastica la LR. n. 28/2007 (*legge regionale di riferimento in materia di istruzione*) prevede attualmente che la Regione possa intervenire «solo nel quadro di quanto disposto dalla normativa statale»; sul diritto allo studio che la Regione possa «disporre diverse forme di intervento nei limiti delle risorse disponibili, ma senza particolari vincoli normativi»; mentre, per quanto concerne l'assegnazione dei contributi alle scuole paritarie, la legge regionale attribuisce tale funzione all'ente regionale, senza tuttavia disporre nulla in merito alla relativa «disciplina». In Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni.* Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²⁷³ In tali ambiti, la Regione richiede, in particolare, di poter definire «accordi con l'Ufficio scolastico regionale per una programmazione dell'offerta fondata sul pieno e concordato utilizzo degli strumenti di flessibilità e di autonomia», previsti dall'attuale legislazione scolastica. Per un maggiore dettaglio, si veda: Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni.* Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²⁷⁴ Si pensi, per esempio, alla questione del reclutamento dei cosiddetti *navigator* (a cui la legge sul reddito di cittadinanza, L. 26/2019, ha attribuito il compito di orientare i fruitori della misura nella ricerca di opportunità di lavoro), oggetto di polemica politica nel recente passato. Riferimento in Sobrino, G., (2020). *La proposta di*

mancanza di una legge quadro unitaria e stabile, la devoluzione di tali competenze risulta particolarmente problematica;

- *Coordinamento della finanza pubblica e sistema tributario*²⁷⁵. La Regione intende affrontare le difficoltà derivanti dalla polverizzazione dei Comuni tramite un modello di flessibilizzazione dei vincoli di finanza pubblica degli enti locali, volto a favorire gli investimenti. Le proposte si articolano in sei direttive:

1. *Creazione di un modello regionalizzato di gestione dei vincoli finanziari.*

Tale modello, per mezzo della definizione di criteri, modalità e tempi, è volto a garantire il rispetto del vincolo sancito dall'art. 81 Cost., relativo all'*equilibrio di bilancio*, a livello regionale, permettendo così agli Enti locali di ottenere condizioni di maggiore flessibilità adeguate alle proprie peculiarità sociali e territoriali, in particolare in favore dei piccoli Comuni. Su questo punto vi sono alcuni elementi da valutare per la sua attuazione, quali: l'effettiva capacità della Regione di interloquire in modo adeguato con i Comuni su una materia così complessa; la gestione dei conflitti tra Comuni nel rispetto delle *clausole di solidarietà*; nonché l'opportunità, specie in considerazione, da un lato, del fatto che la Regione è stata sottoposta, come altre, a un *Piano di rientro* e, dall'altro, della volontà di voler effettivamente favorire la finanza dei piccoli Comuni rispetto a una loro aggregazione e fusione, anche nell'intento di migliorare il decentramento comunale;

2. *Il rafforzamento del meccanismo di coordinamento unico di accesso degli enti locali al mercato dei capitali e la gestione coordinata delle risorse umane da parte dei diversi enti;*

3. *La definizione regionale di criteri, modalità e tempi di ricorso all'indebitamento degli enti locali e della Regione, per correlata finalità di investimento.* La specifica richiesta risulta considerevolmente articolata, in particolare sul tema dei controlli in materia decisionale e

differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²⁷⁵ *Ibidem.*

finanziaria²⁷⁶, specie in considerazione dell'assenza di un disegno regionale complessivo in materia finanziaria, oltreché in relazione al futuro mutamento del sistema di contabilità pubblica, qual è il modello ACCRUAL, e alle prospettive di riforma del D.Lgs 118/2011. Su questo punto è bene che lo Stato proceda ad attenta valutazione;

4. *Piena autonomia disciplinare in materia di tributi regionali.* Qui il riferimento è in particolare alla tassa automobilistica²⁷⁷. La Regione, in questo caso, avanza una richiesta vacua e priva di collegamento formale con il disegno generale regionale in materia di gestione della finanza pubblica, costituendo un elemento di debolezza;
5. *Maggiore autonomia nella definizione dei criteri di spesa.* In questo ambito la Regione e gli Enti locali richiedono una maggiore autonomia nella definizione dei criteri e delle modalità di classificazione della spesa, nonché di riparto della stessa;
6. *Implementazione di forme organizzative e di funzionamento atte a rispondere alle esigenze operative delle proprie attività.* Qui il riferimento è alla volontà, sempre nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, di perseguire criteri di efficacia ed efficienza.
 - *Infrastrutture e protezione civile.* Nel caso piemontese, il riferimento è in particolare al TAV Torino-Lione. La Regione chiede che lo Stato individui le infrastrutture strategiche di interesse nazionale presenti sul territorio regionale e, contestualmente, che essa possa acquisire la piena

²⁷⁶ Sulla possibilità di ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali, e sul correlativo obbligo di riequilibrio finanziario in conformità ai principi costituzionali e giurisprudenziali si consideri il recente *caveat* della Corte, operato con la sentenza n. 18/2019. Sobrino, G., (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

²⁷⁷ Sulla tassa automobilistica, cosiddetto *Bollo auto*, in particolare si vedano, da ultimo, le precisazioni fornite dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 122/2019: in essa è stato affermato che la tassa automobilistica ha un regime diverso e peculiare rispetto a quello degli altri tributi *derivati*. In questo senso la Corte costituzionale l'ha definita un *tertium genus* tra i *tributi propri autonomi* e quelli *derivati* delle Regioni. Pertanto, le Regioni possono introdurre delle esenzioni non previste dal legislatore statale, al fine di «*rispondere a specifiche esigenze di differenziazione*» e di promuovere un'autonoma politica fiscale in materia. Sobrino, G., (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre regioni*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie.

competenza di approvazione delle infrastrutture strategiche regionali e nazionali previo accordo con il Governo. Anche in questo caso emerge il legame con i procedimenti di VIA e VAS già menzionati: l'eventuale accoglimento di tali richieste determinerebbe la necessità di un accordo Stato-Regione anche per opere di rilevanza nazionale, con evidenti rischi in termini di efficienza e certezza decisionale.

A differenza delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che già negli anni precedenti avevano avviato un percorso avanzato verso l'intesa ex art. 116, terzo comma, della Costituzione, la proposta della Regione Piemonte – formalizzata nel 2018 – è rimasta per lungo tempo in una fase sostanzialmente interlocutoria. Solo nel novembre 2025 si è registrato un primo passo concreto: il 19 novembre 2025²⁷⁸ è stata sottoscritta una pre-intesa tra la Regione Piemonte e il Governo, avente ad oggetto un numero circoscritto di materie. In particolare, la pre-intesa riguarda:

- La protezione civile, con la possibilità di dichiarare subito lo stato di emergenza in caso di calamità naturale;
- La disciplina di nuove figure professionali di rilevanza regionale come maestri di sci e guide alpine;
- La previdenza complementare e integrativa, per attivare agevolazioni per il personale pubblico, in particolare per medici e infermieri che accettano di lavorare nelle zone di montagna;
- La tutela della salute, con una gestione più flessibile della programmazione economica, tariffaria, organizzativa e strutturale nel pieno rispetto dei livelli essenziali di assistenza nazionali.

Si tratta, dunque, di un accordo preliminare di portata ancora parziale, che non ricomprende le richieste più strutturali e controverse in materia di ambiente, beni culturali, finanza locale, *governo del territorio* e grandi infrastrutture. Tali ambiti restano tuttora oggetto di futura possibili negoziazione, alla luce anche del nuovo quadro normativo

²⁷⁸ Regione Piemonte. (2025, 19 novembre). *Autonomia differenziata: pre-intesa tra Governo e Regione Piemonte*. Consultato il 01 dicembre 2025. Riferimento sitografico: regione.piemonte.it/web/pinforma/notizie/autonomia-differenziata-pre-intesa-governo-regione-piemonte

determinato dall'entrata in vigore della *Legge Calderoli* e dei più recenti interventi della Corte costituzionale.

Per quanto attiene al caso di *regionalizzazione differenziata* del Piemonte, rispetto alle altre Regioni, la proposta del 2018 – ancora oggi in discussione e appena avanzata – non appare particolarmente *rafforzata*: essa si concentra su un numero limitato di materie tra loro connesse, con particolare attenzione alla sanità, alla finanza locale e al *governo del territorio*. Si tratta di ambiti nei quali, già a partire dalla fine degli anni Settanta, le Regioni hanno progressivamente ampliato i propri spazi di intervento, dando luogo a un sistema fortemente differenziato. L'eventuale accoglimento della proposta piemontese non farebbe che amplificare tali differenze, rimettendo alle singole Regioni la capacità di coordinarsi tra loro: una prospettiva che, allo stato attuale, appare piuttosto irrealistica, anche alla luce della qualità della classe politica e dei risultati amministrativi sinora conseguiti a livello regionale.

A questo va aggiunto che la recente pre-intesa Regione Piemonte-Governo, offre già alcuni profili di spiccata differenziazione, poiché la protezione civile, pur rimanendo incardinata in un sistema multilivello, ove ai Comuni spettano le funzioni di primo intervento e di pianificazione locale; alle Regioni compete il coordinamento operativo ordinario e la gestione delle emergenze di rilievo regionale; allo Stato spettano le funzioni di indirizzo, coordinamento unitario e dichiarazione delle emergenze di rilievo nazionale e regionale, con tale pre-intesa, è rafforzato il ruolo regionale in termini organizzativo e gestionale attribuendo anche la possibilità di ordinare immediatamente lo stato di emergenza senza confronto con le autorità nazionali. Questo, in un certo senso, è un ritorno al passato, quando la particellarizzazione dei servizi di soccorso e protezione civile, nonché delle competenze – spesso in capo ai singoli comuni – non permetteva un tempestivo ed efficace intervento, in questo senso si pensi al clamoroso e drammatico caso del Terremoto dell'Irpinia (1980), ove le Regioni già esistevano, ma l'assenza di coordinamento fu catastrofica per l'esito dei soccorsi.

3.5 IL REGIONALISMO ITALIANO COMPARATO CON I CASI EUROPEI

Per inquadrare il regionalismo italiano, e al suo interno il nodo dell'autonomia differenziata, è utile collocarlo lungo un *continuum* che vede tre modelli europei emblematici: la Spagna, come esempio di regionalismo autonomico spinto ma incompiuto; la Francia, come ordinamento unitario a forte decentramento amministrativo; la Germania, come Stato federale maturo.

3.5.1 IL MODELLO FRANCESE, CENTRALISMO DECENTRAMENTO

La Francia rimane un ordinamento strutturalmente unitario, nel quale il regionalismo è essenzialmente amministrativo²⁷⁹. Le Regioni francesi – riformate più volte, dalla stagione delle *Lois Defferre* degli anni Ottanta fino al riordino territoriale del 2015²⁸⁰ – dispongono di competenze e risorse crescenti, ma il baricentro decisionale resta saldamente collocato a Parigi. La coesione del sistema è garantita da un coordinamento molto incisivo delle politiche territoriali da parte del governo centrale e da una fitta rete di strumenti contrattuali (*contrats de plan État–Région*) attraverso i quali lo Stato indirizza gli investimenti sul territorio.²⁸¹ Le riforme più recenti hanno cercato di rafforzare la capacità amministrativa e progettuale delle Regioni per consentire loro di competere, anche in termini dimensionali, con soggetti come i *Länder* tedeschi, ma senza mettere realmente in discussione il primato legislativo dello Stato. In assenza di una significativa potestà normativa locale, la rigida ripartizione delle competenze ha prodotto forme di collaborazione *fluida* ma spesso ambivalente: da un lato, un coordinamento centrale relativamente efficace; dall'altro, una crescente dipendenza delle collettività territoriali da

²⁷⁹ Aurino, M. (2022). *Il decentramento in Francia e in Italia ai tempi della crisi sanitaria: una lettura comparata*. DPCE Online. Consultato il 13 maggio 2025. Riferimento sitografico: dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/download/1713/1717/2753, oltreché in Consiglio d'Europa. (2024, 27 marzo). *Autonomia locale: la Francia deve perseguire il decentramento e chiarire la divisione dei poteri, afferma il Congresso*. Sala Stampa. Consultato il 19 luglio 2025. Riferimento sitografico: coe.int/it/web/portal/-/local-self-government-france-must-pursue-decentralisation-and-clarify-division-of-powers-says-council-of-europe-congress.

²⁸⁰ Aurino, M. (2022). *Il decentramento in Francia e in Italia ai tempi della crisi sanitaria: una lettura comparata*. DPCE Online. Consultato il 13 maggio 2025. Riferimento sitografico: dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/download/1713/1717/2753.

²⁸¹ *Ibidem*.

trasferimenti, fondi mirati e negoziazioni con i ministeri, con il rischio di una centralizzazione di fatto mascherata da decentramento amministrativo.²⁸²

3.5.2 IL MODELLO TEDESCO, FEDERALISMO E AUTONOMIA DEI LÄNDER

La Germania rappresenta, per converso, un modello di Stato federale in cui l'unità si costruisce a partire dalle autonomie.²⁸³ I *Länder* dispongono di una propria Costituzione, di poteri legislativi e amministrativi che coprono tutte le materie non riservate esplicitamente al *Bund* (Camera nazionale) e partecipano direttamente alla formazione della volontà federale tramite il *Bundesrat* (Camera delle autonomie).²⁸⁴ Il punto di forza del sistema è duplice: ampia autonomia normativa e amministrativa dei *Länder*, che possono adattare le politiche pubbliche alle caratteristiche dei propri territori; e una forte dimensione cooperativa nei rapporti tra livelli di governo, che ha garantito nel tempo notevole stabilità politico-istituzionale e capacità di coordinamento, in particolare nelle politiche economiche e sociali.²⁸⁵ Allo stesso tempo, il federalismo tedesco è oggetto di critiche consolidate. Negli anni Novanta, l'intreccio molto fitto tra competenze federali e dei *Länder* – il cosiddetto *Verflechtungsföderalismus*²⁸⁶ – è stato accusato di produrre immobilismo decisionale, politiche di blocco e responsabilità diffuse, poco leggibili per i cittadini.²⁸⁷ La perequazione finanziaria tra i *Länder* costituisce poi un terreno permanente di tensione: i meccanismi di solidarietà orizzontale e verticale hanno dato luogo a ricorsi ripetuti alla Corte costituzionale federale e hanno imposto riforme successive del sistema, mettendone in discussione la sostenibilità politica e la percezione di equità da parte delle

²⁸² Riferimento in Aurino, M. (2022). *Il decentramento in Francia e in Italia ai tempi della crisi sanitaria: una lettura comparata.* DPCE Online. Consultato il 13 maggio 2025. Riferimento sitografico: dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/download/1713/1717/2753, oltreché in Consiglio d'Europa. (2024, 27 marzo). *Autonomia locale: la Francia deve perseguire il decentramento e chiarire la divisione dei poteri, afferma il Congresso.* Sala Stampa. Consultato il 19 luglio 2025. Riferimento sitografico: coe.int/it/web/portal/-/local-self-government-france-must-pursue-decentralisation-and-clarify-division-of-powers-says-council-of-europe-congress.

²⁸³ Grasse, A. (2012). *Sviluppi e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria. Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici.* Ravenna: Maggioli.

²⁸⁴ Grasse, A. (2012). *Sviluppi e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria. Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici.* Ravenna: Maggioli.

²⁸⁵ *Ibidem.*

²⁸⁶ *Ibidem.*

²⁸⁷ *Ibidem.*

regioni contributrici nette.²⁸⁸ Similitudine, quest'ultima, con il caso delle Regioni contributrici nette, ove queste ricorrono alla volontà di differenziazione proprio in ragione di una presunta sperequazione a loro danno in merito ai residui fiscali.

3.5.3 IL MODELLO SPAGNOLO, REGIONALISMO AUTONOMICO ASIMMETRICO

*L'Estado de las Autonomías*²⁸⁹ spagnolo rappresenta un regionalismo di fatto molto spinto, fondato su Statuti di autonomia di rango para-costituzionale e su un riparto di competenze che, almeno in alcune comunità, si avvicina al modello federale.²⁹⁰ La scelta di lasciare aperta la mappa delle comunità autonome e di prevedere due percorsi di accesso all'autonomia (artt. 143 e 151 CE)²⁹¹ ha prodotto un sistema asimmetrico, nel quale il riequilibrio nel tempo è avvenuto più per stratificazione di richieste e riforme statutarie che per un disegno ordinatore dall'alto. Il risultato è un alto grado di autonomia ma anche un forte conflitto politico e giuridico, soprattutto laddove le istanze identitarie (Catalogna, Paesi Baschi) tendono a problematizzare non solo il riparto di competenze, ma il rapporto stesso con lo Stato centrale.²⁹² La lezione, per il dibattito italiano, è abbastanza chiara: più l'asimmetria è costruita in modo incrementale, su spinte *competitive* e non su un quadro di principi condiviso (LEP, perequazione, obiettivi comuni), più cresce il rischio che l'autonomia differenziata venga percepita come cedimento selettivo a chi ha maggiore forza contrattuale.

Il sistema di autonomia differenziata spagnolo, sancito dalla Costituzione del 1978, rappresenta uno dei principali modelli di riferimento per il legislatore italiano, in particolare nella riforma del Titolo V del 2001.²⁹³ La sua genesi è strettamente legata alla transizione dal regime franchista, attraversata da forti spinte autonomiste delle comunità

²⁸⁸ *Ibidem*.

²⁸⁹ Calabria, D. (2022). *L'autonomia differenziata iberica come modello: Analogie e differenze tra il sistema di differenziazione regionale spagnolo e quello italiano*. Pisa: *Rivista del Gruppo di Pisa*.

²⁹⁰ Calabria, D. (2022). *L'autonomia differenziata iberica come modello: Analogie e differenze tra il sistema di differenziazione regionale spagnolo e quello italiano*. Pisa: *Rivista del Gruppo di Pisa*.

²⁹¹ *Ibidem*.

²⁹² *Ibidem*.

²⁹³ *Ibidem*.

storiche – in primis Catalogna e Paesi Baschi – e dalla necessità politica di ricondurre tali istanze entro una cornice costituzionale senza mettere in discussione l’unità dello Stato.²⁹⁴

A differenza dell’Italia del 1948, che ha definito *ex ante* numero, denominazione e perimetro delle Regioni, la Costituzione spagnola ha adottato una *formula volutamente aperta*: sono le province a poter avviare in modalità *bottom-up*, il percorso verso l’autogoverno, mediante lo Statuto di autonomia.²⁹⁵ Ne risulta un sistema articolato su due vie: una *lenta* (art. 143 CE), che conduce a un’autonomia più limitata, e una *rapida* (art. 151 CE), riservata alle comunità *storiche* e ad altri territori in grado di raccogliere un consenso rafforzato, con accesso accelerato a competenze più ampie.²⁹⁶

Nel tempo, la generalizzazione del modello autonomico a pressoché tutto il territorio, le riforme degli Statuti e gli interventi del *Tribunal Constitucional* hanno tendenzialmente ridotto le differenze formali tra comunità, ma non hanno eliminato le tensioni politiche e materiali sottese a tale asimmetria originaria. Il sistema spagnolo, pur garantendo un’elevata autonomia legislativa e amministrativa, ha finito per amplificare le diseguaglianze e irrigidire le fratture territoriali, come dimostrato dalla crisi catalana del 2014-2017 e dal moltiplicarsi dei conflitti di attribuzione. L’assetto delle competenze e della finanza *autonómica* ha dato esiti modesti in termini di riequilibrio territoriale e ha alimentato un contenzioso sistematico nelle materie *trasversali*.²⁹⁷

Per l’Italia, che si muove nel perimetro costituzionale blindato dagli art. 116, c. 3 e art. 117, la sfida è evitare un’evoluzione simile: l’ottica, dunque, dovrebbe essere quella di fare *dell’autonomia differenziata* uno strumento di efficienza amministrativa e di migliore governo dei territori, e non un moltiplicatore di frammentazione normativa o di

²⁹⁴ *Ibidem*.

²⁹⁵ Calabria, D. (2022). *L'autonomia differenziata iberica come modello: Analogie e differenze tra il sistema di differenziazione regionale spagnolo e quello italiano*. Pisa: *Rivista del Gruppo di Pisa*.

²⁹⁶ Calabria, D. (2022). *L'autonomia differenziata iberica come modello: Analogie e differenze tra il sistema di differenziazione regionale spagnolo e quello italiano*. Pisa: *Rivista del Gruppo di Pisa*.

²⁹⁷ Calabria, D. (2022). *L'autonomia differenziata iberica come modello: Analogie e differenze tra il sistema di differenziazione regionale spagnolo e quello italiano*. Pisa: *Rivista del Gruppo di Pisa*.

polarizzazione Nord–Sud. Su questo terreno la Corte costituzionale ha già iniziato a intervenire, utilizzando in modo estensivo i principi di unità, solidarietà e perequazione.²⁹⁸

In questo quadro comparato, il regionalismo italiano – e, al suo interno, l'esperimento *dell'autonomia differenziata* – si colloca in una posizione intermedia: più avanzato del decentramento amministrativo francese, ma lontano dalla piena federalizzazione tedesca. La domanda fondamentale, dunque, è comprendere se sia possibile sfruttare gli spazi offerti dagli articoli 116 e 117 Cost. per costruire un regionalismo cooperativo e responsabile, evitando al tempo stesso i rischi di polarizzazione territoriale emersi in Spagna e le rigidità *dell'intrecciato federalismo* tedesco.

	ITALIA	SPAGNA	FRANCIA	GERMANIA
FORMA DI STATO	Stato regionale-unitario a sovranità centrale. Assegnazione potestà esclusiva e concorrente alle Regioni con decentramento.	Stato delle autonomie, con formula aperta.	Stato centralizzato con decentramento amministrativo.	Stato federale, assegnazione poteri alla periferia.
PROCEDURA	L'autonomia è riconosciuta costituzionalmente. Iniziativa regionale. Ruolo consultivo Enti locali.	Iniziativa dalle province, per creazione ente e suo Statuto. Ruolo centrale degli enti locali.	Obiettivo di rafforzamento capacità amministrativa	I poteri legislativi e amministrativi non attribuiti al Bund spettano ai Länder
PUNTI DI FORZA	Strumento per valorizzare le specificità regionali, senza perdere unità. Flessibilità attraverso l'articolo 116.	Ha permesso una pacifica transizione democratica e un'ampia autonomia per le comunità.	Forte coordinamento centrale, che garantisce coesione nonostante il multilivello.	Länder godono di ampia autonomia e legislativa su materie non riservate al Bund.

²⁹⁸ Dini, F., & Zilli, S. (2020). *Riordino territoriale e autonomia differenziata: Una questione da ridiscutere alla luce dell'epidemia*. In *Documenti Geografici, Nuova Serie*, 1, 155-168

PUNTI DI DEBOLEZZA	Rischio di accentuare i divari territoriali. Inerzia legislativa e dipendenza dalle pronunce della Corte costituzionale.	Dualismo <i>nacionalidades/</i> Regioni, tensioni politiche, ampliamento conflitti competenze e sperequazioni economiche.	Regionalismo debole senza un significativo potere legislativo per le autorità locali.	Tensioni finanziarie tra Länder e necessità riforma per equiparazione economica.
--------------------	--	---	---	--

Tabella 2: *Quadro comparativo dei sistemi statali italiano, spagnolo, francese e tedesco*. 2025.
Elaborazione propria.

3.6 IL GOVERNO DEL TERRITORIO NEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

Il dibattito sulla forma dello Stato italiano – centralista o federale –, come anche visto nel capitolo 1, affonda le sue radici nell’epoca risorgimentale e preunitaria: da un lato Giuseppe Mazzini, sostenitore di un’Italia unitaria; dall’altro Carlo Cattaneo, fautore di un modello federale e repubblicano capace di valorizzare le differenze locali. La questione riemerse nel dibattito politico del Risorgimento e, più tardi, in Assemblea costituente (1946–1947). La Costituzione repubblicana del 1948 rappresentò, in questo senso, un compromesso: optò per una forma di Stato regionale che, pur ribadendo l’unità e l’indivisibilità della Repubblica, prevedeva la creazione di enti intermedi dotati di autonomia amministrativa e legislativa. L’attuazione effettiva delle Regioni a statuto ordinario fu tuttavia ostacolata da resistenze politiche e istituzionali per oltre vent’anni, con un rinvio dell’operatività al periodo 1968–1977, quando furono licenziate le prime leggi di devoluzione delle materie alle Regioni e si avviò la formazione delle medesime attraverso la progressiva approvazione degli statuti regionali.

Una svolta cruciale si ebbe nel 1977 con l’emanazione del DPR. n. 616/1977²⁹⁹. Tale atto normativo inaugurò la cosiddetta *seconda regionalizzazione*, ossia un

²⁹⁹ Repubblica italiana. (1977). *DPR 616/1977 del 24 luglio 1977, Attuazione della delega di cui all’art. 1 della L. 382/1975 del 22 luglio 1975*. Roma: Gazzetta ufficiale. Riferimento sitografico: normattiva.it/DPR:1977;616
Con la novella in esame, il legislatore diede attuazione alla L. 22 luglio 1975, n. 382 (*Norme sull’ordinamento regionale e sulla organizzazione della Pubblica Amministrazione*), tramite l’emanazione del DPR. 24 luglio 1977, n. 616, atto di esercizio della delega conferita dall’art. 1 della citata legge. Con la L. 27 novembre 1976, n. 894, il Parlamento aveva, peraltro, rinnovato le deleghe previste dagli artt. 1, 6 e 7 della L. 382/1975, consentendone la piena utilizzazione. Il DPR. 616/1977 – intervenuto al termine di un ventennale dibattito politico-istituzionale

trasferimento esteso – e non sempre organico – di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, con l’obiettivo di superare l’accentramento burocratico consolidatosi nel periodo fascista. Le competenze trasferite abbracciavano un’ampia gamma di settori, tra cui urbanistica e *governo del territorio*, sanità, politiche abitative, istruzione professionale e tutela dei beni ambientali e culturali.

La svolta impressa dal DPR. 616/1977 segnò, dunque, un passaggio strutturale nel processo di decentramento amministrativo italiano. Il provvedimento operò un ampio trasferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie territoriali, configurando le Regioni quali sedi di indirizzo, programmazione e coordinamento e attribuendo ai Comuni – singoli o associati – la responsabilità della gestione concreta dei servizi. In tale prospettiva, il decreto mirava a riallineare potere pubblico, partecipazione e controllo democratico, con particolare attenzione all’estensione e alla qualificazione dei servizi sociali e alla costruzione di forme stabili di cooperazione intercomunale per superare la frammentazione amministrativa, in coerenza con gli obiettivi sanciti dagli articoli costituzionali 5–8 e 114–120.

Già nel lustro successivo all’entrata in vigore del DPR. 616/1977, l’attuazione del regionalismo mostrò, tuttavia, un insieme di *stizzature sistemiche*³⁰⁰. Tra gli elementi più rilevanti si segnalirono: il mancato raccordo tra legislazione statale e fabbisogni delle amministrazioni regionali; l’assenza di un metodo ordinario di programmazione governativa e amministrativa; la carenza di un confronto copianificatorio e programmatico tra Stato centrale e governi regionali (il primo continuò a esercitare un forte potere di controllo nei confronti dei secondi), con il risultato di ostacolare una condivisione sistematica della raccolta e analisi dei fabbisogni, anche avvalendosi del contributo degli Enti locali di livello inferiore. Il permanere di modelli burocratici verticisti

sull’attuazione del regionalismo delineato in Costituzione e rimasto di fatto sospeso – operò un ampio trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle autonomie territoriali. Le Regioni, pur formalmente istituite già nel decennio precedente, ricevettero in concreto estese competenze mediante la soppressione di una serie di enti, aziende e organismi pubblici e il correlato trasferimento di funzioni dallo Stato agli enti territoriali, definendo al contempo un quadro generale di organizzazione, nonché le modalità e i tempi per l’effettiva assunzione delle nuove attribuzioni.

³⁰⁰ Gruppo di Studio Autonomie Locali e servizi sociali della lega regionale piemontese per i poteri e le autonomie locali. (1983). *Cinque anni dopo il DPR 616*, Torino: Prospettive assistenziali.

e settoriali, privi di una visione olistica, fu in parte riprodotto a livello regionale³⁰¹, con l'estremo effetto di un incremento della spesa pubblica non sempre accompagnato da processi di riqualificazione o da un sensibile miglioramento dei servizi erogati – per quanto, almeno nelle intenzioni, tali enti dovessero rispondere meglio alle esigenze territoriali. A ciò si aggiunse il frequente primato della decisione politica su quella tecnico-amministrativa, fenomeno che contribuì all'incapacità di sciogliere le contraddizioni organizzative; parallelamente, il gruppo dirigente locale manifestò difficoltà nel governare processi di innovazione, nella programmazione e nella formazione del personale.

In tale quadro riemerse, in maniera preponderante, la cosiddetta *questione provinciale*³⁰², cruciale nella definizione dell'architettura delle autonomie. L'impianto derivante dal DPR. 616/1977 presupponeva un assetto nel quale le Regioni assumessero il ruolo di *cabina di regia*, coordinamento e programmazione dei fabbisogni territoriali – nonché di analisi e interpretazione delle relative dinamiche – mentre i Comuni costituissero la sede di gestione ed erogazione dei fabbisogni (in particolare in materia educativa, formativa, sociale e urbanistica), oltre che di rilevamento quantitativo e qualitativo degli stessi. In tale visione la Provincia appariva dunque come un ente, *de facto*, superato e tendenzialmente prossimo all'abolizione: un'impostazione ripresa, decenni dopo, nel disegno della riforma costituzionale cosiddetta *Boschi-Renzi* (2014–2016) e, sul piano ordinario, nella cosiddetta *Legge Delrio*, L. 56/2014. Il DPR. 616/1977, d'altronde, promosse l'abolizione di diverse aziende pubbliche settoriali, con il riassorbimento di competenze e funzioni negli apparati degli Enti locali; un percorso che incontrò resistenze sia nella classe politica locale e sia nelle organizzazioni sindacali, oltreché tra il personale interessato, comprensibilmente poco favorevole al mutamento di regime contrattuale, in particolare in assenza di una riforma giuslavorista organica³⁰³.

Tale impianto fu poi messo in discussione a livello politico nazionale: si registrò un rilancio del livello provinciale e si ipotizzò la creazione di aziende speciali a scala intermedia. Questo indirizzo fu interpretato come un rischio di sovrapposizioni funzionali e di riverticalizzazione delle competenze, dinamica che il legislatore del 1977 mirava, nei

³⁰¹ *Ibidem*.

³⁰² Gruppo di Studio Autonomie Locali e servizi sociali della lega regionale piemontese per i poteri e le autonomie locali. (1983). *Cinque anni dopo il DPR 616*, Torino: Prospettive assistenziali.

³⁰³ *Ibidem*.

suoi intenti, a superare in favore di un’organizzazione più orizzontale tra Enti locali. La prospettiva più coerente appariva, dunque, non già il rilancio delle Province e la ricostituzione di aziende speciali, bensì la valorizzazione di ambiti sovracomunali funzionali – anche in forma associativa – capaci di garantire economie di scala e coerenza operativa, evitando duplicazioni e dispersioni³⁰⁴.

L’avvio concreto del regionalismo italiano si colloca nel ciclo 1968–1977³⁰⁵. Con la L. 108/1968, che disciplinò l’elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario, e con le prime elezioni del 1970, si passò per la prima volta dalla mera previsione costituzionale alla reale attuazione istituzionale dell’autonomia regionale. In quello stesso anno, la L. 281/1970, in materia di *Provvedimenti finanziari per l’attuazione delle Regioni*, pose le basi della finanza regionale, definendo il quadro dei trasferimenti erariali e degli strumenti di autonomia finanziaria allora disponibili, questo in un’ottica di progressiva responsabilizzazione della spesa e di prima perequazione tra territori. Il percorso trovò un punto di svolta proprio con il già citato DPR. 616/1977, strumento legislativo fondamentale, poiché *de facto*, trasferì in modo esteso funzioni amministrative dallo Stato alle autonomie territoriali, ridisegnando così il rapporto tra Regioni (indirizzo, programmazione e coordinamento) e Comuni (gestione dei servizi, anche in forma associata) e Stato centrale (controllo, verifica, indirizzo e programmazione unitaria). Il combinato disposto di queste

³⁰⁴ Gruppo di Studio Autonomie Locali e servizi sociali della lega regionale piemontese per i poteri e le autonomie locali. (1983). *Cinque anni dopo il DPR 616*, Torino: Prospettive assistenziali.

³⁰⁵ Il riferimento al 1968 concerne l’emanazione della L. 108/1968, che disciplinò l’elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario, segnando il primo passo effettivo verso l’attuazione del Titolo V della Costituzione. Il periodo 1968–1977 fu caratterizzato da forti tensioni sociali ed economiche e da profonde trasformazioni dell’ordinamento e della società, con l’avvio di importanti riforme in materia di famiglia (riforma del diritto di famiglia, 1975, legge sul divorzio, 1970), istruzione (interventi di riordino e ampliamento dell’obbligo scolastico), urbanistica (DM. 1444/1968; L. 865/1971, L. 10/1977) e, a ridosso dell’arco temporale considerato, sanità (istituzione del Servizio sanitario nazionale con L. 833/1978). Nello stesso frangente, l’Italia conobbe una più intensa integrazione con la Comunità Economica Europea (CEE) rispetto ai decenni precedenti.

Contestualmente, la cosiddetta *strategia della tensione* alimentò, in una parte significativa della classe politica (in particolare nell’area democristiana), un atteggiamento di cautela nei processi di devoluzione di competenze dallo Stato ai livelli territoriali: si temeva che amministrazioni locali governate da forze di sinistra potessero accrescere la propria autonomia al punto da disequilibrare gli assetti politico-istituzionali consolidatisi nel secondo dopoguerra, anche alla luce della collocazione euro-atlantica dell’Italia (adesione alla NATO nel 1949). In questo clima si collocano tappe decisive del regionalismo: la L. 281/1970 sulla finanza regionale, le prime elezioni dei Consigli regionali (1970) e, soprattutto, il DPR. 616/1977, che trasferì in modo esteso funzioni amministrative alle Regioni e agli Enti locali, consolidando l’attuazione del regionalismo delineato in Costituzione.

tappe – assetto elettivo, cornice finanziaria e riassetto delle competenze – inaugurerà un cantiere riformatore destinato a misurarsi, di lì a poco, con vincoli macroeconomici, esigenze di riqualificazione della spesa e tenuta organizzativa del sistema.

Proprio in tal senso, sul versante finanziario, le manovre dei primi anni Ottanta introdussero vincoli stringenti su spesa ed entrate degli enti territoriali, questo anche in ottica di dare una risposta agli aumenti strutturali del debito pubblico e alla crisi economica del 1973-1975 che nei fatti prima portò a un rallentamento e poi a un blocco della crescita economica del *sistema Italia*. I trasferimenti da Stato centrale a Enti locali, risultati inadeguati a compensare l'inflazione, il maggiore ricorso a tariffe e addizionali sul reddito da lavoro (IRPEF) nonché la compressione degli investimenti pubblici rischiarono di soffocare già sul nascere la finanza locale, situazione che determinò una ricentralizzazione *de facto* della programmazione e degli investimenti pubblici, questo in totale tensione con il disegno di ampio decentramento delineato proprio dal DPR. 616/1977 circa un decennio prima. Di qui il richiamo, ricorrente, a una riforma della finanza locale fondata su un'effettiva autonomia impositiva e su meccanismi di perequazione, accompagnata da un serio sforzo di riqualificazione della spesa, come la riduzione degli sprechi, la mobilità e riconversione del personale e la revisione degli assetti organizzativi³⁰⁶. Come si può notare, già all'indomani della regionalizzazione, le problematiche endemiche al sistema delle Regioni rilevate, risultano di particolare coerenza con quanto oggi, con metodi più affinati, digitali e dettagliati compiono e rilevano i vari *think-tank* in materia di PA come l'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani di Carlo Cottarelli o Tortuga o la Società Geografica Italiana. Questi rilevano la necessità per la PA di procedere a un consistente taglio degli sprechi, una razionalizzazione della spesa, un'implementazione della digitalizzazione, un consistente miglioramento di *performance* in relazione agli *stock di debito*, ai pagamenti e alla semplificazione burocratica, anche detta *deregulation*³⁰⁷.

³⁰⁶ Gruppo di Studio Autonomie Locali e servizi sociali della lega regionale piemontese per i poteri e le autonomie locali. (1983). *Cinque anni dopo il DPR 616*, Torino: Prospettive assistenziali.

³⁰⁷ Tortuga è un *think-tank* indipendente, descritto come un «*incubatore di idee e politiche per il futuro*». La sua nascita è legata all'iniziativa di giovani professionisti e ricercatori desiderosi di contribuire in modo rigoroso e concreto al dibattito pubblico e alle scelte politiche del Paese. Tortuga è stato fondato nel 2015. È formato dall'iniziativa volontaria di giovani ricercatori, studenti e professionisti del mondo dell'economia e delle scienze sociali. Il gruppo è composto da una rete di esperti, che attualmente conta circa 53 membri, attivi e sparsi tra l'Europa e il resto del mondo. Il *think tank* è nato con l'obiettivo primario di contribuire a un'Italia più equa, inclusiva e innovativa. La sua missione è guidata dal comune obiettivo di rendere il Paese capace di offrire

La legislazione regionale connessa alla riforma avanzò in modo diseguale in funzione dei singoli settori entro cui essa trovata progressivamente applicazione. In tal senso, tra le funzioni ereditate dallo Stato, a norma del DPR 616/1977 e dell'art. 117 Cost. vi furono anche quelle sociali, sanitarie, scolastiche, formative, educative e di politica lavorativa. Proprio in questi settori, le Regioni, a seconda dell'approccio scelto e del tipo di condivisione avanzata con gli enti comunali, raggiunsero *performance* disomogenee nell'attivazione ed erogazione dei servizi. Accanto a progressi in settori quali l'assistenza sociale, il riordino delle IPAB³⁰⁸, il diritto allo studio e la formazione professionale, rimasero

maggiori opportunità ai suoi cittadini, e di offrirle in maniera equa. Le sue proposte mirano esplicitamente a ridurre le disuguaglianze e a garantire strumenti efficaci per la mobilità sociale e il benessere collettivo. Tortuga si occupa di fornire analisi indipendenti e accessibili, unendo rigore metodologico e chiarezza espositiva sui temi economico-sociali più rilevanti. Gli ambiti tematici di intervento spaziano tradizionalmente dalla Pubblica Amministrazione all'istruzione e alla coesione sociale, settori nei quali ha accumulato esperienza e competenza per proporre soluzioni solide e realistiche.

Allo stesso modo L'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani è un *think tank* di rilievo nel panorama economico italiano, noto per la sua rigorosa analisi della finanza pubblica. È diretto dall'economista Carlo Cottarelli, ed è stato lanciato nel novembre 2017 con sede presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore. La missione principale dell'OCPI è incentrata su trasparenza e analisi dei conti pubblici con metodologia di *working paper* e commenti accessibili e approfonditi nonché sulla promozione di riforme pubbliche volte a maggiore efficienza e perequazione sociale. L'OCPI sostiene in generale una spesa pubblica snella, moderna e incentrata all'economia di mercato sia a livello centrale che locale. Infine, spesso si focalizza sull'efficienza della Pubblica Amministrazione e sulle criticità di bilancio.

Ultimo *think-tank* citato, seppur completamento diverso per storia e cultura rispetto ai due precedenti, nel tempo ha saputo adattarsi assumendo una forma simile, ovvero, la Società Geografica Italiana (SGI). Questa è una delle più antiche e prestigiose istituzioni scientifiche e culturali del Paese, riconosciuta come Ente morale e come associazione ambientalista. La Società è stata fondata a Firenze il 12 maggio 1867. La sua sede centrale si trova oggi a Roma. L'obiettivo originario della SGI era la promozione della cultura e delle conoscenze geografiche e la ricerca nel campo delle scienze naturali. Mentre la sua iniziale attività di viaggi ed esplorazioni, strettamente legata alla politica coloniale d'inizio Novecento, si chiuse definitivamente dopo la Seconda Guerra Mondiale, le sue finalità si sono evolute. Oggi, l'associazione persegue anche la tutela e valorizzazione del patrimonio paesaggistico. La Società non ha fini di lucro ed è aperta a tutti coloro che condividono i suoi obiettivi. La SGI svolge una vivace attività editoriale e di ricerca. Il suo prodotto più noto è il *Bollettino della Società Geografica Italiana*, una delle più antiche riviste accademiche di Geografia al mondo, la cui pubblicazione è ininterrotta dal 1868. La Società, a differenze dei precedenti due *think-tank* ha elaborato nel 2013 una proposta di riordino e riforma degli Enti locali e del regionalismo.

³⁰⁸ IPAB, ovvero, Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza, sono istituzioni pubbliche che, nel corso dei secoli, hanno tradizionalmente perseguito l'opera di assistenza ai poveri, agli anziani, ai minori e agli ammalati. Sebbene le origini delle IPAB siano antiche, la loro disciplina organica e l'obbligo di amministrazione pubblica furono formalizzati in Italia solo con la cosiddetta *Legge Crispi* nel 1890. Questa legge mirava a riorganizzare e secolarizzare il vasto patrimonio destinato alle opere di carità e beneficenza. La natura giuridica e operativa delle IPAB è stata radicalmente riformata all'inizio del XXI secolo. La Legge 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, ha imposto la loro trasformazione, al fine di modernizzare il

irrisolti i nodi di integrazione sociosanitaria e di coordinamento con le politiche culturali e dell’istruzione tra Regione, comuni e territori. L’istituzione delle USL, in questo senso, mise ancor di più in evidenza le questioni irrisolte di coerenza organizzativa con gli Enti locali. Questo dovuto da un lato la fragilità dell’impianto regionale in termini organizzativo-burocratici e dall’altra la permanenza di carenze nelle dotazioni organiche, nelle competenze e negli strumenti gestionali. In parallelo, si profilò l’esigenza di rinegoziare gli assetti contrattuali, rafforzare la formazione permanente e riallineare l’organizzazione comunale – talora ancora ancorata a logiche pre-riforma – a modelli più integrati, flessibili e orientati al risultato che, nei fatti, però mancavano ancora nelle neonate strutture burocratiche regionali, infatti, il periodo 1975-1985 fu un decennio di profonda spinta legislativa da parte delle Regioni, questo al fine di costituirsi non solo sotto il profilo costituente e statutario, ma anche sotto il profilo programmatorio e legislativo. È questo, infatti, il decennio in cui le Regioni legiferano in materia sociale, sanitaria, urbanistica, paesaggistica ed educativa.

In risposta a tali criticità, si fece strada l’idea di passare da sperimentazioni locali occasionali a una politica di sperimentazioni sistematiche. Ciò implicava il confronto strutturato tra esperienze, l’adozione di indicatori di valutazione anche qualitativi (accessibilità, coinvolgimento dell’utenza, riduzione degli sprechi, qualità informativa) e un sostegno attivo da parte di Stato, Regioni, università e centri di ricerca, nelle dimensioni tecniche, formative e finanziarie. La logica sottesa era quella dell’apprendimento istituzionale continuo: consolidare ciò che funziona, correggere gli scarti, diffondere le pratiche efficaci. Nel complesso, l’esperienza del quinquennio successivo al DPR. 616/1977 restituisce l’immagine di un *cantiere aperto*: un impianto riformatore ambizioso, capace di ridisegnare ruoli e responsabilità, ma esposto a resistenze organizzative, a vincoli finanziari

settore assistenziale. Le IPAB sono state obbligate a trasformarsi, entro il 30 settembre 2003, in due possibili tipologie di enti:

1. Aziende di Servizi alla Persona (ASP): Enti pubblici di nuovo diritto, strumentali delle Regioni, con finalità specifiche socioassistenziali e sociosanitarie;
2. Persone giuridiche di diritto privato senza scopo di lucro: Enti privati che continuano a perseguire la volontà dei fondatori.

Gli enti che hanno ereditato le funzioni delle IPAB (principalmente le ASP) continuano a operare nel settore dell’assistenza, ma con un approccio moderno e integrato nel sistema dei servizi sociali. I soggetti destinatari delle attività sono oggi gli anziani, i minori, i disabili, le persone svantaggiate a livello economico e sociale, e le famiglie. Riferimento in Gruppo di Studio Autonomie Locali e servizi sociali della lega regionale piemontese per i poteri e le autonomie locali. (1983). *Cinque anni dopo il DPR 616*, Torino: Prospettive assistenziali.

restrittivi e a una geografia istituzionale non sempre adeguata alla domanda di servizi. La traiettoria che ne derivò evidenziò l'esigenza di coerenza tra disegno istituzionale, capacità amministrativa, strumenti finanziari e metodi di programmazione e valutazione, affinché il decentramento non restasse dichiarato in astratto ma trovasse compiuta realizzazione nelle politiche e nei servizi.

Nel decennio 1987–1997, a fronte delle crescenti disomogeneità tra ordinamenti regionali e della difficoltà di preservare un adeguato livello di omogeneità nazionale in assenza di solide *leggi-cornice* statali, molte Regioni hanno approvato discipline tra loro eterogenee. In ambito sociosanitario ciò ha generato modelli organizzativi differenti – talora più orientati al mercato, talora più pubblicistici – con effetti diseguali sulla qualità e sulla misurabilità delle prestazioni; sul versante della pianificazione territoriale, si è sedimentato un mosaico normativo variegato per categorie tecnico-accademiche, principi ispiratori e modelli applicativi, con ricadute sulla tutela e sulla promozione dell'interesse pubblico.

Proprio in merito a questo ultimo aspetto, è possibile notare come oggi vi siano due modelli prevalenti di pianificazione urbanistico-territoriale: quella conformativa della proprietà e quella strutturale-governativa. Il primo modello trae origine dalla tradizione razionalista del Novecento e rispecchia l'orientamento della LUR. 1150/1942, il secondo, invece, tende a suddividersi in una componente strutturale, che analizza e organizza il territorio in chiave di programmazione e sviluppo, e una componente operativa, che realizza gli obiettivi di piano. Oggi, sulla base di questi due modelli, le regioni hanno sviluppato, localmente, varianti tipiche del proprio territorio, contribuendo così a una maggiore disomogeneità e frammentazione del quadro in materia di *governo del territorio*. Questa riflessione, inoltre, può essere estesa anche al tema della pianificazione paesaggistica che, non sempre, è connessa e interoperativa con quella urbanistico-territoriale, amplificando ulteriormente la scissione in tal senso.

Per ricomporre tale frammentazione, il legislatore statale è intervenuto con un fascio di *riforme di cornice: l'ordinamento delle autonomie locali* (L. 142/1990)³⁰⁹ e la

³⁰⁹ Repubblica italiana. (1990). *Legge 8 giugno 1990, n. 142 in materia di Ordinamento delle autonomie locali*. Roma: Gazzetta ufficiale.

disciplina generale del procedimento amministrativo (L. 241/1990)³¹⁰ hanno stabilito principi comuni d'azione; *nel servizio sanitario nazionale*, le deleghe della L. 421/1992, attuate con i D.Lgs 502/1992 e 517/1993, hanno aziendalizzato la rete, sostituendo le USL con le ASL, e riconfigurando un necessario controllo regionale, scelta questa che ha predisposto il terreno per i LEA, poi definiti con il DPCM. del 29 novembre 2001 e successivamente aggiornati con il DPCM. del 12 gennaio 2017³¹¹; *nella pubblica amministrazione e nel pubblico impiego*, il D.Lgs 29/1993 (poi confluito nel D.Lgs 165/2001, cosiddetto *Testo Unico del Pubblico Impiego, TUPI*), insieme ai D.Lgs 80/1998 e 387/1998, ha uniformato regole organizzative e rapporti di lavoro³¹²; *in materia di paesaggio e governo del territorio*, la cosiddetta *Legge Galasso* (L. 431/1985) e la L. 394/1991 sulle aree protette – fino al TU. D.Lgs 490/1999 e al successivo Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs 42/2004) – hanno rafforzato la cornice nazionale di tutela³¹³. Il riassetto delle funzioni amministrative è stato successivamente delineato dalle cosiddette *Riforme Bassanini* (L. 59/1997; L. 127/1997) e dal D.Lgs 112/1998³¹⁴, quindi, consolidato sul piano ordinamentale dal *Testo unico degli Enti locali* (D.Lgs 267/2000)³¹⁵. In parallelo, la finanza

³¹⁰ Repubblica italiana. (1990). *Legge 7 agosto 1990, n. 241 in materia di: Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*. Roma: Gazzetta ufficiale.

³¹¹ Repubblica italiana. (1992). *Legge 23 ottobre 1992, n. 421 in materia di Delega al governo in materia di razionalizzazione e revisione della disciplina in materia di sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale*. Roma: Gazzetta ufficiale. Repubblica italiana. (1992). *D.Lgs 30 dicembre 1992, n. 502 in materia di Riordino della disciplina in materia sanitaria*. Roma: Gazzetta ufficiale. Repubblica italiana. (1993). *D.Lgs 7 dicembre 1993, n. 5517 in materia di Modificazioni al D.Lgs 502/1992*. Roma: Gazzetta ufficiale. Repubblica italiana. (2001). *DPCM. 29 novembre 2001 in materia di Definizione dei livelli essenziali di assistenza*. Roma: Gazzetta ufficiale. Repubblica italiana. (2017). *DPCM. 12 gennaio 2017 in materia di Aggiornamento dei LEA*. Roma: Gazzetta ufficiale.

³¹² Repubblica italiana. (1993). *D.Lgs 3 febbraio 1993, n. 29, Razionalizzazione dell'organizzazione delle PA e revisione della disciplina del pubblico impiego*. Roma: Gazzetta ufficiale; ora confluito in Repubblica italiana. (2001). *D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165*; Repubblica italiana. (1998). *D.Lgs 31 marzo 1998, n. 80*; Repubblica italiana. (1998). *D.Lgs 29 ottobre 1998, n. 387*. Roma: Gazzetta ufficiale.

³¹³ Repubblica italiana. (1985). *Legge 8 agosto 1985, n. 431 in materia di Tutela delle zone di particolare interesse ambientale, (c.d. "legge Galasso")*. Roma: Gazzetta ufficiale. Repubblica italiana. (1991). *Legge 6 dicembre 1991, n. 394 in materia di Legge-quadro sulle aree protette*. Roma: Gazzetta ufficiale. Repubblica italiana. (1999). *D.Lgs 29 ottobre 1999, n. 490 in materia di Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*. Roma: Gazzetta ufficiale. Repubblica italiana. (2004). *D.Lgs 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio*. Roma: Gazzetta ufficiale.

³¹⁴ Repubblica italiana. (1997). *Legge 15 marzo 1997, n. 59 (Bassanini)*; Repubblica italiana. (1997). *Legge 15 maggio 1997, n. 127 (Bassanini-bis)*; Repubblica italiana. (1998). *D.Lgs 31 marzo 1998, n. 112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi a Regioni ed Enti locali*. Roma: Gazzetta ufficiale.

³¹⁵ Repubblica italiana. (2000). *D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (TUEL)*. Roma: Gazzetta ufficiale.

pubblica è stata presidiata da misure di contenimento (L. 662/1996)³¹⁶ e, più avanti, dal disegno del cosiddetto *federalismo fiscale* (L. 42/2009 con i D.Lgs 216/2010 e 68/2011)³¹⁷; mentre i LEP, pur previsti dall'art. 117, comma 2, lett. m, Cost. (introdotto dalla L. cost. 3/2001), hanno conosciuto un percorso di individuazione progressivo e ancora selettivo nelle diverse materie³¹⁸. Nel complesso, questo ciclo riformatore ha cercato di tracciare un minimo comune denominatore nazionale per procedure, organizzazione, tutele e *standard*, così da rendere confrontabili le politiche regionali e governabili gli esiti in termini di *performance* (LEA) e di livelli essenziali (LEP). Questo percorso si è reso necessario proprio in conseguenza del fatto che, superata la fase di cosiddetta *seconda regionalizzazione* e devoluzione delle materie alle Regioni, queste ultime, seppur inizialmente controllate dallo Stato centrale nella fase 1968-1977, successivamente, si sono mosse con maggiore autonomia delineando e tracciando percorsi tra loro profondamente eterogenei portando nei fatti a una sorta di degenerazione normativa e programmatica delle materie regionali ex art. 117 Cost. De facto, si può dunque dire che una sorta di *regionalismo differenziato* vi sia già essere, seppur non squisitamente sotto il profilo costituzionale, ma legislativo nelle singole materie di competenza regionale.

La delega di funzioni in materia di *governo del territorio* alle Regioni, attuata in modo massiccio con il DPR. 616/1977 del 24 luglio 1977, ha inciso profondamente sul paesaggio e sulla pianificazione urbana. Prima dell'istituzione e dell'effettiva operatività delle Regioni, l'intervento statale in materia urbanistica risultava incompleto e frammentario: alla L. 1150/1942 del 17 agosto 1942 (*Legge Urbanistica Nazionale, LUN*) si erano aggiunte discipline parziali o di taglio emergenziale – talora veicolate tramite decreti-legge – e integrazioni come la L. 765/1967 del 6 agosto 1967 (cd. *Legge Ponte*) e il DM. 1444/1968 del 2 aprile 1968 sugli *standard urbanistici*, senza però giungere a una riforma unitaria dell'intero sistema normativo in materia urbanistica. Seppur frammentato in logica temporale e teleologica da parte del legislatore nazionale, si può affermare che le norme

³¹⁶ Repubblica italiana. (1996). *Legge 23 dicembre 1996, n. 662, Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*. Roma: Gazzetta Ufficiale.

³¹⁷ Repubblica italiana. (2009). *Legge 5 maggio 2009, n. 42, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*. Roma: Gazzetta Ufficiale. Repubblica italiana. (2010). *D.Lgs 26 novembre 2010, n. 216, Determinazione dei fabbisogni standard*. Roma: Gazzetta ufficiale. Repubblica italiana. (2011). *D.Lgs 6 maggio 2011, n. 68, Autonomia di entrata delle Regioni e delle Province*. Roma: Gazzetta ufficiale.

³¹⁸ Repubblica italiana. (2001). *Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione* (art. 117, co. 2, lett. m — LEP). Roma: Gazzetta ufficiale.

profuse avessero comunque valenza e applicazione nazionale senza differenza territoriali. Con il decentramento del 1977, molte Regioni – spesso prive di una consolidata capacità tecnico-amministrativa e di una sensibilità ordinatrice maturata nel tempo – hanno esercitato le nuove funzioni in modo talora disorganico, collocando la tutela paesaggistica in posizione subordinata rispetto all’urbanistica, anziché come principio ordinante di rango primario, o in taluni casi subordinandolo a dinamiche legislative di matrice puramente politico-liberale, favorendo così nettamente le dinamiche di consumo di suolo e di *non-pianificazione* del territorio per mezzo di scelte di piani di coordinamento disomogenei e *ritagliate* sugli interessi di specifici *stakeholder*. La risultante frammentazione normativa, unita alla mancata adozione di una nuova legge quadro nazionale di principi sul *governo del territorio* (idonea a sostituire organicamente l’impianto del 1942 nell’ordinamento post-titolo V), ha indebolito così l’efficacia della pianificazione territoriale sin dalle sue prime stagioni regionali³¹⁹.

Un importante correttivo, sul versante della tutela paesaggistica, è giunto con la L. 431/1985 dell’8 agosto 1985, la cosiddetta *Legge Galasso*, già richiamata, che impose l’elaborazione dei piani paesistici regionali e rafforzò i vincoli su categorie di beni e aree; successivamente, il D.Lgs 42/2004 del 22 gennaio 2004, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in attuazione del nuovo art. 117 Cost. (come modificato dalla L. cost. 3/2001), ha stabilito in modo più stringente la copianificazione Stato-Regioni e il primato della tutela su usi e trasformazioni, dentro un riparto di competenze in cui la *tutela dell’ambiente e dell’ecosistema* è materia statale esclusiva, mentre il *governo del territorio*³²⁰ è materia concorrente³²¹. La giurisprudenza costituzionale consolidata ha poi chiarito che la pianificazione paesaggistica costituisce cornice vincolante per gli strumenti urbanistici regionali e locali. Questo aspetto di ermeneutica e teleologia, in particolare rispetto alla ventennale pregressa esperienza del regionalismo, è stato un grave indicatore dello stato

³¹⁹ Riferimenti e analisi critiche contenute in Settimi, S. (2012). *Paesaggio, Costituzione, Cemento: La battaglia per l’ambiente contro il degrado civile*. Torino: Einaudi Editore. e in Benevolo, L. (2013). *Il tracollo dell’urbanistica italiana*. Roma-Bari: Laterza. e in Salzano, E. (2020) [I ed. 1998]. *Fondamenti di urbanistica*. Bari-Roma: Laterza.

³²⁰ Barbieri, C. A. (2019). *L’autonomia differenziata delle Regioni nella materia del governo del territorio*. Torino: *Il Piemonte delle Autonomie*. Consultato il 5 settembre 2025. Riferimento sitografico: piemonteautonomie.it/autonomia-differenziata-delle-regioni-nella-materia-governo-del-territorio

³²¹ Riferimenti e analisi critiche contenute in Settimi, S. (2012). *Paesaggio, Costituzione, Cemento: La battaglia per l’ambiente contro il degrado civile*. Torino: Einaudi Editore. e in Benevolo, L. (2013). *Il tracollo dell’urbanistica italiana*. Roma-Bari: Laterza. e in Salzano, E. (2020) [I ed. 1998]. *Fondamenti di urbanistica*. Bari-Roma: Laterza.

di scostamento dai principi costituzionali da parte dell'azione regionale che, nei scopi ci sarebbe quello di meglio legiferare con adattamento alle peculiarità territoriale e di fornire migliore capacità di analisi, interpretazione e programmazione dei fabbisogni, ma che nei fatti si è spesso rilevata come un'azione più frammentata, disorganizzata e concentrata al soddisfacimento di interessi particolari e non massimali.

Sul piano fattuale, i dati relativi al consumo di suolo delineano un quadro preoccupante. Le ricostruzioni storiche mostrano una crescita di lungo periodo: dal 2,80% di superficie artificiale nel 1956 al 6,90% nel 2010. Rapporti più recenti, come quelli elaborati dell'ISPRA–SNPA, segnalano che, nonostante una lieve flessione tra 2006 e 2021, i processi di artificializzazione e impermeabilizzazione hanno mantenuto un ritmo elevato: nell'ultimo anno considerato, il suolo è stato perso al ritmo di 2,30 m²/s, per un consumo netto di 64,40 km² (circa 17,60 ha/giorno), tra i valori più alti dal 2012 a oggi³²². Le incidenze più elevate si registrano in alcune Regioni del Nord — in particolare Lombardia (circa 12,19%) e Veneto (circa 11,86%) — e in Campania (circa 10,57%). Regioni che tra l'altro risultano essere le principali fautrici e sostenitrici del *regionalismo differenziato*, eccezione fatta per la Campania. Questo incremento, che avviene soprattutto a danno delle aree agricole e naturali, non è riconducibile alla dinamica demografica (caratterizzata da un inverno demografico), ma riflette una *path-dependency*³²³ di scelte pianificatorie incrementalì e poco strutturali, spesso orientate all'espansione insediativa, alla speculazione edilizio-immobiliare, all'addensamento infrastrutturale e alla dispersione edilizia. Tali criticità si sono accentuate con l'eterogeneità normativa regionale seguita al DPR. 616/1977, laddove non sono stati assorbiti i deficit di capacità amministrativa, di coordinamento e di gerarchia delle fonti tra tutela paesaggistica e pianificazione urbanistica. Sempre in questo senso, come già descritto nel precedente capitolo, si può citare il caso del quadro normativo-urbanistico della Regione Lombardia, in cui a discapito del DPR 380/2001 TUE, *Testo Unico sull'Edilizia*, la città di Milano, su spinta regionale, da

³²² ISPRA. (2024). *Rapporto consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici – edizione 2024*. Roma: ISPRA. Riferimento sitografico: <https://www.snpambiente.it/notizie/temi/suolo/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2024/>.

³²³ Barbieri, C. A. (2019). *L'autonomia differenziata delle Regioni nella materia del governo del territorio*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie. Consultato il 5 settembre 2025. Riferimento sitografico: piemonteadautonomie.it/autonomia-differenziata-delle-regioni-nella-materia-governo-del-territorio

oltre un ventennio, ammette *standard urbanistici* ed edilizi ridotti in favore di crescenti dinamiche speculative di ordine edilizio e immobiliare.

Anche sotto questo profilo, dunque, le richieste di autonomia possono costituire un indicatore utile per valutare il rapporto tra le pretese di *differenziazione*³²⁴ avanzate dalle Regioni, il loro livello di *accountability* e la reale capacità di incidere in modo efficace sugli obiettivi nazionali, obiettivi che, peraltro, in assenza di una legge quadro unitaria risultano difficilmente misurabili e coordinabili. Dall'analisi delle domande di *differenziazione* emerge, infatti, come Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto richiedano, in materia di *governo del territorio* – e quindi con riferimento diretto al sistema ambiente-urbanistica-paesaggio, cosiddetto *trittico*³²⁵ – una maggiore autonomia, arrivando in alcuni casi a includere anche la salvaguardia e la tutela dei beni culturali e paesaggistici, senza tuttavia specificare se tale differenziazione debba avvenire in *melius* o in *peius*.

Questa genericità risulta particolarmente critica se letta alla luce di fenomeni urbanistici ormai strutturali, quali la *gentrification* e l'*urban sprawl*, che stanno producendo effetti rilevanti sia sul diritto alla casa sia sul rispetto degli *standard urbanistici* minimi di cui al DM. 1444/1968 e agli *standard edilizi* di cui al DM. Sanità 5 luglio 1975, con evidenti ricadute sulla qualità dell'abitare e sulla dotazione di servizi³²⁶. In tale contesto, l'assenza

³²⁴ Barbieri, C. A. (2019). *L'autonomia differenziata delle Regioni nella materia del governo del territorio*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie. Consultato il 5 settembre 2025. Riferimento sitografico: piemonteauteonomie.it/autonomia-differenziata-delle-regioni-nella-materia-governo-del-territorio

³²⁵ Settimi, S. (2012). *Paesaggio, Costituzione, Cemento: La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*. Torino: Einaudi Editore.

³²⁶ Il riferimento in questo caso è alla riforma del Testo Unico dell'Edilizia, DPR. 380/2001 smi., varata con il DL. 69/2024 del 29 maggio 2024, cosiddetto *Decreto Salva-Casa*, convertito in L. 105/2024 del 24 luglio 2024. Tale *Decreto Salva-Casa* si pone in evidente frizione con il DM. Sanità 5 luglio 1975 e con l'articolo 32 della Costituzione poiché, nel consentire la sanatoria di unità immobiliari prive dei requisiti minimi di altezza, superficie e aero-illuminazione, come originariamente previsti dal DM del 1975, opera un arretramento sostanziale dei livelli essenziali di tutela della salute, trasformando uno *standard sanitario* inderogabile in un parametro flessibile subordinato alle esigenze del mercato immobiliare. Il *Decreto Salva-Casa* opera, dunque, una radicale mercificazione del diritto alla casa e alla salute, trasformandolo da ambiente salubre a mero bene transitorio. La teleologia a fondamento del presente dispositivo è dunque quello di favorire apertamente gli *stakeholder* del settore immobiliare in termini di rendita fonciaria e immobiliare. È bene rilevare che questo *Decreto Salva-Casa* nasce dalle istanze della città di Milano e della Regione Lombardia, particolarmente affette da dinamiche immobiliariste e speculative e in cui sia la Regione sia il Comune stessi sono già intervenute in maniera estensiva in favore di tali soggetti (l'offerta) a scapito dei consumatori-cittadini (la domanda).

di un chiaro inquadramento nazionale in materia di *governo del territorio*, perequazione urbanistica e rigenerazione urbana – oggi affrontate prevalentemente attraverso interventi settoriali e frammentati, spesso affidati a programmi straordinari o a misure emergenziali – rischia di essere ulteriormente aggravata da un assetto differenziato delle competenze, ampliando le disomogeneità territoriali già esistenti, come si potrebbe delineare successivamente all’attivazione reale del *regionalismo differenziato*³²⁷.

A ciò si aggiunge il tema, strettamente connesso, dei *Livelli Essenziali delle Prestazioni territoriali*, che nel *governo del territorio* si traducono, in concreto, nella garanzia di *standard minimi* di qualità urbana, accessibilità ai servizi, dotazioni infrastrutturali e condizioni abitative dignitose. In assenza di una loro compiuta definizione e di un sistema di finanziamento stabile, fondato anche su meccanismi strutturali di recupero e redistribuzione della rendita urbana, l’autonomia differenziata rischia di operare su basi già diseguali, lasciando alle singole Regioni la gestione di processi di trasformazione urbana profondamente condizionati dalle capacità fiscali locali e dalle dinamiche del mercato immobiliare. Dinamica che tra l’altro è già ampiamente osservabile e rilevabile nelle principali grandi città italiane e nelle principali regioni, in particolare proprio in quelle che più di tutte si fanno promotrici del *regionalismo differenziato*.

In questo quadro si inserisce anche il ruolo, per molti aspetti ambivalente, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che ha rappresentato, negli ultimi anni, il principale strumento di finanziamento delle politiche di rigenerazione urbana, di *housing* sociale, di infrastrutturazione e di riqualificazione dei servizi territoriali. Il PNRR ha introdotto una massa rilevante di risorse, ma con un carattere marcatamente temporaneo, vincolato a *milestone* e *target* europei e a un orizzonte di spesa definito. L’eventuale sovrapposizione tra autonomia differenziata – di cui, peraltro, il PNRR costituisce uno degli impegni assunti in sede europea³²⁸ – e l’utilizzo strutturale delle risorse straordinarie apre dunque un nodo critico: da un lato, il rischio che le diseguaglianze territoriali vengano solo

Repubblica italiana. (2024). *Decreto-legge del 29 maggio 2024, n. 69, convertito in Legge del 24 luglio 2024, 105 in Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica*. Roma: Gazzetta ufficiale.

³²⁷ Barbieri, C. A. (2019). *L’autonomia differenziata delle Regioni nella materia del governo del territorio*. Torino: Il Piemonte delle Autonomie. Consultato il 5 settembre 2025. Riferimento sitografico: piemontearonomie.it/autonomia-differenziata-delle-regioni-nella-materia-governo-del-territorio

³²⁸ Viesti, G., Chiapperini, F., & Montenegro, S. (2022). *Le città italiane e il PNRR*. Urban@it. Consultato il 10 maggio 2025. Riferimento sitografico: urbanit.it/wp-citta-e-pnrr-viesti-chiapperini-montenegro-1-1.pdf

temporaneamente compensate attraverso fondi eccezionali; dall'altro, la possibilità che, esaurito il ciclo del PNRR, le Regioni dotate di maggiore capacità fiscale e amministrativa riescano a sostenere autonomamente i processi di trasformazione, mentre le altre restino prive di strumenti finanziari adeguati.

In realtà, come osservabile, per esempio, nel caso degli studentati universitari, ciò che si può rilevare è che molte Regioni, incapaci di rispettare la programmazione temporale del PNRR nei termini della realizzazione delle opere, hanno di fatto esternalizzato tale servizio essenziale a soggetti privati, in particolare a operatori del settore *real estate* che, a fronte di un aumento quantitativo dell'offerta di posti letto, non hanno tuttavia determinato alcuna effettiva calmierizzazione dei prezzi, continuando ad alimentare una dinamica strutturale di carenza dell'offerta e di inflazione dei costi dell'abitare. Di fatto, le Regioni – e in particolare la Regione Lombardia – hanno redistribuito circa 1,40 miliardi di euro³²⁹ destinati ai cosiddetti *studentati* nelle mani degli *stakeholder* del settore immobiliare, senza ottenere benefici tangibili né per la popolazione universitaria, in particolare quella a basso reddito, né per le università, che continuano a trovarsi in una cronica carenza di posti letto, né per la città, poiché i processi di rigenerazione urbana attivati su partenariato pubblico-privato o su iniziativa privata si sono dimostrati, soprattutto nel contesto meneghino, fortemente orientati alla gentrificazione urbana. Un paradosso che è anche conseguenza di politiche urbanistiche locali che consentono di equiparare la programmazione dell'Edilizia Residenziale Sociale a quella dell'Edilizia Residenziale Universitaria, favorendo così un'ulteriore alterazione sia degli obiettivi dei piani di governo del territorio sia degli esiti collettivi delle trasformazioni urbane³³⁰.

Le proposte regionali, così come oggi formulate, non chiariscono infatti se e in che modo l'autonomia rafforzata possa essere utilizzata per governare tali processi in

³²⁹ Il Post. (2025, 27 novembre). *In Italia ormai gli studentati a prezzi accessibili sono rarissimi. Sempre più strutture sono gestite da privati perché gli Enti locali non hanno le risorse per costruirle o gestirle, e il PNRR non ha migliorato le cose.* Consultato il 01 dicembre 2025. Riferimento sitografico: www.ilpost.it/2025/11/27/studentati-italia/

³³⁰ Il Post. (2025, 27 novembre). *In Italia ormai gli studentati a prezzi accessibili sono rarissimi. Sempre più strutture sono gestite da privati perché gli Enti locali non hanno le risorse per costruirle o gestirle, e il PNRR non ha migliorato le cose.* Consultato il 01 dicembre 2025. Riferimento sitografico: www.ilpost.it/2025/11/27/studentati-italia/

chiave redistributiva ed equitativa, integrando in modo strutturale le politiche ordinarie con quelle straordinarie del PNRR, piuttosto che per assecondare dinamiche di valorizzazione fondata spesso scollegate dagli interessi sociali, come dimostra, in maniera emblematica, il caso di Milano.

Nel complesso, il quadro che ne emerge impone l'adozione di un intervento organico di riforma, articolato lungo precise linee normative di razionalizzazione, come tra l'altro già ampiamente rilevato dalla bibliografia accademica del settore urbanistico-territoriale. In questo senso si propone:

- *Adozione di una legge quadro nazionale sui principi fondamentali del governo del territorio.* Questa idonea ad aggiornare in modo sistematico l'impianto della legge urbanistica del 1942, a uniformare gli *standard urbanistici* sull'intero territorio nazionale, superando le distorsioni prodotte dalla frammentarietà giuridica intervenuta tra il 2003 (*Condono II*) e il 2024 (*Decreto Salva-Casa*), e a introdurre obiettivi quantitativi vincolanti di riduzione del consumo di suolo, in coerenza con gli orientamenti dell'Unione Europea verso il *net land take zero* al 2050;
- *Obbligo di integrazione strutturale tra pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica a tutte le scale.* Questo mediante: a) la definizione univoca, a livello legislativo statale, dei concetti di urbanistica, territorio, paesaggio e ambiente, con relativa classificazione per ambiti e scale di intervento; b) l'inclusione sistematica di tali ambiti all'interno della materia del *governo del territorio*; c) l'adozione di una legge quadro statale che definisca puntualmente l'ambito della potestà legislativa regionale, le modalità di esercizio della funzione normativa e l'assetto minimo uniforme degli strumenti di pianificazione e di *governo del territorio*;
- *Rafforzamento obbligatorio delle sedi di copianificazione tra Stato e Regioni.* Con particolare riferimento alle conferenze dei servizi e agli strumenti di coordinamento interistituzionale, attraverso una riorganizzazione funzionale delle Soprintendenze e una ridefinizione dei rapporti tra amministrazioni statali e regionali, finalizzata a garantire procedimenti decisionali unitari, tempi certi e livelli omogenei di tutela, salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici e culturali;

- *Istituzione di un sistema strutturale di capacity building amministrativo a livello regionale e locale.* Questo comprensivo del rafforzamento delle professionalità tecniche, della standardizzazione delle basi dati territoriali e dell'adozione obbligatoria di sistemi di valutazione integrata e univoci per tutto il territorio nazionale, accompagnato da meccanismi vincolanti di monitoraggio e di *accountability* degli esiti, così da assicurare che la differenziazione territoriale si traduca in effettivo miglioramento delle prestazioni e non in diseguaglianze di tutela, anche attraverso l'uso di piattaforme unificate per la rendicontazione, il monitoraggio, l'avvio delle opere, la raccolta e l'analisi dei dati nonché di processi amministrativi e di indirizzo *data-driven* e per la piena attuazione della transizione digitale.

Le linee di intervento sopra enunciate risultano, peraltro, pienamente coerenti con i principi da ultimo ribaditi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024, la quale ha chiarito come il procedimento di attuazione *dell'autonomia differenziata* non possa prescindere che dalla previa determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, dalla sostenibilità finanziaria degli assetti devolutivi, dal rispetto dei meccanismi di perequazione di cui all'art. 119 Cost. e da un effettivo equilibrio tra Stato e Regioni nel procedimento di formazione delle intese. In tale prospettiva, l'introduzione di una legge quadro nazionale sul *governo del territorio*, il rafforzamento delle sedi di copianificazione, il riassetto delle funzioni statali di tutela e l'obbligo di un sistematico *capacity building* amministrativo si configurano non come opzioni discrezionali, ma come condizioni strutturali di legittimità costituzionale di qualsiasi forma di differenziazione in materia urbanistica, paesaggistica e ambientale, pena la trasformazione dell'autonomia in fattore di diseguaglianza territoriale e di compressione dei diritti sociali.

3.7 IL FEDERALISMO FISCALE, LA FINANZA REGIONALE E I LEA-LEP

Le *pre-intese* sull'autonomia differenziata hanno evidenziato la necessità di subordinare l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia a una chiara e preventiva determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni³³¹.

Nel dibattito pubblico e dottrinale ventennale, diverse forze politiche e numerosi studiosi hanno espresso forti criticità e rilievi verso le modalità proposte di attuazione del *regionalismo differenziato*, nel periodo corrente, l'attenzione è rivolta alle cosiddette *pre-intese*. Tra gli elementi basilari delle suddette critiche, vi è il paventamento di un possibile indebolimento dei principi di unità e indivisibilità della Repubblica³³², il cui principale riferimento è all'art. 5 Cost., nonché di messa in crisi dei principi di solidarietà e perequazione tra aree del Paese. Tra gli argomenti più controversi rilevati dal dibattito vi è il *residuo fiscale*³³³, ossia la differenza tra le entrate tributarie imputate ai contribuenti residenti in un territorio e la spesa pubblica ivi allocata ed espressa in erogazione di servizi pubblici. L'epistemologia settoriale, sia urbanistico-economica e sia giurisprudenziale, hanno osservato che tale indicatore risulta di molteplice valenza sul mero piano metodologico:

- Le regioni che contribuiscono in misura maggiore al gettito fiscale sono in ordine Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto³³⁴, le quali avanzano

³³¹ Costituzione della Repubblica italiana, art. 117, co. 2, lett. m (determinazione dei LEP); Repubblica italiana. (2009). *Legge 5 maggio 2009, n. 42: Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*. Roma: Gazzetta ufficiale; Repubblica italiana. (2022). *Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 791–804: LEP: definizione; Cabina di regia*. Roma: Gazzetta ufficiale; Repubblica italiana. (2024). *Legge 26 giugno 2024, n. 86: Autonomia differenziata ex art. 116, co. 3*. Roma: Gazzetta ufficiale.

³³² Art. 5 Cost. e riferimento contenuto anche in Biz, A. (2025). *L'Autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli Studi di Padova.

³³³ Come riportato in Arcano, R., Capacci, A., & Galli, G. (2024, 13 luglio). *Cosa prevede davvero la legge sull'autonomia differenziata è perché è tanto controversa*. Milano: Osservatorio CPI. Riferimento sitografico: [ocpi-pubblicazioni-cosa-prevede-davvero-la-legge-sull-autonomia-differenziata-e-perche-e-tanto-controversa](#), il *residuo fiscale* banalmente, altro non è che la differenza tra spese ed entrate di un dato territorio. Se il residuo fiscale è positivo la regione spende più risorse di quelle incamerate, viceversa se è negativo. Nel primo caso, dunque, la regione riceve maggiori trasferimenti dallo Stato centrale. In caso di residuo negativo, la regione contribuisce in maggiore misura al saldo del bilancio pubblico e/o ai trasferimenti ad altre regioni.

³³⁴ Arcano, R., Capacci, A., & Galli, G. (2024, 13 luglio). *Cosa prevede davvero la legge sull'autonomia differenziata è perché è tanto controversa*. Milano: Osservatorio CPI. Riferimento sitografico: [ocpi-pubblicazioni-cosa-prevede-davvero-la-legge-sull-autonomia-differenziata-e-perche-e-tanto-controversa](#)

considerevoli pretese nella volontà di conservare il proprio territorio il maggiore gettito. Si tratta, inoltre, delle regioni che hanno già uno stato avanzato nel procedimento di differenziazione regionale;

- I territori con redditi pro capite più elevati esprimono fisiologicamente un maggior gettito fiscale³³⁵, la spesa statale, però, è indirizzata direttamente agli individui e non ai singoli territori, rendendo *de facto* da un lato problematica una reale e precisa misurazione dei residui fiscali, dall'altro, inconsistenti sul piano accademico le pretese delle suddette regioni di conservare il maggiore gettito fiscale sul proprio territorio³³⁶;
- Le regioni con *residui fiscali* prettamente negativi, pertanto, contribuiscono in misura maggiore sia al saldo del bilancio pubblico nazionale e sia, in alternativa, ai trasferimenti di solidarietà verso le regioni con indicatori finanziari peggiori;
- Le regioni con *residui fiscali* prettamente positivi, pertanto, ricevono dallo Stato centrale maggiori trasferimenti o, in alternativa, ricevono maggiori trasferimenti di solidarietà dalle regioni con indicatori finanziari migliori;

In questa prospettiva, qualsiasi considerazione sul *residuo fiscale* deve pertanto considerare il *principio di uguaglianza sostanziale* il cui fondamento è individuabile nell'articolo 3 della Costituzione³³⁷, così come del principio di progressività del sistema tributario rilevabile nell'articolo 53 della Costituzione³³⁸. La *perequazione fiscale*³³⁹, dunque

³³⁵ Il cosiddetto principio della *progressività fiscale*, come illustrato nell'ex art. 53 Cost.

³³⁶ Biz, A. (2025). *L'Autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli Studi di Padova.

³³⁷ Costituzione della Repubblica italiana, art. 3, co. 2: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'egualanza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

³³⁸ Costituzione della Repubblica italiana, art. 53: «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività».

³³⁹ Diverse considerazioni potrebbero essere svolte sul concetto di perequazione nei suoi differenti ambiti di applicazione; nel caso specifico, quello fiscale, esso presenta non pochi punti di contatto con la perequazione urbanistica. Se la prima mira a garantire il pieno soddisfacimento dei fabbisogni, preservando l'interesse generale e l'equilibrio della finanza pubblica, così da assicurare l'adempimento dell'utilità pubblica, la seconda è orientata a finalità analoghe nel governo del territorio e nella regolazione delle rendite foniarie, indirizzando — attraverso gli strumenti della pianificazione (piani) e della standardizzazione (*regolamenti edilizi*, norme tecniche di attuazione, indici, ecc.) — meccanismi premiali che favoriscano una più equa redistribuzione dei servizi nello

costituisce lo strumento ordinamentale per garantire equità orizzontale nell'accesso ai servizi essenziali, a prescindere dal luogo di residenza³⁴⁰, ed è indirettamente richiamato dalla Carta costituzionale. Tale principio si rende utile nei termini di attuazione del federalismo fiscale poiché il territorio italiano risulta, sotto il profilo dell'erogazione dei servizi, dall'attuazione del cosiddetto *secondo regionalismo* in poi, particolarmente frammentato, sia in senso geografico e sia in senso socioeconomico, infatti, sono osservabili dicotomie tra Nord e Sud e tra aree metropolitane-aree urbane e aree interne che proprio a partire dal periodo 1977-1987 hanno evidenziato un peggioramento, rispetto al ventennio precedente, quello in cui l'intervento dello Stato era molto più diretto e marcato, anche per mezzo di strutture strumentali come la *Cassa del Mezzogiorno*. Quest'ultima, in un certo senso, si poteva considerare già al tempo come uno strumento di perequazione economico-territoriale, benché la storia abbia dimostrato che lo stesso, seppur valido nel principio, rimase molto limitata dall'opportunismo politico. In conseguenza di queste considerazioni, si può dunque considerare l'Italia come un Paese a *due velocità*, ed è proprio in questo meccanismo che la perequazione fiscale si inserisce.

Utile in questo caso può essere riportare i residui fiscali delle singole regioni italiane, qui di seguito l'opportuna tabella:

REGIONE	SPESA PRIMARIA [€/pro capite]	ENTRATE [€/pro capite]	RES. FISCALE [€/pro capite]
Piemonte	13.959,00	14.744,00	-785,00
Valle d'Aosta	23.905,00	18.080,00	5.825,00
Lombardia	13.212,00	18.080,00	-5.662,00
Prov. Aut. Bolzano	21.044,00	17.689,00	3.355,00
Prov. Aut. Trento	21.700,00	20.902,00	798,00

spazio urbano e una piena accessibilità ai servizi pubblici. Anche in questo senso si esprime appieno il forte legame tra urbanistica e giurisprudenza (in particolare amministrativa e costituzionale) nella tutela dei valori di unità e integrità.

³⁴⁰ Repubblica italiana. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione della Repubblica italiana*, art. 117, co. 2, lett. m. Roma: Gazzetta ufficiale. Repubblica italiana. (2009). *Legge 5 maggio 2009, n. 42: Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*. Roma: Gazzetta ufficiale; Repubblica italiana. (2022). *Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 791–804: LEP: definizione; Cabina di regia*. Roma: Gazzetta ufficiale.

Veneto	12.697,00	15.040,00	-2.342,00
Friuli-Venezia Giulia	14.957,00	15.678,00	-721,00
Liguria	15.132,00	14.554,00	578,00
Emilia-Romagna	14.078,00	16.864,00	-2.786,00
Toscana	13.865,00	14.420,00	-554,00
Umbria	14.332,00	12.508,00	1.824,00
Marche	13.702,00	12.981,00	784,00
Lazio	14.185,00	16.887,00	-2.702,00
Abruzzo	14.344,00	11.416,00	2.928,00
Molise	14.646,00	10.058,00	4.587,00
Campania	11.673,00	8.873,00	2.800,00
Puglia	12.262,00	9.062,00	3.200,00
Basilicata	15.405,00	10.224,00	5.181,00
Calabria	12.941,00	8.634,00	4.307,00
Sicilia	11.782,00	8.867,00	2.916,00
Sardegna	13.550,00	10.379,00	3.178,00
Nord	13.925,00	16.856,00	-2.931,00
Centro	14.035,00	15.296,00	-1.261,00
Sud e Isole	12.400,00	9.222,00	3.178,00

Tabella 3: *Residui fiscali al netto della spesa per interessi – valori pro capite.* 2024. Elaborazione OCPI. Cosa prevede davvero la legge sull'autonomia differenziata e perché è tanto controversa. Fonte: banca d'Italia. (2020, 22 novembre). *L'economia delle regioni italiani.* Dati riferiti al 2019 e ultimi disponibili.

Dalla tabella soprastante emergono alcune osservazioni che, nel quadro generale della presente ricerca, consentono di rafforzare e dettagliare ulteriormente le considerazioni svolte nel capitolo 5 – relativo alla proposta di riforma delle regioni italiane avanzata dalla Società Geografica Italiana – e nel capitolo 6 dedicato alle conclusioni, in particolare per quanto riguarda i seguenti aspetti:

- *Differenze tra Nord e resto del Paese.*

Le regioni del Nord Italia evidenziano entrate pro-capite maggiori di circa

1.560,00 € rispetto al corrispondente valore delle regioni del Centro Italia.

Si tratta di una differenza rilevante, ma non così marcata come nel caso del

Sud Italia e delle Isole, dove le entrate pro-capite si fermano a circa 9.222,00 €;

- *Asimmetrie tra regioni a statuto speciale del Nord e resto del Nord.*

Le regioni a statuto speciale del Nord Italia – Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Bolzano e Provincia autonoma di Trento, con l'eccezione del Friuli-Venezia Giulia – mostrano livelli medi di spesa pro-capite pari a 22.216,00 €, mentre le entrate pro-capite (comprese anche dei trasferimenti dallo Stato) ammontano mediamente a 18.890,00 €. Ne deriva un residuo fiscale pro-capite positivo pari a 3.326,00 €, un valore piuttosto consistente se confrontato con le medie del Nord a statuto ordinario, dove la spesa pro-capite non supera mediamente i 13.925,00 €, le entrate pro-capite si attestano intorno a 16.856,00 € e il residuo fiscale pro-capite è negativo, con un maggiore contributo allo Stato centrale e al Fondo di solidarietà pari a -2.931,00 €. Il confronto diventa ancora più gravoso se rapportato ai valori della Sicilia e della Sardegna, anch'esse regioni a statuto speciale, i cui livelli di spesa pro-capite risultano sostanzialmente allineati a quelli medi delle quindici regioni a statuto ordinario (12.806,00 €), a fronte di un valore medio del Sud e Isole pari a 12.400,00 € pro-capite;

- *Divario tra regioni a statuto speciale del Nord e del Sud.*

Rispetto al precedente punto, la situazione risulta ancora più critica se si confrontano le entrate pro-capite medie delle regioni a statuto speciale del Nord Italia (18.890,00 €) con la media delle regioni a statuto speciale del Sud Italia (9.623,00 €): si osserva una disparità prossima al 100%, nel senso che le prime dispongono di entrate quasi doppie rispetto alle seconde. Al contempo, il dato relativo alle regioni a statuto speciale del Sud è pressoché allineato con la media complessiva di Sud e Isole (9.222,00 € pro-capite). Il medesimo confronto, condotto fra le medie pro-capite delle regioni a statuto ordinario del Nord e del Centro, restituisce differenze pari rispettivamente a 2.034,00 € e 3.597,00 €, valori anch'essi significativi se rapportati ai principali indicatori territoriali e socioeconomici;

- *Sperequazioni territoriali interne al sistema regionalista.*

Alla luce dei punti precedenti, si evidenzia una sperequazione economico-finanziaria rilevante tra le regioni a statuto speciale del Nord e le regioni a statuto ordinario del Nord, nonché tra le prime e le regioni a statuto speciale del Sud (Sicilia e Sardegna) e, più in generale, tra Nord e Sud. Tale squilibrio è particolarmente marcato sul versante delle entrate pro-capite. Sotto il profilo della spesa pro-capite, invece, i valori risultano relativamente omogenei tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale del Sud Italia (da un minimo di 11.673,00 € pro-capite in Campania a un massimo di 15.405,00 € in Basilicata), mentre le regioni a statuto speciale del Nord mostrano valori notevolmente più elevati, con una varianza compresa tra 23.905,00 € pro-capite in Valle d'Aosta e 21.044,00 € pro-capite nella Provincia autonoma di Bolzano.

Relativamente a quanto fin qui illustrato, appare dunque difficilmente giustificabile – specie se si considera la complessità territoriale e geografica, l'ampiezza della popolazione, la struttura e l'articolazione del tessuto produttivo, il numero e la complessità delle prestazioni erogate, nonché le differenze sociali ed economiche – una sperequazione così marcata tra il Nord a statuto speciale e il resto d'Italia, in particolare se raffrontata ai valori del Sud a statuto speciale. Ciò emerge con chiarezza confrontando le entrate pro-capite delle regioni a statuto speciale del Nord (con un massimo di 20.902,00 € nella Provincia autonoma di Trento) con quelle delle regioni a statuto speciale del Sud (dove il valore più elevato è rappresentato dai 10.379,00 € della Sardegna): una differenza prossima al doppio, difficilmente sostenibile alla luce dei presupposti di uno Stato che si vuole sì regionalista, ma anche – e soprattutto – unitario.

In questo quadro pesano in misura determinante i trasferimenti dallo Stato centrale alle regioni a statuto speciale. La divergenza dei valori risulta difficilmente accettabile anche – e ancor più – se confrontata con le regioni a statuto ordinario, il cui contributo all'economia e al bilancio nazionale è complessivamente superiore rispetto a quello delle regioni a statuto speciale.

Alla luce di queste considerazioni, i quesiti di fondo che si pongono riguardano la tenuta e la coerenza dell'attuale impianto regionalista: ha ancora senso, in un contesto di finanza pubblica sempre più vincolata, promuovere ulteriormente il *regionalismo differenziato*? Tale strumento è davvero in grado di rafforzare l'architettura costituzionale regionalista o rischia, al contrario, di accentuarne le disuguaglianze interne? E, soprattutto, ha ancora una giustificazione sostanziale il mantenimento delle regioni a statuto speciale che, nei fatti, sembrano sempre più configurarsi come contenitori di sperequazione piuttosto che come leve di innovazione, di sviluppo territoriale specifico o di effettiva tutela delle peculiarità socio-antropologiche dei territori cui si riferiscono?

Nel modello di *federalismo fiscale* delineato dalla L. 42/2009³⁴¹, come previsto dalla riforma del Titolo V e in attuazione dell'art. 119 Cost.³⁴², il legislatore ha proposto l'istituzione del *Fondo di perequazione fiscale*, ovvero, il meccanismo volto a ridurre i divari territoriali tra fabbisogni *standard* e capacità fiscale degli enti, garantendo così l'uniforme erogazione dei livelli essenziali e, più in generale, la coesione economico-sociale.

Essenziale nella creazione del suddetto fondo, però, è l'individuazione di opportuni strumenti di *accountability*, quali la *standardizzazione* della spesa e i livelli essenziali, questo anche ai fini degli *audit*. L'individuazione di tali strumenti risultava dunque preminente ed elemento imprescindibile, se non addirittura *conditio sine qua non*, ai fini della collaterale attivazione dell'autonomia differenziata sancita dall'art. 116 comma terzo della Costituzione³⁴³. Fondamentale in questo senso era anche il superamento del sistema basato sull'indicatore della *spesa storica*. Un sistema in cui le risorse statali attribuite alle Regioni sono ripartite in base a quanto i singoli Enti hanno speso in passato, talora premiando livelli di spesa elevati indipendentemente dall'efficienza.

In alternativa alla spesa storica, il legislatore ha dunque previsto una nuova modalità di allocazione delle risorse, basata, come già preannunciato, sui *costi standard*. Un sistema che guida la distribuzione delle risorse non già in funzione di quanto si è speso in passato, bensì in relazione alle attività effettivamente svolte o programmate, secondo

³⁴¹ Repubblica italiana. (2009). *Legge 5 maggio 2009, n. 42: Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*. Roma: Gazzetta ufficiale.

³⁴² Costituzione della Repubblica italiana, art. 119.

³⁴³ Costituzione della Repubblica italiana, art. 116, co. 3.

un'impostazione che privilegia efficienza ed equità distributiva. A tale logica si affiancano i *fabbisogni standard*, intesi come parametri di stima del fabbisogno dell'ente che incorporano peculiarità territoriali, struttura demografica e caratteristiche dei servizi erogati.³⁴⁴

3.7.1 SPESA STORICA E SPESA STANDARD

La spesa *standard* deriva dall'applicazione dei *coefficienti di riparto* connessi ai *fabbisogni standard* e all'*aggregato di spesa* – quest'ultimo tradizionalmente calcolato in chiave di *spesa storica* – e rappresenta la spesa necessaria in condizioni ottimali di efficienza, considerando l'insieme dei fattori che concorrono al costo complessivo del servizio. Si tratta, a tutti gli effetti, di un considerevole cambio di paradigma della finanza decentrata: potrebbe dunque segnare la chiusura della lunga stagione della spesa storica con i relativi margini di spreco e inefficienza. Tale passaggio, tuttavia, è compiuto solo se i Livelli essenziali delle prestazioni [LEP] sono puntualmente definiti e assunti a riferimento per la misurazione di fabbisogni e costi. Il meccanismo perequativo può essere configurato in due modi:

- *Verticale*, quando lo Stato alimenta il fondo perequativo e integra, per le Regioni con capacità fiscale inferiore alla media, la differenza tra entrate proprie/compartecipazioni e fabbisogni di spesa;
- *Orizzontale*, quando il riequilibrio avviene tra Regioni, con trasferimenti dalle giurisdizioni a maggiore capacità fiscale verso quelle sotto la media.

Ai fini della definizione della *spesa standard*, il legislatore, oltre al criterio dell'*aggregato di spesa*, quale indicatore di spesa storica, ha inserito anche dei parametri di riferimento, quali le cosiddette *regioni benchmark*, ovvero, le regioni che per qualità di erogazione dei servizi, virtuosità della spesa pubblica, equilibrio di bilancio e ridotto *stock di debito*, mostravano le *performance* migliori. Al momento dell'introduzione dei LEA – illustrati successivamente – le regioni scelte dalla Conferenza Stato-Regioni del periodo 2009-2013 furono Emilia-Romagna, Veneto e Umbria. La scelta delle regioni è da individuare sempre all'interno della Conferenza Stato-Regioni, i cui criteri di scelta furono

³⁴⁴ Repubblica italiana. (2010). *D.Lgs del 26 novembre 2010, n. 216: Determinazione dei fabbisogni standard*. Roma: Gazzetta ufficiale.

definiti con il D. Lgs. 68/2011 e con la L. 111/2011. L'elenco delle *regioni benchmark* è aggiornato annualmente. Nella definizione del metodo di ripartizione delle risorse anzidetto, ossia il *tandem spesa standard/fabbisogno standard* il quadro normativo di riferimento è costituito, al di là della L. 42/2009, dai suoi decreti attuativi, quali: il D. Lgs. 216/2010 del 26 novembre 2010 *in materia di definizione dei fabbisogni standard degli enti locali*, il D. Lgs. 68/2011 del 6 maggio 2011 *in materia di definizione e riparto del Fondo Sanitario Nazionale su costi e Livelli Essenziali di Assistenza* e il D. L. 98/2011 convertito in L. 111/2011 *in materia di definizione delle regioni benchmark*. Qui di seguito, ai fini illustrativi del procedimento individuato, è riportata la formula:

$$Fabbisogno_{\text{Regione}}^{\text{LEA}} = \text{Costo}^{\text{standard}} \times \text{Popolazione}_{\text{Regione}}^{\text{Pesata}} \times A_{\text{Regione}}$$

Dove $\text{Costo}^{\text{standard}} = \frac{\sum_{\text{Regione benchmark}} \omega_{\tau} C_{\tau}}{\sum_{\text{Regione benchmark}} \omega_{\tau}}$ con C_{τ} costo pro capite della

Regione analizzata e ω_{τ} il peso di riferimento (per esempio la popolazione). Dove, inoltre, $\text{Popolazione}_{\text{Regione}}^{\text{Pesata}}$ è relativo alla popolazione pesata della Regione analizzata, i cui pesi sono di ordine demografico; $\text{Costo}^{\text{standard}}$ pro capite dei LEA, calcolato come media ponderata del costo pro capite della *Regione benchmark* e, infine, A_{Regione} costituiscono i fattori di aggiustamento, quali ad esempio la mobilità sanitaria, gli elementi geografico-territoriali, etc.

La legge delega n. 42/2009 prevede, per i settori fondamentali, quali sanità, istruzione, servizi sociali, politiche del lavoro, etc., la definizione dei LEP uniformi su tutto il territorio nazionale e la copertura integrale del relativo costo *standard* mediante:

- Tributi regionali;
- Compartecipazioni ai tributi statali;
- Quote del *fondo perequativo*³⁴⁵.

³⁴⁵ Repubblica italiana. (2009). Art. 21, primo comma, della legge 42/2009: «1) il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando l'80 per cento delle spese come fondamentali ed il 20 per cento di esse come non fondamentali, ai sensi del comma 2; 2) per comuni e province l'80 per cento delle spese di cui al numero 1) è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi erariali, e dal fondo perequativo; il 20 per cento delle spese di cui al numero 1) è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, ivi comprese le compartecipazioni a tributi regionali, e dal fondo perequativo». Roma: Gazzetta ufficiale.

Ne discende una perequazione integrale ancorata ai fabbisogni di spesa per funzioni che, complessivamente, assorbono oltre l'80,00% dei bilanci regionali in termini di spesa corrente³⁴⁶. La quota di fabbisogno non coperta da entrate e compartecipazioni è integrata dal fondo perequativo, restando esclusi i maggiori oneri imputabili a inefficienze amministrative o all'erogazione di livelli superiori agli *standard LEP*. L'introduzione di LEP, fabbisogni e costi *standard* persegue, in ultima analisi, tre obiettivi:

1. Il superamento della spesa storica e l'introduzione di principi di *accountability* tra regioni, così da permettere nel futuro reali e puntuali misurazioni tra loro confrontabili nella qualità e quantità della spesa pubblica regionale;
2. Un uso più efficiente delle risorse pubbliche;
3. Un rafforzamento della responsabilità amministrativa e contenimento della spesa in compatti strutturalmente espansivi, con particolare riferimenti a quello sanitario e quello socioassistenziale, in questo senso si pensi agli effetti dell'invecchiamento demografico o alla precarietà del tessuto economico dovuto sia alle condizioni internazionali, sia una popolazione attiva che decresce e sia a un aumento delle disparità sociali.

3.7.2 I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI E DI ASSISTENZA

Il loro effettivo conseguimento dipende, come anzidetto, imprescindibilmente dalla chiara definizione dei LEP/LEA e dalla coerenza metodologica dei criteri per la determinazione dei costi/fabbisogni *standard*.

La Costituzione attraverso l'art. 117, co. 2, lett. m) attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei *Livelli Essenziali delle Prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale³⁴⁷. La Corte costituzionale ha chiarito, attraverso la propria sentenza 220/2021 del 26/11/2021³⁴⁸, che

³⁴⁶ Valfrè, A. (2025, 9 settembre). *L'evoluzione della spesa delle regioni dal 2007 al 2023*. Milano: Osservatorio dei Conti Pubblici Italiani.

³⁴⁷ Costituzione della Repubblica italiana, art. 117, co. 2, lett. m.

³⁴⁸ *Ibidem*.

i LEP sono finalizzati all'individuazione della soglia di spesa costituzionalmente necessaria per l'erogazione delle prestazioni sociali fondamentali e, insieme, il «nucleo invalicabile di garanzie minime a tutela dell'effettività dei diritti»³⁴⁹. La loro definizione serve, da un lato, ad assicurare trasferimenti di funzioni congrui; dall'altro, a quantificare le risorse occorrenti per finanziarle in modo adeguato. Il rinvio, protratto degli ultimi vent'anni, della determinazione dei LEP costituisce un ostacolo piuttosto grave sia alla piena autonomia finanziaria degli enti territoriali e sia al superamento dei divari nel godimento dei diritti sociali, creando anche in questo contesto sperequazioni piuttosto consistenti³⁵⁰.

L'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. presuppone la definizione, a livello nazionale, di parametri economico-finanziari, a tal proposito, si menzionano nuovamente i Livelli Essenziali delle Prestazioni [LEP], i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio, tutti elementi necessari nel rinnovamento della PA e nella definizione della sua *accountability*, questo a prescindere dall'attuazione o no del *regionalismo differenziato*. Tali strumenti sono indispensabili per uniformare l'erogazione dei servizi fondamentali sull'intero territorio, garantendo che le Regioni siano effettivamente in grado di rilevare i fabbisogni, con strumenti *standard*, ricevere le adeguate risorse necessarie all'effettivo esercizio delle proprie competenze e prevedendo meccanismi di compensazione idonei a colmare le disuguaglianze territoriali oggi esistenti. In questa prospettiva, la transizione dal finanziamento per *spesa storica* a parametri oggettivi (*LEP e fabbisogni standard*), applicabili in modo uniforme, è condizione essenziale per dare attuazione a uno dei principi cardine del *federalismo fiscale*. Il percorso, tuttavia, è reso complesso da un quadro normativo-amministrativo disomogeneo e dalla non univoca individuazione della natura e delle caratteristiche dei LEP. Ad oggi, l'unico ambito definito in modo organico nei livelli minimi essenziali è quello sanitario, per mezzo dei Livelli Essenziali di Assistenza [LEA]³⁵¹.

³⁴⁹ Corte costituzionale. (2021). *Sentenza 220/2021 del 26/11/2021*. Roma: Gazzetta ufficiale. in One LEGALE contenuto in Biz. A. (2025). *L'autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli studi Padova.

³⁵⁰ *Ibidem*. Allo stesso modo, su questo punto, fondamentali solo le diverse problematicità che si celano nell'erogazione dei servizi sanitari, poiché all'interno dei territori delle singoli regioni sono rintracciabili disparità piuttosto marcate in alcuni servizi assistenziali basilari, si veda per esempio l'accesso al diritto all'aborto, oppure, le liste d'attesa o la distribuzione dei farmaci.

³⁵¹ I livelli essenziali di assistenza (LEA) rappresentano l'insieme di prestazioni e servizi che il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) deve garantire a tutti i cittadini, sia in forma gratuita sia con una partecipazione economica sotto forma di *ticket*. Il loro finanziamento avviene attraverso le risorse pubbliche, queste individuate per mezzo dei prelievi fiscali basati sul sistema delle tasse. I LEA sono attualmente definiti nel DPCM del 12 gennaio 2017. La loro prima

La fattispecie per cui solo i livelli essenziali dei servizi sanitari sono stati definiti è dovuta alla diversa natura delle materie previste dall'art. 117 c. 2 e c. 3 Cost. per cui non per tutte è di facile determinazione la quantificazione dei *costi standard* così come dei coefficienti di riparto e dell'aggregato di spesa, ossia l'indicatore storico da associare al *fabbisogno standard*. Proprio in questo senso e a fini operativi, si possono distinguere due tipologie di LEP in funzione della loro quantificabilità:

- *LEP quantificabili*, per i quali è possibile stimare il *fabbisogno standard* e il costo di erogazione su base territoriale (ulteriormente scindibili tra prestazioni a spesa corrente ricorrente e prestazioni a conto capitale connesse a infrastrutture)³⁵²;
- *LEP non quantificabili*, riferiti a prestazioni essenziali erogate dallo Stato o da altri enti pubblici che, pur generando costi correnti, non presentano criteri standardizzati per il fabbisogno territoriale³⁵³.

Un'ulteriore classificazione che si può operare è legata al metodo impiegato per quantificare le prestazioni. Questa opera una suddivisione dei LEP per quattro ordini di qualità:

- *LEP relativi a prestazioni standard*, i quali sono riferiti alla caratteristica della continuità di erogazione del servizio e alla possibilità di rilevamento statistico della domanda e dei fattori territoriali influenti, è per esempio il caso dell'istruzione;
- *LEP legati a servizi storicamente radicati nel territorio*, i cui riferimenti nell'erogazione non sono solo squisitamente legati alla continuità di

definizione avvenne solo nel 2010 con Repubblica italiana. (2010). *D.Lgs 26 novembre 2010, n. 216: Determinazione dei fabbisogni standard*. Roma: Gazzetta ufficiale e con i dispositivi del Repubblica italiana. (2011). *D.Lgs del 6 maggio 2011, n. 68: Autonomia di entrata delle Regioni; criteri di riparto FSN su costi/LEA*. Roma: Gazzetta Ufficiale. e Repubblica italiana. (2011). *Legge del 15 luglio 2011, n. 111, conv. D.L. 98/2011: costi standard sanità*. Roma: Gazzetta ufficiale.

³⁵² In materia di finanza pubblica si distinguono *spesa corrente* e *spesa in conto capitale*, questo a norma del D.Lgs 118/2011. La *spesa corrente* costituisce tutte le spese registrabili come ripetibili e fondamentali all'ordinario funzionamento dell'apparato pubblico, quali ad esempio costi di approvvigionamento di utenze di servizio, trasporti, costo del personale, illuminazione pubblica, manutenzione ordinaria, etc. Al contrario, le *spese in conto capitale* costituiscono spese non ripetibili, limitate a ragioni di manutenzione straordinaria e investimenti in opere pubbliche, infrastrutture, etc.

³⁵³ Il riferimento è alle classificazioni operate da Uricchio, A. F., (2024). *La fiscalità locale tra pluralismo istituzionale e autonomia differenziata*. n. 4, luglio 2024. in One LEGALE, pp. 6-7 contenuta in Biz. A. (2025). *L'Autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*, Padova: Università degli Studi di Padova.

- servizio, ma alla dipendenza dalle dotazioni patrimoniali e infrastrutturali consolidate, è il caso per esempio dei musei;
- *LEP riferiti a interventi infrastrutturali straordinari*, i cui riferimenti nell'erogazione delle prestazioni è basata sull'analisi delle offerte e delle domande di infrastrutture. Questi sono volti a colmare il divario strutturale tra aree differenti;
 - *LEP connessi al raggiungimento di obiettivi di lungo periodo*, la cui caratteristica è quella di doversi avvalere sia di spesa corrente e sia di spesa in conto capitale³⁵⁴ al fine di soddisfare l'erogazione del servizi in materia di tutela dei diritti civili e sociali. È il caso, per esempio, dei temi legati al diritto ambientale e al paesaggio.

La definizione dei LEP non può prescindere dal sistema di finanza pubblica, ancora oggi governato dal D. Lgs. 118/2011, ma al contrario deve profondamente armonizzarsi con i vincoli di finanza pubblica e con il principio dell'equilibrio di bilancio, di cui all'art. 81³⁵⁵. La regola dell'invarianza delle risorse fa sì, che il finanziamento dei LEP sia ancorato al tetto delle risorse disponibili, più che al costo effettivo dell'erogazione in condizioni di efficienza e adeguatezza. Ne deriverebbe un modello analogo a quello dei LEA, non sempre però perfettamente coerente con la piena attuazione dei principi del Titolo V.

Sul piano politico-istituzionale, il perseguimento dell'obiettivo di individuare tutti i LEP, nel corso degli ultimi ventiquattro anni si è più volte arenato. L'avvio del Governo Conte I, a trazione Movimento 5 Stelle e Lega, ha determinato a una ripresa tutto sommato

³⁵⁴ *Ibidem*.

³⁵⁵ Costituzione della Repubblica italiana, art. 81, «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.»

continuativa con quanto già precedentemente avviato con il Governo Gentiloni I Le crisi governative dei Governi Conte I e II, unitamente alla pandemia e alla crisi economica hanno evidenziato la necessità di una cornice legislativa nazionale uniforme, specie in ottica di successiva attuazione dell'art. 116, co. 3; questo allo scopo di assicurare criteri condivisi applicabili a tutte le Regioni a statuto ordinario. A questa urgenza, ha fatto seguito uno specifico iter – avviato con il governo *Conte Bis* – che ha coinvolto il Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio e la Conferenza Stato-Regioni, con l'obiettivo di definire un quadro chiaro e coerente per la gestione delle pre-intese. Iter che l'11 novembre 2019 si è concluso nella presentazione da parte del Ministro Boccia di un disegno di legge quadro che prevedeva l'avvio del processo tramite negoziati Governo-Regioni, con successiva ratifica parlamentare delle pre-intese³⁵⁶. La bozza fissava come passaggio preliminare e imprescindibile la definizione dei LEP nelle materie oggetto di devoluzione, nonché l'individuazione degli obiettivi di servizio e dei *fabbisogni standard*. La costruzione tecnica dei parametri era affidata a un Commissario supportato da un gruppo tecnico interistituzionale. Il testo, oggetto di modifiche, è stato inserito tra i provvedimenti collegati alla legge di bilancio nella NADEF 2020.

Nonostante un buon proseguo del percorso di attuazione dell'autonomia differenziata nel periodo 2016-2019, questa ha subìto un rallentamento conseguentemente all'emergenza sanitaria da Covid-19. Con l'avvento del Governo Draghi I – sostenuto tra l'altro anche dalla Lega – e il graduale superamento della fase più critica, il tema è rientrato nell'agenda politica. Nell'estate del 2021 il Governo ha riavviato il confronto, inserendo il disegno di legge sull'autonomia tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio 2022–2024. Un passaggio significativo è il D. M. 25 giugno 2021, con cui il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie ha istituito una Commissione di studio, supporto e consulenza in materia di autonomia differenziata³⁵⁷. Il Ministero ha redatto una bozza di disegno di legge in data 28 aprile 2022, questa, però, non è stata presentata poiché a causa della caduta del governo Draghi I conseguente cambio di governo, il Meloni I, a guida Fratelli d'Italia, Lega e Forza Italia.

³⁵⁶ Servizio Studi della Camera dei deputati.

³⁵⁷ Di Filippo. A. (2024). *L'autonomia differenziata è legge: nuovo regionalismo o dissoluzione dello Stato?*”, n. 8-9, agosto 2024, in One LEGALE, p. 3. contenuto in Biz. A., (2025), *L'Autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*, Padova: Università degli Studi di Padova.

In questo governo, il Ministero per gli Affari regionali e le autonomie è stato assegnato al ministro Roberto Calderoli, il quale il 17 novembre 2022 ha presentato alle Regioni una prima bozza di disegno di legge sull'autonomia differenziata. A fronte del parere favorevole delle regioni il 29 dicembre 2022 il testo è stato trasmesso alla Presidenza del Consiglio per l'avvio dell'iter. Nella medesima data è stata approvata la Legge di Bilancio n. 197/2022³⁵⁸ che, ai commi 791–804 dell'art. 1, ha delineato il percorso normativo per l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. Un elemento cardine della Legge di Bilancio 2023 riguarda la definizione dei LEP nelle sole materie interessate dall'autonomia differenziata: i LEP sono qualificati come « [...] *soglia di spesa costituzionalmente necessaria, nucleo invalicabile per l'erogazione delle prestazioni fondamentali, funzionale a garantire rapporti finanziari leali e trasparenti, a favorire un'allocazione equa ed efficiente delle risorse (anche connesse al PNRR) e a superare i divari territoriali; l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia è subordinata alla previa determinazione dei relativi LEP [...]*»³⁵⁹.

Proprio in questo senso è utile rilevare che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, concordato dall'Italia con la Commissione Europea, tra i suoi *target* prevede anche l'attuazione dell'autonomia differenziata. Questa costituisce una delle motivazioni cardine per la celerità di avvio dell'iter di approvazione e sua efficacia³⁶⁰.

Poiché l'attribuzione di nuove autonomie è condizionata alla definizione dei LEP, il comma 792 ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la *Cabina di regia* per la determinazione dei LEP³⁶¹. A tale struttura il comma 793 affida attività preliminari quali:

- L'analisi della normativa statale e delle competenze esercitate dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario nelle materie dell'art. 116, co. 3;
- Il monitoraggio della spesa storica dell'ultimo triennio;
- L'individuazione delle materie o degli ambiti direttamente connessi ai LEP;

³⁵⁸ Repubblica italiana. (2022). *Legge del 22 dicembre 2022 n. 197, Legge di Bilancio*. Roma: Gazzetta ufficiale.

³⁵⁹ *Ibidem*.

³⁶⁰ Ovviamente, in questo senso nessuna consistente valutazione di merito, dal Governo Draghi I al Governo Meloni I è stata fatta sulla opportunità o meno di inserire tra i *target* di PNRR l'autonomia differenziata.

³⁶¹ Repubblica italiana. (2022). *Legge del 22 dicembre 2022 n. 197, Legge di Bilancio*. Roma: Gazzetta ufficiale.

- La determinazione dei LEP sulla base delle analisi tecniche della Commissione tecnica per i fabbisogni standard [CTFS]³⁶².

I commi 791–801-bis dell’art. 1 della Legge di Bilancio 2023 sono richiamati dalla L. n. 86/2024³⁶³, quest’ultima conferisce delega al Governo per l’adozione, entro 24 mesi dall’entrata in vigore, di decreti legislativi diretti all’individuazione dei LEP, secondo i criteri e i principi direttivi della Legge di Bilancio, con successiva trasmissione dei suddetti schemi alle Camere per il parere delle Commissioni competenti – anche sotto i profili finanziari – entro 45 giorni³⁶⁴. La Corte costituzionale, con pronunciamento Sentenza 192/2024 del 03/12/2024 ha dichiarato l’illegittimità della disposizione di delega relativa alla definizione dei LEP. L’illegittimità è stata rilevata dagli *Ermellini* nel vizio derivante dal tentativo di fissare, con un unico atto, criteri direttivi validi per una pluralità di materie eterogenee, inevitabilmente generici. La Corte ha sottolineato che, poiché ogni materia presenta peculiarità e richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti, una determinazione plurisetoriale non modulata per settore è destinata alla genericità. In sostanza i giudici riconoscono che non possa essere nella sede governativa l’espletamento dell’individuazione di LEP, né che questa possa essere ottenuta per mezzo di una legge delega in favore dell’esecutivo e né, infine, una legge delega o l’esecutivo possano fissare criteri direttivo-regolamentativi di materie così complesse come quelle dell’art. 117 Cost. commi 2 e 3 con un unico atto³⁶⁵.

3.7.3 EVOLUZIONE DEL DEBITO PUBBLICO REGIONALE E DEGLI ENTI LOCALI

Parallelamente al processo di rafforzamento del livello regionale, si è sviluppato nel dibattito pubblico un nesso sempre più frequente tra decentramento e crescita del

³⁶² Repubblica italiana. (2022). *Legge del 22 dicembre 2022 n. 197, Legge di Bilancio*. Roma: Gazzetta ufficiale.

³⁶³ Il riferimento è all’art. 3, c. 1, L. 86/2024: «Ai fini dell’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP), il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all’articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197”, in Normattiva.

³⁶⁴ Servizio studi della Camera dei deputati, (2025) *Le Regioni e l’autonomia differenziata*, Roma: Servizio Studi della Camera dei deputati.

³⁶⁵ Corte costituzionale. (2024, 3 dicembre). *Sentenza del 3 dicembre 2024, n. 192*. Roma: Gazzetta ufficiale.

debito pubblico. In particolare, la gestione regionale – soprattutto in ambito sanitario – viene spesso indicata come una delle principali cause dell’accumulo del debito nazionale, oggi attestatosi su livelli prossimi ai 3.100 miliardi di euro³⁶⁶. Si tratta di una narrazione ricorrente, che tende a sovrapporre responsabilità gestionali, squilibri strutturali della finanza pubblica e vincoli macroeconomici di sistema. È un aspetto che, però, merita un’analisi storica e analitica, per quanto possibile.

Per valutare correttamente il ruolo delle Regioni nelle dinamiche della finanza pubblica, è necessario partire dall’andamento storico del debito pubblico italiano nel suo complesso. Il rapporto debito/PIL ha conosciuto, negli ultimi cinquantacinque anni, una crescita estremamente rilevante, passando dal 37,00% del 1970 a circa il 135,00% nel 2024³⁶⁷. Le cause di tale incremento sono molteplici e strutturali. La fase di espansione più intensa del debito si colloca tra il 1970 e i primi anni Novanta, in un periodo che accompagna sia il pieno dispiegarsi delle competenze regionali sia l’emersione sistematica delle criticità di bilancio delle amministrazioni territoriali. In quegli anni l’aumento del debito fu però determinato soprattutto da elevati deficit primari, che nel periodo 1970-1981 raggiunsero una media del 4,20% del PIL³⁶⁸. L’inflazione, particolarmente elevata negli anni Settanta, contribuì temporaneamente a ridurre il valore reale del debito, ma tale effetto non fu sufficiente a compensare l’assenza, negli anni successivi, di una crescita economica adeguata. Negli anni Ottanta e nei primi anni Novanta il debito continuò quindi a salire, non più per l’esplosione dei disavanzi, ma per la combinazione tra tassi di interesse elevati e una dinamica del PIL progressivamente più debole³⁶⁹. In questo quadro, l’incidenza della finanza regionale sull’andamento del debito nazionale risultava ancora largamente marginale, sia per il limitato perimetro delle funzioni trasferite, sia per l’assenza di una piena autonomia di spesa³⁷⁰.

Passaggio analitico fondamentale è la disaggregazione del debito pubblico in base ai diversi livelli di amministrazione, poiché uno degli equivoci più ricorrenti nel dibattito

³⁶⁶ Cottarelli, C., & Olmastroni, G. (2025, 19 giugno). *Le cause dell'aumento del debito pubblico dal 1970 a oggi*. Osservatorio CPI. Consultato il 14 ottobre 2025. Riferimento sitografico: osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-le-cause-dell-aumento-del-debito-pubblico-dal-1970-a-oggi

³⁶⁷ *Ibidem*.

³⁶⁸ *Ibidem*.

³⁶⁹ *Ibidem*.

³⁷⁰ *Ibidem*.

pubblico deriva dalla sovrapposizione indistinta tra debito statale e debito territoriale. Nella sua definizione macroeconomica, il debito pubblico italiano coincide in larghissima parte con il debito dello Stato centrale, che continua a finanziare la quota prevalente della spesa pubblica complessiva, inclusa quella sanitaria attraverso i meccanismi di trasferimento³⁷¹. Il debito degli enti territoriali – comprensivo di Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane – rappresenta invece una componente quantitativamente residuale. Questa distinzione non è meramente contabile, ma sostanziale: le dinamiche recenti dei due comparti risultano infatti divergenti, e spesso persino di segno opposto, smentendo l’idea di una responsabilità diretta e generalizzata delle autonomie territoriali nella crescita del debito pubblico nazionale.

In base ai dati disponibili per il triennio 2022-2024, si osserva che il debito dello Stato centrale è cresciuto in maniera significativa: +228,70 miliardi di euro, pari a un incremento dell’8,60%, fino a raggiungere la soglia di 2.898,40 miliardi di euro³⁷². Tale dinamica è imputabile principalmente all’aumento del costo del servizio del debito, alle misure straordinarie di sostegno all’economia e agli effetti inflattivi sulla spesa pubblica complessiva, tutte misure che, nell’interesse generale e di solidarietà, sono perseguitate proprio dallo Stato centrale, il quale, in assenza di risorse interne, o a fronte di difficoltà o inefficienze degli Enti locali deve intervenire con maggiori trasferimenti.

Contrariamente, sempre in relazione al medesimo triennio, si rileva che l’andamento del debito delle amministrazioni territoriali è inverso a quello nazionale. Nel medesimo periodo, il debito consolidato di Regioni, Comuni, Province e altri enti locali si è ridotto di circa 7,00 miliardi di euro, con una contrazione complessiva del 6,10%³⁷³. Ancora più significativo è il dato riferito alle sole Regioni: il debito regionale è passato dai 39,38 miliardi di euro del settembre 2022 ai 37,25 miliardi del settembre 2024, con una riduzione pari al 5,40%³⁷⁴. Tale tendenza è il risultato di politiche di progressivo consolidamento dei conti, di contenimento della spesa e di riorganizzazione finanziaria attuate a livello sub-

³⁷¹ *Ibidem*.

³⁷² Valfrè A. (2025, 9 settembre). *L’evoluzione della spesa pubblica delle regioni italiane dal 2007 al 2023*. Milano: Università Cattolica – Osservatorio dei Conti Pubblici Italiani. Consultato il 16 ottobre 2025. Riferimento sitografico: osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-evoluzione_della_spesa_delle_regioni_2007-2023.pdf

³⁷³ *Ibidem*.

³⁷⁴ *Ibidem*.

nazionale, politiche queste che sono frutto della volontà del legislatore nel periodo 2007-2013 di armonizzare la finanza pubblica e intervenire specificatamente sulla riduzione del debito pubblico interno.

La divergenza tra i due andamenti costituisce un elemento di particolare rilievo sistematico. Mentre il debito statale continua a crescere – anche in ragione di fattori di economia interna, di politiche monetarie di sostegno al reddito e alla domanda – quello territoriale si riduce in maniera costante – i cui volumi di competenze e costi sono di diversi ordini di grandezza –, contribuendo in senso opposto alla dinamica del debito complessivo.

ENTE	DEBITO 2022 [MLD€]	DEBITO 2024 [MLD€]	VARIAZIONE [MLD€]	VARIAZIONE [%]
Stato Centrale	2.669,70	2.898,40	+228,70	+8,60%
Regioni	39,38	37,25	-2,12	-5,40%
Comuni	33,04	30,88	-2,16	-6,60%
Enti Locali (Totale)	≈116,30 (2011)	≈82,00 (2024)	-34,30	-29,50%

Tabella 4: *Stock di debito per singolo Ente locale periodo 2022-2024 e totale serie storica 2011-2024.*
Elaborazione propria su base dati OCPI. (2024).

3.7.4 LA SPESA PUBBLICA SANITARIA, PIANI DI RIENTRO E COMMISSARI

Sebbene il debito regionale non costituisca la causa principale dell'aumento del debito pubblico nazionale, un'analisi più puntuale mostra come la spesa sanitaria rappresenti storicamente – e in alcuni casi tuttora – la principale fonte di disavanzo e di tensione finanziaria per i bilanci regionali. Il comparto sanitario assorbe infatti oltre 130,00 miliardi di euro l'anno e costituisce la voce di spesa corrente nettamente più rilevante, arrivando in molte Regioni a superare l'80,00%³⁷⁵ del bilancio complessivo.

³⁷⁵ Valfrè A. (2025, 9 settembre). *L'evoluzione della spesa pubblica delle regioni italiane dal 2007 al 2023*. Milano: Università Cattolica – Osservatorio dei Conti Pubblici Italiani. Consultato il 16 ottobre 2025. Riferimento sitografico: osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-evoluzione_della_spesa_delle_regioni_2007-2023.pdf

La legislazione italiana, nel solco del principio costituzionale della cosiddetta *golden rule*, vieta agli enti territoriali di contrarre debito per finanziare spese correnti, consentendo l'indebitamento esclusivamente per spese di investimento³⁷⁶. Tuttavia, proprio la natura strutturalmente corrente della spesa sanitaria ha prodotto una distorsione sistematica: a fronte di un finanziamento statale ritenuto insufficiente, alcune Regioni hanno accumulato disavanzi che, pur non configurandosi formalmente come debito per spesa corrente, si sono tradotti in passività commerciali verso fornitori, aziende sanitarie e strutture private accreditate. Si è così formato un vero e proprio disavanzo strutturale *occulto*, che ha finito per aggirare i vincoli giuridici sull'indebitamento.

Per fronteggiare tale fenomeno, a partire dal 2007 lo Stato è intervenuto con l'introduzione dei Piani di Rientro (PdR)³⁷⁷, imposti alle Regioni con un disavanzo sanitario strutturale superiore a determinate soglie (inizialmente il 7,00%, poi ridotte al 5,00%)³⁷⁸. L'obiettivo non era soltanto il ripiano dei disavanzi pregressi, ma anche la riorganizzazione dei sistemi sanitari regionali al fine di garantire la sostenibilità economica e l'erogazione uniforme dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). I PdR si configurano come veri e propri programmi di ristrutturazione finanziaria e organizzativa, di impulso statale ma di attuazione regionale. A sostegno del risanamento, lo Stato ha previsto anticipazioni finanziarie vincolate all'estinzione delle passività, subordinate all'attuazione delle misure correttive; in caso di inadempienza, le somme possono essere recuperate. Tra gli strumenti di copertura figurano anche l'innalzamento delle addizionali regionali IRAP e IRPEF³⁷⁹.

³⁷⁶ *Ibidem*.

³⁷⁷ Carbone, S. (2019, 17 giugno). *È possibile garantire la salute contenendo la spesa sanitaria? L'esperienza dei Piani di Rientro*. Banca d'Italia. Consultato il 30 maggio 2025. Riferimento sitografico: bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2019-piani-rientro-deficit-sanitari/Carbone.pptx e Cirulli, V., Giardini, F., & Marini (2022, aprile-giugno). *Piani di rientro: a che punto siamo?*. Politiche Sanitarie. Consultato il 10 maggio 2025. Riferimento sitografico: politichesanitarie.it/archivio/3852/articoli/38357/

³⁷⁸ Carbone, S. (2019, 17 giugno). *È possibile garantire la salute contenendo la spesa sanitaria? L'esperienza dei Piani di Rientro*. Banca d'Italia. Consultato il 30 maggio 2025. Riferimento sitografico: bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2019-piani-rientro-deficit-sanitari/Carbone.pptx e Cirulli, V., Giardini, F., & Marini (2022, aprile-giugno). *Piani di rientro: a che punto siamo?*. Politiche Sanitarie. Consultato il 10 maggio 2025. Riferimento sitografico: politichesanitarie.it/archivio/3852/articoli/38357/

³⁷⁹ Carbone, S. (2019, 17 giugno). *È possibile garantire la salute contenendo la spesa sanitaria? L'esperienza dei Piani di Rientro*. Banca d'Italia. Consultato il 30 maggio 2025. Riferimento sitografico: bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2019-piani-rientro-deficit-sanitari/Carbone.pptx e Cirulli, V., Giardini, F., & Marini (2022, aprile-giugno). *Piani di rientro: a che punto siamo?*. Politiche Sanitarie. Consultato il 10 maggio 2025. Riferimento sitografico: politichesanitarie.it/archivio/3852/articoli/38357/

Da un punto di vista strettamente contabile, i Piani di Rientro hanno prodotto risultati significativi: il disavanzo complessivo delle Regioni sottoposte a PdR è passato da oltre 4,00 miliardi di euro nel 2007 a circa 223,00 milioni nel 2017. Paradossalmente, in termini finanziari, le Regioni oggetto di Piani di Rientro hanno raggiunto *performance* migliori di quelle formalmente *virtuose*. Nei casi più critici, in cui la Regione non risulti in grado di attuare efficacemente il Piano, è previsto l'intervento del *Commissario ad Acta*,³⁸⁰ figura espressione del potere sostitutivo statale, cui viene affidata temporaneamente la gestione della sanità regionale.

Resta tuttavia aperta una questione sostanziale sulla reale efficacia del modello. Se il risanamento finanziario appare in larga parte conseguito, più controversi sono gli esiti sul piano strutturale e qualitativo dei servizi. I casi della Campania e della Calabria³⁸¹ mostrano come la riduzione della spesa non si sia tradotta in un miglioramento proporzionale dell'offerta sanitaria: infrastrutture obsolete, carenza di personale, debolezza della medicina territoriale e cronicizzazione dei commissariamenti hanno inciso negativamente sulla qualità dei servizi e sulla formazione di una classe dirigente sanitaria locale stabile e competente. Ne deriva l'immagine di un modello efficace nel controllo dei conti, ma non sempre in grado di incidere sulle fragilità profonde del sistema sanitario regionale. Altresì, evidenzia come senza l'intervento dello Stato, le capacità finanziarie delle regioni risulta essere ridotte, così come la loro capacità di programmazione e organizzazione delle risorse oltreché di presenza di una classe dirigente competente. I Piani di Rientro hanno sì, causato un peggioramento nella qualità dei servizi, ma questo è stato anche conseguenza dell'accumulo di debito da parte delle Regioni.

³⁸⁰ Camera dei deputati. (2020, 9 novembre). *Articolo 3 (Commissari straordinari degli enti del Servizio sanitario regionale)*. Consultato il 6 agosto 2025. Riferimento sitografico: camera.it/temiap/2020/11/09/OCD177-4642.pdf e Romeo, G. (2021, 17 aprile). *Il commissariamento della sanità regionale: il caso Calabria. Cammino Diritto*. Consultato il 21 settembre 2025. Riferimento sitografico: rivista.camminodiritto.it/public/pdfarticoli/6675_4-2021.pdf

³⁸¹ *Il commissariamento della sanità regionale: il caso Calabria. Cammino Diritto*. Consultato il 21 settembre 2025. Riferimento sitografico: rivista.camminodiritto.it/public/pdfarticoli/6675_4-2021.pdf e Concilia Lex. (2025). *Sanità in Campania: manca poco per dire addio allo scudo dell'impignorabilità dei debiti delle A.S.L.* Napoli: Concilia Lex. Consultato il 16 settembre 2025. Riferimento sitografico: <https://www.concilialex.it/news/sanita-in-campania-manca-poco-per-dire-addio-allo-scudo-dell-impignorabilita-dei-debiti-delle-a-s-l/>

REGIONE	PERIODO AVVIO PDR	STATO AL 2023
Lazio	28 febbraio 2007	Risanamento in corso / uscita in fase avanzata
Abruzzo	6 marzo 2007	Risanamento in corso
Liguria	6 marzo 2007	Concluso in data 10 Aprile 2010 ¹⁵
Campania	13 marzo 2007	Risanamento in corso / uscita in fase avanzata
Molise	27 marzo 2007	Risanamento in corso
Sicilia	31 luglio 2007	Risanamento in corso
Sardegna	31 luglio 2007	Concluso in data 31 Dicembre 2010 ¹⁵
Calabria	17 dicembre 2009	Risanamento in corso
Piemonte	29 luglio 2010	Concluso a marzo 2017 ¹⁵
Puglia	29 novembre 2010	Risanamento in corso

Tabella 4: *Elenco delle Regioni sottoposte a Piano di Rientro e loro situazione al 2025.* 2025. Elaborazione propria su base dati Carbone, S. (2019, 17 giugno). *È possibile garantire la salute contenendo la spesa sanitaria? L'esperienza dei Piani di Rientro.* Banca d'Italia. Consultato il 30 maggio 2025.

3.7.5 IL DEBITO PUBBLICO REGIONALE CONSOLIDATO E LE PROSPETTIVE

Il debito consolidato degli enti territoriali italiani – comprensivo di Comuni, Regioni, Province e Città metropolitane – ammontava a 84,20 miliardi di euro al 31 dicembre 2023³⁸². Il dato, pur rilevante in valore assoluto, risulta in diminuzione di 3,90 miliardi rispetto all’anno precedente e conferma una tendenza di riduzione ininterrotta che si protrae almeno dal 2014. All’interno di tale aggregato, lo *stock di debito* delle sole Regioni si attestava a 37,10 miliardi di euro nel 2024, rendendo comunque il comparto regionale il più indebitato tra gli enti territoriali, con una quota pari a circa il 45,00% del totale³⁸³.

³⁸² Gruppo Intesa Sanpaolo. (2025, 2 maggio). *Finanza locale: diminuisce debito enti locali Italia 2024.* Gruppo Intesa Sanpaolo. Consultato il 30 settembre 2025. Riferimento sitografico: group.intesasanpaolo.com/it/research/area-media/macro-italia/2025/diminuisce-debito-enti-locali-italia-2024

³⁸³ *Ibidem.*

Parallelamente, il debito dei Comuni ha proseguito nella sua traiettoria discendente pluriennale, scendendo a 30,80 miliardi nel 2024, a fronte di un picco di 48,70 miliardi nel 2011. Si tratta di una riduzione netta e strutturale, protrattasi senza interruzione per oltre tredici anni. Tale dinamica appare particolarmente significativa se si considera che i Comuni, a differenza delle Regioni, hanno visto nel tempo ridursi i margini di autonomia fiscale e tributaria su cui intervenire. Ciò rafforza l'evidenza di una migliore *performance finanziaria* del comparto comunale rispetto a quello regionale: nell'arco di circa un decennio, infatti, le Regioni sono riuscite a ridurre il proprio debito di appena 3,90 miliardi di euro, mentre nello stesso periodo i Comuni lo hanno ridotto di circa 17,90 miliardi. Il debito di Province e Città metropolitane resta invece del tutto marginale (circa lo 0,20% del PIL nel 2024), anche in ragione del ruolo fortemente ridimensionato attribuito a tali enti a seguito della riforma del 2014 (l. n. 56/2014)³⁸⁴.

L'ammontare del debito presenta una forte eterogeneità tra le singole Regioni, riflettendo differenze marcate nelle modalità di gestione finanziaria e, soprattutto, nella conduzione del comparto sanitario.

- *Il Lazio rappresenta il caso più critico:* al 31 dicembre 2023 deteneva il debito consolidato regionale più elevato, pari a circa 16,3 miliardi di euro. Tale esposizione è riconducibile quasi integralmente alle disfunzioni storiche della gestione sanitaria, caratterizzata da un accumulo pluridecennale di debiti verso i fornitori, in taluni casi risalenti anche a oltre dieci anni prima³⁸⁵;
- *La Lombardia si colloca al secondo posto con un debito di circa 10,40 miliardi di euro.* Tuttavia, il suo caso assume una valenza profondamente diversa sul piano qualitativo. Il debito lombardo risulta infatti finanziariamente sostenibile e correlato in larga parte a politiche di investimento, rafforzate anche dal ricorso esteso a finanziamenti a fondo perduto, in particolare attraverso il Piano Nazionale Complementare, per un ammontare pari a circa 13,00 miliardi di euro nel biennio 2022–2023. Tali risorse, non computandosi come debito, hanno consentito alla

³⁸⁴ *Ibidem.*

³⁸⁵ Banca d'Italia. (2024, 14 giugno). *Presentazione del rapporto annuale sul 2023 "L'economia del Lazio".* Banca d'Italia. Consultato il 18 maggio 2025. Riferimento sitografico: bancaditalia.it/media/notizia/presentazione-del-rapporto-annuale-sul-2023-l-economia-del-lazio/

Regione di rafforzare il proprio apparato infrastrutturale senza incidere negativamente sugli equilibri di bilancio. In questo senso, il caso lombardo mostra come l'indebitamento, se correttamente orientato agli investimenti e accompagnato da una solida capacità amministrativa, possa configurarsi non come fattore di squilibrio, ma come leva di sviluppo³⁸⁶;

- *La Campania, con un debito consolidato pari a circa 9,70 miliardi di euro, si colloca al terzo posto.* Anche qui la principale criticità è riconducibile alla sanità. La Regione è stata sottoposta a commissariamento dal 2007 al 2020 e, nel corso di tale periodo, sono stati complessivamente ripianati disavanzi per circa 9,00 miliardi di euro. Il risanamento finanziario è stato rilevante sul piano contabile, ma ha lasciato aperti numerosi nodi strutturali del sistema sanitario regionale³⁸⁷;
- *La Calabria costituisce, infine, una delle poche eccezioni negative in cui il debito non ha registrato una riduzione significativa.* La persistente inefficienza della gestione sanitaria, più volte segnalata anche in sede nazionale, continua a rappresentare un fattore di instabilità finanziaria e istituzionale, nonostante i ripetuti interventi di commissariamento³⁸⁸.

³⁸⁶ Redazione. (2025, 19 luglio). *Regione Lombardia bilancio 2024 parificato dalla Corte dei conti con alcuni richiami. Il nordest quotidiano.* Consultato il 20 ottobre 2025. Riferimento sitografico: ilnordestquotidiano.it/2025/07/19/regione-lombardia-bilancio-2024-parificato-dalla-corte-dei-conti-con-alcuni-richiami/

³⁸⁷ Mautone, E. (2025, 8 maggio). *Liste Di Attesa, La Campania Ha Le Carte In Regola. Mondosanità.* Consultato il 30 settembre 2025. Riferimento sitografico: mondosanita.it/liste-di-attesa-si-acuisce-lo-scontro-tra-governo-e-regioni-2/ e Concilia Lex. (2025). *Sanità in Campania: manca poco per dire addio allo scudo dell'impignorabilità dei debiti delle A.S.L.* Napoli: Concilia Lex. Consultato il 16 settembre 2025. Riferimento sitografico: <https://www.concilialex.it/news/sanita-in-campania-manca-poco-per-dire-addio-allo-scudo-dell-impignorabilita-dei-debiti-delle-a-s-l/>

³⁸⁸ Romeo, G. (2021, 17 aprile). *Il commissariamento della sanità regionale: il caso Calabria. Cammino Diritto.* Consultato il 21 settembre 2025. Riferimento sitografico: rivista.camminodiritto.it/public/pdfarticoli/6675_4-2021.pdf

N	REGIONE	STOCK DEBITO [MLD€]	NOTE E CAUSE
1	Lazio	16,30	Debito causato da disavanzo sanitario.
2	Lombardia	10,40	Debito legato a investimenti e finanziamenti non rimborsabili. Gestione efficiente.
3	Campania	9,70	Debito legato alla cattiva gestione sanitaria precommissariamento.
4	Piemonte	≈9,70	Debito legato a investimenti. Concluso il piano di rientro sanitario.
5	Sicilia	≈8,00	Debito storico e disavanzo sanitario.
6	Veneto	≈6,00	Debito legato a investimenti. Gestione efficiente.
7	Toscana	≈4,00	Debito che non ha visto un calo recente
8	Calabria	≈4,00	Debito persistente e legato al disavanzo sanitario.
9	Emilia-Romagna	≈3,00	Gestione efficiente.
10	Puglia	≈3,00	Debito in risanamento
11	Liguria	≈2,00	Debito in risanamento.
12	Sardegna	≈2,00	Debito in risanamento.
13	Abruzzo	≈1,00	Debito in risanamento.
14	Marche	≈1,00	Debito in fase di risanamento.
15	Umbria	≈0,80	Debito in fase di risanamento.
16	Friuli-Venezia Giulia	≈0,80	Debito in fase di risanamento.
17	Trentino-Alto Adige	≈0,50	Debito in fase di risanamento.
18	Basilicata	≈0,30	Debito in fase di risanamento.
19	Molise	≈0,30	Debito in fase di risanamento.
20	Valle d'Aosta	≈0,20	Debito in fase di risanamento.

Tabella 5. *Classificazione delle Regioni in funzione dello stock di debito*. 2025. Elaborazione propria su base Teolis, G. (2024) *I debiti delle regioni italiane e degli Enti locali è di 84,2 miliardi. Truenumbers.*

Nel complesso, l'analisi consente di evidenziare come la crescita storica e strutturale del debito pubblico nazionale sia riconducibile prevalentemente a scelte di politica finanziaria centrale e a dinamiche macroeconomiche maturette soprattutto tra gli anni Settanta e Novanta; scelte che si sono riflesse tanto sulla componente di bilancio statale quanto, indirettamente, su quella territoriale. Al contempo, a partire dal 1978, con l'istituzione del Servizio sanitario nazionale e la conseguente riorganizzazione dei servizi sanitari, nonché con la devoluzione alle Regioni delle principali competenze amministrative in materia, queste ultime – pur dotate di una parziale autonomia tributaria – hanno progressivamente incrementato il proprio indebitamento in modo pressoché ininterrotto sino al 2007, anno di attivazione dei Piani di Rientro e di avvio delle politiche di austerità.

Proprio a seguito dell'introduzione di tali politiche, è possibile rilevare una divergenza netta nelle dinamiche dei diversi livelli territoriali: nel periodo 2007-2024 i Comuni sono riusciti a ridurre in modo significativo i propri debiti, ottenendo performance particolarmente rilevanti nonostante la costante contrazione dei trasferimenti centrali; le Regioni, invece, pur beneficiando dei Piani di Rientro e di ingenti risorse statali, e pur avendo complessivamente migliorato i propri equilibri finanziari, non sono state in grado di conseguire risultati comparabili per intensità e continuità a quelli registrati dagli enti comunali.

Ciò non esclude, tuttavia, che il livello regionale presenti vulnerabilità specifiche, concentrate in particolare nel comparto sanitario. Il disavanzo sanitario, formatosi soprattutto attraverso l'accumulo di debiti commerciali verso i fornitori, ha rappresentato la principale fonte di squilibrio per numerose Regioni e ha reso necessario l'intervento correttivo dello Stato mediante i Piani di Rientro e, nei casi estremi, mediante il commissariamento. Tali strumenti hanno prodotto effetti positivi sul piano del risanamento contabile, riducendo drasticamente il disavanzo complessivo del settore. Tuttavia, essi non sempre si sono tradotti in un miglioramento strutturale della qualità dei servizi sanitari e della capacità amministrativa regionale, come mostrano emblematicamente i casi campano e calabrese.

In prospettiva, la criticità centrale resta quella del difficile equilibrio tra autonomia regionale e responsabilità finanziaria. La sostenibilità del sistema passa inevitabilmente dalla capacità di garantire in modo uniforme i Livelli Essenziali di Assistenza e di Prestazione su tutto il territorio nazionale, evitando il ritorno a disavanzi strutturali e rafforzando meccanismi effettivi di *accountability* finanziaria nel quadro dei principi di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo.

3.8 IL REGIONALISMO MISURATO: L'ATTUAZIONE DEL PNRR E I FONDI EUROPEI

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si configura come un vero e proprio *contratto di performance*³⁸⁹ tra lo Stato italiano e l'Unione europea, in cui l'erogazione delle risorse è rigidamente subordinata al conseguimento di *milestone* e *target*³⁹⁰ entro scadenze prestabilite, fissate al giugno 2026. Tale assetto ha imposto una *governance* fortemente centralizzata, fondata su una *regia forte* esercitata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso la *Cabina di Regia del PNRR*³⁹¹. Quest'ultima svolge una funzione di coordinamento strategico e di controllo dell'attività legislativa e amministrativa finalizzata all'attuazione del Piano, assicurando il rispetto delle condizioni imposte dal Regolamento europeo sul Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza. In questo quadro, le Regioni, i Comuni e le Città metropolitane assumono prevalentemente il ruolo di soggetti attuatori degli interventi, con una responsabilità diretta nell'attuazione di una quota rilevante delle risorse, stimata tra i 40,00 e i 50,00 miliardi di euro³⁹² soprattutto in capo agli enti locali di primo livello.

L'analisi dello stato di avanzamento del PNRR ha evidenziato, almeno nella fase iniziale, una netta preminenza operativa dei Comuni e delle Città metropolitane, che si

³⁸⁹ Italia Domani. (2021). *I Comuni e le città nel PNRR: le risorse e le sfide*. Roma: Ministero dell'interno. Consultato il 12 luglio 2025. Riferimento sitografico: italiadomani.gov.it/comuni-e-le-citta-nel-pnrr.pdf

³⁹⁰ *Ibidem*.

³⁹¹ *Ibidem*.

³⁹² Cassa Depositi e Prestiti [CDP]. (2022). *Il PNRR e le sfide per i Comuni italiani*. Roma: Cassa Depositi e Prestiti [CDP] Think Tank. Consultato il 20 maggio 2025. Riferimento sitografico: cdp.it/sitointernet/page/it/il_pnrr_e_le_sfide_per_i_comuni_italiani

sono rivelati i soggetti più reattivi sul piano della capacità attuativa³⁹³. Al contrario, uno dei principali fattori di criticità è rappresentato dal persistente *capacity gap*, ossia dal deficit strutturale di capacità amministrativa degli enti territoriali, particolarmente accentuato nel Mezzogiorno, dove tra il 2008 e il 2019 si è registrata una riduzione del personale comunale pari a circa il 33,00%³⁹⁴. Le maggiori difficoltà si concentrano nella cosiddetta fase di *front-end* del progetto, vale a dire nella progettazione, programmazione e aggiudicazione degli interventi: per i Comuni questa fase richiede tempi mediamente tripli rispetto alla sola esecuzione dei lavori, costituendo il vero *collo di bottiglia* dell'intero processo³⁹⁵. A ciò si aggiunge la scelta di allocare circa il 45,00% delle risorse del PNRR attraverso bandi competitivi³⁹⁶ che, se da un lato consente una rapida selezione di progetti cantierabili, dall'altro rischia di introdurre una distorsione allocativa, privilegiando le amministrazioni già dotate di elevate capacità tecniche rispetto a quelle che presentano oggettivi fabbisogni territoriali ma minori competenze operative³⁹⁷.

Accanto al PNRR, l'altro grande pilastro della finanza pubblica territoriale è rappresentato dalla Politica di Coesione dell'Unione europea, attuata mediante i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), tra cui il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo di Coesione (FC), il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e il Fondo per una Transizione Giusta³⁹⁸. L'attuazione della politica di coesione avviene attraverso i Programmi Operativi Regionali (POR), gestiti direttamente dalle Regioni, e i Programmi Operativi Nazionali (PON), gestiti dalle amministrazioni centrali. La modalità di gestione prevalente è quella concorrente, che prevede un'interazione costante tra Commissione europea, Stato e Regioni. Il flusso finanziario segue un percorso articolato che muove dall'Unione europea verso lo Stato e, successivamente, verso le Regioni e i beneficiari finali, tramite meccanismi di anticipazioni

³⁹³ Viesti, G., Chiapperini, F., & Montenegro, S. (2022). *Le città italiane e il PNRR*. Urban@it. Consultato il 10 maggio 2025. Riferimento sitografico: urbanit.it/wp-citta-e-pnrr-viesti-chiapperini-montenegro-1-1.pdf

³⁹⁴ Viesti, G., Chiapperini, F., & Montenegro, S. (2022). *Le città italiane e il PNRR*. Urban@it. Consultato il 10 maggio 2025. Riferimento sitografico: urbanit.it/wp-citta-e-pnrr-viesti-chiapperini-montenegro-1-1.pdf

³⁹⁵ *Ibidem*.

³⁹⁶ ANCI. (2024). *Gli investimenti per comuni e città nel PNRR*. Roma: Dossier ANCI. Consultato il 22 maggio 2025. Riferimento sitografico: anci.it/wp-content/Dossier-ANCI-attuazione-PNRR-30-gennaio-2024.pdf

³⁹⁷ *Ibidem*, oltre a Viesti, G., Chiapperini, F., & Montenegro, S. (2022). *Le città italiane e il PNRR*. Urban@it.

³⁹⁸ Obiettivo Europa. (2023). *Conoscere i fondi europei: i 5 tipi di finanziamento*. Roma: Obiettivo Europa. Consultato il 28 agosto 2025. Riferimento sitografico: obiettivoeuropa.com/conoscere-i-fondi-europei-i-5-tipi-di-finanziamento

e rimborsi intermedi fondati sulla certificazione della spesa. Il sistema è rigidamente vincolato alle regole di disimpegno automatico N+3 o N+2³⁹⁹, che impongono la spesa delle risorse entro termini prestabiliti, pena la loro perdita.

Nonostante una diffusa percezione negativa sull'incapacità italiana di utilizzare i fondi europei, i dati di chiusura dei cicli di programmazione smentiscono in parte questo giudizio⁴⁰⁰. Per il periodo 2014-2020, aggiornato al 31 dicembre 2024, l'Italia ha raggiunto un tasso complessivo di assorbimento per FESR e FSE pari a circa l'88,00% delle risorse programmate⁴⁰¹. Tuttavia, questo elevato livello di spesa è stato conseguito soprattutto nella fase finale del ciclo, sotto la pressione delle scadenze, con una marcata concentrazione negli ultimi due o tre anni della programmazione. Tale dinamica riduce significativamente l'impatto strategico della politica di coesione, trasformandola spesso in una corsa all'erogazione della spesa più che in uno strumento di pianificazione strutturale dello sviluppo. A ciò si aggiungono criticità ormai ricorrenti, tra cui la violazione del principio di addizionalità: in molti casi i fondi europei sono stati utilizzati per sostituire risorse nazionali o regionali di investimento, invece che per integrarle, riducendo sensibilmente l'effetto moltiplicatore degli interventi. Non di rado, inoltre, la programmazione dei POR si è rivelata disallineata rispetto ai fabbisogni strutturali dei territori, risultando condizionata da scelte di carattere politico-elettorale più che da un'effettiva analisi dei dati socioeconomici⁴⁰².

Questa inefficienza regionale si inserisce in un quadro più ampio già emerso nella gestione dei fondi della Politica di coesione. Anche nei cicli di programmazione dei Fondi strutturali europei, le Regioni hanno mostrato una tendenza sistematica alla spesa tardiva e concentrata, come si è detto in precedenza, negli ultimi anni del periodo settennale,

³⁹⁹ *Ibidem*. Si precisa che tale indicazione significa che gli investimenti devono essere realizzati entro due o tre anni dall'attivazione del programma di finanziamento e assegnazione delle risorse, a seconda della tipologia di linea di investimento.

⁴⁰⁰ Il Diritto Amministrativo. (2022). *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*. Catania: Il Diritto Amministrativo. Consultato il 30 giugno 2025. Riferimento sitografico: ildirittoamministrativo.it/I-fondi-strutturali-e-il-PNRR-a-confronto

⁴⁰¹ *Ibidem*.

⁴⁰² *Ibidem*.

sebbene i tassi finali di assorbimento risultino elevati⁴⁰³. La difficoltà, dunque, non risiede tanto nella capacità di *spendere*, quanto nella capacità di programmare in modo tempestivo, coerente con i fabbisogni e orientato ai risultati. In questo senso, il PNRR sta funzionando come un potente rivelatore delle fragilità strutturali del regionalismo amministrativo italiano⁴⁰⁴.

Ne emerge un quadro nel quale l’asimmetria esecutiva tra i livelli di governo è ormai un dato strutturale: i Comuni e le Città metropolitane si confermano come gli attori più efficaci dell’attuazione, mentre le Regioni appaiono sempre più confinante in un ruolo di intermediazione debole, spesso incapace di tradurre la programmazione in risultati concreti⁴⁰⁵. In prospettiva, ciò impone un ripensamento profondo della specializzazione funzionale degli enti territoriali: ai Comuni va riconosciuto il ruolo centrale di erogatori diretti dei servizi e degli interventi – come tecnicamente risulta essere sotto il profilo formale –; alle Regioni dovrebbe spettare un compito di coordinamento strategico, adattamento *place-based* delle politiche europee, supporto tecnico agli enti locali e supervisione, così da agire come *cerniera* tra lo Stato e il livello locale. Il rafforzamento delle capacità amministrative deve essere strutturale e finalizzato in primo luogo alla rimozione del blocco nella fase di progettazione e aggiudicazione, dove si concentrano i maggiori ritardi e le principali inefficienze dell’attuale sistema. Senza questi elementi tra loro coordinati e senza un massiccio investimento strutturale in *capacity building*, soprattutto nella fase di progettazione, qualsiasi rafforzamento dell’autonomia regionale rischia di tradursi non in un aumento di efficienza, ma in una moltiplicazione delle diseguaglianze territoriali. Inoltre, i Comuni e le Città metropolitane dovrebbero essere riconosciuti come i principali attori dell’attuazione e dell’erogazione dei servizi, in virtù della loro comprovata efficacia operativa nell’attuazione del PNRR.

⁴⁰³ ANCI. (2024). *Gli investimenti per comuni e città nel PNRR*. Roma: Dossier ANCI. Consultato il 22 maggio 2025.
Riferimento sitografico: anci.it/wp-content/Dossier-ANCI-attuazione-PNRR-30-gennaio-2024.pdf

⁴⁰⁴ *Ibidem*.

⁴⁰⁵ ANCI. (2024). *Gli investimenti per comuni e città nel PNRR*. Roma: Dossier ANCI. Consultato il 22 maggio 2025.
Riferimento sitografico: anci.it/wp-content/Dossier-ANCI-attuazione-PNRR-30-gennaio-2024.pdf e inoltre Il Diritto Amministrativo. (2022). *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*. Catania: Il Diritto Amministrativo. Consultato il 30 giugno 2025. Riferimento sitografico: ildirittoamministrativo.it/l-fondi-strutturali-e-il-PNRR-a-confronto.

Questo, in particolare se si considera che in tutti i casi di attuazione del *regionalismo differenziato*, le nuove funzioni che le Regioni si troverebbero a gestire, nella maggioranza dei casi verrebbero poi trasferite ai Comuni, i quali già non risultano particolarmente attrattivi per la forza lavoro e inoltre evidenziano i tassi di vecchiaia della popolazione attiva e i tassi di abbandono più elevati, oltreché ridotte capacità operative e gestionali a causa dei problemi strutturali di scarsa digitalizzazione, scarse risorse umane, sia in termini quantitativi e sia qualitativi e scarse risorse economiche.

4. INTERVISTE CONDOTTE PER FINALITÀ DI RICERCA

Il presente capitolo raccoglie e contestualizza due interviste semi-strutturate rivolte a figure chiave della pianificazione territoriale e delle autonomie locali, con l'obiettivo di far emergere, in prospettiva comparata, punti di forza e criticità del modello italiano di governo multilivello. Il disegno d'indagine prevede domande comuni per consentire il confronto delle posizioni, affiancate da quesiti mirati costruiti sul profilo professionale degli intervistati. In origine la selezione includeva anche il contributo di due accademici di riferimento, così da offrire una visione più olistica del tema dell'autonomia nel governo del territorio; tuttavia, per ragioni di tempo e di tipo pratico, l'attenzione si è concentrata sul Segretario Generale del Comune di Carmagnola, Dott. Bruno Armone Caruso, e sul Dirigente dell'Area Tecnica della stessa città, Arch. Renato Crivello.

La scelta di figure appartenenti al Comune di Carmagnola deriva non soltanto dalla loro elevata qualificazione e dalla lunga esperienza maturata nei rispettivi ambiti professionali, ma anche dalla loro immediata raggiungibilità e disponibilità a prendere parte all'indagine. In qualità di redattore della presente tesi, la selezione ha dunque privilegiato gli interlocutori di più alto profilo tra coloro che avevano manifestato interesse e che garantivano un contributo significativo e autorevole.

Le due figure individuate operano nel medesimo ente, ma ricoprono funzioni del tutto differenti e possiedono formazioni professionali molto diverse. Il Dott. Caruso vanta una trentennale esperienza intercomunale come segretario comunale; l'Arch. Crivello, invece, proviene dalla libera professione – con un'esperienza “esterna” al sistema pubblico – per poi intraprendere una rapida carriera nella Pubblica Amministrazione, occupandosi sia di opere pubbliche sia di urbanistica. Si tratta dunque di due *vantage point* complementari – amministrazione tecnica e garanzia procedurale – capaci di restituire un quadro a più voci della pratica pianificatoria e delle sue tensioni contemporanee.

I temi esplorati riguardano nodi centrali emersi negli ultimi anni: il ruolo delle Regioni dopo la pandemia e nella gestione del PNRR e dei fondi europei; i benefici e i limiti del regionalismo (e del suo possibile differenziamento) in relazione a sanità, standard dei servizi e governo del territorio; gli strumenti di coordinamento tra Stato, Regioni, Province

e Comuni; le riforme istituzionali ritenute prioritarie per rendere più efficaci le politiche urbane e ambientali. La traccia comprende inoltre quesiti specifici su copianificazione, capacità amministrativa locale e tenuta del sistema in occasione di eventi calamitosi recenti, così da mettere alla prova – empiricamente – l’assetto delineato dal Titolo V tra principi, organizzazione e risultati.

Le interviste mirano quindi a triangolare visioni e pratiche: dall’elaborazione concettuale e normativa alla gestione quotidiana dei procedimenti; dalla lettura istituzionale delle competenze al punto di vista operativo su risorse, tempi e conflitti tra interessi pubblici e privati. L’analisi che segue adotterà un criterio tematico trasversale alle due voci, evidenziando convergenze, divergenze e proposte. In particolare, il capitolo indaga se e come uno Stato regolatore forte ma cooperativo, un regionalismo responsabile e Comuni dotati di strumenti e competenze adeguate possano ricomporsi in una politica pubblica della pianificazione capace di coniugare tutela, sviluppo e coesione territoriale.

4.1 ARCH. CRIVELLO RENATO | DIRIGENTE TECNICO CITTÀ DI CARMAGNOLA

1. Gestione del territorio a livello comunale

Quali sono, secondo la Sua esperienza, le principali criticità nella gestione del territorio a livello comunale? Come i Comuni possono affrontare queste sfide?

«In base alla mia esperienza nella gestione del territorio, posso affermare che le criticità sono molteplici, spesso conseguenti a dinamiche sovraordinate e come tali non di facile soluzione. Per quanto riguarda la realtà del Comune di Carmagnola, dalla Relazione illustrativa della Proposta Tecnica del Progetto Preliminare della Variante Generale al PRG, adottata nel 2023, emergono chiaramente alcune criticità strutturali che condizionano la gestione del territorio comunale che potrebbero essere estese anche alla generalità dei comuni di margine o delle aree interne o che comunque riguardano le realtà limitrofe. Di seguito riporto i punti principali:

- **Consumo di suolo e gestione del patrimonio edilizio**
 - Crescita urbana passata che ha saturato parte della dotazione di alloggi;

- Mercato immobiliare stagnante con molti alloggi invenduti e bassi prezzi;
- Difficoltà nella riconversione del patrimonio storico e residenziale, soprattutto nel centro storico.
- **Mobilità e viabilità incomplete**
- Sistema viario previsto dal PRG precedente incompleto (nel caso specifico si vedano la tangenziale e le strade di arroccamento);
- Persistente congestione del traffico urbano con problemi di vivibilità e inquinamento ambientale e acustico.
- **Aree industriali e commerciali in trasformazione**
- Crisi del settore manifatturiero (Fiat, Teksid, ecc.) con spazi industriali dismessi in fase di trasformazione;
- Riconversione parziale, con la creazione di centri commerciali e logistica a basso ritorno occupazionale in rapporto al consumo del suolo.
- **Pressioni demografiche e squilibri sociali**
- Popolazione è stabilizzata intorno ai 29.000 abitanti dopo il *boom demografico* degli anni Duemila;
- Progressivo invecchiamento della popolazione e reddito pro-capite tra i più bassi del Piemonte;
- Sfida è mantenere l'attrattività residenziale e i servizi per giovani e anziani.
- **Tutela e trasformazione del territorio agricolo**
- Agricoltura è solida con oltre 450 aziende attive, molte gestite da giovani;
- Nuovi modelli organizzativi e perdita di funzioni storiche (ex foro boario, ex consorzio agrario);
- Rischi ambientali e climatici come siccità ed eventi estremi.
- **Qualità edilizia e spazi pubblici insufficienti**
- Norme innovative del vecchio PRG sono state applicate poco a causa della complessità normativa;
- Molti spazi pubblici e servizi previsti non sono mai stati attuati o sono stati alienati;
- Permanente carenze nella qualità urbana e negli spazi di socialità.
- **Rischio ambientale e cambiamento climatico**

- Rischi idrogeologici legati al sistema idrografico (Meletta, rio Ceresole, ecc.);
- Necessità di strategie di resilienza: gestione delle acque, verde urbano, riduzione delle isole di calore.»

2. Ruolo delle Regioni dopo la pandemia e il PNRR

A seguito della pandemia, dell'attuazione del PNRR e della gestione dei fondi europei FESR, ritiene che il ruolo delle Regioni rimanga centrale, come previsto dalla Costituzione, o che abbiano mostrato tutti i loro limiti, configurandosi come un ostacolo alle azioni dei Comuni e delle amministrazioni centrali?

«A mio avviso, il ruolo delle Regioni resta tuttora centrale, soprattutto in materia di sanità, ambiente e sviluppo territoriale. Tuttavia, la pandemia e la gestione del PNRR hanno fatto emergere i limiti di efficienza, coordinamento e capacità amministrativa. In questa fase, specialmente nel Sud Italia, le Regioni si sono rivelate più un *collo di bottiglia* che un facilitatore per i Comuni. Lo Stato ha quindi accentuato un ruolo centralistico, mentre i Comuni continuano a chiedere maggiore autonomia e la possibilità di accedere direttamente alle risorse finanziarie. Ritengo sia necessario ripensare il Titolo V della Costituzione per bilanciare meglio competenze e responsabilità, riducendo conflitti e duplicazioni.»

3. Benefici e criticità delle Regioni nella gestione del territorio

Dal 1968, anno della loro attuazione, quali benefici concreti possiamo attribuire alle Regioni nella gestione e nel governo del territorio? Al contrario, non potrebbero essere viste come un ostacolo, specie alla luce dei venti sistemi sanitari diversi e delle loro difficoltà, nonché dell'abbassamento degli standard?

«Prima del 1970 lo Stato era fortemente centralizzato: le scelte su sanità, territorio, trasporti e urbanistica erano prese quasi tutte a Roma. Con le Regioni, la programmazione è diventata più vicina ai territori, in grado di leggere specificità locali (es. aree montane, coste, distretti industriali). L'istituzione delle Regioni ha consentito la costruzione di un Servizio Sanitario Nazionale più capillare. Grazie alla gestione regionale, si sono sviluppate eccellenze (ad es. in Veneto e Lombardia nella medicina territoriale, in

Emilia-Romagna nell'integrazione sociosanitaria). Le Regioni hanno gestito direttamente i fondi strutturali europei (FESR, FSE), che, probabilmente, senza un livello intermedio avrebbero rischiato di disperdersi.

Attraverso la gestione a livello regionale sono stati predisposti i Piani di Sviluppo Rurale (PSR), gestiti e monitorati numerosi interventi di bonifica ambientale, promosse iniziative di sostegno alle PMI, e realizzate importanti infrastrutture locali. Con le Regioni è stato possibile integrare la pianificazione del territorio su scala sovracomunale (piani paesaggistici, gestione dei bacini idrografici, difesa del suolo). Dagli anni Ottanta, alcune Regioni hanno varato normative avanzate su aree protette e gestione dei rifiuti, anticipando spesso la legislazione nazionale.

Dall'altro lato, si possono anche evidenziare diverse criticità e limiti evidenti del sistema di gestione regionale. Ad esempio, l'autonomia sanitaria ha prodotto disuguaglianze enormi nei servizi: tempi di attesa, qualità delle cure, accesso ai farmaci. In Italia, i cittadini non hanno uguali diritti sanitari a seconda della Regione di residenza. Inoltre, è evidente che le Regioni più forti (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna) hanno avuto capacità amministrative ed economiche superiori, ampliando il divario con il Mezzogiorno. In molte Regioni meridionali, i fondi europei sono stati spesi male o addirittura non spesi, con conseguente perdita di risorse. Il regionalismo ha introdotto un terzo livello di burocrazia (tra Stato e Comuni), con costi amministrativi rilevanti. In diversi settori (sanità, scuola professionale, trasporti locali), la gestione regionale non sempre ha garantito livelli essenziali uniformi, come invece previsto dalla Costituzione. Alcune Regioni hanno mostrato inefficienza, diventando un freno allo sviluppo locale. Il Covid-19 ha messo in luce la debolezza del coordinamento: ordinanze diverse, regole contraddittorie e gestione disomogenea di vaccini e *lockdown* hanno mostrato il limite di venti sistemi paralleli. Lo Stato centrale è stato quindi costretto a *commissariare di fatto* diverse funzioni, ridimensionando almeno in parte il ruolo regionale.»

4. Collaborazione tra enti locali

Quali sono, a Suo avviso, gli strumenti più efficaci per promuovere la collaborazione tra Comuni, Province e Regioni nella pianificazione territoriale?

Gli strumenti più efficaci per promuovere la collaborazione tra Comuni, Province e Regioni sono quelli che:

- **Superano la frammentazione comunale** (pianificazione sovraffratte, unioni di Comuni, convenzioni tra enti per la gestione condivisa dei servizi);
- **Rafforzano il livello di coordinamento intermedio** (Province/Città Metropolitane come veri coordinatori di area vasta);
- **Favoriscono sinergie verticali** (tavoli di regia e accordi di programma);
- **Premiano finanziariamente la collaborazione** (fondi UE, PNRR, incentivi a progetti integrati);
- **Si basano su dati e partecipazione** (GIS, *open data*, processi inclusivi).

5. Proposte per il futuro

Quali sono, secondo Lei, le priorità per il futuro della pianificazione territoriale a livello comunale? Quali riforme o iniziative potrebbero migliorare l'efficacia delle politiche locali?

Le priorità per il futuro della pianificazione a Carmagnola sono contenute all'interno della "Proposta Tecnica del Progetto Preliminare della Variante Generale di revisione del Vigente Piano Regolatore Generale Comunale", adottata con D.C.C. n. 80 del 21/12/2023, e si articolano in sintesi attorno a cinque grandi assi strategici:

- **Tutela e valorizzazione del paesaggio**
 - Conservare e rafforzare le componenti agricole e naturali del territorio;
 - Contrastare il consumo di suolo non necessario;
 - Recuperare e riqualificare aree marginali o degradate.
- **Sostenibilità ambientale e resilienza**
 - Promuovere la transizione ecologica e il risparmio energetico;
 - Gestire in modo attento le risorse naturali (acqua, suolo, aria);
 - Prevenire i rischi idrogeologici e climatici attraverso manutenzione e piani di adattamento.
- **Mobilità sostenibile e accessibilità**
 - Migliorare i collegamenti con l'area metropolitana e i comuni limitrofi;
 - Sviluppare una rete di trasporti pubblici, ciclopoidonali e integrati;
 - Ridurre traffico e inquinamento con una mobilità più sicura ed efficiente.

- **Rigenerazione urbana e qualità degli insediamenti**
 - Riqualificare tessuto edilizio esistente, invece di espandere nuovi volumi;
 - Valorizzare aree dismesse e spazi pubblici come luoghi di socialità;
 - Potenziare il patrimonio residenziale e produttivo in chiave energetica e ambientale.
- **Sviluppo socioeconomico equilibrato**
 - Rafforzare l'identità agricola e agroalimentare tramite le filiere locali, prodotti tipici e autosostentamento;
 - Sostenere le attività produttive e commerciali compatibili con il territorio.
 - Integrare sviluppo economico e tutela ambientale, promuovendo turismo e servizi innovativi.

Le iniziative che potrebbero migliorare l'efficacia delle politiche locali, a parere del sottoscritto, potrebbero essere molteplici. Di seguito riporto le principali, sulla base dell'esperienza maturata nel ruolo che attualmente ricopro:

- **Progettazione e pianificazione partecipata.** Nell'ottica di ridurre la conflittualità e aumentare il senso di appartenenza e di condivisione delle scelte all'interno della comunità locale, si potrebbe promuovere l'attivazione di laboratori di quartiere, con l'obiettivo di informare e coinvolgere maggiormente i cittadini e/o gli stakeholder nelle principali scelte di interesse generale (sviluppo urbanistico, verde, viabilità, recupero aree dismesse o in disuso, progetti a valenza sociale, realizzazione di opere pubbliche, ecc.).
- **Accordi di programma intercomunali.** Carmagnola non può agire da sola, ma deve necessariamente coordinarsi con i Comuni limitrofi (ad es. i Comuni della Zona Omogenea 11 Chierese-Carmagnolese) su tematiche condivise quali mobilità, ambiente, sviluppo urbanistico, promozione del turismo e delle produzioni tipiche locali. Uno strumento utile per raggiungere queste finalità è sicuramente l'accordo di programma di area vasta con la Città Metropolitana di Torino e la Regione Piemonte.

- **Sportello unico per la rigenerazione urbana.** Le tematiche della rigenerazione urbana e della transizione ecologica saranno sempre più centrali nelle future politiche di sviluppo. In tal senso, sarebbe utile creare uno sportello comunale che supporti i cittadini e le imprese nel portare avanti le iniziative di recupero e riqualificazione del tessuto edilizio esistente, anche nell'ottica di favorire la transizione ecologica. Lo sportello agevolerebbe l'accesso ai fondi pubblici (PNRR, FESR, bandi regionali, nazionali ed europei, *ecobonus*, ecc.) e condividerebbe *best practice*, organizzando eventi formativi e informativi.
- **Uso intelligente dei dati.** L'uso intelligente dei dati nella pubblica amministrazione, anche attraverso l'impiego dell'intelligenza artificiale, sarà un elemento determinante per consentire, nel prossimo futuro, di prendere decisioni corrette e adeguatamente ponderate, riducendo il margine di errore e aumentando conseguentemente l'efficacia dell'azione amministrativa. In tal senso, si potrebbe promuovere lo sviluppo di un GIS comunale aperto per consentire alla cittadinanza un accesso facilitato alla consultazione dei dati e per poter monitorare e maturare maggior consapevolezza su diverse tematiche, quali ad esempio il consumo di suolo, il rischio idraulico, la mobilità e la qualità dell'aria, anche grazie all'integrazione con i dati provenienti dai GIS di altri Enti (Arpa, Regione, Città Metropolitana, ecc.).
- **Rafforzare la resilienza energetica locale.** La recente crisi energetica conseguente al conflitto russo-ucraino ha posto al centro dell'attenzione delle Comunità Locali la necessità di rafforzare la resilienza energetica, attraverso iniziative che favoriscano la produzione di energia da fonti rinnovabili a chilometro zero, l'autoconsumo e la condivisione dell'energia prodotta in eccesso. In tal senso, il Comune di Carmagnola ha deliberato, nel mese di aprile 2025, l'adesione alla Comunità Energetica Rinnovabile (CER) Roero con l'obiettivo di produrre, consumare e condividere energia da fonti rinnovabili, in particolare da impianti fotovoltaici, favorendo benefici ambientali, economici e sociali. I membri della comunità — tra cui consumatori, produttori e *prosumer* (cioè, chi produce e consuma energia) — potranno ottenere incentivi attraverso la condivisione dell'energia

prodotta, riducendo la dipendenza dalla rete principale. Altre strategie chiave includono l'efficienza energetica, che mira a consumare meno e meglio.

Nella speranza di aver fornito un contributo utile in merito ai temi oggetto di tesi, ringrazio lo stimatissimo collega Fabrizio Turello per avermi dato la possibilità di esprimere il mio parere su tematiche molto interessanti e attuali, che toccano un nodo cruciale dell'assetto istituzionale italiano: il rapporto tra Stato, Regioni e Comuni nel governo delle politiche pubbliche, in particolare a livello di gestione del territorio, soprattutto dopo la pandemia e il PNRR. Arch. Renato Crivello»

4.2 DOTT. BRUNO ARMONE CARUSO | SEGRETARIO CITTÀ DI CARMAGNOLA

1. Sfide amministrative.

Quali sono le principali sfide amministrative che i Comuni devono affrontare nella gestione del territorio? Come vengono gestiti i conflitti tra interessi pubblici e privati?

«La gestione del territorio rappresenta senza dubbio una delle funzioni di maggior rilievo esercitate dai Comuni. Coniugare le esigenze di sviluppo territoriale con le istanze del tessuto produttivo e, al contempo, con la tutela dell'ambiente e la riduzione del consumo di suolo costituisce una sfida complessa, che richiede un attento bilanciamento degli interessi in gioco.

La principale difficoltà risiede probabilmente nella capacità di integrare pianificazione e partecipazione: occorre infatti passare da un modello puramente regolativo a uno strategico e collaborativo, nel quale i Comuni assumano il ruolo di *registi* dei processi di sviluppo sostenibile, e non soltanto quello di controllori delle trasformazioni urbane.

I conflitti in materia di governo del territorio sono inevitabilmente frequenti – si pensi, ad esempio, ai contrasti tra cittadini e imprese o a quelli tra tutela ambientale e

sviluppo economico. I Comuni dispongono tuttavia di diversi strumenti giuridico-amministrativi per affrontarli, riconducibili a due principali categorie:

1. **Strumenti di partecipazione e trasparenza**, quali consultazioni pubbliche, presentazione di osservazioni ai piani urbanistici, conferenze dei servizi, e simili;
2. **Strumenti di mediazione e concertazione**, come tavoli tecnici che coinvolgono cittadini, associazioni e operatori economici.»

2. Regionalismo differenziato e autonomie locali.

Come valuta le possibili implicazioni del regionalismo differenziato per l'autonomia dei Comuni? Ritiene che un maggiore decentramento delle competenze possa favorire o complicare la gestione amministrativa?

«Il regionalismo differenziato può rappresentare tanto un'opportunità quanto un rischio. Un decentramento ben strutturato è in grado di valorizzare le peculiarità dei diversi territori e di conferire ai Comuni funzioni specifiche (ad esempio gestione ambientale, urbanistica, servizi sociali) in modo più coerente con le caratteristiche locali, tenendo conto anche della consistenza demografica degli enti e delle loro effettive capacità organizzative e gestionali, oggi estremamente disomogenee.

Il decentramento potrebbe determinare una maggiore autonomia per i Comuni e costituire l'occasione per sperimentare modelli organizzativi più efficienti, eventualmente replicabili anche in altri territori. Un maggior decentramento può favorire una più forte responsabilizzazione degli enti locali e una semplificazione dei procedimenti, a condizione che sia accompagnato da chiarezza normativa; se, al contrario, venisse attuato senza considerare le reali capacità organizzative dei singoli enti, rischierebbe di tradursi in un'ulteriore complicazione della gestione amministrativa.»

3. Strumenti di coordinamento.

Quali sono, a Sua avviso, gli strumenti più efficaci per promuovere il coordinamento tra Comuni, Province e Regioni nella pianificazione territoriale?

«Tra i diversi strumenti disponibili, le Conferenze di pianificazione – che riuniscono allo stesso tavolo rappresentanti di Regione, Province, Comuni, enti di gestione delle aree protette, autorità di bacino e altri soggetti istituzionali – costituiscono un efficace strumento di coordinamento, poiché consentono di condividere sin dalla fase iniziale della pianificazione obiettivi, criticità e proposte, favorendo l'allineamento preventivo e riducendo i conflitti nelle fasi successive.»

4. Ruolo delle Regioni dopo la pandemia e il PNRR.

A seguito della pandemia, dell'attuazione del PNRR e della gestione dei fondi europei FESR, ritiene che il ruolo delle Regioni rimanga centrale, come previsto dalla Costituzione, o che abbiano mostrato tutti i loro limiti, configurandosi come un ostacolo alle azioni dei Comuni e delle amministrazioni centrali?

«L'attuazione del PNRR è stata fortemente centralizzata, con conseguente marginalizzazione, in questo ambito, del ruolo delle Regioni. Tuttavia, nell'attuale quadro costituzionale italiano, tale ruolo rimane fondamentale e, probabilmente, a distanza di anni dalla loro istituzione, andrebbe almeno in parte ripensato e rafforzato. Le Regioni non possono essere considerate un ostacolo; tuttavia, in assenza di un adeguato coordinamento, di adeguata capacità operativa e di una effettiva semplificazione procedurale, il loro intervento può trasformarsi in un freno all'efficacia dell'azione dei Comuni e dell'amministrazione centrale. Occorre, dunque, operare affinché le Regioni assumano – ed esercitino in maniera efficace – il ruolo di coordinamento territoriale delle iniziative.»

5. Proposte per il futuro.

Quali sono, secondo Lei, le priorità per il futuro della pianificazione territoriale a livello comunale? Quali riforme o iniziative potrebbero migliorare l'efficacia delle politiche locali?

«Rivedere e attualizzare in modo organico il quadro delle regole in materia di pianificazione, semplificando le procedure. Introdurre strumenti idonei a rafforzare la capacità amministrativa e a sostenere i Comuni di minori dimensioni, prevedendo assistenza tecnica e forme di *pooling* di risorse e competenze, affinché tutti gli enti siano in grado di gestire efficacemente la pianificazione e i fondi europei.»

In conclusione, il quadro che emerge dalle due interviste è quello di un sistema di governo del territorio che, pur disponendo di strumenti sofisticati, soffre di tre nodi strutturali ricorrenti: complessità, disuguaglianza e fragilità amministrativa. L'Arch. Crivello e il Dott. Caruso, da *vantage point* diversi ma complementari, convergono nel descrivere un modello multilivello che funziona solo a tratti e che richiede una manutenzione profonda, non solo normativa ma anche culturale e organizzativa.

Dal punto di vista comunale, Carmagnola viene assunta, nelle parole di Crivello, come un caso-tipo dei comuni di margine: consumo di suolo pregresso, centro storico difficile da riconvertire, mobilità incompleta, aree industriali in riconversione, pressione demografica stagnante e invecchiamento della popolazione, qualità urbana disomogenea, rischi idrogeologici e climatici in aumento. Si tratta di elementi molto descrittivi, seppur sintetici, della situazione geografico-territoriale della città di Carmagnola, che evidenziano come, nonostante le grandi potenzialità – dovute alla posizione strategica, al forte impianto infrastrutturale e alla vicinanza al capoluogo Torino – la città non sia riuscita, nei decenni, né a esprimere un forte posizionamento rispetto ad altri comuni di simile dimensione, né una chiara identità, né una consistente rappresentanza politica, né, infine, a far “cabotare” sul proprio territorio le infrastrutture necessarie al superamento delle criticità di qualità urbana e territoriale.

Caruso, spostando lo sguardo sul piano giuridico-amministrativo, traduce questa fotografia in una questione di metodo: non è più sufficiente un modello puramente regolativo, ma è necessaria una pianificazione strategica capace di tenere insieme sviluppo, ambiente e tessuto produttivo, governando – e non subendo – i conflitti tra interessi pubblici e privati. Entrambi, in sintesi, confermano che il comune è il fronte in cui si scaricano le contraddizioni di scelte sovraordinate (statali, regionali, di mercato) spesso non coerenti tra loro. Considerazioni, queste, che ricorrono di frequente anche negli interventi degli accademici e che riflettono la probabile tendenza futura, in caso di successo dell'autonomia differenziata, a scaricare sui comuni la maggior parte delle nuove funzioni trasversali acquisite dalle regioni. Ciò in un quadro di finanza pubblica in transizione, nel quale le regioni, a differenza dei comuni – come mostrato nel capitolo 3 – non eccellono come dovrebbero, con l'effetto di sovraccaricare l'ente comunale, ossia l'ente sussidiario più prossimo al cittadino, senza che esso disponga di mezzi e risorse adeguati

all’assorbimento di maggiori competenze e venendo, di fatto, collocato tra l’incudine e il martello degli enti sovraordinati.

Sul ruolo delle Regioni il giudizio è sfumato ma netto: sono tuttora centrali, ma non così come funzionano oggi. L’Arch. Crivello sottolinea la loro funzione storica positiva: sanità più capillare, pianificazione sovracomunale, gestione di fondi europei, politiche ambientali spesso anticipate rispetto allo Stato. Allo stesso tempo, mette in fila con lucidità le ombre: venti sistemi sanitari diseguali, divari crescenti tra Nord e Sud, capacità amministrative molto differenziate, fondi derivanti dalla progettualità nazionale ed europea non spesi, burocrazia aggiuntiva e coordinamento spesso debole – esplosi sotto stress durante il Covid-19. Il Dott. Caruso non trasforma le Regioni in un capro espiatorio, ma avverte: senza capacità operativa, semplificazione e un chiaro ruolo di coordinamento territoriale, esse rischiano di trasformarsi da intermedi necessari in un freno per Comuni e Stato centrale. Il regionalismo differenziato, in questa chiave, è letto come opportunità solo se agganciato a due condizioni imprescindibili: chiarezza normativa e reale capacità degli enti di gestire ciò che viene loro attribuito.

Sugli strumenti di coordinamento, le due voci si integrano. L’Arch. Crivello insiste sugli strumenti strutturali: pianificazione sovracomunale; ruolo forte di Province e Città metropolitane come veri livelli di area vasta; accordi di programma e incentivi finanziari che premino i progetti integrati, basati su dati e processi partecipativi. Il Dott. Caruso richiama in particolare le Conferenze di pianificazione come luogo in cui Stato, Regioni, enti locali e autorità settoriali (aree protette, bacini, ecc.) possono allineare fin dall’inizio obiettivi e vincoli, riducendo il contenzioso a valle. L’output complessivo delle interviste è un’idea di governance multilivello in cui il problema non è tanto quanti livelli siano presenti nella struttura amministrativa, quanto la capacità di questi livelli di dialogare in modo tempestivo, trasparente e vincolante, senza pregiudicare l’esito finale delle politiche.

Le priorità future della pianificazione, lette attraverso Carmagnola, hanno una valenza che va chiaramente oltre il caso studio. L’Arch. Crivello articola cinque assi che riprendono i principali dibattiti contemporanei: tutela del paesaggio e contrasto al consumo di suolo; sostenibilità ambientale e resilienza climatica; mobilità sostenibile e accessibilità; rigenerazione urbana e riuso del costruito; sviluppo socioeconomico

equilibrato legato alle filiere locali e alla compatibilità ambientale. A questi assi aggancia proposte operative molto concrete: progettazione partecipata tramite laboratori di quartiere; accordi di programma intercomunali; uno sportello unico per la rigenerazione urbana e per l'accesso ai fondi; uso evoluto dei dati e dei GIS, anche con l'ausilio dell'intelligenza artificiale; rafforzamento della resilienza energetica locale tramite comunità energetiche rinnovabili.

Il Dott. Caruso, dal lato ordinamentale, completa il quadro indicando due condizioni abilitanti: una revisione organica e semplificata delle regole sulla pianificazione e un serio investimento sulla capacità amministrativa, soprattutto dei comuni piccoli e medi, tramite assistenza tecnica e pooling di risorse e competenze. Tali considerazioni mostrano con chiarezza che le esigenze rilevate e ribadite dai comuni nelle varie sedi coincidono con le priorità strategiche individuate dallo stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – transizione energetica e digitale – ma che queste, pur essendo riconosciute, faticano a tradursi in risultati omogenei ed efficaci sui territori a causa dell'assenza di coordinamento, della complessità burocratica e della molteplicità di costi e interlocutori.

In controluce, entrambe le interviste smontano l'idea che il problema sia solo “più autonomia” o “più centralismo”. Ciò che emerge, *au contraire*, è la richiesta di un diverso equilibrio: uno Stato regolatore forte ma non invasivo, capace di fissare standard e livelli essenziali (anche ambientali) e di garantire coerenza; Regioni meno autoreferenziali e più responsabili nel ruolo di coordinamento territoriale, con meno retorica e maggiore capacità effettiva; infine, Comuni dotati degli strumenti, delle competenze e dei dati necessari per essere davvero il luogo in cui la pianificazione non solo si applica, ma si progetta in dialogo con i cittadini.

Le Province, dal canto loro, non vengono direttamente menzionate nelle interviste; tuttavia, lavorando a stretto contatto con gli intervistati, si può ritenere che il loro ruolo sia oggi marginale e piuttosto puntuale, limitato ad alcuni bandi e funzioni specifiche. Ne consegue che, nel raccordo Stato–Comuni, l'ente effettivamente più invasivo o ostacolante risulta essere la Regione. La Provincia, nei fatti, rimane un residuo giuridico-costituzionale il cui futuro il legislatore sarà chiamato a ridefinire.

Come conclusione del capitolo, si può affermare che le due voci di Carmagnola confermano l’ipotesi di fondo della ricerca: il modello italiano di governo multilivello non è da azzerare, ma da riallineare. La riforma non è soltanto questione di riscrittura costituzionale o di nuove leggi quadro: passa attraverso una ricomposizione più matura dei rapporti tra livelli di governo, un rafforzamento della capacità amministrativa locale e il riconoscimento della pianificazione territoriale come politica pubblica strategica, e non come mero adempimento tecnico. Solo in questo quadro il triangolo Stato–Regioni–Comuni può reggere le tensioni contemporanee tra tutela, sviluppo e coesione territoriale, trasformando le criticità oggi emerse in leve di riprogettazione del sistema.

5. OLTRE L'INGEGNERIA COSTITUZIONALE: LA PROPOSTA DI RIFORMA SGI

L'urgenza di una riforma strutturale degli enti territoriali non risponde più soltanto a un dibattito dottrinale, ma si colloca oggi al centro dell'agenda politico-istituzionale nazionale, anche in ragione degli impegni assunti dall'Italia in sede europea. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) individua, infatti, nella riforma della Pubblica Amministrazione e nella semplificazione normativa (Missione 1, Componente 1)⁴⁰⁶ una condizione abilitante imprescindibile per garantire la piena attuazione degli investimenti. Sebbene il Piano non preveda in modo esplicito una riforma dell'assetto territoriale né una riscrittura dei confini regionali o comunali, esso impone una profonda revisione dei meccanismi di funzionamento degli enti pubblici, a partire dal Testo Unico degli Enti Locali, per superare la frammentazione amministrativa, i colli di bottiglia procedurali e le inefficienze che continuano a rallentare la capacità di spesa. In questo quadro, anche in considerazione del fatto che la bibliografia sul tema del regionalismo seppur vasta risulti parecchio frammentata e settoriale, la proposta di riordino formulata dalla Società Geografica Italiana (SGI)⁴⁰⁷, seppur risalente al 2014, acquista una rinnovata attualità, poiché si configura come l'unico tentativo organico di ripensare in modo sistematico l'architettura territoriale dello Stato, in coerenza con le esigenze di razionalizzazione emerse anche nel contesto del PNRR.

Il presente capitolo, nel tentativo di condurre un'analisi della suddetta proposta di riforma, intende dimostrare come la stessa non possa essere configurata a mero esercizio geografico e cartografico, ma al contrario pare che affondi le sue radici nel comunitarismo, teorizzato da Adriano Olivetti già a partire dal 1940. Nel suo *L'Ordine politico delle Comunità*⁴⁰⁸, Olivetti individuava nella *Comunità* la cellula fondamentale dello Stato, concepita non come mero ente amministrativo, bensì come organismo sociale fondato su omogeneità territoriali, economiche e funzionali. La *Comunità olivettiana* non

⁴⁰⁶ Italia Domani. (2021). *I Comuni e le città nel PNRR: le risorse e le sfide*. Roma: Ministero dell'interno. Consultato il 12 luglio 2025. Riferimento sitografico: italiadomani.gov.it/comuni-e-le-citta-nel-pnrr.pdf

⁴⁰⁷ Società Geografica Italiana (SGI). (2013, 12 dicembre). *L'Italia suddivisa in 31 o 36 Regioni-Distretti. In Il nuovo assetto territoriale dello Stato: Una proposta della Società Geografica Italiana. Rivista digitale della Società Geografica Italiana*. Roma: SGI. Consultato il 12 luglio 2025. Riferimento sitografico: flore.unifi.it/handle/2158/1241145

⁴⁰⁸ Olivetti, A. (2014). (I Ed. 1958). *L'ordine politico delle comunità*. Roma: Edizioni di Comunità.

coincideva con il Comune, spesso troppo ridotto per dimensioni e risorse, né con la Provincia, giudicata un ente artificiale e burocratico e limitato all'esercizio di controllo statale, ma con un'unità territoriale *naturale*, dotata di una popolazione ottimale compresa tra i 75.000 e i 150.000 abitanti. In questa prospettiva, la Regione non avrebbe dovuto configurarsi come un monolite amministrativo, ma come un'unione di Comunità, deputata al coordinamento e alla pianificazione su scala vasta senza comprimere le autonomie locali.

La proposta della Società Geografica Italiana attualizza in chiave scientifica questa impostazione, assumendo come riferimento i Sistemi Locali del Lavoro (SLL) individuati dall'ISTAT e utilizzandoli come base per la costruzione delle nuove unità territoriali. Le nuove Regioni non risultano così disegnate a tavolino, ma emergono dalle relazioni funzionali effettive tra i territori, fondate su flussi di pendolarismo, reti produttive, bacini di servizi e legami socioeconomici reali. Il disegno riformatore si completa, in entrambe le visioni, con una profonda revisione dell'assetto istituzionale complessivo. Come Olivetti teorizzava un *Senato degli Ordini*⁴⁰⁹, rappresentativo delle funzioni sociali e territoriali, così la proposta SGI presuppone una trasformazione del Senato della Repubblica in Camera delle Regioni, rendendo politicamente e istituzionalmente sostenibile una rappresentanza paritaria fra territori dotati di peso demografico ed economico comparabile. Solo in questo modo diviene possibile superare gli squilibri oggi esistenti tra Regioni ipertrofiche e Regioni dimensionalmente marginali, chiudendo il cerchio di un federalismo cooperativo e non competitivo.

Tra gli scenari ipotizzati dalla SGI nella sua proposta, uno articolato su 31 e uno su 36 Regioni, la presente analisi assume come riferimento lo scenario a 36 Regioni, ritenuto dallo stesso documento il più equilibrato sotto il profilo dimensionale e funzionale. Esso appare il più idoneo ad assicurare l'effettiva applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ponendo le premesse per un riassetto istituzionale coerente con le trasformazioni socioeconomiche intervenute nel Paese e con le nuove esigenze di governo del territorio emerse anche nel quadro *ex-post PNRR*.

⁴⁰⁹ Olivetti, A. (2014). (I Ed. 1958). *L'ordine politico delle comunità*. Roma: Edizioni di Comunità.

5.1 LA SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA (SGI)

In apertura al presente capitolo, prima di procedere alla disamina della proposta di riforma, è opportuno fornire un breve inquadramento storico e istituzionale della Società Geografica Italiana. La SGI vanta una storia antica e prestigiosa, strettamente intrecciata con le vicende dell'Italia unita. Fondata a Firenze nel 1867 e trasferita a Roma pochi anni dopo, essa nacque con l'obiettivo di promuovere e consolidare gli studi geografici e territoriali in un Paese appena unificato, nel quale la conoscenza del territorio rappresentava una condizione essenziale per la costruzione dello Stato moderno⁴¹⁰.

Sin dalle sue origini, la Società ha svolto un ruolo centrale come istituzione culturale e scientifica dedicata allo studio sistematico del territorio: ha organizzato spedizioni ed esplorazioni, curato fondamentali pubblicazioni geografiche e contribuito alla formazione di uno dei più rilevanti patrimoni cartografici e documentali italiani. Nel corso del tempo, la SGI è divenuta un punto di riferimento autorevole per le questioni attinenti all'ordinamento territoriale, alla pianificazione geografica e allo sviluppo locale. In quanto ente morale riconosciuto dallo Stato, essa ha spesso partecipato al dibattito pubblico offrendo analisi, studi e proposte fondate su un rigoroso impianto scientifico.

Il suo ruolo può essere definito consultivo e propositivo: pur non esercitando funzioni di governo, la SGI mette stabilmente le proprie competenze al servizio delle istituzioni e della collettività, segnalando criticità strutturali e avanzando soluzioni nell'ambito della geografia amministrativa e del governo del territorio. È proprio questa lunga tradizione di ricerca e di riflessione sull'organizzazione spaziale dello Stato ad aver costituito il presupposto per l'elaborazione di progetti di riforma di ampio respiro, come quello oggetto della presente tesi, volto a una ridefinizione complessiva dell'assetto regionale italiano.

⁴¹⁰ Società Geografica Italiana (SGI). (2013, 12 dicembre). *L'Italia suddivisa in 31 o 36 Regioni-Distretti. In Il nuovo assetto territoriale dello Stato: Una proposta della Società Geografica Italiana. Rivista digitale della Società Geografica Italiana.* Roma: SGI. Consultato il 12 luglio 2025. Riferimento sitografico: flore.unifi.it/handle/2158/1241145

5.2 GENESI DI MOTIVAZIONI DI UNA PROPOSTA DI RIFORMA

Le motivazioni che hanno spinto la Società Geografica Italiana a formulare una proposta complessiva di riordino territoriale dell’Italia affondano le proprie radici nelle criticità strutturali e ventennali del vigente assetto nonché nella crescente inadeguatezza delle istituzioni territoriali a intercettare le trasformazioni socioeconomiche in atto o le sfide derivanti dai grandi programmi di finanziamento proposti e pianificati dall’Unione Europea.

L’attuale organizzazione amministrativa, fondata su 20 Regioni, 107 Province – formalmente in fase di superamento – e su 7.896 Comuni, appare ormai obsoleta, frammentata e caratterizzata da una marcata sovrapposizione di competenze, di non sempre chiara definizione, specie se connessa alle agenzie statali o di settore. In particolare, il livello provinciale è da tempo al centro di un diffuso dibattito critico: esso viene comunemente percepito come un ente amministrativo ridondante, portatore di costi elevati e di frequenti duplicazioni funzionali rispetto a Regioni e Comuni. La sua eliminazione costituisce, dunque, uno dei pilastri portanti della proposta SGI, anche in continuità con i molteplici tentativi di riforma succedutisi negli ultimi decenni, dal tentativo di intervento del Governo Monti del 2011-2012⁴¹¹, passando per la cosiddetta *Legge Delrio* del 2016⁴¹² sino all’introduzione delle Città metropolitane. L’obiettivo perseguito è quello di semplificare l’architettura istituzionale, riducendo i livelli di governo, liberando risorse pubbliche e rendendo più lineari ed efficienti i processi decisionali.

Un secondo ordine di ragioni concerne la necessità di ristabilire condizioni più eque di efficienza e di coesione territoriale. L’attuale ripartizione regionale, figlia del compromesso politico-istituzionale del secondo dopoguerra, e mantenuta nell’impianto amministrativo dalla riforma del 2001, nonostante un ampliamento della sfera della differenziazione, non rispecchia più le dinamiche economiche, sociali e funzionali del

⁴¹¹ Repubblica Italiana (2012). *Decreto-legge del 12 novembre 2012, n. 183: Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)*. Roma: Gazzetta ufficiale.

⁴¹² Repubblica Italiana. (2016). *Decreto-legge del 7 aprile 2016, n. 56: Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*. Roma: Gazzetta ufficiale.

Paese. Coesistono, infatti, Regioni demograficamente ed economicamente fragili, incapaci di sostenere autonomamente sistemi complessi di servizi pubblici, accanto a Regioni di dimensioni eccessive, al loro interno fortemente diseguali, nelle quali le aree periferiche risultano strutturalmente subordinate ai grandi poli urbani. Tale disomogeneità produce squilibri significativi nello sviluppo economico e nella qualità delle prestazioni pubbliche, incidendo negativamente sul principio di uguaglianza sostanziale dei cittadini⁴¹³. La proposta SGI interviene precisamente su questo nodo, ridisegnando i confini amministrativi sulla base di relazioni funzionali, continuità territoriali e integrazione socioeconomica, con l'obiettivo di costruire entità regionali dotate di una massa critica sufficiente per esercitare in modo realmente efficace le funzioni di programmazione e di governo.

Un ulteriore fattore che alimenta l'esigenza di un riordino organico è rappresentato dal progressivo inasprirsi delle tensioni tra Stato, Regioni ed enti locali, emerse soprattutto a seguito della riforma del Titolo V del 2001. A questo proposito, infatti, si deve rilevare che l'ampliamento delle competenze regionali, non accompagnato da un chiaro e coerente ridisegno delle funzioni amministrative e finanziarie, ha generato un contenzioso costituzionale diffuso, conflitti di attribuzione e una persistente incertezza regolativa con un quadro di competenze e potestà non sempre dai margini netti. La SGI muove dalla convinzione che tali criticità non siano risolvibili attraverso meri interventi settoriali, ma richiedano una revisione complessiva dell'assetto territoriale, capace di ricondurre a coerenza il rapporto tra autonomia locale e unità della Repubblica, nel solco dell'art. 5 della Costituzione. Non a caso, la proposta nasce nel clima riformatore del biennio 2013-2014, quando il dibattito parlamentare era fortemente polarizzato sulla revisione del Titolo V e sul superamento delle Province, anche per mezzo della cosiddetta *Commissione dei Saggi*⁴¹⁴. In tale contesto, la SGI ha inteso inserirsi offrendo un contributo tecnico-scientifico fondato su criteri geografici, funzionali e socioeconomici, volto a coniugare efficienza amministrativa, valorizzazione dei territori e sviluppo locale.

Nel complesso, le finalità della proposta possono essere ricondotte a un disegno unitario: semplificare la macchina amministrativa mediante la riduzione dei livelli

⁴¹³ Qui il riferimento è all'articolo 1, 3 e 120 della Costituzione.

⁴¹⁴ A tal proposito si riguardi il capitolo 1, paragrafo 1.4 del presente elaborato.

di governo; contenere la spesa pubblica attraverso l'eliminazione delle duplicazioni funzionali; migliorare il riparto delle funzioni e competenze così da migliorare la governabilità dei territori; rafforzare la coesione economica e sociale tra le diverse aree del Paese, nel rispetto delle loro peculiarità storiche, culturali e geografiche.

In questo quadro, il riordino territoriale elaborato dalla SGI si configura anche come una rigorosa applicazione operativa dei principi costituzionali sanciti dall'art. 118 della Costituzione, i quali vengono tradotti da enunciazioni astratte in criteri ordinatori concreti. Il *principio di sussidiarietà verticale* è reso effettivo mediante l'abolizione del livello provinciale e il conseguente rafforzamento delle Unioni di Comuni, alle quali vengono attribuite le funzioni amministrative di prossimità. Il *principio di adeguatezza* viene garantito attraverso il superamento dell'attuale assetto a 20 Regioni, che presenta evidenti squilibri dimensionali: realtà come il Molise o la Valle d'Aosta non dispongono di una massa critica sufficiente per sostenere autonomamente sistemi complessi quali la sanità o il trasporto ferroviario. La proposta delle 36 Regioni, con un *target* medio compreso tra uno e due milioni di abitanti, mira invece a garantire *ex ante* la congruità tra funzioni e capacità istituzionale degli enti. Infine, il *principio di differenziazione*, nella prospettiva SGI, non assume una valenza normativa asimmetrica, come nell'attuale art. 116, terzo comma, bensì una declinazione vocazionale: tutte le Regioni dispongono delle medesime competenze legislative, ma le esercitano adattando le politiche pubbliche alle specificità territoriali – alpine, costiere, distrettuali – senza che ciò comporti fratture nei diritti di cittadinanza né una frammentazione dell'ordinamento.

5.3 LA GEOGRAFIA COME METODO INNOVATIVO DI RIFORMA

Per formulare una riforma territoriale scientificamente solida, la Società Geografica Italiana ha adottato un metodo di analisi basato su dati empirici e criteri funzionali. Il punto di partenza metodologico è costituito dallo studio dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL)⁴¹⁵, unità territoriali individuate dall'ISTAT che raggruppano comuni legati da

⁴¹⁵ Società Geografica Italiana (SGI). (2013, 12 dicembre). *L'Italia suddivisa in 31 o 36 Regioni-Distretti. In Il nuovo assetto territoriale dello Stato: Una proposta della Società Geografica Italiana. Rivista digitale della Società Geografica Italiana.* Roma: SGI. Consultato il 12 luglio 2025. Riferimento sitografico: flore.unifi.it/handle/2158/1241145

intensi flussi quotidiani di pendolarismo e da scambi economici strutturati. I SLL rappresentano, in pratica, i bacini entro i quali si svolge la parte preponderante della vita lavorativa e sociale della popolazione: delimitati sulla base dei movimenti tra residenza e luogo di lavoro, essi disegnano una mappa dell’Italia fondata non sui confini amministrativi tradizionali, ma sulle effettive aree di gravitazione economica, ovvero, sulle rispettive relazioni socioeconomiche che si generano sul territorio tra polarità, sub-polarità e periferia. La SGI ha ritenuto che tali sistemi costituissero una base oggettiva per ripensare i confini regionali, in quanto riflettono con maggiore fedeltà le interdipendenze territoriali reali.

Attraverso l’analisi degli SLL sono stati messi in luce i livelli di polarizzazione e di autonomia economica dei vari territori. In altri termini, si è valutato in che misura ciascun sistema locale disponga di un proprio centro propulsore oppure risulti dipendente da poli esterni. Alcuni Sistemi Locali del Lavoro appaiono fortemente autonomi e dinamici, caratterizzati dalla presenza di città capaci di offrire occupazione e servizi a un’ampia area circostante; altri, invece, risultano più deboli, con opportunità limitate e una marcata dipendenza da centri maggiori collocati al di fuori del proprio perimetro. Tale distinzione riveste un ruolo centrale nella proposta di riforma: i territori dotati di un baricentro socioeconomico autonomo possono costituire il nucleo di nuove entità amministrative, mentre quelli privi di un centro forte dovrebbero essere accorpati ad aree limitrofe più solide, al fine di evitare fenomeni di marginalizzazione. La SGI ha dunque utilizzato la mappa degli SLL come griglia di riferimento per ipotizzare aggregazioni di comuni e future circoscrizioni regionali, nel rispetto delle interazioni esistenti e delle reti di scambio quotidiane tra luoghi di residenza e luoghi di lavoro.

Oltre allo studio puntuale dei singoli sistemi locali, il metodo adottato ha tenuto conto delle logiche relazionali su scala più ampia, con particolare attenzione alle reti di gravitazione dei centri urbani⁴¹⁶. In termini geografici, per *gravitazione* si intende l’attrazione esercitata da una città sul territorio circostante: si pensi, ad esempio, ai flussi di pendolari, utenti dei servizi, movimenti commerciali che convergono quotidianamente

⁴¹⁶ Società Geografica Italiana (SGI). (2013, 12 dicembre). *L’Italia suddivisa in 31 o 36 Regioni-Distretti*. In *Il nuovo assetto territoriale dello Stato: Una proposta della Società Geografica Italiana. Rivista digitale della Società Geografica Italiana*. Roma: SGI. Consultato il 12 luglio 2025. Riferimento sitografico: flore.unifi.it/handle/2158/1241145

verso un determinato polo, insomma l'insieme delle relazioni socioeconomiche generate in un dato territorio nella misura del rapporto tra polarità, sub-polarità e periferie, elementi cui si accennava in precedenza. La SGI ha mappato tali relazioni per ricostruire le connessioni tra i diversi sistemi locali e comprenderne le dinamiche di integrazione. Ne emerge un'Italia strutturata attorno a una pluralità di polarità urbane, ossia città che fungono da nodi di rete e da erogatori di funzioni avanzate quali università, ospedali specialistici, mercati e poli produttivi. Alcune polarità, come Roma, Milano e Napoli, esercitano un'influenza tale da configurare vere e proprie aree metropolitane estese, la cui sfera di attrazione travalica ampiamente gli attuali confini amministrativi; altre città di dimensioni intermedie svolgono invece un ruolo di riferimento su scala provinciale o interprovinciale, contribuendo a delineare un sistema territoriale di tipo policentrico.

Alla luce di tali reti di gravitazione, il progetto di riordino territoriale ha mirato a ridisegnare i confini regionali seguendo le connessioni funzionali, piuttosto che le divisioni storiche di matrice spesso arbitraria. In altri termini, laddove un insieme di territori graviti stabilmente attorno a un medesimo polo urbano, esso dovrebbe idealmente ricadere all'interno della stessa unità amministrativa, così da consentire una pianificazione integrata delle infrastrutture e dei servizi. Al contrario, i confini che attraversano aree fortemente interconnesse risultano disfunzionali, poiché frammentano sistemi territoriali che, nei fatti, operano come unità uniche. La SGI ha quindi proposto di riaggregare i comuni tenendo conto degli assi di mobilità e delle direttive di interazione socioeconomica: numerose aree rurali e periferiche, caratterizzate da una debole gravitazione autonoma, verrebbero collocate nell'orbita delle città maggiori più prossime, concorrendo alla costruzione di Regioni più omogenee dal punto di vista funzionale. Al tempo stesso, l'analisi relazionale ha messo in evidenza anche la necessità di evitare un'eccessiva concentrazione metropolitana: le Regioni imprimate su grandi città dovrebbero essere progettate secondo un modello reticolare e policentrico, capace di valorizzare i centri secondari e i capoluoghi minori come nodi complementari della rete regionale. In tal modo si favorirebbe un maggiore equilibrio territoriale complessivo, riducendo il rischio che le aree interne o periferiche rimangano stabilmente ai margini dei processi di sviluppo.

5.4 PAESAGGIO E RELAZIONI GEOGRAFICHE COME STRUMENTI DI RIFORMA

Un ulteriore e originale elemento del metodo proposto dalla SGI è l'attenzione rivolta sia agli *ecosistemi urbani* sia ai cosiddetti *distretti culturali e paesaggistici*.⁴¹⁷ Con il termine *ecosistema urbano* si intende un sistema territoriale integrato nel quale città e territori circostanti interagiscono in modo simbiotico sul piano economico, sociale e ambientale. Identificare gli *ecosistemi urbani* significa, ad esempio, riconoscere che una costellazione di città medio-piccole, geograficamente contigue e funzionalmente interconnesse, può costituire nel suo insieme un polo di sviluppo comparabile a una grande metropoli, se adeguatamente infrastrutturata e governata. È questo il caso delle Regioni policentriche, come l'Emilia-Romagna con la sua rete di città lungo l'asse della via Emilia, dove nessun centro esercita una supremazia assoluta, ma l'insieme opera come un vero e proprio sistema territoriale. La proposta di riordino territoriale ha cercato di valorizzare tali ecosistemi, riconoscendoli come unità di base per la definizione dei nuovi confini regionali⁴¹⁸. In concreto, laddove sussiste una forte integrazione socioeconomica tra più centri urbani contigui, la SGI ha suggerito di ricomprenderli all'interno della medesima Regione, in modo da sfruttarne pienamente le sinergie. Ciò favorirebbe uno sviluppo locale più sostenibile e competitivo, poiché ciascun *ecosistema* regionale disporrebbe di una rete interna di città capaci di cooperare e di condividere funzioni strategiche.

Parallelamente all'aspetto economico-urbanistico, la SGI ha attribuito un ruolo centrale anche ai fattori culturali e paesaggistici nell'elaborazione della riforma. L'Italia è caratterizzata da identità storico-culturali fortemente radicate e da specificità ambientali di straordinario rilievo; ignorare tali elementi nella definizione delle unità amministrative rischierebbe di compromettere tanto il senso di appartenenza delle comunità locali quanto l'efficacia delle politiche di tutela del patrimonio. Per questa ragione, il metodo ha incluso una ricognizione dei *distretti*, intesi come aree omogenee per tradizioni culturali, patrimoni

⁴¹⁷ Società Geografica Italiana (SGI). (2013, 12 dicembre). *L'Italia suddivisa in 31 o 36 Regioni-Distretti*. In *Il nuovo assetto territoriale dello Stato: Una proposta della Società Geografica Italiana. Rivista digitale della Società Geografica Italiana*. Roma: SGI. Consultato il 12 luglio 2025. Riferimento sitografico: flore.unifi.it/handle/2158/1241145

⁴¹⁸ Società Geografica Italiana (SGI). (2013, 12 dicembre). *L'Italia suddivisa in 31 o 36 Regioni-Distretti*. In *Il nuovo assetto territoriale dello Stato: Una proposta della Società Geografica Italiana. Rivista digitale della Società Geografica Italiana*. Roma: SGI. Consultato il 12 luglio 2025. Riferimento sitografico: flore.unifi.it/handle/2158/1241145

artistici o caratteri paesaggistici⁴¹⁹. Una visione dell’organizzazione territoriale fondata sull’unità paesaggistica che, in un certo senso, riprende l’orientamento proposto da Settimi nella sua opera del 2012⁴²⁰, nonché quello emergente dalle diverse interpretazioni dei piani paesaggistici regionali.

La logica sottesa è quella di evitare che la nuova geografia amministrativa frammenti artificialmente tali contesti unitari. Al contrario, si è cercato, ove possibile, di far coincidere i confini amministrativi con quelli dei distretti naturali o culturali. In questo modo, ciascuna Regione riorganizzata potrebbe valorizzare in maniera più efficace i propri beni culturali e ambientali, integrandoli organicamente nelle politiche di sviluppo territoriale poiché parte di un comune *pattern* paesaggistico e di una medesima comunità. A titolo esemplificativo, qualora un territorio di rilevante valore paesaggistico – come un parco naturale o un’area vitivinicola storica – sia interamente ricompreso all’interno di una sola nuova Regione, l’ente potrà pianificare interventi di tutela e promozione in modo unitario, senza dover coordinare azioni frammentate tra più livelli regionali, come accade oggi in presenza di confini amministrativi trasversali. In sintesi, l’approccio metodologico adottato dalla SGI per delineare una proposta di nuovi confini regionali solida e rispettosa delle identità culturali e territoriali combina in modo integrato analisi quantitative e qualitative. Da un lato, esso si fonda su criteri funzionali ed efficientistici, attraverso lo studio dei flussi lavorativi e delle reti di polarità e periferie urbane; dall’altro, si avvale di valutazioni di natura qualitativa, derivate dall’analisi dei rapporti paesaggistici e delle identità territoriali. In tale prospettiva, la proposta della SGI si distingue per l’elevato livello di qualità del suo impianto teorico e metodologico, poiché non si limita alla sola ingegneria costituzionale – tradizionalmente di matrice politico-giuridica – né a criteri meramente finanziari, spesso orientati a tagli lineari privi di una reale *ratio loci*.

⁴¹⁹ In questo senso, si pensi, ad esempio, alle zone vitivinicole di pregio, ai territori riconosciuti dall’UNESCO, ai comprensori montani omogenei.

⁴²⁰ Settimi, S. (2012). *Paesaggio, Costituzione, Cemento: La battaglia per l’ambiente contro il degrado civile*. Torino: Einaudi Editore.

5.5 IL RUOLO DELLE AUTONOMIE LOCALI NELLA PROPOSTA DI RIFORMA

Questo impianto metodologico, fondato sull'integrazione tra analisi funzionali, reti di gravitazione urbana, identità paesaggistiche ed ecosistemi territoriali, non esaurisce tuttavia il proprio significato sul piano tecnico-descrittivo. La proposta della SGI assume una portata propriamente costituzionale nella misura in cui traduce tali evidenze geografiche in un nuovo assetto istituzionale coerente con i principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano. Il riordino territoriale, dunque, non è concepito come mero esercizio di razionalizzazione amministrativa, ma come strumento per rendere effettivi, sul piano dell'organizzazione dello Stato, i principi di unità, autonomia e decentramento che la Costituzione pone a fondamento della Repubblica. È in questa prospettiva che la proposta va letta in diretto raccordo con l'art. 5 della Costituzione, che rappresenta l'architrave del rapporto tra Stato unitario e autonomie territoriali.

In questo senso, dunque, un aspetto centrale della proposta di riordino territoriale è il suo coerente allineamento con i principi costituzionali enunciati all'articolo 5 della Carta costituzionale. La suddetta novella stabilisce che «*la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali e attua il più ampio decentramento amministrativo, adeguando i principi e i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*»⁴²¹. La riforma proposta dalla SGI richiama esplicitamente tali valori, delineando un nuovo assetto che, da un lato, rafforza le autonomie territoriali e, dall'altro, mantiene saldo il quadro unitario nazionale.

Nel dettaglio, la creazione di 36 Regioni, concepite come entità territorialmente e socio-economicamente più coerenti rispetto a quelle attuali, risponde pienamente all'obiettivo di promuovere le autonomie locali in senso sostanziale e non solamente teorico od opportunistico sotto il profilo politico. Ciascuna nuova Regione risulterebbe infatti più omogenea, fondata su interessi comuni e su relazioni funzionali consolidate; essa sarebbe, quindi, maggiormente in grado di esprimere una volontà politica locale coesa e di perseguire politiche pubbliche mirate allo sviluppo del proprio territorio. In questo senso, l'aumento del numero delle Regioni rispetto alle attuali 20 non implica una

⁴²¹ Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: "Principi fondamentali", "Parte prima" e "Parte seconda"*. Torino: Consiglio regionale Piemonte. Citazione dell'articolo 5.

frammentazione della Repubblica, bensì un avvicinamento delle istituzioni ai cittadini: Regioni di dimensioni più contenute e disegnate su basi funzionali come quelle anzi descritte, ovvero basate su relazioni funzionali e paesaggistiche, consentirebbero una maggiore partecipazione delle comunità locali, riducendo la distanza tra cittadini e governo regionale e rendendo quest'ultimo più sensibile alle specificità territoriali. Tale assetto rafforzerebbe concretamente il principio autonomistico sancito dall'art. 5, traducendolo in un'organizzazione istituzionale più aderente alle realtà locali.

Contestualmente, la proposta resta pienamente fedele al principio della Repubblica «*una e indivisibile*»⁴²². Il disegno di riforma non mette in discussione l'unitarietà dello Stato, né incentiva particolarismi o derive secessioniste; al contrario, esso mira a valorizzare le specificità territoriali all'interno di una cornice nazionale armonizzata. L'eliminazione delle attuali asimmetrie di *status* – in particolare tra Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale – e il ridisegno dei confini secondo criteri razionali e funzionali favorirebbero una maggiore equità tra i territori, rafforzando la coesione complessiva della Repubblica. Ogni Regione disporrebbe di pari dignità costituzionale e di strumenti adeguati all'esercizio dell'autonomia finanziaria e normativa, in coerenza con l'art. 5, che impone di modulare la legislazione sulle esigenze dell'autonomia. Inoltre, la razionalizzazione dei livelli di governo, attraverso la soppressione delle Province, consentirebbe di attuare in modo più effettivo «*il più ampio decentramento amministrativo*»,⁴²³ spostando le funzioni verso enti territoriali più prossimi ai cittadini – Regioni e Comuni – e riducendo l'intermediazione burocratica. Questo almeno sul piano teorico e analitico in base all'elaborazione della proposta della SGI e della relazione di accompagnamento alla stessa.

In sintesi, il progetto della SGI può essere interpretato come un tentativo di rendere finalmente operativo e attuale il dettato costituzionale dell'art. 5: le autonomie locali vengono incentivate e rese più efficaci perché fondate su comunità territoriali autentiche e funzionalmente coerenti, mentre l'unità nazionale è garantita da una cornice istituzionale rinnovata, capace di ridurre conflitti e dualismi. La riforma persegue,

⁴²² Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: "Principi fondamentali", "Parte prima" e "Parte seconda"*. Torino: Consiglio regionale Piemonte. Citazione dell'articolo 5.

⁴²³ *Ibidem*.

dunque, un duplice fine: da un lato, il riequilibrio virtuoso attraverso il quale la diversità territoriale italiana venga governata come risorsa, mediante un'amministrazione coordinata e solidale, capace di evitare tanto l'appiattimento centralistico quanto la frammentazione inefficiente; dall'altro, una maggiore efficienza ed efficacia nei processi di *public policy* e di *governance*, nonché sotto i profili del *government*, del *capacity building* e della *accountability* degli enti locali. In tale prospettiva, la riforma potrebbe offrire una risposta concreta, soprattutto per i Comuni, alla perenne perdita di competitività e di risorse umane rispetto ad altri enti territoriali o alle agenzie statali.

5.6 IL PROGETTO DI RIFORMA DEL TITOLO V E I NUOVI ENTI LOCALI

Per attuare il riordino territoriale delineato, sarebbe necessaria una profonda revisione della Costituzione, in particolare del Titolo V della Parte Seconda, articoli 14-133, che disciplina gli enti territoriali e la distribuzione delle competenze legislative. La proposta della Società Geografica Italiana include, infatti, un vero e proprio progetto di legge costituzionale, articolato e sistematico, che introduce numerose innovazioni di rilievo. Di seguito si illustrano le principali modifiche previste, accompagnate da un commento sul loro significato istituzionale:

- *Eliminazione delle Province dall'ordinamento costituzionale.* Una prima serie di emendamenti riguarda l'abolizione del riferimento alle Province nella Costituzione. In concreto, verrebbero modificate le norme che oggi elencano le Province tra gli enti costitutivi della Repubblica. L'art. 114 Cost., comma 1, attualmente stabilisce che la Repubblica è costituita da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato: nella riforma proposta i lemmi *Province* verrebbero soppressi, riconoscendo costituzionalmente solo Comuni, Città metropolitane, Regioni e Stato. Analogamente, gli articoli successivi che menzionano le Province subirebbero adeguamenti coerenti: l'art. 118, relativo al principio di sussidiarietà e all'esercizio delle funzioni amministrative, non includerebbe più le Province tra gli enti destinatari di funzioni; l'art. 119, in materia di autonomia finanziaria, verrebbe riformulato eliminando i riferimenti alle Province; lo stesso avverrebbe per l'art. 120, che disciplina i poteri

sostitutivi dello Stato. Questo pacchetto di modifiche sancisce sul piano costituzionale la definitiva soppressione delle Province quale livello di governo, completando, a livello dei principi fondamentali, un processo già avviato nella legislazione ordinaria. L'idea di fondo è che le funzioni prima attribuite alle Province vengano ridistribuite tra Regioni e Comuni, o tra Città metropolitane e Unioni di Comuni, semplificando la struttura amministrativa e chiarendo in modo netto l'allocazione delle responsabilità;

- *Istituzione e riconoscimento delle Città Metropolitane.* Contestualmente all'eliminazione delle Province, la riforma costituzionale darebbe pieno riconoscimento alle Città metropolitane. Già previste dall'ordinamento come enti sub-regionali nelle maggiori aree urbane, esse assumerebbero rango costituzionale, subentrando simbolicamente alle Province nei territori caratterizzati da elevata concentrazione urbana. L'art. 114 riformato includerebbe espressamente le Città metropolitane accanto a Comuni e Regioni. Questo cambiamento risponde all'esigenza di dotare le grandi conurbazioni – come Milano, Roma, Napoli, Torino – di un ente di governo adeguato alla scala metropolitana, distinto dai Comuni ordinari. In tal modo si rafforza la *governance* delle aree metropolitane, riconoscendone la specificità funzionale e il ruolo strategico nello sviluppo nazionale, in coerenza con il principio di adeguatezza delle forme di amministrazione ai fenomeni reali;
- *Unificazione dello status regionale: abolizione delle Regioni a statuto speciale.* Una delle novità più rilevanti è rappresentata dalla soppressione del regime speciale. L'art. 116 Cost., che oggi sancisce l'esistenza delle Regioni a statuto speciale, verrebbe abrogato. Di conseguenza, tutte le Regioni – comprese Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia – verrebbero ricondotte al regime ordinario. Tale scelta è motivata dal fatto che le specialità regionali rispondevano a esigenze storiche, linguistiche e geopolitiche proprie del secondo dopoguerra, oggi in larga parte superate o comunque governabili entro un quadro comune. Uniformare lo *status* istituzionale delle Regioni consente di semplificare l'assetto complessivo e di garantire parità di diritti e doveri,

evitando sperequazioni e ambiguità. Le specificità territoriali continuerebbero a essere tutelate mediante leggi ordinarie statali e regionali, ma non più attraverso statuti costituzionalmente differenziati. L'abolizione delle specialità mira, inoltre, a rafforzare la coesione nazionale, eliminando una delle principali fonti di conflitto politico e contenzioso costituzionale;

- *Ridisegno delle competenze legislative tra Stato e Regioni.* La riforma incide in modo significativo anche sull'art. 117 Cost., che disciplina il riparto delle competenze legislative. Dopo la revisione del 2001, la distinzione tra competenze esclusive, concorrenti e residuali ha prodotto un contenzioso pressoché permanente tra Stato e Regioni, a causa di formulazioni spesso ambigue e sovrapposte. La proposta SGI mira a semplificare tale assetto, riducendo l'area della legislazione concorrente e chiarendo in modo più netto gli ambiti di competenza. Le materie di interesse strategico nazionale – infrastrutture, energia, tutela ambientale, difesa del suolo – verrebbero ricondotte alla competenza esclusiva dello Stato; alle Regioni sarebbero attribuite in maniera più definita le politiche legate allo sviluppo locale, alla pianificazione territoriale⁴²⁴ e ai servizi alla persona. L'obiettivo è ridurre drasticamente le zone grigie e le interferenze, rendendo più efficiente l'azione amministrativa e ridimensionando il contenzioso costituzionale. In tal senso, la revisione dell'art. 117 mira a riallineare la Costituzione formale alle dinamiche della *Costituzione materiale*;
- *Riforma dell'amministrazione regionale e locale.* Ulteriori interventi riguardano l'organizzazione interna delle istituzioni regionali. Gli articoli 121 e 122 verrebbero riformulati per costituzionalizzare l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, già prevista dall'ordinamento, rafforzandone lo *status* di organo monocratico di vertice. A una legge dello Stato sarebbe affidata la disciplina uniforme dei sistemi elettorali regionali, nonché dei criteri di ineleggibilità e incompatibilità, al fine di garantire stabilità, trasparenza e omogeneità della *governance* locale. L'abolizione

⁴²⁴ Si è fatto ricorso al lemma *pianificazione territoriale* poiché la proposta della SGI non fa mai uso o riferimento esplicito al *governo del territorio*; pertanto, la soluzione lessicale più opportuna nel caso di questo capitolo è quello di riferirsi al glossario della proposta SGI.

delle Province e la presenza delle Unioni di Comuni imporrebbe, inoltre, la previsione costituzionale di strumenti di cooperazione intercomunale per l'esercizio associato delle funzioni. Il nuovo impianto incentiverebbe l'aggregazione funzionale dei piccoli Comuni in comunità territoriali più efficienti;

- *Nuovo elenco delle Regioni (art. 131) e modifiche territoriali (art. 132).* L'art. 131 verrebbe integralmente riscritto, sostituendo l'attuale elenco delle 20 Regioni con quello delle 36 nuove Regioni individuate dalla proposta SGI. Le denominazioni proposte richiamano prevalentemente riferimenti geografici e storici – fiumi, aree culturali, bacini territoriali – assumendo un forte valore simbolico identitario. Contestualmente verrebbe ridefinito anche l'art. 132, relativo alle modifiche territoriali. Poiché la riforma SGI configura un ridisegno complessivo e generalizzato, essa prevede una deroga iniziale al procedimento ordinario referendario, affidando al Parlamento, in quanto espressione della sovranità nazionale, l'attuazione del nuovo assetto. Successivamente, l'art. 132 continuerebbe ad applicarsi per eventuali modifiche puntuali future.

L'insieme delle modifiche costituzionali sin qui richiamate definisce un nuovo perimetro ordinamentale degli enti territoriali e delle rispettive competenze, intervenendo sul piano dell'architettura formale del sistema. Tuttavia, la proposta della Società Geografica Italiana non esaurisce la propria portata nel solo ridisegno costituzionale, ma affianca a tale livello una riforma altrettanto strutturata del funzionamento amministrativo concreto. L'assunto di fondo è che l'effettiva razionalizzazione dell'assetto territoriale non possa dipendere esclusivamente dalla ridefinizione degli enti, ma debba fondarsi su una chiara distinzione tra i luoghi della rappresentanza politica e quelli dell'amministrazione operativa. È in questa prospettiva che si colloca la ripresa della distinzione, di matrice mitteleuropea, tra identità istituzionale e funzione gestionale, dalla quale discende la separazione tra il Comune quale ente della rappresentanza politico-identitaria e l'Unione di Comuni quale ente amministrativo obbligatorio di area vasta.

Accanto alla ridefinizione degli assetti costituzionali, la proposta della Società Geografica Italiana introduce una profonda ristrutturazione della *governance* locale,

fondata sulla netta separazione tra identità politica e funzione amministrativa. Tale impostazione riprende una tradizione propria della dottrina amministrativa mitteleuropea, che distingue tra l'ente quale comunità rappresentativa e l'ente quale apparato tecnico-gestionale. In questo quadro, il sistema locale viene ricostruito attorno a due soli soggetti fondamentali, tra loro funzionalmente integrati ma istituzionalmente distinti:

- *Il Comune (Gemeinde⁴²⁵ – comunità di sentire).* Il Comune, così come proposto, *de facto*, mantiene intatto il suo statuto di ente politico-territoriale primario, sede dell'identità collettiva, della rappresentanza democratica e del rapporto immediato tra cittadini e istituzioni. Al Sindaco e al Consiglio comunale spetta integralmente la titolarità dell'indirizzo politico locale, inteso come funzione di definizione degli obiettivi, delle priorità di intervento e delle scelte strategiche di sviluppo della comunità. Al livello comunale restano, inoltre, i servizi alla persona di immediata prossimità (anagrafe, stato civile, servizi sociali di base, cultura, istruzione di primo livello), nonché la promozione culturale e turistica locale. In questa prospettiva, il Comune non è più appesantito da funzioni tecniche complesse che superano la sua naturale capacità organizzativa (principio di adeguatezza), ma viene ricondotto alla sua vocazione propria: essere il luogo della decisione politica, della rappresentanza e della partecipazione democratica. La struttura amministrativa comunale risulta, di conseguenza, alleggerita sul piano gestionale, evitando sovrapposizioni con livelli superiori e riducendo la frammentazione degli apparati tecnici oggi esistenti;
- *L'Unione di Comuni (Gebietskörperschaft – ente territoriale amministrativo).* L'Unione di Comuni diviene l'ente amministrativo obbligatorio di area vasta, chiamato a sostituire funzionalmente l'attuale Provincia. Essa viene costruita sulla base dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL) e deve raggiungere una soglia demografica minima indicativa di circa 100.000 abitanti, così da garantire una massa critica sufficiente sul piano organizzativo, finanziario e professionale. L'Unione assume tutte le

⁴²⁵ Società Geografica Italiana (SGI). (2013, 12 dicembre). *L'Italia suddivisa in 31 o 36 Regioni-Distretti. In Il nuovo assetto territoriale dello Stato: Una proposta della Società Geografica Italiana. Rivista digitale della Società Geografica Italiana.* Roma: SGI. Consultato il 12 luglio 2025. Riferimento sitografico: flore.unifi.it/handle/2158/1241145

funzioni di gestione tecnica e amministrativa complesse: infrastrutture, manutenzioni, viabilità sovracomunale, pianificazione operativa, lavori pubblici, servizi tecnici, gestione unitaria degli appalti e delle procedure ad alta specializzazione. Essa è dotata di un *Ufficio Tecnico Unico*, nel quale confluiscono le strutture tecniche dei singoli Comuni e delle soppresse Province, formando un apparato professionale stabile e altamente qualificato. L'Unione non è un ente politico eletto direttamente, ma un ente di secondo livello governato dalla *Conferenza dei Sindaci*, nella quale siedono i primi cittadini dei Comuni aderenti. Essa opera dunque come braccio esecutivo unitario delle decisioni politiche assunte a livello comunale, secondo un modello di amministrazione per delega strutturale.

In questo assetto, il raccordo politico-amministrativo tra Comune e Unione di Comuni non è di tipo gerarchico ma funzionale. La decisione politica nasce nel Consiglio comunale, che individua i fabbisogni della comunità e definisce le priorità di intervento (ad esempio la realizzazione di un'opera pubblica o l'introduzione di un nuovo servizio). La fase attuativa viene invece trasferita all'Unione, che provvede alla progettazione tecnica, all'affidamento dei lavori e alla gestione esecutiva mediante il proprio apparato amministrativo unitario. Si realizza così una separazione strutturale tra il momento dell'indirizzo politico – che resta il più possibile vicino al cittadino – e quello della gestione amministrativa – che viene collocato a un livello dimensionale adeguato.

Questo modello si pone in netta discontinuità con l'attuale assetto delineato dall'art. 107 del D.Lgs 267/2000, cosiddetto *TUEL*⁴²⁶. Sebbene tale disposizione affermi formalmente la distinzione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione tecnica, nella prassi tale separazione risulta spesso solo teorica, soprattutto nei Comuni di piccole e medie dimensioni. L'assenza di una dirigenza tecnica autonoma, la carenza di personale qualificato e la concentrazione dei poteri organizzativi in capo al Sindaco favoriscono una costante interferenza dell'organo politico nell'attività amministrativa. Ne derivano fenomeni diffusi di etero-direzione della gestione, compressione dell'autonomia dei responsabili di servizio e, in taluni casi, pratiche di tipo

⁴²⁶ Repubblica italiana. (2000). *Decreto legislativo del 18 agosto 2000, n. 267: Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali*. Roma: Gazzetta ufficiale.

clientelare o opportunistico nella gestione delle opere pubbliche e degli appalti. La proposta SGI, collocando strutturalmente la funzione gestionale all'esterno del Comune e attribuendola a un ente sovraffunzionale autonomo, rende finalmente effettiva e non solo giuridica la separazione tra politica e amministrazione. Ne deriva, dunque, un rafforzamento concreto dei principi di imparzialità, buon andamento e responsabilità amministrativa di cui all'art. 97 Cost.

Nel complesso, questo assetto consente di superare uno dei principali limiti strutturali dell'attuale sistema degli enti locali: la frattura tra piccoli Comuni politicamente autonomi ma amministrativamente deboli e apparati tecnici frammentati e sottodimensionati. La separazione tra Comune politico e Unione amministrativa realizza, in modo coerente, i principi di sussidiarietà, adeguatezza ed efficienza, consentendo al livello locale di recuperare capacità di governo senza rinunciare alla prossimità democratica. Questo diventa un obiettivo ancora più fondato e di particolare valore se si osservano alcuni dati medi sui comuni, poiché considerando anche le aree metropolitane e le grandi città, la dimensione media dei comuni italiani è pari 5.200 abitanti/comune con un'estensione di circa 52,00 [km²] che, se unito al numero di comuni totali, ovvero 7.896 comuni, riflette abbondantemente quella situazione di frammentazione prima enunciata.

Qui di seguito è dunque proposta, in chiave sintetica e sistematica, la comparazione tra l'attuale stesura della configurazione organizzativa degli Enti locali in funzione del D.Lgs 267/2000 – TUEL e della versione organizzativa predisposta dalla Società Geografica Italiana.

PROFILO	MODELLO EX ART. 107 TUEL	MODELLO SGI
<i>Decisione politica</i>	A livello comunale.	A livello comunale.
<i>Gestione amministrativa</i>	A livello comunale, tramite gli uffici e i relativi organigrammi.	A livello di sovraffunzionale, con le Unioni dei comuni.
<i>Separazione politica / amministrazione</i>	La separazione è lasciata alle modalità di gestione politica dell'Ente ed è interna allo stesso.	Separazione interistituzionale tra Comune e Unione dei comuni.
<i>Titolare indirizzo politico</i>	Sindaco, Giunta e Consiglio Comunale.	Sindaco, Giunta e Consiglio Comunale.
<i>Titolare gestione tecnica</i>	Dirigenti comunali nominati dal Sindaco.	Apparato tecnico unico dell'Unione di Comuni.

<i>Struttura uffici tecnici</i>	Uffici individuali, spesso sottodimensionati o monocratici, per singolo Comune.	Ufficio unico a livello di Unione dei comuni, con accentramento risorse e migliore organizzazione.
<i>Dimensione minima efficiente</i>	Ogni Comune è obbligato a dotarsi di una propria struttura. Non c'è una dimensione minima.	È indicata la soglia minima di 100.000 abitanti. Son individuate direttamente dal legislatore.
<i>Capacità amministrativa</i>	Disomogenea, frammentata, spesso insufficiente nei piccoli Comuni.	Concentrata, specializzata e strutturalmente adeguata.
<i>Funzioni gestite</i>	Ogni Comune gestisce in autonomia e direttamente procedure di aggiudicazione, appalti, servizi tecnici, sociali e servizi finanziari.	Le funzioni di opere pubbliche, aggiudicazione, servizi complessi e finanziari passerebbero alle Unioni di Comuni, quale entro di raccordo e programmazione univoco.
<i>Ruolo della Provincia</i>	Formalmente ridimensionata ma ancora presente nella gestione, specie per rigenerazione urbana, scuole superiori di II grado, ambiente, pozzi, etc.	Ente soppresso con trasferimento funzioni alle Unioni dei comuni.
<i>Metodo di coordinamento tra enti</i>	Convenzioni (art. 30), consorzi (art. 31), Unione comuni (art.32), Esercizio associato di funzioni (art. 33), accordi di programma (art. 34). Sistemi di concertazione complessi e spesso instabili nel tempo e nell'efficacia.	Coordinamento funzioni amministrative, escluse servizi anagrafici, stato civile, leva militare, URP, etc., a livello di Unione dei comuni, tramite raccolta e mesa a sistema documenti di programmazione.
<i>Responsabilità amministrativa</i>	In capo ai dirigenti comunali, comunque a contatto con organi politici comunali.	In capo alla dirigenza unitaria dell'Unione.
<i>Rischio di frammentazione amministrativa</i>	Elevato, con inefficienze e inefficaci.	Circa da 10 a 20 Unioni dei comuni per Regione, con dimensione media di 100.000 abitanti. Fortemente ridotta.
<i>Efficienza nei processi decisionali</i>	Limitata da tempi lunghi e duplicazioni procedurali.	Migliorata per concentrazione delle competenze tecniche e finanziarie.
<i>Prossimità democratica</i>	Alta, ma spesso dissociata dalla capacità di attuazione.	Preservata nella decisione politica, rafforzata nell'esecuzione.

Tabella 6. *La comparazione tra i principi dell'art. 107 TUEL attuale e la proposta di legge della SGI.* (2025). Elaborazione propria su base TUEL e proposta SGI.

Qui di seguito è, invece, proposta, in chiave puntuale, la comparazione tra l'attuale stesura del Titolo V della Costituzione e la versione predisposta dalla Società Geografica Italiana, con riferimento a tutti i singoli articoli del Titolo V, ovvero quelli dal 114 al 133 della Costituzione.

ARTCOLO	TESTO VIGENTE	TESTO RIFORMATO SGI
Art. 114 <i>(Composizione Repubblica)</i>	<p>La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.</p> <p>Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.</p>	<p>La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.</p> <p>I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.</p> <p>Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.</p>
Art. 115 <i>(Regioni enti autonomi)</i>	Articolo abrogato dalla L. Cost. 03/2001.	Articolo abrogato.
Art. 116 <i>(Regionalismo differenziato e statuti speciali)</i>	<p>Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.</p> <p>La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.</p> <p>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 <i>l), m), n) e s)</i>, 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.</p>	Articolo abrogato.
Art. 117 <i>(Potestà legislativa)</i>	La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti	La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti

	<p>dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.</p> <p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale,</p>	<p>dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.</p> <p>Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: a) rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; b) commercio; c) previdenza complementare e integrativa; d) protezione civile; e) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; f) casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; f) enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; g) ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; h) circoscrizioni comunali; i) polizia locale urbana e rurale; l) fiere e mercati; m) beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; n) istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; o) musei e biblioteche di enti locali; p) urbanistica; q) turismo ed industria alberghiera; r) tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; s) viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; t) navigazione e porti lacuali; u) caccia; v) pesca nelle acque interne; w) agricoltura e foreste; x) artigianato; y) altre materie indicate da leggi costituzionali.</p> <p>Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Le leggi cornice statali determinano, oltre che i principi fondamentali delle materie, anche la relativa normativa di dettaglio, che spiega la propria efficacia sino al momento in cui le</p>
--	---	--

	<p>regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: a) rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; b) istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; c) professioni; d) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; e) tutela della salute; f) alimentazione; g) ordinamento sportivo; h) protezione civile; i) governo del territorio; l) porti e aeroporti civili; m) grandi reti di trasporto e di navigazione; n) ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; o) previdenza complementare e integrativa; p) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; q) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; r) casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; s) enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.</p> <p>Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione</p>	<p>Regioni non abbiano esercitato le proprie attribuzioni.</p> <p>Salva delega alle Regioni, spetta allo Stato la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello concorrente.</p> <p>La potestà regolamentare spetta alle Regioni nelle materie di legislazione concorrente.</p> <p>La potestà regolamentare spetta allo Stato in ogni altra materia, salva delega alle Regioni.</p> <p>I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.</p> <p>Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.</p> <p>La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.</p> <p>Nelle materie di sua competenza, la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.</p>
--	---	---

	<p>degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.</p> <p>La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.</p> <p>Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.</p> <p>La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.</p> <p>Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.</p>	
Art. 118 <i>(Funzioni amministrative)</i>	<p>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 e adeguatezza.</p> <p>I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o</p>	<p>Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.</p> <p>I Comuni e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o</p>

	<p>regionale, secondo le rispettive competenze.</p> <p>La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.</p> <p>Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.</p>	<p>regionale, secondo le rispettive competenze.</p> <p>La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.</p> <p>Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.</p>
Art. 119 <i>(Autonomia finanziaria)</i>	<p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.</p> <p>La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.</p> <p>Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per</p>	<p>I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.</p> <p>I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.</p> <p>La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.</p> <p>Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per</p>

	<p>squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.</p> <p>La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.</p>	<p>favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Città metropolitane e Regioni.</p> <p>La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.</p> <p>I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.</p>
Art. 120 (Poteri sostitutivi)	<p>La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.</p> <p>Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni</p>	<p>Lo Stato può sostituirsi, anche in via legislativa, a organi delle Regioni, delle Città metropolitane e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.</p>

	<p>concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.</p>	
Art. 121 <i>(Regioni e loro organi)</i>	<p>Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.</p> <p>Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.</p> <p>La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.</p> <p>Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.</p>	<p>Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.</p> <p>Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.</p> <p>La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.</p> <p>Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.</p>
Art. 122 <i>(Elezioni degli organi regionali)</i>	<p>Il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi eletti. Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.</p> <p>Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.</p>	<p>Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge dello Stato, che stabilisce anche la composizione e la durata degli organi eletti. Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.</p> <p>Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.</p> <p>I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle</p>

	<p>I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.</p> <p>Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.</p>	<p>opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.</p> <p>Il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.</p>
Art. 123 <i>(Statuti regionali)</i>	<p>Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del <i>referendum</i> su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.</p> <p>Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.</p> <p>Lo statuto è sottoposto a <i>referendum</i> popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a <i>referendum</i> non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.</p> <p>In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali,</p>	<p>Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del <i>referendum</i> su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.</p> <p>Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.</p> <p>Lo statuto è sottoposto a <i>referendum</i> popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a <i>referendum</i> non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.</p> <p>In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali,</p>

	quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.	quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.
Art. 124 <i>(Commissario di Governo)</i>	Abrogato dalla L. Cost. 03/2001.	Articolo abrogato.
Art. 125 <i>(Giustizia amministrativa regionale)</i>	Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.	Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.
Art. 126 <i>(Scioglimento consigli regionali e rimozione presidenti regionali)</i>	<p>Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.</p> <p>Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.</p> <p>L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impeditimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della</p>	<p>Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.</p> <p>Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.</p> <p>L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impeditimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della</p>

	maggioranza dei componenti il Consiglio.	maggioranza dei componenti il Consiglio.
Art. 127 <i>(Legittimità legislativa)</i>	<p>Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.</p> <p>La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.</p>	<p>Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.</p> <p>La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.</p>
Art. 128	Abrogato dalla L. Cost. 03/2001.	Articolo abrogato.
Art. 129	Abrogato dalla L. Cost. 03/2001.	Articolo abrogato.
Art. 130	Abrogato dalla L. Cost. 03/2001.	Articolo abrogato.
Art. 131 <i>(Elenco Regioni)</i>	Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.	Si veda il precedente elenco delle 36 Regioni individuate.
Art. 132 <i>(Fusione Regioni)</i>	<p>Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con <i>referendum</i> dalla maggioranza delle popolazioni stesse.</p> <p>Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante <i>referendum</i> e con legge</p>	<p>Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con <i>referendum</i> dalla maggioranza delle popolazioni stesse.</p> <p>Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante <i>referendum</i> e con legge</p>

	della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.	della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.
Art. 133 <i>(Mutamento Province)</i>	<p>Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione.</p> <p>La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.</p>	Articolo abrogato.

Tabella 7. *La comparazione puntuale tra gli articoli 114-133 del Titolo V della Costituzione tra l'attuale configurazione e la proposta di legge della SGI.* (2025). Elaborazione propria su base Costituzione e proposta SGI.

5.7 DALL'ATTUALE ORDINAMENTO ALL'ITALIA DELLE 36 REGIONI

Il percorso di analisi descritto ha condotto la Società Geografica Italiana a delineare concretamente una nuova mappa regionale dell'Italia. In fase di studio sono state considerate due ipotesi principali di riordino: una suddivisione del Paese in 31 Regioni e una più articolata in 36 Regioni. Entrambe le soluzioni miravano a superare la configurazione storica a 20 Regioni, ritenuta ormai inadeguata, ma seguivano approcci parzialmente differenti in termini di accorpamento o di ulteriore articolazione delle aree territoriali.

Nella prima ipotesi, quella delle 31 Regioni⁴²⁷, la tendenza era quella di accoppare alcuni territori oggi separati e, al contempo, di suddividere alcune delle attuali Regioni più estese. Si trattava di un tentativo di compromesso tra l'esigenza di ridurre la frammentazione amministrativa e quella di rispettare bacini territoriali ritenuti omogenei

⁴²⁷ Società Geografica Italiana (SGI). (2013, 12 dicembre). *L'Italia suddivisa in 31 o 36 Regioni-Distretti. In Il nuovo assetto territoriale dello Stato: Una proposta della Società Geografica Italiana. Rivista digitale della Società Geografica Italiana.* Roma: SGI. Consultato il 12 luglio 2025. Riferimento sitografico: flore.unifi.it/handle/2158/1241145. Allegato 1

sotto il profilo funzionale. Ad esempio, nello scenario a 31 Regioni venivano previste fusioni tra aree contigue economicamente affini oppure la riunificazione di Regioni di piccole dimensioni con Regioni limitrofe più grandi, così da dar vita a entità amministrative di dimensione medio-grande. Parallelamente, alcune Regioni attuali particolarmente popolose o internamente eterogenee – come la Lombardia o il Piemonte – venivano suddivise in più parti per generare Regioni nuove, teoricamente più gestibili e coese. Questo primo schema ha rappresentato una base importante per il dibattito, ma presentava ancora alcune criticità: in diversi casi i confini risultanti non aderivano pienamente alle reti di gravitazione effettivamente individuate dall’analisi territoriale e alcune comunità locali rischiavano di essere aggregate in insiemi troppo vasti, con una conseguente perdita di rappresentatività.

La seconda ipotesi, quella delle 36 Regioni⁴²⁸, ha affinato ulteriormente la proposta aumentando il numero delle entità regionali proprio al fine di superare le criticità emerse nello scenario precedente. Optare per 36 Regioni significa, in generale, puntare su circoscrizioni amministrative più piccole e più numerose sia rispetto all’assetto attuale sia rispetto all’ipotesi a 31. Questa soluzione è stata giudicata dalla SGI maggiormente coerente con i criteri metodologici assunti a fondamento del progetto: con 36 Regioni, infatti, è possibile disegnare unità territoriali più omogenee al loro interno, ciascuna dotata di un centro urbano di riferimento o di un sistema policentrico coeso, ed evitare che le aree periferiche restino schiacciate da un eccessivo accentramento sul capoluogo. In altri termini, aumentando il numero delle Regioni si riduce la necessità di forzare in un’unica entità territori poco compatibili tra loro. La scelta delle 36 Regioni consente, ad esempio, di riconoscere autonomia amministrativa a comunità dotate di una forte identità locale che, nello schema a 31, sarebbero state ricomprese in Regioni di dimensioni maggiori. Al tempo stesso, questa configurazione mantiene i vantaggi propri della scala regionale: ciascuna nuova Regione disporrebbe comunque di dimensioni adeguate, in termini demografici ed economici, per esercitare con efficacia le proprie funzioni, evitando la creazione di micro-entità prive di sufficiente massa critica.

Nel confronto tra le due ipotesi, la SGI ha dunque manifestato una netta preferenza per il modello a 36 Regioni. Tale preferenza trova fondamento nel fatto che lo

⁴²⁸ *Ibidem.*

schema a 36 rispetta in misura più puntuale le realtà dei Sistemi Locali del Lavoro e le reti di relazioni socioeconomiche emerse dall'analisi territoriale: i confini delle 36 nuove Regioni aderiscono quasi ovunque alle *linee di frattura* e alle *linee di coesione*⁴²⁹ individuate sul piano funzionale. Inoltre, 36 Regioni consentono una valorizzazione più efficace delle peculiarità locali, in linea con l'idea secondo cui l'articolazione amministrativa deve riflettere la ricchezza e la varietà dei territori italiani. Emblematico, in tal senso, è il caso del Piemonte meridionale, area caratterizzata da specifici distretti agricoli e industriali e da una rete diffusa di città medie, che nell'ipotesi a 36 ottiene una propria Regione autonoma – indicata nella proposta come *Regione del Tanaro* – invece di rimanere subordinata alla metropoli torinese. Analogamente, nel Nord-Est, l'area attorno a Venezia, Padova e Treviso viene configurata come un'unica grande Regione metropolitana distinta dal resto del Veneto, al fine di riconoscerne la peculiare configurazione economica e urbana. Questi esempi mostrano come una suddivisione più fine consenta di ritagliare Regioni maggiormente corrispondenti alle effettive comunità territoriali.

In definitiva, la proposta finale della SGI – che costituisce l'oggetto della presente trattazione – delinea un'Italia articolata in 36 Regioni, nella convinzione che tale assetto garantirebbe un equilibrio più avanzato tra esigenze di efficienza amministrativa e istanze di rappresentanza locale rispetto all'ipotesi alternativa. Infine, si precisa che i nomi per le 36 Regioni individuate dalla SGI sono solo proposte, non nomi definitivi, infatti, nello spirito di rispetto delle identità territoriali, la SGI lascia poi spazio al legislatore, sentite le comunità a darsi il nome più opportuno. Qui di seguito l'elenco delle 36 Regioni:

Area Padana e Alpina:

1. Alpi Marittime (Cuneo e imperiese);
2. Piemonte (Torino e area centrale);
3. Lombardia Alpina (Sondrio, Lecco, Como, Varese);
4. Lombardia Occidentale (Milano, Monza, Lodi, Pavia);
5. Lombardia Orientale (Bergamo, Brescia, Mantova, Cremona);
6. Dolomiti/Trentino-Alto Adige (Assetto autonomo razionalizzato);
7. Veneto Centrale (Verona, Vicenza, Padova);

⁴²⁹ *Linee di frattura o Linee di coesione*, riferimenti individuabili in Società Geografica Italiana (SGI). (2013, 12 dicembre). *L'Italia suddivisa in 31 o 36 Regioni-Distretti*. In *Il nuovo assetto territoriale dello Stato: Una proposta della Società Geografica Italiana. Rivista digitale della Società Geografica Italiana*. Roma: SGI. Consultato il 12 luglio 2025. Riferimento sitografico: flore.unifi.it/handle/2158/1241145.

8. Veneto Orientale (Venezia, Treviso, Belluno, Rovigo);
 9. Friuli-Venezia Giulia;
 10. Liguria (Genova e riviere, escluso imperiese);
 11. Emilia (Piacenza, Parma, Reggio, Modena);
 12. Bologna (Area metropolitana estesa a Ferrara);
 13. Romagna (Ravenna, Forlì-Cesena, Rimini);
- Area Centrale e Appenninica:*
14. Toscana Settentrionale/Tirrenica (Firenze, Prato, Pistoia, Massa, Lucca, Pisa, Livorno);
 15. Toscana Meridionale/Etruria (Siena, Grosseto, Arezzo, Viterbo, Rieti);
 16. Marche;
 17. Umbria;
 18. Abruzzo;
 19. Roma Capitale (Distretto della Capitale);
 20. Lazio Meridionale/Ciociaria (Latina, Frosinone);
- Area Meridionale e Insulare:*
21. Campania Settentrionale (Caserta e alto napoletano);
 22. Napoli (Area metropolitana);
 23. Campania Meridionale (Salerno e Avellino);
 24. Sannio/Matese (Benevento, Campobasso, Isernia);
 25. Daunia (Foggia);
 26. Puglia Centrale (Bari e BAT);
 27. Salento (Lecce, Brindisi, Taranto);
 28. Basilicata;
 29. Calabria Settentrionale (Cosenza, Crotone);
 30. Calabria Meridionale (Catanzaro, Vibo, Reggio);
 31. Sicilia Occidentale (Palermo, Trapani);
 32. Sicilia Orientale (Catania, Messina);
 33. Sicilia Centrale/Meridionale (Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa);
 34. Sardegna Settentrionale (Sassari, Olbia);
 35. Sardegna Centrale (Nuoro, Oristano);
 36. Sardegna Meridionale (Cagliari e sud).

5.8 IL PROGETTO DI RIFORMA DEL TITOLO V E IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Nel disegno della Società Geografica Italiana, il *governo del territorio*, seppur non esplicitamente menzionato come tale, ma sotto la locuzione *pianificazione territoriale*, subisce una trasformazione radicale, abbandonando la logica tradizionale della *zonizzazione* comunale per abbracciare quella della *pianificazione di area vasta*. La riforma affronta e risolve l'annosa sovrapposizione di competenze urbanistiche modificando innanzitutto l'ambito spaziale di applicazione degli strumenti di piano e introducendo implicitamente un assetto ispirato al concetto di *bioregione*⁴³⁰. Le 36 Regioni, essendo disegnate su bacini ambientali e insediativi omogenei – e non più su confini storici di natura prevalentemente casuale – divengono l'ente esclusivo di tutela delle *invarianti strutturali del territorio*. La Regione approva il Piano Territoriale Regionale (PTR), cui viene attribuito valore cogente di piano paesaggistico: esso non si limita a imporre vincoli, ma disegna le reti ecologiche, le infrastrutture della mobilità e i grandi sistemi agricoli. Alle Unioni di Comuni viene sottratta la possibilità di espandere l'edificato in modo discrezionale, ponendo fine alla cosiddetta *urbanistica contrattata*⁴³¹ funzionale alla produzione di entrate mediante gli oneri di urbanizzazione. I Piani Strutturali delle Unioni devono risultare strettamente conformativi rispetto al quadro regionale: l'Unione governa i processi di rigenerazione urbana e di riqualificazione dell'esistente, ma non può determinare nuovo consumo di suolo agricolo al di fuori di una pianificazione strategica regionale che lo preveda. Si passa, in tal modo, da una *pianificazione territoriale per addizione*⁴³² a un *governo del territorio* fondato sulla manutenzione e sul riuso.

Uno dei profili maggiormente qualificanti della proposta SGI è rappresentato, infatti, dalla riorganizzazione complessiva delle competenze in materia di *pianificazione territoriale, urbanistica, paesaggio e ambiente*, che costituiscono l'ossatura tecnico-funzionale dell'intero disegno riformatore. L'impostazione geografico-territoriale della

⁴³⁰ Società Geografica Italiana (SGI). (2013, 12 dicembre). *L'Italia suddivisa in 31 o 36 Regioni-Distretti. In Il nuovo assetto territoriale dello Stato: Una proposta della Società Geografica Italiana. Rivista digitale della Società Geografica Italiana*. Roma: SGI. Consultato il 12 luglio 2025. Riferimento sitografico: flore.unifi.it/handle/2158/1241145.

⁴³¹ Bin, R. (2025). *L'ambiente nella Costituzione, tra beni e interessi*. Roma: Consulta online. pp. 479-485. Consultato il 2 settembre 2025. Riferimento sitografico: <https://giurcost.org/contents/media/posts/25959/bin4.pdf>

⁴³² *Ibidem*.

riforma conduce a superare la frammentazione attuale delle competenze tra Stato, Regione, Provincia e Comune, ritenuta una delle principali cause della disarticolazione delle politiche territoriali e del rallentamento dei processi di pianificazione.

Nel nuovo assetto delineato dalla SGI, le Regioni risultano titolari delle funzioni strategiche di pianificazione territoriale, ambientale e infrastrutturale di livello sovracomunale. Ad esse spetta la definizione dei quadri strutturali di assetto del territorio, delle reti ecologiche e infrastrutturali principali, nonché il coordinamento delle politiche di tutela paesaggistica. Lo Stato conserva le funzioni di indirizzo generale e di garanzia dei valori unitari, soprattutto con riferimento alla tutela dei beni paesaggistici e ambientali di rilievo nazionale e sovranazionale.

I Comuni, riorganizzati e aggregati in enti di dimensione funzionale adeguata, diventano invece il perno operativo della pianificazione attuativa e della gestione diretta del territorio. Spetta a essi la disciplina urbanistica di dettaglio, l'edilizia, i servizi pubblici locali, la gestione del suolo e delle dotazioni territoriali, in una logica di prossimità amministrativa fondata su bacini territoriali omogenei. In questo modo, la pianificazione di area vasta cessa di essere una competenza debole e intermittente, come lo è oggi nel sistema provinciale, e diviene una funzione strutturale delle nuove Regioni.

La soppressione delle Province, coerente con l'impianto complessivo della proposta SGI, consente di eliminare un livello amministrativo privo di una chiara identità funzionale in materia territoriale, restituendo coerenza al *sistema pianificatorio multilivello*⁴³³. Il *governo del territorio* viene così riorganizzato secondo una filiera istituzionale netta: allo Stato l'indirizzo unitario e la tutela dei valori non negoziabili, alle Regioni la pianificazione strategica di area vasta, ai Comuni la pianificazione attuativa e la gestione quotidiana del territorio.

⁴³³ Società Geografica Italiana (SGI). (2013, 12 dicembre). *L'Italia suddivisa in 31 o 36 Regioni-Distretti. In Il nuovo assetto territoriale dello Stato: Una proposta della Società Geografica Italiana. Rivista digitale della Società Geografica Italiana.* Roma: SGI. Consultato il 12 luglio 2025. Riferimento sitografico: flore.unifi.it/handle/2158/1241145.

5.9 PROPOSTA DI RIFORMA TRA FISCALITÀ E PNRR: LE PROSPETTIVE

La riforma territoriale proposta dalla Società Geografica Italiana offre una risposta strutturale alle criticità della finanza pubblica che l'attuale dibattito *sul federalismo fiscale* fatica a risolvere in modo sistematico. L'attuale meccanismo di finanziamento regionale risulta, infatti, viziato all'origine da una disomogeneità eccessivamente marcata della base imponibile. La dicotomia tra *residuo fiscale*, rivendicato dalle Regioni del Nord, e *perequazione solidaristica*, necessaria per il Mezzogiorno, discende dall'impossibilità di comparare territori caratterizzati da capacità fiscali profondamente divergenti. Il modello delineato dalla SGI introduce, invece, una forma di perequazione strutturale *ex ante*: il ridisegno dei confini regionali aggrega territori *forti* e territori *deboli* all'interno della medesima Regione – si pensi, ad esempio, all'unione tra aree costiere economicamente dinamiche e aree interne strutturalmente depresse, oppure alla redistribuzione della ricchezza lombarda in tre poli regionali autosufficienti. In tal modo, si vengono a costituire 36 centri di costo con una capacità fiscale tendenzialmente standardizzabile.

In questo contesto risulterebbe finalmente possibile applicare in modo compiuto il principio dei *Fabbisogni Standard* e dei *Costi Standard*: disponendo di Regioni dimensionalmente e strutturalmente simili, i costi di erogazione dei servizi fondamentali – in primo luogo la sanità e il trasporto pubblico – diventerebbero effettivamente comparabili. L'autonomia impositiva regionale, fondata su addizionali IRPEF, IRAP o tributi propri derivati, cesserebbe così di operare quale fattore di distorsione competitiva e assumerebbe, invece, una chiara funzione di responsabilità politica e *accountability*. L'amministratore regionale risponderebbe ai cittadini dell'utilizzo delle risorse prelevate sul territorio, all'interno di un sistema nel quale ciascuna Regione disporrebbe della *massa critica*, nel contesto italiano, necessaria per generare sviluppo endogeno.

Un ulteriore, fondamentale corollario della riforma concerne la capacità di assorbimento e gestione dei fondi strutturali europei e del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza). L'analisi dei dati di attuazione del Piano ha infatti messo in evidenza un persistente *collo di bottiglia* nella catena della governance: le attuali Regioni si sono spesso rivelate enti troppo distanti per intercettare con tempestività i fabbisogni puntuali di investimento, mentre i Comuni, soprattutto quelli di minori dimensioni, risultano strutturalmente privi della *technical capacity* necessaria per operare come stazioni appaltanti complesse. La configurazione a 36 Regioni sarebbe in grado di superare tale *impasse* istituzionale.

In questo assetto, la Regione – più agile, meno burocratizzata e territorialmente più prossima – assumerebbe il ruolo di *cabina di regia strategica*, mentre le Unioni di Comuni, dotate di uffici tecnici aggregati e professionalizzati (in larga parte derivanti dalle strutture ex provinciali), verrebbero a configurarsi quali soggetti attuatori ideali. Il superamento della frammentazione delle stazioni appaltanti e la costruzione di filiere decisionali corte (Stato → 36 Regioni → Unioni di Comuni) consentirebbero di eliminare i tempi morti della concertazione tra livelli amministrativi ridondanti – Province, Città metropolitane ed enti intermedi settoriali – garantendo quella rapidità di esecuzione, o *messa a terra* degli interventi, che l’Unione Europea richiede e che l’attuale architettura istituzionale fatica strutturalmente ad assicurare.

5.10 GLI EFFETTI ATTESI DELLA RIFORMA

La proposta di riordino territoriale della Società Geografica Italiana prefigura una trasformazione profonda delle istituzioni locali, dalla quale ci si attendono benefici sostanziali in termini di semplificazione, efficienza, rappresentatività e coesione. In questa sezione conclusiva si sintetizzano gli effetti positivi attesi, evidenziando in che modo essi rispondano agli obiettivi iniziali della riforma:

- *Semplificazione amministrativa.* L’eliminazione di un intero livello di governo, rappresentato dalle Province, e la contestuale riorganizzazione delle Regioni comporterebbero una drastica semplificazione della struttura burocratica dello Stato. Ciò significherebbe meno enti, minori sovrapposizioni di competenze e procedure decisionali più lineari. Funzioni oggi frammentate tra Regione, Provincia e Comuni verrebbero ripartite esclusivamente tra Regione e Comuni, rendendo più agevole l’individuazione delle responsabilità amministrative. Per cittadini e imprese, questo si tradurrebbe in un rapporto più chiaro e diretto con la Pubblica Amministrazione: minori rimpalli di competenza, iter decisionali più rapidi e una filiera istituzionale più corta dal livello comunale a quello regionale e nazionale. La semplificazione investirebbe anche il quadro normativo, poiché la riduzione delle materie concorrenti tra Stato e Regioni diminuirebbe sensibilmente il rischio di duplicazioni legislative e conflitti interpretativi;
- *Maggiore efficienza e risparmio di risorse.* Un effetto cruciale atteso è il miglioramento dell’efficienza dell’azione amministrativa, accompagnato da significativi risparmi economici. La soppressione delle amministrazioni

provinciali determinerebbe la razionalizzazione di uffici, apparati politici (presidenti, assessori e consigli provinciali) e spese generali di funzionamento. Questo, rispetto al 2013, oggi avverrebbe in misura molto ridotta poiché le Province e le Città Metropolitane sono già enti semi-svuotati dei loro valori di rappresentanza, poiché non prevedono più dal 2016 l'espressione di primo grado di rappresentanti politici, ma già in secondo grado, a titolo gratuito, come previsto dalla L. 56/2016. Parte di queste risorse potrebbe essere riallocata a favore delle nuove Regioni e dei Comuni, specialmente dei comuni, per il potenziamento dei servizi, mentre un'altra parte costituirebbe un risparmio netto per la finanza pubblica. Inoltre, l'accorpamento dei piccoli Comuni in Unioni o comunità territoriali di dimensione funzionale più adeguata genererebbe economie di scala nella gestione dei servizi locali (dalla raccolta dei rifiuti ai trasporti, dall'istruzione all'amministrazione digitale). L'efficienza emergerebbe anche in una programmazione socioeconomica più razionale: Regioni disegnate su bacini funzionali omogenei potrebbero pianificare trasporti, sanità, sviluppo produttivo e tutela ambientale in modo più mirato, evitando dispersioni. Una Regione più contenuta ma coesa è, infatti, in grado di reagire più rapidamente alle esigenze del territorio, adattando le politiche pubbliche alle proprie specificità (arie montane, rurali, metropolitane). In prospettiva, una Pubblica Amministrazione locale più efficiente e meno onerosa contribuirebbe anche a migliorare il clima per gli investimenti e la competitività complessiva del sistema-Paese.

- *Rafforzamento della rappresentanza locale e della partecipazione.* La riforma delle 36 Regioni avrebbe rilevanti implicazioni anche sul piano della rappresentanza democratica. Avvicinando le istituzioni regionali alle comunità amministrate, si prevede un incremento della partecipazione e del controllo democratico dal basso. Nelle Regioni molto estese, le istanze delle aree periferiche faticano spesso a trovare adeguata rappresentanza nei centri decisionali; con Regioni più contenute e omogenee, i cittadini potrebbero vedere maggiormente valorizzate le proprie esigenze all'interno dei Consigli regionali. Ciò favorisce una più efficace *accountability* dei governi regionali verso l'elettorato, tanto più che la popolazione tende a identificarsi in misura maggiore con un ente regionale percepito come territorialmente prossimo. La soppressione delle Province — enti di secondo livello generalmente poco riconoscibili per il cittadino — concentrerebbe l'attenzione sulla dimensione

comunale e regionale, dove la partecipazione politica risulta più diretta. I Consigli regionali assumerebbero così un ruolo centrale quali principali assemblee legislative locali, con competenze più definite e incidenza diretta sullo sviluppo dei territori. Questo potrebbe stimolare anche un maggiore interesse per le elezioni regionali, rafforzando il legame tra cittadini e istituzioni.

- *Coesione territoriale e sviluppo equilibrato.* Uno degli obiettivi principali e più rilevanti della riforma è il rafforzamento della coesione territoriale del Paese. Ciò implica una progressiva riduzione delle disparità tra le diverse aree dell'Italia, orientando lo sviluppo verso un assetto più equilibrato. Le nuove Regioni, progettate sulla base di omogeneità interne e complementarietà funzionali, sarebbero maggiormente in grado di colmare i divari al proprio interno e di cooperare tra loro su basi paritarie. Separando in entità distinte le aree metropolitane altamente sviluppate e le aree rurali o interne più fragili, oggi spesso ricomprese nella stessa Regione, ciascuna nuova unità amministrativa potrebbe concentrare le proprie politiche sulle specifiche criticità del territorio. Una Regione prevalentemente montana disporrebbe, ad esempio, di strumenti mirati per contrastare lo spopolamento e valorizzare le risorse ambientali; una Regione metropolitana potrebbe invece focalizzarsi su mobilità, inclusione sociale e rigenerazione urbana. Sul piano nazionale, la coesione verrebbe ulteriormente rafforzata dall'eliminazione delle disparità di *status* giuridico tra territori (con la trasformazione delle Regioni a statuto speciale) e da un rinnovato patto di solidarietà interregionale. Con competenze più chiare e dimensioni più omogenee, le Regioni potrebbero cooperare in modo più efficace, scambiando buone pratiche e concorrendo allo sviluppo complessivo del Paese senza contrapposizioni improduttive. Il tutto si porrebbe in piena coerenza con la politica di coesione dell'Unione Europea, che da anni incoraggia il rafforzamento delle autonomie locali e il ridisegno dei livelli territoriali secondo criteri di efficacia ed equilibrio.

La bozza di riforma territoriale elaborata dalla Società Geografica Italiana rappresenta, dunque, un tentativo organico di ripensare in chiave moderna l'architettura istituzionale dello Stato italiano. Attraverso i tre capitoli della tesi sono state analizzate le radici storiche e le motivazioni del progetto, il metodo scientifico adottato per la sua costruzione e i contenuti salienti della proposta finale. Il modello delle 36 Regioni, ispirato ai principi

costituzionali di autonomia e decentramento, prospetta una Pubblica Amministrazione più semplice, più efficiente e più prossima ai cittadini, capace di valorizzare le peculiarità dei territori senza compromettere l’unità nazionale. Una riforma di tale portata richiede, naturalmente, ulteriori approfondimenti, un ampio confronto politico e rigorose valutazioni di fattibilità applicativa; resta tuttavia l’auspicio che le linee di indirizzo emerse possano contribuire ad avviare un processo di rinnovamento istituzionale in grado di rafforzare l’Italia nella propria coesione interna e nella competitività futura.

6. CONCLUSIONI

La presente tesi prende avvio dalla disamina del regionalismo italiano nel suo sviluppo storico e nella sua configurazione attuale, con particolare riferimento al *regionalismo differenziato* introdotto dall'art. 116, comma 3, della Costituzione mediante la riforma costituzionale del 2001. L'analisi ha messo in evidenza come la revisione del Titolo V, nata con l'obiettivo dichiarato di rafforzare l'autonomia territoriale e migliorare l'efficienza amministrativa, abbia in realtà prodotto una marcata frammentazione normativa e amministrativa, un incremento strutturale della conflittualità tra Stato e Regioni e una progressiva disomogeneità nell'erogazione dei diritti fondamentali sul territorio nazionale. Ne è derivato un Paese a sviluppo sempre più diseguale, nel quale l'accesso ai servizi pubblici, alle infrastrutture, alle politiche territoriali e alle opportunità economiche risulta fortemente condizionato dal luogo di residenza; a tale quadro ha contribuito in modo significativo anche il persistente ritardo del legislatore statale nella definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), che ha ulteriormente acuito le diseguaglianze territoriali.

Alla luce di tale assetto, il *regionalismo differenziato* non si configura come una soluzione, bensì come un ulteriore fattore di squilibrio. Esso tende infatti ad accentuare le diseguaglianze territoriali, indebolisce il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3 della Costituzione e compromette l'uniformità dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). In questo contesto si rende pertanto necessaria una riforma costituzionale organica, capace di superare definitivamente l'impianto del 2001 e di ricostruire un quadro istituzionale coerente, semplice, governabile e misurabile.

6.1 SUPERAMENTO REGIONALISMO DIFFERENZIATO E NUOVO ASSETTO

Il primo punto, imprescindibile, della proposta consiste nel radicale ripensamento della struttura regionalista dello Stato italiano e del suo ordinamento. Da tale considerazione – che costituisce al contempo presupposto e obiettivo dell'intero impianto riformatore – discende, in primo luogo, la necessità di promuovere il superamento del *regionalismo differenziato* in senso sostanziale, ossia quello fondato sull'esistenza delle Regioni a Statuto Speciale. Ciò in quanto, come evidenziato nell'elaborato di ricerca, le condizioni storiche, politiche e geopolitiche che ne avevano giustificato l'istituzione nel periodo 1943–1953

risultano oggi sostanzialmente venute meno; pertanto, la permanenza di Regioni titolari di uno *status speciale* rispetto alle altre non appare più dotata di una reale e attuale ragione d'essere.

Tale operazione, naturalmente, non deve porsi in contrasto con gli obiettivi fissati dai Padri Costituenti in materia di decentramento e di valorizzazione e promozione delle autonomie territoriali. Proprio in coerenza con tali finalità teleologiche, non si intende in questa sede proporre una riforma di tipo radicale volta all'abolizione delle Regioni in quanto tali, ma, al contrario, la conservazione dell'impianto regionalista attraverso l'equiparazione di tutte le Regioni tra loro, eliminando a monte le attuali sperequazioni territoriali e istituzionali.

La soppressione delle Regioni a Statuto Speciale e la conseguente standardizzazione del criterio di differenziazione, ora ricondotto all'interno di un quadro regionale uniforme, comportano inevitabilmente anche la soppressione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione e, quindi, il superamento definitivo del *regionalismo differenziato di tipo competitivo* verso cui il sistema si stava progressivamente orientando.

Riprendendo e aggiornando la proposta elaborata dalla *Società Geografica Italiana nel 2013*, il cui impianto metodologico risulta estremamente solido proprio perché inverte l'ordine eziologico tradizionale e pone al centro le analisi quantitative e qualitative relative a territorio, paesaggio e relazioni socioeconomiche – superando così la tipica idiosincrasia dell'ingegneria costituzionale e finanziaria, spesso permeabile alla contingenza politica e agli interessi di scopo – la soluzione delle trentasei Regioni appare effettivamente la più coerente con la dimensione demografica italiana e con il corretto equilibrio tra autosufficienza economica, *capacity building, accountability e governance* nonché futuri scenari demografici. Le nuove Regioni, oltre a presentare un equilibrio endogeno tra centro e periferia, sarebbero inoltre costruite secondo un equilibrio esogeno, essendo ingegnerizzate su basi socioeconomiche tra loro più omogenee, favorendo così una più corretta attuazione del principio di solidarietà sancito dalla Costituzione. Il nuovo Titolo V, dunque, dovrebbe fondarsi su una netta separazione delle competenze:

- *allo Stato* spetterebbero in via esclusiva la determinazione dei LEP e dei LEA (*successivamente ad avere ascoltato le osservazioni del Senato delle Autonomie*), la tutela del paesaggio, dell'ambiente e del patrimonio culturale, la realizzazione delle infrastrutture strategiche, la politica energetica, l'istruzione universitaria e superiore di secondo grado (nel rispetto dell'autonomia scolastica), l'ordinamento penale, civile e amministrativo, la

- finanza pubblica, la valuta, il diritto bancario, le dogane, la difesa, la giustizia, i rapporti politici internazionali e la definizione delle leggi quadro in tutte le materie correlate;
- *Alle Regioni* competerebbe la legislazione residuale in tutte le materie non elencate nella potestà esclusiva statale, nonché la regolamentazione e l'attuazione delle politiche entro spazi rigidamente delimitati, con la sola possibilità di introdurre discipline più restrittive e mai derogatorie sulle materie correlate;
 - *Ai Comuni e alle Città Metropolitane* spetterebbero invece le funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost.

Al fine di superare in modo strutturale la conflittualità tra Stato e Regioni, verrebbe istituito un *Senato delle Autonomie*, superando così il *bicameralismo perfetto* in favore di un *bicameralismo delle autonomie*. In tale assetto, ogni territorio regionale sarebbe rappresentato nel suddetto Senato quale istituzione di espressione democratica diretta di primo livello. Questo organo sostituirebbe in maniera stabile e ultrattiva la Conferenza Stato–Regioni e le conferenze Stato–Autonomie locali, anche in considerazione della possibilità di rappresentanza dei Comuni. Il *Senato delle Autonomie* sarebbe chiamato a legiferare nelle materie di competenza territoriale e a svolgere un ruolo centrale nei rapporti con l'Unione europea e con gli attori esteri per la programmazione e la ripartizione delle risorse e degli investimenti, nonché per la formazione e l'aggiornamento dei LEP formando appositi pareri in materia. In tal modo, la conflittualità tra livelli di governo verrebbe risolta a monte del processo decisionale periferico, coinvolgendo direttamente le autonomie nella fase ascendente della decisione pubblica ed evitando, al contempo, la frammentazione dei rapporti tra enti territoriali e soggetti esterni. La cooperazione istituzionale verrebbe così ricondotta a un luogo costituzionale stabile e non più a un organismo informale e negoziale.

6.2 RIORDINO DEGLI ENTI LOCALI E RIFORMA DELLA RAPPRESENTANZA

Parallelamente alla riforma del Titolo V si impone un profondo riordino degli enti locali. Le Province devono essere definitivamente abolite. Le Città metropolitane, invece, più che essere sopprese o trasformate in un nuovo ente intermedio, in ragione delle loro caratteristiche di regionalità e di *city-land*, assumerebbero esse stesse il ruolo di Regione, rientrando pertanto nel novero delle trentasei individuate dalla Società Geografica Italiana,

fermo restando che si tratta sempre di una proposta suscettibile di modifiche. Tali Città metropolitane, dunque, *de iure* abolite come enti distinti, *de facto* verrebbero trasformate in Regioni metropolitane. Esse diventerebbero enti di primo livello, dotati di organi elettivi diretti e di competenze chiare in materia di pianificazione territoriale, infrastrutture, trasporti, ambiente e sviluppo economico.

I Comuni, nella loro attuale configurazione, risultano eccessivamente frammentati, essendo attualmente 7.896, con caratteristiche medie dimensionali fortemente ridotte. Tutti i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti dovrebbero essere obbligatoriamente fusi, così da formare enti dotati di maggiore *capacity building* e di più elevata *accountability* amministrativa. La soglia minima per garantire un'effettiva capacità amministrativa si colloca intorno ai 10.000 abitanti. La prossimità al cittadino non verrebbe sacrificata, poiché sarebbe assicurata attraverso municipi e circoscrizioni, sul modello delle grandi città, capaci di garantire decentramento amministrativo e accessibilità dei servizi essenziali, quali il medico di base, i servizi demo-anagrafici e gli uffici postali. Tutti i servizi complessi, in particolare quelli tecnici e finanziari, verrebbero invece centralizzati nel Comune capoluogo, dotando così l'ente di personale più competente e specializzato, anche attraverso il riassorbimento delle risorse derivanti dalla soppressione delle Province e delle agenzie regionali o statali eliminate.

Le Unioni di Comuni si sono dimostrate, per come sinora organizzate ai sensi dell'art. 32 del D.Lgs 267/2000, pressoché strutturalmente inefficaci, salvo rari casi. La proposta della SGI di istituire enti di area vasta privi di rapporto diretto con la politica appare astrattamente coerente con l'obiettivo, sancito dall'art. 107 del D.Lgs 267/2000, di separare gli organi politici dagli uffici amministrativi sensibili; tuttavia, essa rischia nei fatti di duplicare l'attuale conformazione delle stesse Province. L'obiettivo di aumentare la dimensione media dei Comuni in termini demografici e territoriali è, infatti, quello di consentire agli enti locali di acquisire maggiore capacità amministrativa e maggiore controllo del territorio, senza dover però mediare tale funzione attraverso ulteriori livelli intermedi diversi dalla Regione. In tale prospettiva, l'Unione di Comuni (*Gebietskörperschaft* – ente territoriale amministrativo) potrebbe essere sostituita da un apposito ufficio regionale di pianificazione e programmazione. La cooperazione volontaria tra enti locali è stata, del resto, costantemente condizionata da resistenze politiche locali e non ha mai prodotto risultati strutturali: le esperienze normative, dalle *Leggi Bassanini* al TUEL, fino ai tentativi più recenti, confermano il sostanziale fallimento di questo approccio.

Un risparmio profondo e strutturale potrebbe inoltre derivare dalla riorganizzazione delle strutture e delle funzioni statali, non più organizzate su base provinciale, ma su base regionale, anche in ragione della ridotta dimensione delle nuove Regioni. Parimenti, tutte le agenzie operanti in materia di paesaggio e territorio verrebbero abolite e sopprese in favore di un accentramento delle funzioni di tutela, da un lato, nella sola *Soprintendenza*, e, per il resto, in capo alle Prefetture, così da migliorare l'integrazione dei raccolti e disponibili per singoli cittadino. Un ruolo fondamentale verrebbe dunque assunto dalle Prefetture, riorganizzate su base regionale come articolazioni periferiche dello Stato, con competenze uniformi su tutto il territorio nazionale e pienamente integrate nei sistemi digitali di monitoraggio e controllo.

Anche la legge elettorale andrebbe ripensata in senso maggioritario, al fine di garantire stabilità politica e coerenza tra i vari livelli di governo. Il Parlamento sarebbe riorganizzato in una Camera politica e in un Senato delle Autonomie, con rappresentanti eletti direttamente nei territori.

6.3 RAZIONALIZZAZIONE QUADRO NORMATIVO: LEGGI QUADRI E TESTI UNICI

Uno degli effetti più distorsivi della riforma del 2001 è stata la marcata frammentazione normativa. Per superarla, la presente tesi propone l'introduzione sistematica di *leggi quadro nazionali*, cui tutte le Regioni dovrebbero obbligatoriamente attenersi. Tali leggi quadro dovrebbero riguardare, almeno, i seguenti ambiti:

- *Governo del territorio;*
- Paesaggio e ambiente;
- Infrastrutture;
- Edilizia;
- Energia;
- Finanza pubblica territoriale;
- Servizi pubblici locali.

Alle leggi quadro dovrebbero essere *allegati testi unici di settore*, sul modello del Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs 36/2023), con valore vincolante su tutto il territorio nazionale. Le Regioni non potrebbero più istituire agenzie autonome, piattaforme digitali proprie o sistemi normativi paralleli, evitando così l'attuale proliferazione burocratica

sviluppatasi nel periodo post-2001. In questo assetto, le Regioni avrebbero principalmente funzioni di raccolta dei dati, monitoraggio, programmazione e controllo, operando entro confini giuridici rigidi e misurabili, anche condivisi e definiti a monte dal Senato delle Autonomie.

Tale impostazione consentirebbe non solo di accentrare l'intera fase di monitoraggio, rendicontazione e audit in un'unica piattaforma nazionale, ma anche di garantire la piena interoperabilità tra i diversi livelli di governo, facendo di essa l'unica infrastruttura digitale di riferimento per la registrazione dei cicli delle opere pubbliche, della programmazione finanziaria e della pianificazione del *governo del territorio*.

6.4 LA RIFORMA DEL GOVERNO DEL TERRITORIO DAL PCTR AL PSC E AL POC

Il settore in cui più chiaramente emerge il fallimento del regionalismo differenziato è quello del governo del territorio. L'attuale assetto, fondato su una molteplicità di strumenti (PRGC, PTR, PPR, piani di bacino, carte del rischio idrogeologico, strumenti settoriali), ha prodotto un sistema caotico, poco leggibile e spesso contraddittorio. La proposta consiste nell'istituzione di un unico Piano di Coordinamento Territoriale Regionale (PCTR), che integri in un solo atto le dimensioni:

- Paesaggistica;
- Terroriale;
- Ambientale;
- Urbanistica;
- Infrastrutturale;
- Energetica e della gestione dei rifiuti.

Il paesaggio diventa così la matrice unificante di tutte le altre componenti. A valle del PCTR, i Comuni adotterebbero un Piano di Governo del Territorio Comunale (PGTC), articolato in:

- *Piano Strutturale Comunale (PSC)*. Questo recepisce i vincoli, le invarianti territoriali, i *target* e le *milestone* del PCTR e definisce le destinazioni urbanistiche, le aree di trasformazione e rigenerazione, nonché quelle soggette a vincolo espropriativo e che devono conformarsi alle indicazioni dei LEP nazionali (in materia di regimentazione dei suoli, delle acque e di tutela paesaggistica) e delle invarianti strutturali individuate dal PCTR;

- *Piano Operativo Comunale (POC)*. Questo raccorda la pianificazione strutturale con la programmazione delle opere pubbliche, sostituendo il Piano Triennale e quello Annuale delle Opere Pubbliche, in coerenza con il Codice dei Contratti Pubblici e con la normativa di contabilità pubblica (D.Lgs 118/2011).

Questo sistema consentirebbe la costruzione di una banca dati nazionale dei fabbisogni infrastrutturali, monitorata dalle Regioni e controllata dallo Stato, con un controllo in tempo reale dello stato di avanzamento delle opere, sul modello del PNRR.

6.5 MONITORAGGI, AUDIT: TRANSIZIONE DIGITALE PER EFFICIENTARE LA PA

La riforma istituzionale deve necessariamente essere accompagnata da una riforma digitale strutturale. L'attuale proliferazione di piattaforme non interoperabili costituisce uno dei principali fattori di inefficienza della Pubblica Amministrazione.

La proposta prevede:

- L'utilizzo di ReGiS, attuale e più competa e interoperabile piattaforma, approvata dall'UE, per rendicontare il PNRR, come piattaforma unica nazionale per il monitoraggio, la rendicontazione e la verifica delle opere pubbliche;
- La gestione unificata di CUP, CIG, gare e ciclo del contratto all'interno della medesima piattaforma;
- L'introduzione di un *software* unico nazionale di finanza pubblica (FinPub) per bilanci, gestione delle spese e delle entrate, pagamenti, integrazione con SDI e flussi documentali;
- L'introduzione di un'unica piattaforma, uguale su tutto il territoriale nazionale per gli espletamenti delle attività di *Sportello Unico dell'Edilizia (SUE)* e *Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP)*.

FinPub, integrato con ReGiS, consentirebbe l'armonizzazione completa della finanza pubblica a tutti i livelli di governo, rendendo gli enti confrontabili su metodologie *standard* e garantendo una trasparenza totale anche attraverso sistemi di *open data*, oltreché già omologati per il futuro sistema di contabilità ACCRUAL.

Contestualmente, Regioni e Comuni sarebbero tenuti alla costruzione di *Digital Terrain Twins*, ossia modelli digitali del territorio finalizzati a una pianificazione *data-driven*, oltreché all’accessibilità delle informazioni urbanistiche e ambientali per cittadini e operatori economici e alla semplificazione dei procedimenti edilizi tramite *open-data*.

Le riforme proposte determinerebbero risparmi strutturali stimabili tra uno e due miliardi di euro annui, con riferimento ai dati di banca d’Italia, Confindustria e OCPI. Tali risorse dovrebbero essere reinvestite nella qualificazione del personale pubblico, nella transizione digitale, nell’aggiornamento delle competenze e nel rafforzamento degli uffici tecnici e amministrativi degli Enti locali. La digitalizzazione massiva e strutturale consentirebbe:

- Una drastica riduzione dei tempi procedurali;
- L’eliminazione di duplicazioni e adempimenti inutili;
- Un miglioramento significativo del rapporto tra pubblica amministrazione, cittadini e operatori economici;
- Un incremento della trasparenza e della tracciabilità delle decisioni e della spesa pubblica.

Rispetto alla riforma costituzionale del 2001, il modello qui proposto si fonda su un principio opposto: non più moltiplicazione dei centri decisionali, ma ricomposizione delle funzioni; non più competenze concorrenti e negoziate, ma *standard* nazionali chiari e verificabili; non più frammentazione amministrativa, ma semplificazione e interoperabilità. Rispetto alla proposta della Società Geografica Italiana del 2013, questa tesi ne raccoglie l’impianto territoriale e lo rafforza attraverso:

- Una maggiore centralità dei LEP e dei LEA;
- Un sistema rigido di leggi quadro;
- L’integrazione nativa tra pianificazione territoriale, programmazione delle opere e finanza pubblica;
- Una digitalizzazione strutturale come architrave dell’intero sistema.

La riforma proposta non ha una finalità ideologica, ma funzionale: rendere lo Stato governabile, superare le asimmetrie territoriali, garantire equità nell’accesso ai diritti, semplificare l’azione amministrativa, migliorare la qualità delle politiche pubbliche e riportare la pianificazione territoriale al centro delle scelte di sviluppo del Paese.

Questa è la vera alternativa al fallimento del regionalismo differenziato: uno Stato più semplice, più digitale, più equo, più responsabile. Uno Stato che torna a programmare, a controllare e a garantire diritti uguali per tutti, indipendentemente dal luogo in cui si nasce o si vive. Qui di seguito è, invece, proposta, in chiave puntuale, la versione predisposta in tesi, sulla base dell'iniziativa della SGI, con riferimento a tutti i singoli articoli del Titolo V, ovvero quelli dal 114 al 133 della Costituzione, esclusi quelli già abrogati.

ARTCOLO	TESTO VIGENTE	TESTO PROPOSTA TESI
Art. 114 <i>(Composizione Repubblica)</i>	<p>La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Regioni e dallo Stato.</p> <p>I Comuni e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.</p> <p>Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.</p>	
Art. 116 <i>(Regionalismo differenziato e statuti speciali)</i>	Articolo abrogato.	
Art. 117 <i>(Potestà legislativa)</i>	<p>La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.</p> <p>Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: a) rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; b) commercio; c) protezione civile; d) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; e) ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; f) circoscrizioni comunali; g) polizia locale urbana e rurale; h) fiere e mercati; i) beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; m) musei e biblioteche di enti locali; n) <i>governo del territorio</i>; o) turismo ed industria alberghiera; p) tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; q) viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; r) caccia e pesca nelle acque interne; s) agricoltura e foreste.</p> <p>Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Le leggi cornice statali determinano, oltre che i principi fondamentali delle materie, anche la relativa normativa di dettaglio, che spiega la propria efficacia sino al momento in cui le Regioni non abbiano esercitato le proprie attribuzioni.</p> <p>Salvo delega alle Regioni, spetta allo Stato la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello concorrente.</p> <p>La potestà regolamentare spetta alle Regioni nelle materie di legislazione concorrente.</p> <p>La potestà regolamentare spetta allo Stato in ogni altra materia, salva delega alle Regioni.</p>	

	<p>I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.</p> <p>Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.</p>
Art. 118 <i>(Funzioni amministrative)</i>	<p>Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.</p> <p>I Comuni e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.</p> <p>La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.</p> <p>Stato, Regioni e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.</p>
Art. 119 <i>(Autonomia finanziaria)</i>	<p>I Comuni e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.</p> <p>I Comuni e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.</p> <p>La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.</p> <p>Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.</p> <p>Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni e Regioni.</p> <p>La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.</p> <p>I Comuni, e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.</p> <p>È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.</p>

Art. 120 <i>(Poteri sostitutivi)</i>	Lo Stato può sostituirsi, anche in via legislativa, a organi delle Regioni, delle Città metropolitane e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.
Art. 121 <i>(Regioni e loro organi)</i>	Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente. Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere. La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni. Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.
Art. 122 <i>(Elezioni degli organi regionali)</i>	Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge dello Stato, che stabilisce anche la composizione e la durata degli organi eletti. Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo. Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza. I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.
Art. 123 <i>(Statuti regionali)</i>	Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del <i>referendum</i> su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Lo statuto è sottoposto a <i>referendum</i> popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a <i>referendum</i> non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

	In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.
Art. 125 <i>(Giustizia amministrativa regionale)</i>	Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.
Art. 126 <i>(Scioglimento consigli regionali e rimozione presidenti regionali)</i>	<p>Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.</p> <p>Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.</p> <p>L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impeditimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.</p>
Art. 127 <i>(Legittimità legislativa)</i>	<p>Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.</p> <p>La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.</p>
Art. 132 <i>(Fusione Regioni)</i>	<p>Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con <i>referendum</i> dalla maggioranza delle popolazioni stesse.</p> <p>Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante <i>referendum</i> e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.</p>
Art. 133 <i>(Mutamento Province)</i>	Articolo abrogato.

Tabella 8. *La comparazione puntuale tra gli articoli 114-133 del Titolo V della Costituzione tra l'attuale configurazione e la proposta di legge della presente tesi (2025).* Elaborazione propria su base Costituzione e proposta SGI.

7. BIBLIOGRAFIA E SITOGRADIA

La bibliografia è stata suddivisa in Bibliografia e Sitografia al fine di garantire una maggiore chiarezza metodologica e una più agevole tracciabilità delle fonti utilizzate. Nella Bibliografia confluiscono le opere a carattere stabile e verificabile, quali monografie, capitoli di volume, articoli scientifici, rapporti istituzionali dotati di ISBN/ISSN o DOI, nonché testi normativi in edizioni editoriali, selezionati in base a criteri di affidabilità, revisione e permanenza nel tempo.

La Sitografia, invece, raccoglie fonti reperibili esclusivamente in formato digitale e per loro natura dinamiche, come pagine istituzionali, banche dati normative, comunicati, *dashboard* e *dataset* soggetti ad aggiornamenti. Tale distinzione consente, da un lato, di valorizzare la stabilità delle fonti accademiche e, dall'altro, di tenere conto della necessità di aggiornamento continuo delle risorse *web*, rendendo al contempo possibile la verifica e il controllo delle versioni attraverso l'indicazione della data di ultimo accesso, secondo le consuete norme bibliografiche. Per entrambe le sezioni è stato adottato lo stile APA, con gli opportuni adattamenti dei campi descrittivi in relazione alla diversa natura delle fonti, editoriali o digitali.

7.1 BIBLIOGRAFIA

1. Assemblea costituente, Presidenza di Stato. (2025). [I ed. 1947]. *Costituzione italiana: "Principi fondamentali", "Parte prima" e "Parte seconda"*. Torino: Consiglio regionale Piemonte.
2. Biz, A. (2025). *L'autonomia differenziata delle regioni: criticità e prospettive*. Padova: Università degli studi Padova.
3. Caporale, M. (2025). *Stato, Regioni e Unione europea tra unitarietà ordinamentale e autonomia differenziata nello sguardo della Corte costituzionale (Sent. 192/2024). Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*. Ravenna: Maggioli.
4. Mengotto, V., Bottoni, C., Breda, E., Graziano, M., Guerriero, M., L., Naletto, G., Tonello, M., Trovato A., & Venturini, A. (2025, giugno). *Economie regionali. L'economia del Veneto*. Roma: Banca d'Italia.

5. Servizio Studi del Senato. (2025). *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. Roma: Servizio Studi del Senato.
6. Corte costituzionale. (2025, 20 gennaio). *Sentenza del 20 gennaio 2025, n. 10*. Roma: Gazzetta ufficiale.
7. Corte costituzionale. (2024, 3 dicembre). *Sentenza del 3 dicembre 2024, n. 192*. Roma: Gazzetta ufficiale.
8. Cadorna Albini, M., & Chiara, D. (2024, 5 agosto). *Legge 26 giugno 2024, n. 86. Disposizioni in materia di autonomia differenziata*. Gazzetta ufficiale.
9. Repubblica italiana. (2024). *Legge del 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*. Roma: Gazzetta ufficiale.
10. Cottarelli, C. (2023). *Autonomia differenziata: Perché è meglio abrogarla*. Milano: Università Cattolica del Sacro Cuore, Osservatorio Conti Pubblici Italiani.
11. Bevilacqua, M. (2022). *La pianificazione «contrattuale» in Francia, a quarant'anni dalle riforme sulla décentralisation. Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*. Ravenna: Maggioli.
12. Calabria, D. (2022). *L'autonomia differenziata iberica come modello: Analogie e differenze tra il sistema di differenziazione regionale spagnolo e quello italiano*. Pisa: Rivista del Gruppo di Pisa.
13. Moscarelli, R., Pileri, P. (2022). *Urbanistica fragile. Sei tattiche per ripensare la pianificazione locale con linee lente e spazi aperti*. Siracusa: Lettera Ventidue, Politecnico di Milano, Dipartimento d'eccellenza fragilità territoriali 2018-2022.
14. Repubblica italiana. (2020). *Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120: Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*. Roma: Gazzetta ufficiale.
15. Barbieri, C. A. (2020). *Il Governo del territorio nell'autonomia differenziata delle Regioni: Un tema da mettere più in luce*. In Moccia, F. D., & Sepe, M. (Eds.), *Nuove prospettive per la pianificazione del territorio - New urban planning perspective*, pp. 25-30. Roma: INU Edizioni.
16. Dini, F., & Zilli, S. (2020). *Riordino territoriale e autonomia differenziata: Una questione da ridiscutere alla luce dell'epidemia*. In *Documenti Geografici, Nuova Serie*, 1, 155-168.

17. Salzano, E. (2020) [I ed. 1998]. *Fondamenti di urbanistica*. Bari-Roma: Laterza.
18. Tortuga. (2020). *Ci pensiamo noi. Dieci proposte per far spazio ai giovani in Italia*. Milano: Egea.
19. Barbieri, C. A. (2019). *Cambiamento/Mutazioni: Le istituzioni a fronte delle autonomie differenziate*. In Properzi, P., & Ombuen, S. (a cura di), *Rapporto dal Territorio 2019, 1*, 29-32. Roma: INU Edizioni.
20. Mantini, P. (2019). *L'autonomia differenziata delle regioni e l'Italia: Fra potenzialità problematiche e rischi*. Torino-Milano: Il Piemonte delle Autonomie, INU-Politecnico di Torino-Politecnico di Milano.
21. Servizio Studi del Senato. (2019, 19 febbraio). *Dossier 104 – Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*. Roma: Servizio Studi del Senato.
22. De Pretis, A. (2018) *Il principio cooperativo come elemento ispiratore del federalismo tedesco. Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*. Ravenna: Maggioli.
23. Dogliani, M. (2018). *Quer pasticciacco brutto del regionalismo italiano*. Torino: il Piemonte delle Autonomie.
24. Senato della Repubblica, Ufficio Ricerche sulle Questioni Regionali e delle Autonomie Locali. (2018, luglio). *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo* (Dossier n. 45). Servizio Studi.
25. Servizio Studi del Senato, Ufficio delle informazioni parlamentari. (2018). *La storia della nostra Costituzione*. Roma: Servizio Studi del Senato.
26. Gava, G. (2018). *Kritik, contenuto in Kleines Kant-Lexikon*. Paderborn: Wilhelm Fink. pp. 187-188.
27. Viesti, G. (2018). *Verso la secessione dei ricchi*. Roma-Bari: Laterza.
28. Bruno, F. (2017). *Perché i referendum non tuteleranno le autonomie (e cosa bisognerebbe fare)*. Milano: Il Sole 24 Ore, Econopoly.
29. Bin, R., Boschi, M. E., Calderisi, P., Caravita, B., Ceccanti, S., Clementi, F., D'Amico, M., Frosini, T. E., Fusaro, C., Lippolis, V., Morrone, A., Pinelli, C., Rubecchi, M., Salerno, G. M., Vassallo, S., & Violini, L. (2016). *Perché sì: Le ragioni della riforma costituzionale*. Bari: Laterza.
30. Ceccanti, S. (2016). *La transizione è (quasi) finita: Come risolvere nel 2016 i problemi aperti da 70 anni prima*. Torino: G. Giappichelli Editore.

31. Di Ronza, C. (2016). *L'accentramento imperfetto francese: centralismo, deconcentrazione e intermunicipalità. Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*. Ravenna: Maggioli.
32. Garnier, J.-P. (2016). *Lo spazio indifendibile: La pianificazione urbana nell'epoca della sicurezza*. Torino: Nautilus.
33. Repubblica Italiana. (2016). *Legge costituzionale del 16 aprile 2016, n. 88: Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*. Roma: Gazzetta ufficiale.
34. Repubblica Italiana. (2016). *Decreto-legge del 7 aprile 2016, n. 56: Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*. Roma: Gazzetta ufficiale.
35. Leonardi, F., & Marcantoni, M. (2016). *Nella storia della Sanità italiana*. Trento: Litografica Editrice Saturnia.
36. Rossi, E. (2016). *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*. Pisa: Pisa University Press.
37. Zagrebelsky, G., & Pallante, F. (2016). *Lordo diranno, noi diciamo: Vademecum sulle riforme istituzionali*. Bari: Laterza.
38. Almagisti, M. (2015). *L'Italia e le sue regioni: Subculture politiche territoriali e capitale sociale*. Roma: Treccani.
39. Corte costituzionale, (2014), *Sentenza Cassazione 01/2014: Giudizio di costituzionalità in via accidentale* (pronunciamento n. 361/2013, decisione del 04/12/2013). *Depositata il 13/01/2014 e pubblicata il 15/01/2014, n. 3*, Roma: Gazzetta ufficiale.
40. Pasquino, G. (2014). *Politica e istituzioni*. Milano: Egea Editore.
41. Olivetti, A. (2014). (I Ed. 1958). *L'ordine politico delle comunità*. Roma: Edizioni di Comunità.
42. Benevolo, L. (2013). *Il tracollo dell'urbanistica italiana*. Roma-Bari: Laterza.
43. Olivetti, A. (2013). *Il cammino delle comunità*. Ivrea: Edizioni di Comunità.
44. Sartori, G. (2013). *Ingegneria costituzionale comparata*. Roma-Urbino: Il Mulino.
45. Grasse, A. (2012). *Sviluppi e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria. Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*. Ravenna: Maggioli.

46. Repubblica italiana. (2012). *Legge Costituzionale del 23 aprile 2012, n. 1: Introduzione del principio di bilancio nella Carta costituzionale*. Roma: Gazzetta ufficiale.
47. Repubblica Italiana (2012). *Decreto-legge del 12 novembre 2012, n. 183: Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)*. Roma: Gazzetta ufficiale.
48. Ruffolo, G. (2012). *Un paese troppo lungo: L'unità nazionale in pericolo*. Torino: Einaudi Editore.
49. Settimi, S. (2012). *Paesaggio, Costituzione, Cemento: La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*. Torino: Einaudi Editore.
50. Repubblica Italiana (2011). *Decreto-legge del 12 novembre 2011, n. 183: Disposizioni urgenti in materia di spesa pubblica e assetto istituzionale*. Roma: Gazzetta ufficiale.
51. Repubblica Italiana. (2011). [I ed. 2004]. *D.Lgs del 12 novembre 2004, n. 42: Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*. Roma: Gazzetta ufficiale
52. Galli della Loggia, E., & Schiavone, A. (2011). *Pensare l'Italia. Cosa sarà, cosa potrà essere l'Italia di domani?* Torino: Einaudi Editore.
53. Pasquino, G. (2011). *Sistemi politici comparati*, Bologna: Bonomia University Press.
54. Battistoni, C., Besostri, F., D'Alfonso, F., Federico, V., Giovine, U., Meldolesi, L., Pagliarini, G., Rotelli, E., & Vitale, M. (2009). *Federalismo e socialismo. Atti del convegno federalisti e socialisti, uno storico binomio riproponibile per l'oggi?* Milano: L'Ornitorinco Edizioni.
55. Repubblica Italiana. (2009). *Legge delega del 5 maggio 2009, n. 42: Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*. Roma: Gazzetta ufficiale
56. Bonini, F. (2008). *Storia costituzionale della Repubblica*. Roma: Carocci Editore.
57. Putnam, R. D. (2004). [I ed. 1993]. *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Bologna: Il Mulino.
58. Gualmini, E. (2003). *L'amministrazione delle democrazie contemporanee*. Roma-Bari: Laterza.
59. Martucci, R. (2002). *Storia costituzionale italiana: Dallo Statuto albertino alla Repubblica 1848-2001*. Roma: Carocci Editore.
60. Commissione Europea. (2001, 5 agosto). *La governance europea: Un libro bianco*. Bruxelles: COM.

61. Diani, M. (2001). *Ambientalismo – Enciclopedia delle Scienze Sociali I Supplemento*. Roma: Treccani.
62. Repubblica Italiana. (2001). *Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3: Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*. Roma: Gazzetta ufficiale.
63. Bonini, F. (2000). Studi, materiali e prospettive per una storia delle amministrazioni comunitarie. *Storia Amministrazione Costituzione*, 8, 47-78. Roma: Carocci Editore.
64. Morigi, P. (2000, maggio-agosto). *Sistemi amministrativi locali a confronto: alcune brevi note sul “caso francese”*. Instrumenta. Rivista di cultura professionale della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno, n. 11.
65. Repubblica italiana. (2000). *Decreto legislativo del 18 agosto 2000, n. 267: Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*. Roma: Gazzetta ufficiale.
66. Repubblica italiana. (1999). *Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1: Disposizioni concernenti l'autonomia statutaria delle regioni*. Gazzetta ufficiale.
67. Augé, M. (1998). *Disneyland e altri non luoghi*. Torino: Bollati Boringhieri.
68. Fedele, M. (1998). *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*. Bari: Editori Laterza.
69. De Rosa, G. (1997). *La transizione infinita: Diario politico 1990-1996*. Roma-Bari: Laterza.
70. Ciuffoletti, Z. (1994). *Federalismo e regionalismo. Da Cattaneo alla Lega*. Bari: Laterza.
71. Ghisalberti, C. (1994). [I ed. 1974]. *Storia costituzionale del Regno d'Italia 1848-1948*. Roma-Bari: Laterza.
72. Istituto poligrafico e zecca dello stato. (1994, luglio). *Il controllo della spesa pubblica: interpretazioni e proposte*. Ministero del tesoro.
73. Pages, G. (1993). *La pace di Vestfalia* contenuto in *La Guerra dei Trent'anni*. Genova: ECIG.
74. Putnam, R. D. (1993). *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Milano: Mondadori.
75. Scoppola, P. (1991). *La Repubblica dei partiti*. Bologna: Il Mulino.
76. Repubblica Italiana. (1990). *Legge 8 giugno 1990, n. 142: Riforma dell'ordinamento degli enti locali*. Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana.
77. Armaroli, P. (1986). *L'introvabile governabilità: Le strategie istituzionali dei partiti dall'Assemblea costituente alla Commissione Bozzi*. Padova: CEDEM.
78. Zagrebelsky, G. (1986). *I paradossi della riforma istituzionale*. Roma-Bari: Laterza.
79. Maranini, G. (1983; 1995). [I ed. 1967]. *Storia del potere in Italia 1848-1967*. Firenze: Nuova Guaraldi; Milano: Corbaccio (Prefazione di A. Panebianco).

80. Craxi, B. (1978, 28 settembre). *Trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale*. Roma: L'Avanti!
81. Repubblica Italiana. (1977). *Decreto del Presidente della Repubblica del 24 luglio 1977, n. 616: Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*. Roma: Gazzetta ufficiale.
82. Bobbio, N. (1975-1976). *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*. Torino: G. Giappichelli Editore.
83. Repubblica Italiana. (1975). *Legge 22 luglio 1975, n. 382: Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*. Roma: Gazzetta ufficiale.
84. Repubblica Italiana (1970). *Legge 16 maggio 1970, n. 281: Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*. Roma: Gazzetta ufficiale.
85. Repubblica Italiana (1968). *Legge 17 febbraio 1968, n. 108: Norme per l'elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario*. Roma: Gazzetta ufficiale.
86. Predieri, A. (1963). *Pianificazione e costituzione*. Milano: Edizioni di Comunità.
87. Rosi, F. (1963). *Le mani sulla Città*. Italia: Galatea Film.
88. Astengo, G., & Bianco, M. (1946). *Agricoltura e urbanistica: Analisi e rappresentazione della situazione agricola dal punto di vista urbanistico*. Torino: Andrea Viglongo e C. Editori - Soc. r. L.
89. Spinelli, A., & Rossi, E. (1941–1942). *Il Manifesto di Ventotene*. Ventotene–Roma: Colorni, E. (pubblicazione a cura di).
90. Mazzini, G. (1859). *Ai giovani d'Italia*. Roma: Stabilimento topografico Rechiedei.
91. Metternich, K. von. (1815). *Congress of Vienna and its territorial settlements*. Documentazione storica.
92. Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (1787, ottobre – 1788, agosto). *The Federalist Papers*. New York City: Independent Journal, New York Packet e The Daily Advertiser.

7.2 SITOGRAFIA

1. Il Post. (2025, 27 novembre). *In Italia ormai gli studentati a prezzi accessibili sono rarissimi. Sempre più strutture sono gestite da privati perché gli enti locali non hanno le risorse per costruirle o gestirle, e il PNRR non ha migliorato le cose*. Consultato il 01

- dicembre 2025. Riferimento sitografico: www.ilpost.it/2025/11/27/studentati-italia/
2. Regione Piemonte. (2025, 19 novembre). *Autonomia differenziata: pre-intesa tra Governo e Regione Piemonte*. Consultato il 01 dicembre 2025. Riferimento sitografico: regione.piemonte.it/web/pinforma/notizie/autonomia-differenziata-pre-intesa-governo-regione-piemonte
 3. Valfrè A. (2025, 9 settembre). *L'evoluzione della spesa pubblica delle regioni italiane dal 2007 al 2023*. Milano: Università Cattolica – Osservatorio dei Conti Pubblici Italiani. Consultato il 16 ottobre 2025. Riferimento sitografico: osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-evoluzione-della-spesa-delle-regioni-2007-2023.pdf
 4. Mautone, E. (2025, 1° agosto). *I Conti in rosso della Sanità: la relazione della Corte dei conti. Mondosanità*. Consultato il 20 ottobre 2025. Riferimento sitografico: mondosanita.it/i-conti-in-rosso-della-sanita-la-relazione-della-corte-dei-conti/
 5. Redazione. (2025, 19 luglio). *Regione Lombardia bilancio 2024 parificato dalla Corte dei conti con alcuni richiami. Il nordest quotidiano*. Consultato il 20 ottobre 2025. Riferimento sitografico: ilnordestquotidiano.it/2025/07/19/regione-lombardia-bilancio-2024-parificato-dalla-corte-dei-conti-con-alcuni-richiami/
 6. EPP Group. (2025, 2 luglio). *Documento di posizione del Gruppo PPE sulla politica regionale 2.0. - Regioni, città e aree rurali dell'UE sotto i riflettori del PPE*. EPP Group. Consultato il 2 ottobre 2025. Riferimento sitografico: eppgroup.eu/it/area-stampa/documento-di-posizione-del-gruppo-ppe-sulla-politica-regionale-2-0-regioni-citta-e-aree-rurali-dell-ue-sotto-i-riflettori-del-ppe
 7. Il Post. (2025, 27 giugno). *La regione in cui quasi tutto è commissariato. Il Post*. Consultato il 14 ottobre 2025. Riferimento sitografico: ilpost.it/2025/06/27/commissariamenti-calabria
 8. Cottarelli, C., & Olmastroni, G. (2025, 19 giugno). *Le cause dell'aumento del debito pubblico dal 1970 a oggi. Osservatorio CPI*. Consultato il 14 ottobre 2025. Riferimento sitografico: osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-le-cause-dell-aumento-del-debito-pubblico-dal-1970-a-oggi
 9. Camera dei deputati. (2025, 11 giugno). *Le Regioni e l'autonomia differenziata*. Documentazione parlamentare. Consultato il 10 ottobre 2025. Riferimento sitografico: temi.camera.it/leg19/temi/19_t18_regioni_e_finanza_regionale.html
 10. Corte dei conti. (2025, 10 giugno). *Sezione di controllo per la Regione Siciliana – Delibera n. 168/2025/PRSP*. Corte dei conti. Consultato il 10 ottobre 2025. Riferimento

- sitografico: corteconti.it/Download?id=748f8984-fe44-44eb-abec-0bfe1b8ccf8d
11. Comunicato ANCI Piemonte. (2025). Torino: Anci Piemonte. Consultato il 16 ottobre 2025. Riferimento sitografico: piemonte.ance.it/2025/05/27/lr-21-maggio-2025-n-7-modifiche-all-a-legge-regionale-5-dicembre-1977-n-56-e-all-a-legge-regionale-4-ottobre-2018.pdf
 12. Corriere della Sera. (2025, 23 maggio). *Il caso Milano, gli indagati, il Decreto e il processo*. Milano: CRS Editori. Consultato il 14 ottobre 2025. Riferimento sitografico: corriere.it/milano/inchiesta-giudiziaria-decreto-urbanistica/2025/05/23
 13. Mautone, E. (2025, 8 maggio). *Liste Di Attesa, La Campania Ha Le Carte In Regola. Mondosanità*. Consultato il 30 settembre 2025. Riferimento sitografico: mondosanita.it/liste-di-attesa-si-acuisce-lo-scontro-tra-governo-e-regioni-2/
 14. Saitta, A. (2025, 7 maggio). *Quale futuro per l'autonomia differenziata? La risposta è nella sentenza n. 192 del 2024. Federalismi*. Consultato il 15 ottobre 2025. Riferimento sitografico: federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=52190
 15. Gruppo Intesa Sanpaolo. (2025, 2 maggio). *Finanza locale: diminuisce debito enti locali Italia 2024*. Gruppo Intesa Sanpaolo. Consultato il 30 settembre 2025. Riferimento sitografico: group.intesasanpaolo.com/it/research/area-media/macro-italia/2025/diminuisce-debito-enti-locali-italia-2024
 16. Anastasio, G., & Bonezzi, G. (2025, 9 aprile). *Sanità, classifica delle regioni: il sesto posto della Lombardia vale 70 milioni. In meno. Il giorno*. Consultato il 13 ottobre 2025. Riferimento sitografico: ilgiorno.it/milano/cronaca/classifica-sanita-lombardia-lay32ntz
 17. Lagrotta, I. (2025, 1° aprile). *La pars costruens della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024 in materia di autonomia differenziata*. Judicum. Consultato il 24 settembre 2025. Riferimento sitografico: judicum.it/wp-content/uploads/2025/04/Lagrotta.pdf
 18. Camera dei deputati. (2025, 24 marzo). *Lo stato di attuazione dei Fondi strutturali del ciclo 2014-2020 a dicembre 2024*. Camera.it. Consultato il 28 agosto 2025. Riferimento sitografico: temi.camera.it/leg19/temi/lo-stato-di-utilizzo-dei-fondi-per-la-coesione-del-ciclo-2014-2020_d_d.html
 19. Luca, P. (2025, 4 marzo). *Prodotto interno lordo e debito pubblico lordo in Italia (1960-2024)*. Altervista. Consultato il 28 agosto 2025. Riferimento sitografico: grafici.altervista.org/prodotto-interno-lordo-e-debito-pubblico-lordo-in-italia/

20. Corte costituzionale. (2025, 20 gennaio – 7 febbraio). *Autonomia differenziata: il referendum è inammissibile. Diritti fondamentali*. Consultato il 12 ottobre 2025. Riferimento sitografico: dirittifondamentali.it/2025/03/04/autonomia-differenziata-il-referendum-e-inammissibile-corte-cost-sent-20-gennaio-7-febbraio-2025-n-10/
21. (2025, 8 febbraio). *CONSULTA ON LINE*. Giurcost.org. Consultato il 5 ottobre 2025. Riferimento sitografico: <https://giurcost.org/post//25643>
22. Bin, R. (2025). *L'ambiente nella Costituzione, tra beni e interessi*. Roma: Consulta online. pp. 479-485. Consultato il 2 settembre 2025. Riferimento sitografico: giurcost.org/contents/media/posts/25959/bin4.pdf
23. Comunicato Ufficio Stampa Regione Piemonte. (2025). Torino: Regione Piemonte. Consultato il 23 ottobre 2025. Riferimento sitografico: regione.piemonte.it/notizie/norme-aggiornate-per-riqualificare-edifici-esistenti-limitare-consumo-suolo
24. BUR Piemonte. (2025). Torino: Regione Piemonte. Consultato il 2 ottobre 2025. Riferimento sitografico: arianna.cr.piemonte.it/dettaglioLegge.do?urnLegge=urn:nir:regione.piemonte:legge:2025-05-21;7@2025-05-25
25. Regione Lombardia. (2025). *Lombardia, infatti. Obiettivi strategici: cosa è stato fatto in materia di autonomia?* Milano: Regione Lombardia. Consultato il 16 settembre 2025. Riferimento sitografico: <https://www.lombardiainfatti.regione.lombardia.it/it/lombardia-ente-di-governo/autonomia>
26. Concilia Lex. (2025). *Sanità in Campania: manca poco per dire addio allo scudo dell'impignorabilità dei debiti delle A.S.L.* Napoli: Concilia Lex. Consultato il 16 settembre 2025. Riferimento sitografico: <https://www.concilialex.it/news/sanita-in-campania-manca-poco-per-dire-addio-allo-scudo-dell-impignorabilita-dei-debiti-delle-a-s-l/>
27. Nova Lectio. (2025). *La condanna dell'overtourism: il turismo di massa che divora l'Italia*. Milano: Nova Lectio. Consultato il 23 ottobre 2025. Riferimento sitografico: youtube.com/watch?v=8J9rTouhAa8&t=750s
28. Scuola IFEL (2025). *Ep.8 / PNRR di Comuni e Città: stato di attuazione e il supporto di ANCI*. Roma: Fondazione IFEL. Consultato il 5 ottobre 2025. Riferimento sitografico: youtube.com/watch/ScuolaIFEL

29. Fondazione IFEL. (2025). *PNRR in Comune*. Roma: Fondazione IFEL. Consultato il 5 ottobre 2025. Riferimento sitografico: fondazioneifel.it/easy-pnrr-in-comune
30. Pitruzzella, G. (2024, 4 dicembre) *Sentenza numero 192 del 2024*. Corte costituzionale. Consultato il 16 settembre 2025. Riferimento sitografico: cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?paramecli=ECLI:IT:COST:2024:192
31. Ufficio Stampa Unimpresa. (2024, 3 dicembre). *Conti pubblici, in due anni debito comuni e regioni tagliato del 6,1%*. *Unimpresa*. Consultato il 16 settembre 2025. Riferimento sitografico: unimpresa.it/conti-pubblici-in-due-anni-debito-comuni-e-regioni-tagliato-del-61-7-miliardi/63171
32. Regione Piemonte. (2024, 18 luglio). *Conti in ordine per la Regione Piemonte. Piemonte informa*. Consultato il 18 maggio 2025. Riferimento sitografico: regione.piemonte.it/web/pinforma/notizie/conti-ordine-per-regione-piemonte-0
33. Arcano, R., Capacci, A., & Galli, G. (2024, 13 luglio). *Cosa prevede davvero la legge sull'autonomia differenziata e perché è tanto controversa*. Milano: Osservatorio CPI. Consultato il 18 maggio 2025. Riferimento sitografico: osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-cosa-prevede-davvero-la-legge-sull-autonomia-differenziata-e-perche-e-tanto-controversa
34. Presidenza del Consiglio dei ministri. (2024, 5 luglio). *Autonomia differenziata*. Dipartimento per il programma di Governo. Consultato il 30 maggio 2025. Riferimento sitografico: [programmagoverno.gov.it/it/approfondimenti/riforme-di-rilievo-del-governo/riforme-costituzionali/autonomia-differenziata/](http://programmagoverno.gov.it/it/approfondimenti/riforme-di-rilievo-del-governo/riforme-di-rilievo-del-governo/riforme-costituzionali/autonomia-differenziata/)
35. Banca d'Italia. (2024, 14 giugno). *Presentazione del rapporto annuale sul 2023 "L'economia del Lazio"*. Banca d'Italia. Consultato il 18 maggio 2025. Riferimento sitografico: bancaditalia.it/media/notizia/presentazione-del-rapporto-annuale-sul-2023-l-economia-del-lazio/
36. Regione Lazio. (2024, 24 aprile). *La Giunta approva il rendiconto generale per l'esercizio 2023*. Regione Lazio. Consultato il 19 maggio 2025. Riferimento sitografico: regione.lazio.it/notizie/giunta-rendiconto-generale-esercizio-2023
37. Consiglio d'Europa. (2024, 27 marzo). *Autonomia locale: la Francia deve perseguire il decentramento e chiarire la divisione dei poteri, afferma il Congresso*. Sala Stampa. Consultato il 19 luglio 2025. Riferimento sitografico: coe.int/it/web/portal/-/local-self-government-france-must-pursue-decentralisation-and-clarify-division-of-powers-

says-council-of-europe-congress

38. Scaglione, M. (2024, 24 febbraio). *Corte Conti, in Sicilia condanne per dieci milioni nel 2023.* *ilSicilia.it.* Consultato il 19 luglio 2025. Riferimento sitografico: ilsicilia.it/corte-conti-in-sicilia-condanne-per-dieci-milioni-nel-2023/
39. ANCI. (2024). *Gli investimenti per comuni e città nel PNRR.* Roma: Dossier ANCI. Consultato il 22 maggio 2025. Riferimento sitografico: anci.it/wp-content/Dossier-ANCI-attuazione-PNRR-30-gennaio-2024.pdf
40. Cimbolini L. (2024). *Autonomia differenziata e federalismo fiscale. Un tentativo di analisi senza pregiudizi.* In Dottrina. Roma: Corte dei conti. Consultato il 16 settembre 2025. Riferimento sitografico: corteconti.it/Download
41. Teolis, G. (2024) *I debiti delle regioni italiane e degli Enti locali è di 84,2 miliardi. Truenumbers.* Consultato il 22 maggio 2025. Riferimento sitografico: truenumbers.it/debito-enti-locali/
42. ISTAT, (2024, 17 aprile), *Rapporto BES – edizione 2023,* Roma: ISTAT, consultato il 21 dicembre 2024. Riferimento sitografico: <https://www.istat.it/produzione-editoriale/rapporto-bes-2023-il-benessere-equo-e-sostenibile-in-italia/>
43. ISPRA, (2024), *Rapporto consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici – edizione 2024,* Roma: ISPRA. Consultato il 17 agosto 2025. Riferimento sitografico: <https://www.snpambiente.it/notizie/temi/suolo/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2024/>
44. Regione Lazio. (2023, 23 ottobre). *Sanità, scatta l'operazione verità su 6,5 miliardi di euro.* Regione Lazio. Consultato il 16 settembre 2025. Riferimento sitografico: regione.lazio.it/notizie/sanita-operazione-verita
45. zag Consultato il 21 dicembre 2024. Riferimento sitografico: legambiente.it/wp-content/uploads/2023/10/Abbatti-Abuso_report2023.pdf
46. FNOPI. (2023, 10 agosto). *Corte dei conti, Relazione sulla gestione finanziaria Regioni: la Salute.* FNOPI. Consultato il 16 settembre 2025. Riferimento sitografico: fnopi.it/2023/08/10/corte-conti-salute/
47. Comunicato stampa Giunta regionale Piemonte. (2023, 27 luglio). *Conti in ordine per la Regione Piemonte: in quattro anni. Conferenza delle regioni e delle province autonome.* Consultato il 14 maggio 2025. Riferimento sitografico: regioni.it/dalleregioni/2023/07/27/conti-in-ordine-per-la-regione-piemonte-in-quattro-anni-655744/

48. Primerano, G. A. (2023, 7 luglio). *Il commissariamento della sanità regionale nella prospettiva del riequilibrio territoriale di Giuseppe Andrea Primerano*. Nuove Autonomie. Consultato il 17 luglio 2025. Riferimento sitografico: nuoveautonomie.it/wp-content/uploads/2023/11/7.-Primerano-2.23.pdf
49. Parker, K. (2023). «*How Pew Research Center will report on generations moving forward*». Washington DC: Pew Research Center. Consultato il 14 maggio 2025. Riferimento sitografico: how-pew-research-center-will-report-on-generations-moving-forward
50. Tarantini, F. (2023). *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il contributo di Alberto Predieri all'idea di Paesaggio. Quadrimestrale di Teoria generale, Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale*. Roma: Nomos Le Attualità del Diritto. Consultato il 5 giugno 2025. Riferimento sitografico: [SAGGIO TARANTINI La-modifica-degli-artt-9-e-41-Cost-.pdf](http://SAGGIO_TARANTINI_La-modifica-degli-artt-9-e-41-Cost-.pdf)
51. Delli Quadri, R. M. (2023). *Utrecht, il trattato che ridisegnò l'Europa*. Washington DC: Storica National Geographic. Consultato il 14 maggio 2025. Riferimento sitografico: storicang.it/a/utrecht-il-trattato-che-ridisegno-leuropa
52. Conte, L. (2023). *Ambiente, Paesaggio, Cultura. Il "lessico" costituzionale dopo la riforma*. Roma: AIC - Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Consultato il 15 settembre 2025. Riferimento sitografico: rivistaaic.it/images/rivista3-2023-05.pdf
53. Obiettivo Europa. (2023). *Conoscere i fondi europei: i 5 tipi di finanziamento*. Roma: Obiettivo Europa. Consultato il 28 agosto 2025. Riferimento sitografico: obiettivoeuropa.com/conoscere-i-fondi-europei-i-5-tipi-di-finanziamento
54. Casanova, F. (2022, 12 dicembre). *Autonomia differenziata: quali materie chiedono le Regioni, cosa sono i LEP e cosa dice la Costituzione*. Virgilio. Consultato il 27 luglio 2025. Riferimento sitografico: virgilio.it/notizie/autonomia-differenziata-quale-materie-chiedono-le-regioni-cosa-sono-i-lep-e-cosa-dice-la-costituzione-1550773
55. Il Fatto Quotidiano. (2022, 3 dicembre). *Sicilia, la Corte dei conti contesta oltre 2 miliardi di euro. Bilanci regionali fuori controllo, richiesta di aiuto al governo*. Il Fatto Quotidiano. Consultato il 12 luglio 2025. Riferimento sitografico: ilfattoquotidiano.it/2022/12/03/sicilia/6894978/
56. Camera dei deputati. (2022, 12 luglio). *Il processo di attuazione dell'autonomia differenziata nelle precedenti legislature*. Roma: Camera dei deputati. Consultato il 27

dicembre 2024. Riferimento sitografico:
https://temi.camera.it/leg19/post/19_pl18_4996.html#:~:text>Alla%20fine%20della%20XVII%20legislatura%2C%20il%2028%20febbraio,elenco%20di%20materie%20in%20vista%20della%20definizione%20dell%27intesa

57. Cirulli, V., Giardini, F., & Marini (2022, aprile-giugno). *Piani di rientro: a che punto siamo?*. *Politiche Sanitarie*. Consultato il 10 maggio 2025. Riferimento sitografico: politichesanitarie.it/archivio/3852/articoli/38357/
 58. Regione Siciliana. (2022, 10 marzo). *Bilancio consuntivo*. Regione Siciliana. Consultato il 17 settembre 2025. Riferimento sitografico: amministrazionetrasparente.regione.sicilia.it/node?uuid=51679ba7-aaf7-4c41-a461-2040b1e14684
 59. Anonimo. (2022). *La storia del concetto di nazione*. Italia: Pillole di Storia e Filosofia. Consultato il 10 giugno 2025. Riferimento sitografico: pilloledistoriaefilosofia-lottocento-e-nascita-idea-nazione
 60. Servizio Studi della Camera dei deputati, Servizio Studi. (2022). *Provvedimento Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente: La tutela costituzionale dell'ambiente*. Roma: Servizio Studi della Camera dei deputati. Consultato il 28 maggio 2025. Riferimento sitografico: camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1301051.pdf
 61. Cassa Depositi e Prestiti [CDP]. (2022). *Il PNRR e le sfide per i Comuni italiani*. Roma: Cassa Depositi e Prestiti [CDP] Think Tank. Consultato il 20 maggio 2025. Riferimento sitografico: cdp.it/sitointernet/page/it/il_pnrr_e_le_sfide_per_i_comuni_italiani
 62. Il Diritto Amministrativo. (2022). *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*. Catania: Il Diritto Amministrativo. Consultato il 30 giugno 2025. Riferimento sitografico: ildirittoamministrativo.it/I-fondi-strutturali-e-il-PNRR-a-confronto
 63. Viesti, G., Chiapperini, F., & Montenegro, S. (2022). *Le città italiane e il PNRR. Urban@it*. Consultato il 10 maggio 2025. Riferimento sitografico: urbanit.it/wp-citta-e-pnrr-viesti-chiapperini-montenegro-1-1.pdf
 64. Aurino, M. (2022). *Il decentramento in Francia e in Italia ai tempi della crisi sanitaria: una lettura comparata*. DPCE Online. Consultato il 13 maggio 2025. Riferimento sitografico: dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/download/1713/1717/2753
 65. Romeo, G. (2021, 17 aprile). *Il commissariamento della sanità regionale: il caso Calabria. Cammino Diritto*. Consultato il 21 settembre 2025. Riferimento sitografico:

- rivista.camminodiritto.it/public/pdfarticoli/6675_4-2021.pdf
66. Italia Domani. (2021). *I Comune e le città nel PNRR: le risorse e le sfide*. Roma: Ministero dell'interno. Consultato il 12 luglio 2025. Riferimento sitografico: <italiadomani.gov.it/comuni-e-le-citta-nel-pnrr.pdf>
 67. Camera dei deputati. (2020, 9 novembre). *Articolo 3 (Commissari straordinari degli enti del Servizio sanitario regionale)*. Consultato il 6 agosto 2025. Riferimento sitografico: <camera.it/temiap/2020/11/09/OCD177-4642.pdf>
 68. Geri, A. (2020). *Legge 23 dicembre 1978, n. 833 “Istituzione del servizio sanitario nazionale”*. Moodle@Units. Consultato il 21 settembre 2025. Riferimento sitografico: moodle2.units.it/pluginfile.php/268823/mod_resource/content/Legge833_78.pdf
 69. Friday For Future. *Pubblicazioni. (2018-2020)*. Roma. Consultato il 5 settembre 2025. Riferimento sitografico: <fridaysforfutureitalia.it/le-nostre-pubblicazioni>
 70. Kasasa. «*Boomers, Gen X, Gen Y, and Gen Z explained*», (2019-2020). Austin, USA: Kasasa LTD. Consultato il 18 luglio 2025. Riferimento sitografico: <kasasa.com/articles/generations/gen-x-gen-y-gen-z>
 71. Bruno, A. (2019, 4 settembre). *Autonomia: le nuove materie richieste dal Piemonte*. Consiglio regionale del Piemonte. Consultato il 21 settembre 2025. Riferimento sitografico: <cr.piemonte.it/cms/articoli/comunicati-stampa/autonomia-le-nuove-materie-richieste-dal-piemonte>
 72. Carbone, S. (2019, 17 giugno). *È possibile garantire la salute contenendo la spesa sanitaria? L'esperienza dei Piani di Rientro*. Banca d'Italia. Consultato il 30 maggio 2025. Riferimento sitografico: <bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2019-piani-rientro-deficit-sanitari/Carbone.pptx>
 73. Carpegna Brivio, E. (2019). *L'applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche*. Milano: *Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali*. Consultato il 15 giugno 2025. Riferimento sitografico: <dirittiregionali.it/wp-content/uploads/2019/10/documento.pdf>
 74. Barbieri, C. A. (2019). *L'autonomia differenziata delle Regioni nella materia del governo del territorio*. Torino: *Il Piemonte delle Autonomie*. Consultato il 5 settembre 2025. Riferimento sitografico: <piemontearonomie.it/autonomia-differenziata-delle-regioni-nella-materia-governo-del-territorio>
 75. Servizio Studi del Senato. (2019). *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*. Roma: Servizio Studi del Senato. Consultato il 28 agosto 2025.

- Riferimento sitografico: senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01103442.pdf
76. Roxana Lazăr, C. e Diogo Silva, E. (2019). *Gentritourism and the subculture of visitors emerged from it*. Londra: *The urban Transcripts Journal*. Consultato il 18 settembre 2025. Riferimento sitografico: : journal.urbantranscripts.org/article/gentritourism-subculture
 77. Quotidiano Sanità. (2019). *La performance sanitaria: Indice di misurazione e valutazione dei sistemi regionali italiani*. Quotidiano Sanità. Consultato il 23 settembre 2025. Riferimento sitografico: quotidianosanita.it/allegati/allegato8783063.pdf
 78. Sabatino, M. (2018, settembre-ottobre). *L'uso distorto dei Fondi europei: L' Unità europea*. Consultato il 30 agosto 2025. Riferimento sitografico: unitaeuropea.it/sito/index.php/collezioni-online/360-anno-2018/335-l-unita-europea-n-2018-5-settembre-ottobre/4122-l-uso-distorto-dei-fondieuropei
 79. Senato della Repubblica. (2018, luglio). *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*. Senato.it. Consultato il 21 luglio 2025. Riferimento sitografico: senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1075261.pdf
 80. IFEL Campania. (2018, luglio). *Autonomia Regionale Differenziata: il dossier del Senato e la posizione della Campania*. IFEL Campania. Consultato il 18 settembre 2025. Riferimento sitografico: ifelcampania.it/autonomia-regionale-differenziata-il-dossier-del-senato-e-la-posizione-della-campania/
 81. Camera dei deputati. (2018, 1° febbraio). *L'indebitamento degli enti territoriali – XVII Legislatura (Temi dell'attività parlamentare)*. Camera.it. Consultato il 23 giugno 2025. Riferimento sitografico: [camera.it/leg17/465?tema=indebitamentodeglientterritoriali](http://camera.it/leg17/465?tema=indebitamentodeglientiterritoriali)
 82. Taroni, F. (2018) *Prima e dopo quel difficile dicembre 1978. Corti supreme e salute*. Consultato il 19 settembre 2025. Riferimento sitografico: cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2019/06/7_Prima-e-dopo-quel-difficile-dicembre-1978-2.pdf
 83. Monitor. (2017, 4 aprile). *Tra arresti, prove di forza e clientelismo, le mani di De Luca sulla sanità campana*. Napoli Monitor. Consultato il 12 luglio 2025. Riferimento sitografico: napolimonitor.it/arresti-prove-forza-clientelismo-le-mani-de-luca-sulla-sanita-campana/
 84. Villone M. (2016) *La riforma Renzi-Boschi: Governo forte, Costituzione debole*. In *Questione di Giustizia – Magistratura democratica*. Roma: Questione di Giustizia. Consultato il 30 maggio 2025. Riferimento sitografico: rivista/articolo/la-riforma

renzi-boschi governo-forte costituzione-debole 346

85. Sobrino, G. (2020). *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre Regioni. Il Piemonte delle Autonomie.* Consultato il 28 agosto 2025. Riferimento sitografico: piemonteautonomie.it/la-proposta-di-differenziazione-della-regione-piemonte-attualmente-in-discussione-motivazioni-contenuti-principali-rapporto-con-le-richieste-di-altri-regioni/
86. Società Geografica Italiana (SGI). (2013, 12 dicembre). *L'Italia suddivisa in 31 o 36 Regioni-Distretti. In Il nuovo assetto territoriale dello Stato: Una proposta della Società Geografica Italiana. Rivista digitale della Società Geografica Italiana.* Roma: SGI. Consultato il 12 luglio 2025. Riferimento sitografico: flore.unifi.it/handle/2158/1241145
87. Carosi, A., & D'Urso, M. T. (2009). *Gestione delle risorse statali destinate alla riduzione strutturale del disavanzo del servizio sanitario nazionale. Quotidiano Sanità.* Consultato il 28 agosto 2025. Riferimento sitografico: quotidianosanita.it/allegati/create_pdf.php?all=5382816.pdf
88. Camera dei deputati. (2008, 29 aprile). *I disavanzi sanitari regionali.* Camera.it. Consultato il 5 ottobre 2025. Riferimento sitografico: leg16.camera.it/561?appro=94
89. Schefold, D. (2006, giugno-luglio). *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco.* Astrid-online.it. Consultato il 28 agosto 2025. [Riferimento sitografico: astrid-online.it/static/upload/protected/D_Sc/D_Schefold-giug_lug06.pdf](http://astrid-online.it/static/upload/protected/D_Sc/D_Schefold-giug_lug06.pdf)
90. Gargallo di Castel Lentini, F. (2006). *Evoluzione storica e giuridica della tutela dei beni culturali dall'unità d'Italia al Codice Urbani. Cenni sulla tutela paesistica.* In *Diritto all'Ambiente – Testata giornalistica online.* Roma: Diritto all'Ambiente. Consultato il 30 maggio 2025. Riferimento sitografico: dirittoambiente.net/file/territorio_articoli_119.pdf
91. Settore Affari Istituzionali Giuridici e Legislativi. (2002, 21 gennaio). *La riforma del Titolo V della Costituzione.* Osservatorio legislativo interregionale. Consultato il 16 maggio 2025. Riferimento sitografico: oli.consiglio.regionetoscana.it/wp-content/uploads/assistenza/6f15ab69cedef66683b60e6edf8a3bcb.pdf
92. Fondazione promozione sociale. (1983, gennaio – marzo). *Cinque anni dopo il dpr 616. Prospettive assistenziali, n. 61.* Consultato il 30 maggio 2025. Riferimento sitografico: fondazionepromozionesociale.it/PA_Indice/061/61cinqueannidopoildpr616.htm

93. Costituzione della Repubblica Italiana. (1947). *Costituzione della Repubblica Italiana*.

Art. 5. Senato della Repubblica. Consultato il 16 maggio 2025. Riferimento sitografico:

senato.it/istituzione/la-costituzione/principi-fondamentali/articolo-5