

## **Capitolo 1: Introduzione e storia**

### ***1.1 Introduzione: cos'è il regionalismo differenziato***

L'art 5 Cost., ovvero uno dei principi fondamentali della Costituzione, afferma che “la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali”. Tale articolo riconosce dunque il decentramento amministrativo, ovvero il dislocamento delle funzioni o dei compiti ad altri soggetti meno centrali secondo il principio di sussidiarietà. Scongiora però il pericolo che il policentrismo che esso introduce possa compromettere la coerenza sistemica dell'ordinamento generale; definisce infatti la Repubblica come “una ed indivisibile”. A questo articolo segue, con indicazioni specifiche, il titolo V, ovvero la parte della Costituzione dedicata al governo delle Regioni, delle Province e dei Comuni. In questo Titolo, tra gli altri, vi è l'articolo 116 c. 3 Cost, che recita: *"Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119"*. Questo articolo introduce nella Costituzione il regionalismo differenziato, ovvero l'attribuzione di particolari forme di autonomia alle Regioni a statuto ordinario per quanto riguarda specifiche materie. Tali specifiche materie sono tutte quelle che l'articolo 117 c. 3 attribuisce alla competenza legislativa concorrente (nel comma in questione è presente un elenco con tali competenze); un ulteriore limitato numero di materie riservate dal secondo comma dello stesso articolo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ovvero: organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Va comunque sottolineato che questa eventuale divisione delle competenze riguarda solo le Regioni, dato che l'art 114 Cost. conferisce sì autonomia a Comuni, Province e Città metropolitane, ma la determinazione delle competenze appartiene

allo Stato. Perciò, proprio per limitare l'intervento del legislatore statale ordinario nel governo delle Regioni, come potrebbe avvenire negli altri enti, la ripartizione delle competenze viene stabilita nella Costituzione. La differenza tra Regioni ed altri Enti Locali è evidente anche per altri due motivi: le prime hanno un elenco definito di materie; inoltre possono sottoporre alla Corte costituzionale gli atti statali considerati lesivi delle proprie competenze (e viceversa), azione che gli altri enti locali non possono compiere.

Inoltre, va sottolineato anche che l'art 116. 3 Cost si riferisce solo alle regioni a statuto ordinario perché, dopo aver elencato nel comma 2 quelle a statuto speciale, nel comma 3 fa riferimento ad "altre Regioni". Per evitare però che, dopo la riforma del titolo V del 2001, le Regioni a statuto speciale venissero condannate ad una condizione di second'ordine, il legislatore nell'art. 10 l. cost 3/2001 ha fatto uso di una clausola di equiparazione, che ha come scopo quello di far beneficiare anche agli enti con autonomia differenziate dei maggiori poteri riconosciuti alle regioni di diritto comune.

Il procedimento da seguire per attribuire maggiori competenze alle Regioni prevede, secondo quanto dispone l'art 116 c. 3 Cost., consiste nel:

- l'iniziativa della regione (dunque deve essere la Regione a chiedere una potestà legislativa maggiore)
- parere degli enti locali (da acquisire però in via previa)
- l'approvazione con legge maggioranza assoluta (ovvero con il voto positivo di almeno metà più uno dei componenti delle Camere).
- l'intesa tra Stato e Regione interessata, su cui deve basarsi la legge approvata. Tale intesa deve però rispettare quanto enunciato nell'art 119 Cost. riguardo l'autonomia finanziaria.

Si evidenzia che la norma costituzionale non nega che le Regioni, sulle materie in cui acquisiscano potestà legislativa (attribuita dall'art 117 Cost allo Stato e alle Regioni nel rispetto della Costituzione), possano acquisirvi anche potestà

amministrativa. Ciò significa dunque che, nonostante l'articolo 118 Cost. attribuisca le funzioni amministrative ai Comuni, esse, per assicurarne l'esercizio unitario, possono essere conferite alle Provincie, Città metropolitane o Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e, per l'appunto, differenziazione.

In conclusione: il regionalismo differenziato altro non è che l'attribuzione alle Regioni di maggiori competenze sulla base di quanto la Costituzione effettivamente permette. Gli articoli coinvolti sono tanti e hanno molteplici interpretazioni; questo è uno dei motivi per cui, da quando la Costituzione è stata introdotta i tentativi di riforma sono stati tanti e sinora senza risultati.

### ***1.2 Dal 1948 al 2000***

Come già detto il regionalismo differenziato ha da sempre una storia travagliata, fin dal momento in cui è entrata in vigore la Costituzione.<sup>1</sup>

Infatti il processo di differenziazione del regionalismo è rimasto più o meno invariato fino agli ultimi anni, durante i quali la Corte costituzionale si è espressa sulle nuove disposizioni, che fossero statuti regionali o leggi statutarie degli enti con autonomia legislativa.

La storia della costituzione inizia con l'elezione dell'Assemblea costituente il 2 giugno 1946. Essa approvò, il 22 dicembre 1947, la Costituzione della Repubblica Italiana, che venne successivamente promulgata dal capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola il 27 dicembre seguente. Venne poi pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 298, edizione straordinaria, dello stesso giorno, ed entrò in vigore il 1° gennaio 1948.

---

<sup>1</sup> A. D'Atena, Diritto regionale, Quarta edizione, pag. XV: "Se si considera la radicale novità della nuova disciplina costituzionale ed il suo carattere, in larga misura, preliminare, per effetto dei numerosi rinvii ad atti normativi statali e regionali chiamati a completarne il disegno, non può sorprendere che il processo sia proseguito anche dopo la pubblicazione in gazzetta ufficiale degli atti normativi da cui essa è stata dettata. Né può sorprendere se soltanto negli ultimissimi anni, grazie all'imponente sforzo interpretativo profuso dalla Corte costituzionale ed a seguito dell'adozione di alcune leggi statali di sistema, di gran parte degli statuti regionali ordinari e delle prime leggi statutarie degli enti ad autonomia differenziata, il nuovo quadro istituzionale sia venuto stabilizzando, prestandosi, quindi, ad una rappresentazione sistematica".

Tra le novità che l'Assemblea costituente introdusse c'era anche lo stato regionale, che si discostava dalla tradizione centralistica pregressa. Le ragioni di tale scelta furono innanzitutto di tipo politico: in alcune Regioni (quelle che sarebbero poi diventate Regioni a statuto autonomo) erano presenti sentimenti autonomistici. Inoltre, un altro fattore che influenzò in maniera importante fu l'evidente eterogeneità del Paese, sia a livello socioeconomico che a livello geografico. Era evidente che tali differenze necessitavano di una differenziazione anche nel governo delle stesse, che non poteva quindi essere totalmente centralizzato.

Alcune direttive costituzionali vennero attuate solo successivamente l'entrata in vigore della stessa; nonostante le Regioni a statuto speciale siano state istituite poco dopo la piena efficacia legale della Costituzione (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino Alto-Adige vennero create entro 2 anni, mentre il Friuli-Venezia Giulia nel 1963), le Regioni a statuto ordinario vennero create solo nel 1970, con il trasferimento delle competenze a loro spettanti e l'elezione dei consigli, secondo gli artt. 117 e 118 Cost.. Purtroppo, i tempi furono piuttosto lunghi.

Nonostante l'istituzione delle Regioni fosse finalmente stata attuata, il vero passo avanti per il decentramento amministrativo venne compiuto nel 1990, con la legge 142/1990, la quale dettava il nuovo ordinamento delle autonomie locali.

Nel 1997 venne approvata la legge Bassanini (n° 59/1997) che introduceva il principio di sussidiarietà per il raggiungimento degli interessi collettivi: vennero quindi, tra le altre, apportate modifiche alla divisione delle competenze fra lo Stato, le Regioni e il sistema delle autonomie locali, incrementando ulteriore il decentramento amministrativo in Italia.

Venne inoltre emanata la legge cost 1/1997, che prevedeva un procedimento particolare per la revisione costituzionale, discostandosi quindi dalla procedura tipica del art 138 Cost.. La nuova legge prevede che per le riforme costituzionali venga costituita una Commissione Bicamerale ad hoc per il ruolo istruttorio, il testo deve essere approvato dalle camere due volte, poi deve essere sottoposto a

referendum confermativo. Durante la XIII legislatura (1996-2001) venne eletta la commissione parlamentare guidata da D'Alema, che il 4 novembre emanò il progetto di legge costituzionale avente come oggetto, tra gli altri, anche la modifica del titolo V. Modifica che, combinata con l'importanza del principio di sussidiarietà e con la legge Bassanini, avrebbe poi ispirato la legge cost 3/2001. Infatti, gli articoli su "Comune, Provincia, Regione e Stato" costituivano il Titolo I dell'"Ordinamento federale della Repubblica" e diedero poi origine alla revisione del Titolo V del 2001.

Con le leggi costituzionali del 1999 e le 2001 il ruolo tutorio dello Stato è stato superato: esso, infatti, prima della riforma del Titolo V del 2001, doveva approvare ogni atto regionale. La legge costituzionale del 1999 ha eliminato l'approvazione statale degli statuti regionali, mentre quella del 2001 ha eliminato il controllo governativo sulle leggi regionali, prevedendo che i vizi di legittimità possano essere fatti valere solo in via giurisdizionale mediante impugnazione successiva da parte dello stato (art 127 Cost.).

Con la legge costituzionale 1/1999, tra le altre novità, venne cambiata la forma di governo delle Regioni, apportando modifiche agli artt. 121, 122, e 123 Cost. venne inoltre concessa autonomia statutaria, dunque esse *iniziarono a riscrivere gli statuti, consce della loro maggiore autonomia.*

### **1.3 riforma del 2001**

La storia di questa riforma iniziò il 30 giugno 1997, quando la commissione parlamentare per le riforme costituzionali presieduta da D'Alema presentò alla camera il testo approvato dalla commissione stessa intitolato "Revisione della parte seconda della costituzione". Il dibattito alla camera proseguì per circa 6 mesi, poi si arenò. D'Alema, questa volta in veste di presidente del Consiglio dei ministri, presentò, il 18 marzo del 1999 una proposta di legge costituzionale intitolata "ordinamento federale della repubblica". Dopo un lungo iter, la Camera approvò la proposta il 26 settembre del 2000. Passò poi al Senato, che la approvò il 17 novembre dello stesso anno. Successivamente la proposta di legge tornò alla

Camera, che la riapprovò a maggioranza assoluta il 28 febbraio del 2001. Infine, il Senato approvò definitivamente la proposta in data 8 marzo del 2001. Non venne però approvata con il voto favorevole dei 2/3 delle camere; dunque, si rese necessario un referendum costituzionale.

La votazione si tenne il 7 ottobre del 2001; partecipò il 34,4% degli aventi diritto di cui il 64,2% votò in modo positivo.

Il quesito per cui i cittadini votarono era: "Approvate il testo della legge costituzionale concernente "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" approvato dal Parlamento e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 59 del 12 marzo 2001?".

Il testo della legge costituzionale a cui fa riferimento (l. Cost 3/2001) proponeva le seguenti modifiche:

- la sostituzione di 7 articoli (114, 116, 117, 118, 119, 120, 127);
- la modifica di 2 articoli (123, 132);
- l'abrogazione di 6 articoli o disposizioni (115, 124, 125 co. 1, 128, 129 e 130).

Più nello specifico:

- l'art 1 proponeva di modificare l'ordine di elencazione degli Enti territoriali nell'art 114 Cost., mettendo al primo posto i Comuni, proprio per sottolineare l'importanza data al principio di sussidiarietà, inoltre riconosce che tali enti territoriali sono autonomi secondo i principi fissati dalla costituzione; inoltre accorpa i vecchi articoli 114 e 115 Cost.; inoltre viene finalmente dichiarato nella Costituzione che Roma è la Capitale della Repubblica;
- l'art 2 propone di modificare l'art 116 Cost., introducendo le provincie autonome di Trento e Bolzano; inoltre viene finalmente introdotta la possibilità per le regioni a statuto ordinario di ottenere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" (comma 3), secondo l'iter e le condizioni già presentate.

- l'art 3 ribalta completamente il criterio con cui vengono divise le materie di competenza. Nel vecchio articolo 117 Cost. vi era un elenco di materie su cui la Regione poteva legiferare, mentre nella legge Costituzionale si elencano le materie di competenza esclusiva dello Stato, successivamente vengono listate quelle di competenze condivisa, mentre quelle di competenza esclusiva regionale vengono individuate in forma residuale.
- l'art 4 modifica l'art 118 Cost., viene rinnovata la distribuzione delle funzioni amministrative; nell'articolo vecchio sono principalmente attribuite alle Regioni, che devono poi occuparsi di delegarle agli altri enti territoriali; in quello nuovo le funzioni amministrative vengono attribuite ai Comuni, e, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ad enti territoriali superiori. Inoltre, viene introdotta la libera iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività d'interesse generale.
- l'art 5 introduce nell'art 119 Cost. l'autonomia finanziaria degli enti territoriali quali Province e Comuni, dato che nell'articolo vecchio solo le Regioni ne erano titolari, dovendosi però coordinare con gli altri Enti e con lo Stato. Viene poi eliminato ogni riferimento ai contributi speciali al Mezzogiorno e alle isole, sostituiti da contributi concessi "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". Un'ulteriore riforma riguarda la misura in cui gli Enti locali partecipano al gettito fiscale, ovvero in misura riferibile al loro territorio.
- l'art 6 modifica l'art 120, introducendo la possibilità per lo Stato di intervenire in caso di necessità, sostituendosi agli organi delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane o dei Comuni.
- L'art 7 aggiunge all'art 123 l'ultimo comma, che prevede che "In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali

- L'art 8 aggiorna l'art 127 Cost, eliminando il ruolo tutorio dello Stato: prima, infatti, ogni legge approvata dal Consiglio regionale doveva essere sottoposta, dietro consenso del Governo, al giudizio del Commissario, e, nel caso di giudizio positivo, la legge veniva successivamente promulgata e poi entrava in vigore 15 giorni dopo. Con la nuova legge costituzionale prevede l'intervento Statale solo nel caso la legge regionale invada le competenze esclusive, prevedendo la possibilità di rivolgersi alla Corte costituzionale (il processo può essere compiuto anche all'inverso).
- L'art 9 apporta una lieve modifica all'art 132 e abroga gli artt. 115, 124, 125 c.1, 128,129 e 130 Cost.

Riassumendo, questa riforma comporta delle grandi novità per quanto riguarda la gestione degli enti territoriali, soprattutto per quel che riguarda il principio di sussidiarietà verticale.<sup>2</sup>

#### **1.4 Dopo il 2001**

Nel corso degli ultimi 20 anni Governi di centro -destra e di centro-sinistra hanno più volte tentato di riformare il titolo V della Costituzione; le proposte, sia governative che parlamentari, sono state innumerevoli, anche se solo due sono state approvate dal Parlamento e successivamente sottoposte a Referendum costituzionali (2006, 2016), entrambi con esito negativo.

---

<sup>2</sup> M. Palma, Sussidiarietà e competenze. Riparto funzionale e materiale, Cacucci, 2007, pagg. 71 e seguenti: “Gli elementi più innovativi della riforma sono l’attribuzione di competenza residuale alle Regioni, superalleno del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative, costituzionalizzazione espressa dei limiti dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali, allocazione della funzione amministrativa sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, nella rilevanza costituzionale attribuita alla autonomia statutaria. La legge cost 3/2001 prevede espressamente l’inserimento del principio di sussidiarietà in più punti: art 118, art 120, intuibile nel nuovo art. 114 Cost. [...] L’idea che il nuovo art. 114 Cost. intende veicolare, dunque, è quella di una statualità che nasce dal basso, dal livello di governo più vicino al cittadino e si svolge progressivamente in enti territoriali di maggiori dimensioni, disposti come cerchi concentrici.”

### ***1.4.1 Referendum del 2006***

Il 25-26 giugno 2006 si tenne il secondo referendum costituzionale della storia della Repubblica italiana: gli italiani votarono la riforma costituzionale varata dal governo Berlusconi, ovvero la cosiddetta 'devolution'. L'esito fu negativo, con il 61% dei voti contrati, con un'affluenza al voto del 52%. Le uniche Regioni in cui il responso fu positivo furono Veneto (55,3%) e Lombardia (54,6%).

Tale riforma proponeva cambiamenti in vari temi molto diversi tra loro:

- Riduzione del numero di deputati (da 630 a 518) e senatori (da 315 a 252), con diminuzione dell'età minima per essere eletti alla Camera (da 25 a 21 anni) e al Senato (da 40 a 25 anni). La riduzione sarebbe stata in vigore dalla XVI legislatura.
- Fine del bicameralismo perfetto, con la divisione del potere legislativo tra la Camera e il Senato: la prima sarebbe stata l'esclusiva titolare del rapporto di fiducia col Governo e avrebbe discusso le leggi di competenza esclusiva statale, mentre il secondo avrebbe discusso e approvato le leggi in materie concorrenti;
- Il Presidente della Repubblica avrebbe mantenuto il ruolo di garante della Costituzione assumendo però il ruolo di garante dell'unità federale della Repubblica. Avrebbe nominato i presidenti delle autorità indipendenti, avrebbe nominato Primo Ministro chi risultasse candidato a tale carica dalla maggioranza uscita dalle elezioni, eliminando quindi la libertà di scelta concessa dall'art. 92 Cost.; avrebbe potuto sciogliere la Camera dei deputati solo al compiersi di determinate situazioni. Infine, l'età minima per essere eletto alla carica di Presidente sarebbe scesa da 50 a 40 anni.
  - Aumento dei poteri del Primo Ministro, (nomina e revoca dei ministri, potere di sciogliere le camere)
  - Sostituzione del terzo comma dell'art 114 Cost.: *Roma è la capitale della Repubblica e dispone di forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa, nelle materie di competenza regionale, nei limiti e con le modalità stabiliti dallo statuto della Regione Lazio* (art. 114 terzo comma).

- Alcune materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni (come la sicurezza del lavoro, le norme generali sulla tutela della salute, le grandi reti strategiche di trasporto, l'ordinamento della comunicazione, l'ordinamento delle professioni intellettuali, l'ordinamento sportivo nazionale e la produzione strategica dell'energia) sarebbero tornate di esclusiva competenza della legislazione statale, dopo essere state attribuite alla competenza concorrente dalla legge cost. 3/2001. Sarebbero quindi state apportate ulteriori modifiche agli artt. 116 e 117 Cost.
- Attribuzione alle Regioni della potestà legislativa esclusiva in alcune materie come organizzazione scolastica, polizia amministrativa regionale e locale, assistenza e organizzazione sanitaria (anche se le norme generali sulla tutela della salute sarebbero rientrate nella competenza esclusiva dello Stato)
- Costituzionalizzazione, unificazione e revisione del sistema delle conferenze all'articolo 118.
- Clausola di *supremazia*: lo Stato avrebbe potuto sostituirsi alle Regioni in caso di mancata emanazione di norme essenziali (art 41 del testo della proposta)
- Clausola di *Interesse nazionale*: nel caso il governo avesse ravvisato in una legge regionale elementi in contrasto con l'interesse nazionale avrebbe invitato la regione ad eliminare le disposizioni pregiudizievoli; nel caso il Consiglio regionale non avesse rimosso la causa del pregiudizio, il Governo, avrebbe sottoposto la questione al Parlamento in seduta comune che, entro il termine di quindici giorni, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti, avrebbe potuto annullare la legge o sue disposizioni, riappropriandosi quindi del ruolo tutorio eliminato con la riforma del 2001.
- La Corte Costituzionale avrebbe visto una modifica alle modalità di elezione dei suoi membri.

### ***1.4.2 Referendum del 2016***

Il 4 dicembre 2016 è la volta del terzo referendum costituzionale nella storia repubblicana: si chiedeva agli italiani se fossero d'accordo con il disegno di legge costituzionale della cosiddetta riforma Renzi-Boschi che puntava al superamento del bicameralismo perfetto, alla revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, all'eliminazione dal testo costituzionale del riferimento alle province e alla soppressione del Cnel. A votare in modo negativo fu il 59,11% dei votanti, contro il 40,89% di voti affermativi, con un'affluenza al voto del 68,48%.

Nello specifico, per quanto riguarda la riforma delle competenze legislative tra Stato e Regioni:

- le Provincie sarebbero state rimosse
- vengono ampliate le materie riguardo cui le regioni possono richiedere maggiore autonomia, ma vengono poste alcune condizioni. L'articolo 30 del disegno di legge in questione recita infatti: "All'articolo 116 della Costituzione, il terzo comma è sostituito dal seguente: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, m), limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, n), o), limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale, q), limitatamente al commercio con l'estero, s) e u), limitatamente al governo del territorio, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata»."
- sarebbero state aggiunte nuove materie di competenza esclusiva dello Stato: ordinamento delle professioni e della comunicazione, disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile, produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia,