

GRANDI OPERE

STUDI IN MEMORIA
DI
BENIAMINO CARAVITA

I

a cura di

Luisa Casseti, Federica Fabrizzi, Andrea Morrone
Federico Savastano, Alessandro Sterpa

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

I volumi sono stati pubblicati con il sostegno dell'Università Sapienza di Roma (Dipartimento di Scienze politiche), del Centro Studi Giuridici e Politici della Regione Umbria, dell'Università degli Studi di Perugia (Dipartimento di Giurisprudenza) e dell'Università della Tuscia.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2024 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-903-9

INDICE

Presentazione VII

Volume I

AMBIENTE E TRANSIZIONE ECOLOGICA

Michele Belletti

Beniamino Caravita e il Diritto pubblico dell'ambiente. Riflessioni sulla riforma degli articoli 9 e 41 Cost. 3

Simone Budelli

Ambiente, clima ed ecologia umana 19

Roberta Calvano

Ambiente o sostenibilità? Qualche spunto di riflessione in relazione alla modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione sulla protezione dell'ambiente 33

Giulia Caravale

L'*Environmental protection agency* e i conflitti tra poteri negli Stati Uniti 53

Luisa Cassetti

Le prospettive dell'intervento dei pubblici poteri nei rapporti economici dopo la riforma costituzionale in materia ambientale 71

Marcello Cecchetti

Il "posto" della tutela ecologica nella Costituzione: tra revisione costituzionale e principi supremi 87

Fabio Cintioli

L'interpretazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione dopo la legge cost. n. 1 del 2022: l'amministrazione e il giudice amministrativo 109

<i>Gian Luca Conti</i> Ambiente e contenzioso climatico: l'integrazione del contratto sociale con metodo giurisdizionale e i suoi nemici interiori	129
<i>Claudio De Fiore</i> La questione costituzionale delle generazioni future tra istanze tecnocratiche e democrazia	145
<i>Alessandra Di Martino</i> Un esercizio di comparazione in materia di contenzioso climatico	161
<i>Giampiero di Plinio</i> Equilibrio Ecologico	179
<i>Vera Fanti</i> La proprietà plurale: un paradigma per la tutela dell'ambiente	197
<i>Giovanni Maria Flick</i> Il "principio fondamentale dello sviluppo sostenibile nella Costituzione e il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici	213
<i>Silvia A. Frego Luppi</i> Costituzione, autorizzazioni ambientali e <i>administration prospective</i>	227
<i>Fabio Giglioni</i> Tutela dell'ambiente e diritto di proprietà: spunti dalla riforma costituzionale del 2022	243
<i>Mario Gorlani</i> La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una riforma da valorizzare	265
<i>Daniele Granara</i> La tutela costituzionale dell'ambiente	281
<i>Stefano Grassi</i> La tutela dell'ambiente come principio fondamentale per affrontare l'emergenza	295

INDICE	XI
<i>Pierdomenico Logroscino - Cosimo Pietro Guarini</i> La riforma ambientalista della Carta costituzionale	313
<i>Paola Lombardi</i> Paesaggio, pianificazione e sviluppo sostenibile	345
<i>Roberto Louvin</i> Resilienza e resistenza climatica: riflessioni a partire da recenti vicende francesi	363
<i>Gloria Marchetti</i> La portata innovativa degli artt. 9 e 41 Cost.: un'interpretazione <i>Eu oriented</i>	379
<i>Sergio Marchisio</i> Il diritto umano all'ambiente nel diritto internazionale: un percorso ancora incompiuto	393
<i>Roberto Miccú</i> La "grande trasformazione" della sostenibilità: ambiente, iniziativa economica e concorrenza nel diritto della transizione energetica	411
<i>Giuseppe Monaco</i> Il <i>favor</i> per le fonti energetiche rinnovabili: tutela del paesaggio e strumenti per una nuova "sostenibilità"	435
<i>Simone Pajno</i> La tutela della biodiversità come principio costituzionale	451
<i>Stefano Petitti</i> La salvaguardia degli interessi delle generazioni future nella giurisprudenza costituzionale: spunti di riflessione	483
<i>Paola Piciacchia</i> Questione ambientale e federalismo in Belgio	499
<i>Nicola Pignatelli</i> I profili costituzionali dell'autorizzazione paesaggistica	525

<i>Anna Pirozzoli</i> Intelligenza artificiale, sviluppo sostenibile e ambiente	539
<i>Giovanni Pitruzzella</i> Il <i>Green Deal</i> e la nuova politica industriale	553
<i>Daniele Porena</i> Il concetto di ambiente nel pensiero di Beniamino Caravita di Toritto: un'interpretazione	577
<i>Giulio Prosperetti</i> La tutela dell'ambiente per le future generazioni	593
<i>Margherita Raveraira</i> L'emergenza climatica e il ruolo della Scienza	603
<i>Giovanna Razzano</i> L'ambiente in Costituzione, accanto ad altri beni	623
<i>Francesca Rescigno</i> La riforma dell'articolo 9 Cost. e la soggettività giuridica degli esseri animali	647
<i>Antonio Riviezzo</i> L'ecologismo possibile della (nuova?) "Costituzione ambientale"	663
<i>Paolo Scarlatti</i> La politica ambientale dell'Unione Europea nell'ottica dell'ottavo programma generale di azione per l'ambiente	679
Silvana Sciarra Diritti sociali e valori ambientali. Un ricordo di Beniamino Caravita	693
<i>Massimo Siclari</i> Qualche riflessione sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione	703
<i>Giorgio Sobrino</i> Paradigmi teorici e possibili sviluppi pratici della riforma costituzionale in materia di ambiente (e di tutela delle generazioni future)	715

INDICE	XIII
--------	------

<i>Alfonso Vuolo</i> La legge cost. n. 1 del 2022 e la tutela dell'ambiente	735
--	-----

GIUSTIZIA COSTITUZIONALE

<i>Luca Antonini</i> Il diritto alla salute e le sue dimensioni "critiche" nella recente giurisprudenza costituzionale	755
---	-----

<i>Elena Bindi</i> Corte costituzionale e opinione pubblica nei primi anni di funzionamento dell'organo di giustizia costituzionale: il ruolo di Mario Bracci	771
--	-----

<i>Andrea Bonomi</i> Il giudicato costituzionale: brevi osservazioni problematiche anche in riferimento al suo "rapporto" con la tecnica dell'assorbimento dei vizi di costituzionalità	789
--	-----

<i>Marilisa D'Amico</i> Beniamino Caravita e la giustizia costituzionale: riflessioni a partire dal volume «Corte giudice <i>a quo</i> e introduzione del giudizio sulle leggi»	805
--	-----

<i>Sandro De Nardi</i> Sulla necessità che le decisioni costituzionali vengano sottoscritte (eventualmente anche tramite firma digitale) da tutti i componenti del collegio giudicante	817
---	-----

<i>Filippo Donati</i> Da Taricco a Lexitor: un cambio di passo nel cammino comunitario della Corte costituzionale?	831
---	-----

<i>Francesco Durante</i> Comparazione e giustizia costituzionale	857
---	-----

<i>Federica Fabrizzi</i> Di Beniamino Caravita, dei conflitti di attribuzioni e della sua capacità di visione e di anticipazione	869
---	-----

Elena Ferioli

Il senso del dissenso dei giudici costituzionali: fra Beniamino Caravita di Toritto e la Commissione di Venezia 885

Davide Galliani

Dalla polifunzionalità alla proporzionalità. La Corte costituzionale e gli scopi della pena 899

Giuseppe Laneve

Beniamino Caravita difensore della Commissione parlamentare di “vigilanza Rai”, e delle ragioni del pluralismo interno al servizio pubblico radiotelevisivo, in un conflitto tra poteri: un frammento di un’esperienza formativa a tutto tondo 921

Gavina Lavagna

Le vaccinazioni obbligatorie contro il Covid-19. La Corte costituzionale si pronuncia 941

Elena Malfatti

Interrogativi vecchi e nuovi in materia di conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato 959

Anna Maria Nico

Gli *Amici Curiae*, perché no? 977

Andrea Patroni Griffi

La fin de vie en Italie entre la Cour constitutionnelle et le Parlement (absent) 993

Luciana Pesole

La riflessione di Beniamino Caravita nel dibattito sulla *dissenting opinion* 1001

Giorgio Repetto

Comunicazione, *dissent*, collegialità: un’ipotesi di lettura del momento attuale della Corte costituzionale 1015

Marco Ruotolo

Brevi note sulla *dissenting opinion*. A partire da un libro di Beniamino Caravita 1031

Francesco Saitto

Frontini cinquanta anni dopo. Appunti sul rapporto tra principio del primato e giurisdizione costituzionale alla luce del processo di integrazione europea 1043

Carmela Salazar

La Corte costituzionale sulla tutela indennitaria prevista dal *Jobs Act* in caso di licenziamento illegittimo: (non) c'è due senza tre? 1061

Giovanni Serges

La Corte e la politica: il caso della *vacatio legis* 1077

Angioletta Sperti

Alcune riflessioni su comunicati stampa e comunicazione istituzionale della Corte costituzionale 1099

Francesco Viganò

La proporzionalità nella giurisprudenza recente della Corte costituzionale: un primo bilancio 1113

Volume II

EUROPA

Giuseppe Allegri

Appunti per un costituzionalismo sociale europeo. Alla ricerca di nuove istituzioni “oltre l'eguaglianza formale” tra società salariale e algoritmica 1143

Giovanni Amoroso

Le condizionalità di protezione del bilancio dell'Unione Europea e il rispetto dello Stato di diritto 1157

Luisa Azzena

L'amministrazione nell'architettura istituzionale europea 1169

Francesco Battaglia

I dati nel mercato unico digitale alla luce delle norme dell'Unione sulla tutela dei consumatori, la concorrenza e la protezione dei dati personali 1183

<i>Cristina Bertolino</i> Le Regioni nella prospettiva del <i>federalizing process</i> europeo	1203
<i>Paola Bilancia</i> Riflessioni sulle prospettive future per una difesa comune europea	1217
<i>Andrea Biondi</i> <i>Life without the Court of Justice</i> : le Corti di <i>Common law</i> ed il ruolo della giurisprudenza UE nel sistema costituzionale britannico	1233
<i>Fernanda Bruno</i> Il processo di integrazione europea: quale futuro?	1249
<i>Tanja Cerruti</i> Beniamino Caravita e il sogno europeo	1263
<i>Adriana Ciancio</i> La lezione di Beniamino Caravita sul <i>federalizing process</i> europeo	1281
<i>Marcello Clarich</i> I rapporti tra diritto europeo e diritto nazionale nella sentenza del <i>BundesVerfassungsgericht</i> 5 maggio 2020 sul caso <i>Weiss</i>	1295
<i>Carlo Curti Gialdino</i> La sentenza della Corte di giustizia europea del 20 aprile 2023 in tema di concessioni balneari: spunti critici e proposte per chiudere una storia infinita	1307
Antonio D'Andrea <i>Il contrasto alle diseguaglianze sociali e agli squilibri territoriali: velleitarismo europeo o effettiva missione costituzionale?</i>	1347
<i>Andrea De Petris</i> La possibile riforma del Sistema elettorale dell'europarlamento: verso uno spazio comune europeo?	1359
<i>Maria Dicosola</i> Il diritto alla cittadinanza e il <i>federalizing process</i> europeo	1381

Laura Fabiano

Intelligenza artificiale e decisione algoritmica nelle esperienze europea e statunitense: differenze culturali e geopolitiche e divergenze nelle soluzioni giuridiche 1395

Matteo Frau

La difesa comune dell'Unione Europea e la Nato: una simbiosi (costituzionalmente) difficile 1413

Laura Frosina

La Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di riforma dell'Unione europea 1429

Federico Furlan

Verso un esercito europeo? Profili istituzionali e costituzionali della difesa comune europea 1445

Diana-Urania Galetta

Dell'Unione europea come protagonista "buono" sulla scena mondiale, in un'epoca d'incertezza e crisi 1467

Federico Girelli

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e fine vita 1483

Sandro Guerrieri

Una Costituzione per l'Europa? I progetti di unione politica dal Congresso dell'Aia al Trattato di Lisbona 1501

Nicola Lupo

Le elezioni per il Parlamento europeo e i loro fisiologici effetti sui sistemi politici nazionali 1519

Nadia Maccabiani

Federalizing Process europeo e sussidiarietà: la cooperazione tra autorità di controllo nella trasformazione digitale 1527

Giuseppe Morbidelli

"Indubbiare la Costituzione" a proposito di un atipicissimo conflitto menomativo sollevato dalla Corte di Cassazione davanti alla Corte di giustizia UE) 1543

Andrea Pisaneschi

L'*accountability* della BCE tra indipendenza e dialogo 1555

Fiammetta Salmoni

Il nuovo Trattato MES: ratificare o non ratificare? Questo è il problema 1575

Federico Savastano

La lettura "sostanziale" dei fenomeni giuridici e l'emersione di un metodo di ricerca 1603

Ciro Sbailò

Armed Europe. Constitutionalism cannot be exported, but it can (and should) be defended. Westernization without democratization: this is the 'Mazinger Z' we have to face 1615

Antonella Sciortino

Le proposte di riforma del Patto di stabilità e crescita: il profilo della sostenibilità del debito pubblico 1637

Filippo Scuto

Reddito minimo e politiche attive del lavoro: un nodo costituzionale tra incerte riforme nazionali, PNRR e pilastro europeo dei diritti sociali 1653

Pietro Selicato

Le nuove risorse proprie dell'Unione europea: tra esigenze di finanza pubblica e finalità di tutela ambientale 1671

Ornella Spataro

La proporzionalità della sanzione nella prospettiva della Corte di giustizia dell'Unione Europea: riflessioni a partire da un'importante sentenza della grande sezione 1693

Jacques Ziller

Rule of Law, stato di diritto e preminenza del diritto in Europa: espressioni diverse per un medesimo concetto, o concetti diversi? 1711

FEDERALISMI E REGIONALISMI

<i>Augusto Barbera</i>	
Il “peccato originale” delle regioni	1729
<i>Mario Bertolissi</i>	
Finanza territoriale, 1946 studi e proposte costantemente disattesi	1737
<i>Marco Betzu - Giovanni Coinu</i>	
La questione insulare come problema costituzionale	1759
<i>Carlo Bottari - Federico Laus</i>	
La necessaria ascesa della differenziazione regionale dell’assistenza sanitaria	1771
<i>Arianna Carminati</i>	
Gli effetti ambigui della leale collaborazione nell’evoluzione del regionalismo italiano	1783
<i>Vincenzo Casamassima</i>	
Il percorso evolutivo delle autonomie locali nel prisma della sovranità popolare. Ricordando Beniamino Caravita	1797
<i>Luca Castelli</i>	
La (controversa) definizione dei LEP nel disegno di legge Calderoli di attuazione dell’autonomia differenziata	1817
<i>Elisabetta Catelani</i>	
Vent’anni della Rivista <i>Federalismi.it</i> : gli editoriali di Beniamino Caravita sul Titolo V	1833
<i>Carlo Colapietro</i>	
L’effettività costituzionale del diritto alla salute nella dimensione multilivello	1853
<i>Matteo Cosulich</i>	
Essenza e valore della specialità regionale	1869

<i>Guerino D'Ignazio</i> Pluralismo territoriale ed emergenze: un nuovo <i>constitutional moment</i> per gli Stati composti europei?	1885
<i>Giuseppe Di Genio</i> Il contesto interregionale tra sicurezza euro-mediterranea e forme di cooperazione	1897
<i>Roberto Di Maria</i> Il "grande equivoco" della legge regionale nel sistema delle fonti: strumento di autonomia politica o di mera esecuzione programmatica?	1911
<i>Gennaro Ferraiuolo</i> Note minime su federalismo e nazioni	1925
<i>Sergio Foà</i> Autonomie speciali e giurisdizione contabile. Recenti criticità (alla ricerca di un'unità basata sui valori)	1943
<i>Silvio Gambino</i> Principi fondamentali e (attuazione del) regionalismo differenziato	1961
<i>Giovanni Guiglia</i> L' <i>Ostbelgien Modell</i> : un esempio di democrazia partecipativa e deliberativa tra luci e ombre	1975
<i>Eva Lebner</i> Lea e salute nello Stato regionale	1993
<i>Andrea Lollo</i> L'attuazione del regionalismo differenziato nella XIX Legislatura	2011
<i>Stefania Mabellini</i> Il rientro delle "isole" in Costituzione apre <i>nuove</i> vie alla perequazione?	2027
<i>Salvatore Mancuso</i> La via somala al federalismo. Sfide e prospettive	2043

INDICE	XXI
<i>Stelio Mangiameli</i>	
I problemi del regionalismo e la differenziazione	2065
<i>Giuditta Matucci</i>	
Da principio di preferenza a criterio di compartecipazione. Sussidiarietà orizzontale e obiettivi di promozione sociale	2089
<i>Maria Grazia Nacci</i>	
La disciplina del procedimento di approvazione delle intese <i>ex art.</i> 116, comma 3, Cost. nel ddl Calderoli	2105
<i>Matteo Nicolini</i>	
Le transizioni costituzionali africane come processi di reinvenzione delle tradizioni	2121
<i>Marcello Piazza</i>	
Il «territorio» nell'UE e l'estensione degli stati membri	2139
<i>Annamaria Poggi</i>	
Regionalismo differenziato, autonomia ordinaria e tenuta complessiva del sistema. Perché non è più possibile rinviare il tema del raccordo "politico" Stato-Regioni	2153
<i>Paolo Ridola</i>	
Il "principio federativo", il <i>Bundesstaat</i> e gli sviluppi dello stato regionale in Italia	2169
<i>Guido Rivosecchi</i>	
PNRR, autonomie territoriali e finanza pubblica	2191
<i>Maria Grazia Rodomonte</i>	
Ruolo della seconda Camera e rapporti tra Stato e Regioni: una questione ancora aperta?	2207
<i>Laura Ronchetti</i>	
Bartebly e la Nazione: regionalismo differenziato vs rappresentanza politica	2225

Monica Rosini

Legislazione, indirizzo e controllo. I consigli regionali (ancora) alla ricerca di un'identità 2239

Giulio M. Salerno

L'Autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario: Limiti sostanziali e riflessi sulla forma di Stato 2259

Vincenzo Tondi della Mura

"... de' remi facemmo ali al folle volo": i rischi dell'imprudenza nei lavori del Comitato per la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni 2279

Francesco Zammartino

La differenziazione dei poteri regionali nella prospettiva del progetto di legge Calderoli: alcuni spunti di riflessione 2293

Astrid Zei

La razionalizzazione della forma di governo parlamentare nei Länder tedeschi 2309

Volume III

EGUAGLIANZA

Giuseppe Arconzo

Il pieno sviluppo della persona umana nella giurisprudenza costituzionale. un bilancio a partire dalla monografia di Beniamino Caravita sull'art. 3, comma 2., Cost. 2329

Quirino Camerlengo

Pari dignità sociale e solidarietà: per un effettivo inveroamento del principio di eguaglianza 2347

Marta Cartabia

Ragionevolezza e proporzionalità: oltre l'eguaglianza delle leggi 2363

Augusto Cerri

Dall'eguaglianza formale a quella sostanziale: note e riflessioni 2381

INDICE	XXIII
--------	-------

<i>Francesco Cerrone</i> Eguaglianza secondo Giuseppe Capograssi	2395
---	------

<i>Tania Groppi</i> Il posto del diritto nel “costituzionalismo trasformatore”. Una riflessione “oltre l’eguaglianza formale”	2411
--	------

<i>Matteo Losana</i> Dentro l’uguaglianza costituzionale	2425
---	------

<i>Donatella Morana</i> Oltre l’eguaglianza formale, quarant’anni dopo: l’attuazione del principio sociale dal punto di vista del diritto alla salute	2443
--	------

<i>Andrea Morrone</i> Ragionevolezza e proporzionalità, tra diritti e Costituzione	2453
---	------

<i>Francesco Rimoli</i> Appunti sui profili sistemico-funzionali del principio di eguaglianza (considerazioni brevi su un saggio di Niklas Luhmann)	2477
--	------

<i>Patrizia Vipiana</i> Il principio di inclusione nell’ordinamento italiano	2501
---	------

POTERI E GARANZIE

<i>Gaetano Azzariti</i> La democrazia italiana ad una svolta	2519
---	------

<i>Laura Buffoni - Andrea Cardone</i> Un ‘discorso’ sul metodo nella scienza del diritto costituzionale	2529
--	------

<i>Marina Calamo Specchia</i> Nuove tecnologie e formazione del consenso politico	2569
--	------

<i>Simone Calzolaio</i> Il governo tecnico della società digitale	2579
--	------

<i>Sabino Cassese</i> Crisi dei partiti e rappresentanza	2601
<i>Emilio Castorina</i> Notazioni su “democrazia politica, economica e sociale” nella Costituzione	2607
<i>Stefano Ceccanti</i> Le convenzioni costituzionali come ponte fra sistema elettorale e forma di governo e come strumento di stabilizzazione del regime parlamentare	2625
<i>Ginevra Cerrina Feroni</i> La pubblicità elettorale come nuovo ambito di regolazione: <i>privacy</i> contro libertà d’informazione?	2635
<i>Guido Clemente di San Luca</i> La monografia scientifica in Diritto Amministrativo	2655
<i>Daniele Coduti</i> Pandemia da Covid-19 e diritti costituzionali: il caso della libertà di riunione	2677
<i>Pierluigi Consorti</i> Autonomia universitaria e autonomia confessionale	2693
<i>Eugenio De Marco</i> Governo parlamentare e ruolo dei sistemi elettorali: spunti di riflessione su aspetti caratterizzanti del sistema italiano	2707
<i>Achille de Nitto</i> Rileggendo Orestano: «Introduzione» come introspezione	2725
<i>Gianmario Demuro</i> Per una definizione dello statuto dell’opposizione	2737
<i>Renzo Dickmann</i> Regolamenti parlamentari e governabilità. Alcune ipotesi di riforma	2745

<i>Tommaso Edoardo Frosini</i> Rappresentare senza governare? Il dilemma delle forme di governo	2765
<i>Maria Elena Gennusa</i> <i>Reasonable Accommodation</i> per questioni di fede nei luoghi di lavoro. Spunti introduttivi	2781
<i>Felice Giuffrè</i> Fisionomia costituzionale del Presidente della repubblica e revisione della forma di governo	2797
<i>Giovanni Guzzetta</i> Riforma della Costituzione e atteggiamenti del giurista. Considerazioni di metodo e una postilla di merito <i>a prima lettura</i> del progetto governativo di intervento sulla forma di governo nella XIX legislatura	2817
<i>Fulco Lanchester</i> Giuseppe Chiarelli, un innovatore nella continuità	2835
<i>Alberto Lucarelli</i> Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità	2857
<i>Paolo Mezzanotte</i> L'evoluzione (o involuzione?) normativa del dibattito pubblico nell'ordinamento italiano	2885
<i>Pietro Milazzo</i> I delicati confini del «ritorno dello Stato». Osservazioni su <i>golden power</i> , principio di legalità, finalità dei poteri speciali	2905
<i>Roberto Nania</i> Dall'emergenza sanitaria alla riforma costituzionale: primi appunti sul principio di tutela della salute e dell'ambiente come valore costituzionale prioritario	2921
<i>Ida Angela Nicotra</i> Diritto di partecipare e rappresentanza di interessi	2929

<i>Marco Olivetti</i>	
Populismo e costituzionalismo: appunti per un ragionamento attorno a cinque antitesi	2947
<i>Mario Panebianco</i>	
Note minime sulla rielezione del presidente della Repubblica	2985
<i>Claudio Panzera</i>	
Il patto costituzionale tra finzione e realtà	2997
<i>Anna Papa</i>	
Disintermediazione e formazione dell'opinione pubblica: quali prospettive nel circuito rappresentativo delle democrazie digitali	3013
<i>Filippo Patroni Griffi</i>	
Il potere pubblico e le sue trasformazioni	3027
<i>Mario Perini</i>	
Copasir: nuovi approcci a istituzioni tradizionali?	3057
<i>Cesare Pinelli</i>	
La sfida dei poteri privati alle democrazie costituzionali e il ruolo dei giuristi	3073
<i>Salvatore Prisco</i>	
Merito e Costituzione	3083
<i>Umberto Ronga</i>	
Indirizzo politico e negoziazione interistituzionale nel PNRR	3121
<i>Massimo Rubechi</i>	
Sistemi elettorali e funzionamento della forma di governo regionale nel pensiero di Beniamino Caravita	3139
<i>Antonio Ruggeri</i>	
Attuazione e mutamento costituzionale: concetti ad oggi bisognosi di chiarificazione	3161

Fabio Saitta

Aggiornamenti in tema di consumazione del potere d'impugnazione: una *Verwirkung* amministrativa all'italiana? 3181

Luigi Salvato

Il "cantiere giustizia" alla luce di alcune riflessioni del Prof. Beniamino Caravita di Toritto 3215

Maria Alessandra Sandulli

Considerazioni sulla giustizia amministrativa nell'era digitale (a margine di alcuni recenti scritti sul tema) 3125

Antonino Spadaro

Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)? 3141

Sandro Staiano

Tre contrappunti consonanti e dissonanti a Beniamino Caravita sopra Stato Spazio Tempo 3155

Alessandro Sterpa

Le note costituzionali della musica italiana: prove per un assolo fuori dal coro 3179

FRAMMENTI DI VITA E BIBLIOGRAFIA DI BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

Antonio Baldassarre

La formazione intellettuale di Beniamino Caravita, giurista europeo 3201

Angel Antonio Cervati

Beniamino Caravita, realismo giuridico, diritto comparato, mutare dei partiti e valori sociali 3215

Bibliografia di Beniamino Caravita di Toritto

3231

*Francesco Zammartino**

LA DIFFERENZIAZIONE DEI POTERI REGIONALI
NELLA PROSPETTIVA DEL PROGETTO DI LEGGE CALDEROLI:
ALCUNI SPUNTI DI RIFLESSIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il regionalismo differenziato ai tempi del d.d.l. Calderoli: alcuni rilevi critici. – 3. Le ricadute del regionalismo differenziato sugli enti locali minori: il caso delle città metropolitane. – 4. Riflessioni conclusive.

1. *Premessa*

Nell'ambito della Sua ampia ricerca, spesso dedicata a temi nuovi e non precedentemente studiati, Beniamino Caravita ha affrontato a più riprese il complesso rapporto tra Stato e autonomie locali, che ha rappresentato certamente uno dei suoi temi di maggior interesse e che ne evidenzia la non comune capacità di aver saputo leggere la realtà che circonda questo conflittuale rapporto, con uno sguardo attento alle sue concrete applicazioni.

Il presente contributo cercherà di analizzare uno degli aspetti più innovativi¹, e, al contempo, più controversi della riforma del Titolo V della Costituzione, qual è il c.d. regionalismo differenziato, di cui all'art. 116, comma 3, e che il disegno di legge Calderoli, in cui si indicano le procedure con cui dovrebbe attuarsi l'autonomia differenziata, ne ha riaperto, dopo l'irrimediabile rallentamento dovuto all'emergenza pandemica, il dibattito scientifico. Non mancando, inoltre, di rilevare come il dibattito sull'autonomia differenziata, oltre a incentrarsi (soprattutto) sul complesso rapporto tra competenze legislative dello Stato e delle regioni, non possa non tener conto, nell'ambito di un ragionamento più articolato, anche della centralità strategica degli enti locali minori, e, in particolare, delle città metropolitane, quest'ultime ancora alla ricerca di un loro definitivo ruolo politico-amministrativo.

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Napoli "L'Orientale".

¹ *Ex plurimis*, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 143.

Dibattito che, peraltro, si innesta in quel più ampio e complesso ordine di riflessioni sul regionalismo italiano che ormai da decenni si presenta agli operatori del settore quale un vero e proprio «cantiere aperto», nel quale ognuno ha la propria ricetta per giungere all'agognata riforma radicale del nostro sistema autonomistico².

Ciò ha contribuito a suscitare, soprattutto se confrontata nella prospettiva storica degli ultimi 40 anni, la sensazione che tali reiterate e diverse proposte di riformare il modello delle autonomie locali costituisca ormai una sorta di *bricolage* costituzionale, in cui le proposte riformiste sono state prevalentemente strumentali per la realizzazione di finalità politiche occasionali³.

Queste prime osservazioni ci aiutano a considerare come sia stato complesso e tormentato il percorso dell'attuazione del regionalismo italiano, tradottosi negli anni in una vera e propria contrapposizione ideologica⁴ tra i partiti nazionali.

Rispetto a quanto appena sottolineato, non ci sembra essere molto lontani dal vero nel ritenere che il nostro Paese sconti gravissimi ritardi, legati in gran parte proprio all'approccio culturale e politico che si è avuto nei confronti del regionalismo⁵, a tal punto da innescare un vero e proprio allontanamento da quel modello originario predisposto dai Padri costituenti, facilitando, come è stato autorevolmente sottolineato, quel rilevato processo di attuazione del «regionalismo senza modello»⁶.

Un percorso non privo di contraddizioni e incertezze che ha favorito un regionalismo fondato su uno statico criterio di materie oggettive, che ha ac-

² A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, 8/2019, 1; G. FERRAIUOLO, *Unità e differenziazione nella dimensione teleologica dell'autonomia territoriale*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Napoli, 2021.

³ Cfr. A. BARBERA, *Le riforme come pretesto*, in *Quad. cost.*, 2006, 759, secondo il quale le riforme costituzionali sono state utilizzate nella «ricerca non tanto della bontà o della coerenza sistemica di questa o quella soluzione istituzionale ma della loro utilità rispetto alle esigenze preminenti del cosiddetto quadro politico, vale a dire dei momentanei obbiettivi politici degli schieramenti o di gruppi all'interno del medesimo schieramento politico». Cfr., inoltre, M. CAMMELLI, *Le riforme costituzionali, un "mito" necessario*, in *Il Mulino*, 1/2004, 30 ss.; V. ONIDA, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 1/2004, 15 ss.

⁴ Sul punto, cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2007, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 141.

⁵ Cfr. G. AMATO, *Lo Stato e le Regioni*, Bologna, 2016, 449 ss.

⁶ Così, M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, 131.

centuato quella insofferenza nei confronti del sistema delle autonomie territoriali.

A ciò si deve anche aggiungere, che la stessa Corte costituzionale, dopo un primo periodo in cui si era mostrata favorevole al progetto federalista⁷, ne ha, invece, poi progressivamente preso le distanze, dando una lettura decisamente estensiva delle competenze statali⁸, come, per esempio, in tema di coordinamento finanziario⁹.

E' in questo scenario, sinteticamente descritto, che si innesta il dibattito scientifico sul regionalismo differenziato¹⁰, che ha trovato la sua fonte origi-

⁷ Corte cost., sentt. nn. 417/2005, 376/2003, 4 e 390/2004.

⁸ Corte cost., sentt. nn. 139/2012, 36 e 236/2013.

⁹ F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *federalismi.it*, 9 maggio 2018, 3.

¹⁰ La letteratura sull'argomento in esame è ormai sterminata, tra gli altri, si segnalano, L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001; R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Ist. del Fed.*, 2008; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit.; ID., *Per un federalismo equilibrato e solidale*, in *Rass. parlam.*, 2, 2003, 273 ss.; ID., *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato*, in *federalismi.it*, 13/2019; F. MERUSI, *Riflessioni su regionalismo, federalismo, municipalismo*, in *Rass. parlam.*, 4/2003, 901 ss.; F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 4/2003, 599 ss.; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid*, 14/2017; G. FALCON., *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4/2017; E. BALBONI, *L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per se diseguaglianza*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4/2019; M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, in *Astrid*, maggio 2019; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto pubblico europeo on line*, 2/2019; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 21/2019; C. MEZZANOTTE, *L'art. 116, comma 3, Cost., tra obblighi finanziari e vincoli di contenuto*, in *federalismi.it*, 2019, 23; A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2/2019; G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, 1/2019, 141 ss.; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3/2019; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit.; M. BERTOLISSI, *Premesse per una lettura "sostanziale" dell'articolo 116, 3° comma, della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1/2020; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problema-*

naria nella legge n. 42/2009 (c.d. federalismo fiscale) e nei successivi decreti delegati, a partire dal d.lgs. n. 216/2010 che introdusse il criterio dei costi standard per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. m) Cost.¹¹.

Ma lo tsunami scatenato dalla crisi del 2008 comportò severi tagli alla spesa pubblica che di fatto rese vana ogni iniziativa a riguardo. Si dovette attendere fino al 2017 per riportare al centro del dibattito politico la questione del regionalismo differenziato. L'occasione fu la proposizione di referendum regionali che, ai sensi dell'art. 116, co. 3 Cost., consentiva il trasferimento alle regioni delle materie della giurisdizione, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace; delle norme generali sull'istruzione; della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali¹².

Senonché, le richieste avanzate dalle tre regioni, Veneto e Lombardia, nelle quali si reclamavano tutte le 23 materie che è possibile chiedere¹³, in base all'art. 116 Cost., hanno suscitato alcune perplessità non soprattutto riguardo alla costituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale ed eventuali risorse aggiuntive, al fine di rimuovere squilibri economici e sociali¹⁴.

tici e prospettive evolutive del regionalismo italiano, Consulta on line, 2020, 1; S. PAJNO, Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi, in federalismi.it, 2020, 5; S. STAIANO, Il regionalismo differenziato dalla terra al mito e ritorno, in Corti supreme e salute, 2/2020, 1 ss.; ID, Anti-mitopoiesi: Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse, in federalismi.it, 2022, 29 ss.; A. PATRONI GRIFFI voce Regionalismo differenziato, in Digesto delle discipline pubblicistiche, Milano, 2021, 219; A. CONTIERI, F. ZAMMARTINO, Note sparse sul regionalismo differenziato: il caso delle Città metropolitane, in Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato, (a cura di M. Immordino, N. Gullo, G. Armao), Napoli, 2021; A. D'ATENA, Dove vanno le Regioni, in Rivista AIC, 4/2022.

¹¹ L. ANTONINI, *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul federalismo fiscale*, in *Quad. suss.*, 2009, 1 ss.; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *www.astrid-online.it*, 24 maggio 2009; G. RIVOSCECHI, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in *www.federalismi.it.*, 20 aprile 2011.

¹² Sul punto, L. DAINOTTI, L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 4/2017.

¹³ C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 18/2018.

¹⁴ A. LUCARELLI *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit., 1; Cfr., anche, S. LIETO, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in *Diritti fondamentali.it*, 1/2019, 8.

Come è facilmente intuibile, quindi, la questione del regionalismo differenziato si interseca indissolubilmente con quello del coordinamento della finanza pubblica, secondo i principi dettati dall'art. 119 della stessa Carta costituzionale, che dovrebbero valere quale "vincolo di sistema"¹⁵ anche nell'attuazione dell'art. 116. Cost.

Se allora ciò che impegna il dibattito politico non è tanto la misura dell'autonomia cui aspirano le regioni interessate, quanto il costo dell'operazione, il nuovo regionalismo che prende forma con l'attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost. dovrebbe avere quale obiettivo comune la valorizzazione di quella coesione territoriale¹⁶, nella quale principi quali efficienza ed equità dovrebbero convivere, piuttosto che confliggere¹⁷.

Un regionalismo differenziato, insomma, che non aumenti i divari di cittadinanza e che affermi le asimmetrie territoriali previste in Costituzione nell'ambito di un modello ancor più solidale di regionalismo¹⁸.

Solo attraverso il percorso delineato sembra possibile pensare di risolvere i problemi "endemic" che coinvolgono l'intero sistema autonomistico italiano¹⁹, quali il rapporto tra Stato, regioni ed enti locali minori e le pretese sempre più insistenti da parte di alcune regioni del nord di trattenere gran parte delle entrate erariali, cavalcando la tesi, alquanto discutibile, che il livello della spesa pro-capite delle regioni che chiedono l'autonomia differenziata sia molto più basso a confronto con le regioni meridionali²⁰.

¹⁵ Si v. G. RIVOCCHI, *Autonomia finanziaria, assetto delle funzioni e regionalismo differenziato*, in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., 54.

¹⁶ Sul punto, A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e coesione territoriale*, in *Atti del Convegno Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, Milano, 8 ottobre 2019, 18.

¹⁷ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 12.

¹⁸ Sul punto di v. B. CARAVITA, *Per un federalismo equilibrato e solidale*, cit.

¹⁹ Si rinvia a A. LUCARELLI, *Percorsi sul regionalismo italiano*, Milano, 2004, *passim*.

²⁰ In effetti, come ha più volte ribadito lo Svimez, i dati sbandierati riguardano la spesa pubblica regionalizzata che si attesta circa sul 43 % della spesa totale dello Stato, laddove, se si tiene conto dei dati dei conti pubblici territoriali nel suo complesso, lo scenario si ribalta totalmente, in quanto risulta che la spesa per abitante e per settori nelle regioni suindicate è nettamente maggiore rispetto a quella prodottasi nelle regioni del sud.

3. *Il regionalismo differenziato ai tempi del d.d.l. Calderoli: alcuni rilevi critici*

La definizione delle modalità concrete mediante le quali procedere all'attuazione del regionalismo c.d. «asimmetrico»²¹ o a «geometria variabile»²², senza compromettere l'equilibrio nel delicato assetto costituzionale, è indubbiamente una delle questioni più complesse del tema in esame.

L'art. 116, comma 3, con una formula a dir poco laconica, prevede un procedimento normativo atipico atto a produrre diritto attraverso una legge sulla base di un'intesa tra Stato e Regione²³.

In particolare, l'articolo in questione prevede solo che le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», che possono essere devolute alle regioni ordinarie, vengono assegnate «con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119» e che tale legge «è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

Ne consegue che tale disposizione si limita a disporre che la legge sia adottata sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata, sottintendendo, in tal guisa, ad un procedimento di natura negoziale²⁴.

Ora, al di là che il d.d.l. Calderoli adotta una formula alquanto confusa e generalizzata in riferimento a come le intese dovrebbero «veicolare» la disciplina legislativa di un determinato ambito materiale da un tipo all'altro di potestà legislativa di cui all'art. 117 Cost., mettendo così a rischio esigenze unitarie indifferibili, è proprio in merito alla natura negoziale del procedimento riguardante il processo di attuazione del regionalismo differenziato che si sollevano i primi dubbi, alimentando, peraltro, in dottrina un dibattito alquanto vivace, diviso tra taluni²⁵, che ritengono necessario la partecipazione sia dello Stato sia delle regioni nella disciplina delle fasi del procedimento e

²¹ F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 1997, 291.

²² S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in *Il Federalismo fiscale*, 2007, Torino, 2002, 141.

²³ *In tal senso*, M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 2002, 1 ss.

²⁴ Sull'annosa questione, tra gli altri, A. LUCARELLI, *Le MacroRegioni "per funzioni" nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, in *federalismi.it*, 6/2015, 25 marzo 2015.

²⁵ F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esplosivo*, in *Le Regioni*, 2001, 1165.

talaltri²⁶, che, invece, attribuiscono la regolamentazione delle procedure dirette a stipulare l'intesa esclusivamente alla legge statale, limitando la partecipazione delle regioni alla fissazione delle norme relative.

In particolare, si prevede all'art. 2, comma 2, del d.d.l. una fase di avvio particolarmente delicata nella quale il ruolo delle regioni risulta particolarmente attivo e predominante. In effetti, lo schema definitivo, che è il frutto di una concertazione tra la Conferenza unificata (Stato, regioni ed enti locali) e il Parlamento, è approvato dalla Regione secondo procedura stabilita dalla Regione stessa e poi deliberato dal Governo. Appare evidente che a fronte di un'intesa, che nel frattempo è stata già sottoscritta anche dal Presidente del Consiglio e dal Presidente della Giunta regionale (comma 7) e che in buona sostanza chiude la fase della negoziazione in cui gli unici attori protagonisti sono stati gli Esecutivi di Regione e Stato (comma 6), non sembra essere troppo lontano dal vero ritenere che il ruolo del legislatore nazionale si riduca ad un'attività consultiva, dovendo limitarsi all'approvazione con legge dell'intesa.

E in effetti, quanto appena affermato sembra essere proprio confermato dalle proposte di "leggi quadro" finora avanzate che hanno un chiaro e preciso obiettivo: prefigurare la sottoposizione di schemi d'intesa a Commissioni parlamentari, prima della formalizzazione di esse in disegno di legge governativo, ottenendo così il restringimento dell'ambito di decisione delle Camere nella mera totale approvazione e mero totale rigetto. Laddove, invece, un coinvolgimento concreto e preventivo delle Camere che renda effettivo ed incisivo il loro intervento, renderebbe maggiormente "equilibrato" e trasparente il procedimento di differenziazione²⁷.

²⁶ S. AGOSTA, *L'infanzia difficile (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost., tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di F. Bettinelli - F. Rigano, Torino, 2020.

²⁷ Per riflessioni critiche riguardo al procedimento seguito, cfr. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 2/2018., 11, il quale rileva che «l'aver scelto il modello delle intese ex art. 8 Cost. colloca – in maniera per qualche verso anomala – l'attivazione del regionalismo differenziato nel prisma procedurale della protezione delle minoranze, piuttosto che in quello della definizione di rapporti negoziali intersoggettivi (benché comunque ricompresi all'interno della Repubblica complessivamente intesa, se non anche dello stesso Stato-ordinamento)», evidenziando comunque la «spiccata matrice negoziale dell'intero contesto del regionalismo differenziato (nel quale dunque non può non essere tenuta in debita considerazione la volontà delle "parti»)».

Alla carenza di compartecipazione sostanziale dell'organo legislativo parlamentare alla procedura, si aggiunge, inoltre, un'altra delicata questione che è quella relativa ai profili di incostituzionalità che sembrano rilevarsi principalmente nel procedimento legislativo di attuazione previsto dal d.d.l. Calderoli, in cui le intese appaiano fondare potestà legislative atipiche, non previste dal Testo costituzionale.

Infatti, il modo in cui dovranno essere approvate queste fonti di differenziazione sembrano derogare, nel complesso, sia all'art. 72 Cost., che come è noto definisce i procedimenti legislativi e quindi le fasi in cui qualsiasi legge si deve sviluppare, sia agli stessi regolamenti parlamentari ai quali è attribuita la disciplina del procedimento legislativo non definita dalla Costituzione, provocando, così, una vera e propria "rottura" del sistema delle fonti del diritto in quanto una legge ordinaria non può mai modificare o derogare i procedimenti di cui ai sensi dell'articolo 72 Cost.²⁸.

Un secondo elemento di criticità riguarda i livelli essenziali delle prestazioni, i c.d. Lep, che, come è noto, sono previsti dalla Carta costituzionale al fine proprio di garantire a tutti i cittadini italiani (e non) gli stessi livelli di prestazioni sul piano dei diritti sociali²⁹.

D'altro canto, l'idea di fondo che sembra ispirare il d.d.l. Calderoli consiste nel basare il decentramento delle competenze sulle *performance* di efficienza e sulla competitività, piuttosto che sui principi di mutualità, solidarietà e uguaglianza che si desumono da una lettura combinata degli articoli 3, co. 2, 5, 117, co. 6 della Costituzione.

Ciò rischia di condurre a una imponente redistribuzione di risorse erariali tra territori il cui impatto potenziale aprirebbe una esplosiva contraddizione che si concreta in un trasferimento di competenze e di risorse verso alcune regioni del nord senza alcuna valutazione di impatto e secondo forme di contrasto con il sistema normativo della Costituzione³⁰.

Di più c'è da aggiungere, che nel progetto di legge governativo non sembra riscontrarsi minimamente traccia di quel cordone ombelicale invece presente nella legge n. 42 del 2009 (peraltro ancora in parte inattuata), che lega i

²⁸ Cfr. O. CHESSA, *Sui profili procedurali del d.d.l. Calderoli*, *Astrid Rassegna*, 5/2023, 1 ss.

²⁹ Si v., A. PAPA, *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso paradigmatico della tutela del diritto alla salute*, in *Dal federalismo al regionalismo: Prospettive nazionali ed esperienze europee*, a cura di L. Carpentieri e D. Conte, Torino, 2020.

³⁰ In tal senso, si è espressa anche la Corte costituzionale che afferma nella sentenza n. 220 del 2021 che «il ritardo nella definizione dei Lep rappresenta un ostacolo al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali».

costi standard e i livelli di prestazioni ai fabbisogni standard, al fine di qualificare il federalismo fiscale di cui all'art. 119 Cost. in senso perequativo³¹.

L'art. 14 della legge della l. 42/2009, mediante una corretta interpretazione del quadro costituzionale, afferma che «con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge».

L'attribuzione di maggiori competenze legislative, secondo una mera logica di competitività così come sembra desumersi dalle intenzioni del d.d.l. in questione, rischia di creare potenzialmente tutte le condizioni per attribuire in via esclusiva alle regioni materie che porterebbe a un sostanziale indebolimento dei diritti di cittadinanza.

Oltre a queste considerazioni di ordine generale, il d.d.l. Calderoli fa un'operazione che sembra risultare poco apprezzabile sia nei propositi, sia nell'attuazione concreta, riguardo alla disciplina dei Lep.

Affida la definizione dei Lep a un dPCM che è un atto amministrativo deliberato dal Consiglio dei ministri in situazioni di estrema emergenza, violando il principio della riserva di legge atteso che l'articolo 117, co. 2, lett. m della Costituzione prevede espressamente che la materia debba essere disciplinata da una legge dello Stato³², in quanto i Lep vengono definiti sulla base di risultanze tecniche in modo molto puntuale, con delle percentuali.

Inoltre, per la determinazione degli stessi il progetto di legge fa una scelta a dir poco anomala, rinviando espressamente alle norme già vigenti nella legge di bilancio n. 197 del 29 dicembre 2022, n. 197³³, che regolano integralmente la disciplina dei Lep ai commi da 791 a 801, rendendolo, paradossalmente, sotto questo aspetto di fatto superfluo³⁴. Un metodo nei confronti del quale ci sentiamo di sollevare delle perplessità dal momento che non ci sembra che la legge di bilancio possa essere definita la sede ideale ove stabilire una disciplina ordinamentale di tale importanza³⁵.

³¹ S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *federlismi.it*, 7/2023, 12.

³² Corte cost., sent. n. 303/2013.

³³ Si cfr. Corte cost. sentt. n. 62/2020, 142/2021, 220/2021.

³⁴ F. MANGANARO, *Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma*, in *Giustizia insieme*, 2 febbraio 2023.

³⁵ S. STAIANO, *Nota Tecnica sulla dislocazione differenziata di funzioni nelle Regioni secondo il terzo comma dell'art. 116 e in conformità all'art. 119 della Costituzione*, in AA. VV., *Regionalismo differenziato. Regionalizzazione o dissoluzione*, Napoli, 2023, 65.

3. *Le ricadute del regionalismo differenziato sugli enti locali minori: il caso delle città metropolitane*

La lettura prettamente formalistica e asistemica che è stata data dal d.d.l. Calderoli dell'art. 116, co. 3, della Costituzione, sembra destinata ad avere rilevanti implicazioni nell'ordinamento anche a livello degli enti locali, la cui rilevanza nel dibattito su autonomia e differenziazione è consequenziale alla stessa configurazione pluralista del nostro ordinamento complessivamente inteso

Infatti, il processo di devoluzione asimmetrico formulato dall'iniziativa legislativa in questione, suscettibile di realizzarsi attraverso la soppressione della legislazione concorrente, e, quindi, sul decentramento delle competenze, appare troppo rigido per un fenomeno, quale quello della differenziazione che, invece, dovrebbe implicare, in *re ipsa*, una certa dose di mutevolezza legata alle modifiche sociali, economiche, logistiche dei singoli territori³⁶.

L'incertezza del d.d.l. Calderoli accentua il timore che la devoluzione delle competenze legislative incoraggi, come in una sorta di domino, lo spostamento anche delle relative funzioni amministrative, dando vita ad un centralismo regionale che porti ad un'eccessiva "amministrativizzazione" delle regioni.

Ciò assume importanza rilevante soprattutto in riferimento all'impatto che l'attuazione del regionalismo differenziato potrebbe avere sulla c.d. autonomia di prossimità, e, in particolare, sulle Città metropolitane, atteso che il ruolo politico-normativo, oltre che amministrativo di quest'ultime, appare ancora tutto da "codificare"³⁷.

Peraltro, è proprio al legislatore regionale è attribuito il compito (ultimo) di riempire di contenuti le finalità istituzionali generali e le nuove funzioni metropolitane, ottimizzandone la portata innovativa, laddove, invece, il processo di attuazione dell'art. 116 Cost. messo in moto dalle regioni richiedenti e dal d.d.l. Calderoli non sembrano interpretare la riformata dimensione delle competenze legislative in una visione che dovrebbe assicurare la piena attuazione del principio di sussidiarietà, sul piano delle competenze amministrative e delle correlate risorse finanziarie, con conseguente piena valorizzazione del ruolo dei comuni, delle province e delle città metropolitane, attra-

³⁶ Sul punto, A. LUCARELLI *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit., 3.

³⁷ A. LUCARELLI, *La città metropolitana. Ripensare la forma di Stato ed il ruolo di Regioni e di enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *federalismi.it*, giugno, 2014, 3 ss.

verso l'attribuzione diretta dei compiti di amministrazione e gestione, in attuazione dell'art. 118, della Costituzione.

La prospettiva che in concreto nella differenziazione regionale il trasferimento di sfere di autonomia dal centro alla periferia non dovrebbe fermarsi al livello regionale, ma dovrebbe coinvolgere innanzitutto gli enti locali minori in genere, e, in particolare, le città metropolitane, rafforzandone l'azione e il ruolo nel sistema istituzionale, appare alquanto improbabile.

Questo perché la previsione di una legislazione regionale sempre più dettagliata potrebbe comportare una compressione di ambiti di "manovra" delle città metropolitane tale da alimentare il rischio che quest'ultime possano ridursi a enti rappresentativi solo dei comuni in esse ricompresi.

Il fenomeno di "centralizzazione regionale" che si evince dal d.d.l. in questione, implica, soprattutto, un indebolimento del ruolo delle Città metropolitane, in quanto l'attribuzione alla potestà legislativa regionale in via esclusiva della regolamentazione delle infrastrutture strategiche e delle grandi reti di trasporto e comunicazione di interesse nazionale, rischia di relegare le città metropolitane a un mero ruolo di esecutore dell'attività svolta dalla Regione e delle regole che questa si è data.

L'estremo ampliamento dei poteri legislativi regionali in materia "di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno", di "dotazione strutturale", di "programmazione e organizzazione sanitari e sociali", sganciato da quanto determinato dal legislatore statale ai sensi delle lett. s) e z) del secondo comma dell'art. 117, sarà destinato ad intrecciarsi con il ruolo e con le funzioni delle città metropolitane, allorché il mutato riparto di competenze legislative, regolamentari, (le cui ricadute saranno anche a livello amministrativo) non pare contribuisca all'individuazione dell'area territoriale ottimale per l'esercizio delle stesse, se vero è che l'eccessiva frammentazione di analoghe competenze tra più enti, soprattutto nel campo dei servizi pubblici locali, costituisce un ostacolo allo sviluppo economico e sociale dell'intera area³⁸.

Il regionalismo differenziato, così come congegnato, potrebbe incidere anche su quel ruolo strategico che la legge Delrio e gli stessi statuti conferiscono alla città metropolitana mediante l'istituzione di strutturate forme di cooperazione con il terzo settore.

³⁸ Si pensi alle ricadute negative che potrebbero aversi sul ruolo partecipativo degli enti metropolitani nell'ampia materia dei servizi sociali, quali soggetti interlocutori nella c.d. fase "ascendente" della programmazione regionale, in relazione anche al fatto che il c.d. residuo fiscale congegnato dal processo in atto aumenterebbe in maniera non proporzionale la quota (peraltro già ampia) trattenuta a livello regionale del fondo nazionale politiche sociali.

È noto che la crescita del c.d. *welfare mix* esige lo sviluppo di un nuovo ruolo del “pubblico”, a cui le città metropolitane potrebbero partecipare attivamente diventando luogo di sostegno e di raccordo della pluralità di attori esistenti in quadro complessivo di tutela del bene comune.

È opinione di chi scrive, quindi, che lo spostamento delle suindicate competenze legislative dallo Stato alle Regioni in ordine all’attribuzione delle funzioni amministrative connesse alle città metropolitane rischi di innescare un processo di uniformità che minerebbe la loro posizione di autonomia, atteso che questo “centralismo regionale” *in progress*, sembra non garantire nemmeno quegli elementi essenziali dell’autonomia di prossimità assicurati invece dall’attuale riserva a legge statale.

In via conclusiva, sebbene la devoluzione delle competenze alle Regioni sia stata presentata quale fenomeno che non dovrebbe comportare ricadute sul livello dei servizi erogati, anche per le Regioni con minore reddito pro capite, la crescita delle differenze sembra invece proprio invadere la materia dei servizi pubblici in termini di livello essenziale nell’assistenza (Lea) e livello essenziale nelle prestazioni (Lep).

D’altro canto, in mancanza di precise indicazioni riguardanti i piani territoriali metropolitani, è risultato fin dall’inizio difficile realizzare un governo strategico della comunità di area vasta in grado di porsi quale regista dello sviluppo locale e fulcro dei sistemi di servizi a rete.

Ciò premesso, quale potrebbe essere l’impatto di future leggi regionali di riallocazioni di funzioni nel nuovo scenario rappresentato dal regionalismo differenziato proposto dal d.d.l. Calderoli sulle città metropolitane?

L’evidenza dimostra che le conseguenze pratiche sull’ente amministrativo locale possono essere alquanto dirompenti, in quanto nel progetto governativo manca perfino quella condizione preliminare per l’avvio dell’autonomia regionale differenziata, che «è la definizione dei “fabbisogni standard” aggiornati e riveduti per il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep), anche in correlazione alle entrate standard di cui devono disporre gli enti»³⁹.

È ipotizzabile, infatti, solo per fare qualche per esempio, che le attività di pianificazione, programmazione ed organizzazione di servizi pubblici a rete di interesse metropolitano, (si pensi al ciclo integrato dei rifiuti, con l’obiettivo di ‘rifiuti zero’), attraverso le quali la città metropolitana promuove politiche sociali di prevenzione nella produzione di rifiuti e di recupero,

³⁹ G. MARCHETTI, *Il regionalismo differenziato e le ricadute sugli enti locali*, in *Atti del Convegno Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, Milano, 8 ottobre 2019, 87.

sia concretamente compressa dall'estremo ampliamento dei poteri legislativi regionali in materia "di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno" dal d.d.l. Calderoli, posta la competenza regionale in tema di definizione degli ATO.

Lo stesso dicasi per i modelli di gestione dei servizi pubblici a rete.

A tal proposito, c'è da dire che in linea generale gli statuti approvati, sulla scia anche di un'importante decisione del supremo giudice amministrativo⁴⁰, prevedono di limitare il ricorso alle società pubbliche o al limite di aggregarle al fine di un contenimento dei costi di funzionamento, escludendo così, nel settore dell'acquisizione di beni e servizi strumentali, l'affidamento diretto del servizio, che di fatto si tradurrebbe nella creazione di posizioni di vantaggio economico nel mercato a favore dell'impresa *in house*.

La scelta di tale modello di gestione è sembrata opportuna in quanto la proposta di enti e di società strumentali deve essere coerente con le finalità della città Metropolitana, le quali a loro volta non possono divergere dalla legge n. 56/2014. Ciò è stato possibile grazie anche ad una serie di intese o ad altri strumenti di programmazione negoziata realizzatisi in seno alla conferenza Stato città ed autonomie locali che concordano principali azioni e progetti di interesse della città metropolitana, per il sostegno e lo sviluppo socio-economico sostenibile del territorio di competenza.

Un mosaico faticosamente composto in questi anni, frutto di un percorso molto elaborato di ampia concertazione tra Stato ed enti locali che molto probabilmente proprio lo "spericolato centralismo regionale", scaturente dal disegno di legge di cui si tratta, potrebbe scomporre.

4. Riflessioni conclusive

Sul processo di attuazione del regionalismo differenziato, così come congegnato sia dal disegno di legge governativo, nel frattempo approvato in Senato il 23 gennaio scorso ed ora al vaglio della Camera, pendono non pochi problemi di fondo.

In primis, è opportuno sottolineare che il trasferimento indistinto di competenze dallo Stato verso le regioni situate nelle aree economicamente più forti del Paese, al solo fine di drenare risorse, sembra non solo non trovare nessun fondamento costituzionale, ma mortifica un "valore" costituzionale assolutamente primario, qual è la solidarietà.

⁴⁰ Consiglio di Stato, sent. n. 2291/2015.

Nella prospettiva disegnata, pertanto, ogni iniziativa che riguarda l'attivazione di un regionalismo differenziato dovrebbe basarsi sui criteri della cooperazione e della coesione sociale, al fine di rendere equivalenti le condizioni di vita tra le diverse componenti dello Stato regionale.

In secondo luogo, va rilevato l'effettiva marginalizzazione del ruolo del Parlamento nel processo di autonomia differenziata. La proposta di legge del Governo, infatti, sembra configurare, in buona sostanza, una legge di mera ratifica, al pari delle leggi che approvano le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, contribuendo a rendere più incerto la sequenza che conduce alla decisione di differenziazione e a favorire sempre maggiormente il fenomeno della "tecnicizzazione" delle scelte politiche.

Una ulteriore considerazione va fatta in riferimento al sistema di finanziamento dell'autonomia differenziata che è stato congegnato in modo da porsi in evidente contrasto con l'art. 119 della Costituzione, e, segnatamente, con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse secondo cui le funzioni riservate agli enti locali sono finanziate con tributi propri, compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al territorio regionale, fondi perequativi⁴¹.

Nell'ambito di quanto appena sottolineato, s'incentra la questione dei Lep e di come non appare prioritario per il progetto governativo la preliminare determinazione degli stessi, che invece costituiscono uno strumento necessario al fine di ottenere l'agognata "perequazione".

Il disegno di legge approvato dal Governo il 16 marzo 2023 prevede, infatti, che il trasferimento delle funzioni potrà essere «effettuato solo dopo la determinazione dei ... Lep e dei relativi costi e fabbisogni standard» (art. 4, c. 1), riproducendo nella sostanza la previsione del comma 791 della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

Quarta e ultima considerazione. Il decentramento così come ipotizzato sembra incidere anche sulle autonomie di prossimità, e soprattutto sulle città Metropolitane.

Si ha l'impressione che il modello di regionalismo asimmetrico proposto si scontri proprio con il concetto di autonomia delineato dalla Costituzione, ingenerando, da una parte, confusione nella distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, dall'altra, discriminazioni nelle

⁴¹ Cfr. F. TIGANO, *Novità e possibilità dell'autonomia differenziata nelle più recenti proposte di riforma*, in *Giustizia insieme*, 9 gennaio 2023.

prestazioni erogate e nell'accesso e nel godimento dei diritti sociali in base alla Regione dove si risiede⁴².

Tutto ciò potrebbe comportare la riduzione del (già incerto) campo di operatività di funzioni delle città metropolitane che, limitate in futuro da una legislazione regionale sempre più dettagliata, potrebbe disperdere la vera finalità attribuita loro incentrata allo sviluppo strategico del territorio.

Il processo avviato di regionalismo differenziato non può non essere monitorato che da una regia complessiva che fissi linee predefinite (circa le materie, i tempi, le procedure, le risorse) e che concili la maggiore differenziazione anche con il livello amministrativo locale, in modo che le peculiarità delle diverse realtà territoriali vengono valorizzate nel rispetto del principio di unità e solidarietà nazionale.

⁴² Si veda M. BELLETTI, *La dimensione regionale e locale dei diritti*, in *Diritti e doveri*, Torino, 762 ss.

