

5.

RUOLO, AUTONOMIA DIFFERENZIATA  
 E ADEGUATEZZA NELL'ATTRIBUZIONE  
 DELLE FUNZIONI: UN INQUADRAMENTO SISTEMICO  
 DELL'ACCORDO PRELIMINARE TRA IL GOVERNO  
 E LA REGIONE DEL VENETO

*Alessandro Sorpresa\**

1. Premessa. – 2. Che ruolo ha la Regione? – 3. La via mediana dell'autonomia: fra centralismo e secessione. – 4. Differenziazione e adeguatezza ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., cioè? – 5. Riflessioni conclusive a partire dall'accordo preliminare tra il governo e la Regione del Veneto.

I. PREMESSA

Nel 1951, Massimo Severo Giannini sosteneva il criterio di «integrare sempre il termine autonomia con un aggettivo, sì da distinguere adeguatamente fra loro quelle che, in realtà, non sono più soltanto delle mere accezioni di una voce significatoria, ma concetti ormai profondamente diversi, talora fin diametralmente opposti»<sup>1</sup>. Alle voci indicate in quello scritto, si aggiunge (o forse si interseca) quella di autonomia differenziata. Anzi, quella di autonomia regionale differenziata<sup>2</sup>.

\* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Verona.

<sup>1</sup> Cfr. M.S. Giannini, *Autonomia*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1, 1951, p. 852.

<sup>2</sup> Cfr. M. Bertolissi, *Art. 5*, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve della Costituzione*, Padova, CEDAM, 1990, pp. 40 ss.; G. Berti, *Sub art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Principi fondamentali*, 1. Art. 1-12, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 1975, pp. 277 ss.; R. Bin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, pp. 297 ss.; M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in «Osservatorio sulle fonti», 8, 2011, pp. 140 ss.; F. Cortese, *La nuova stagione del*

Dunque, in questo caso, sono stati aggiunti ben due aggettivi. Tutto a posto? Più o meno.

2. CHE RUOLO HA LA REGIONE?

Il ruolo delle Regioni nell'odierno ordinamento giuridico si riflette sulla rispettiva sfera di autonomia<sup>3</sup>, anche «differenziata». Si rende, dunque, opportuna una riflessione introduttiva sul tema.

Nel 1945, Vezio Crisafulli identificava due ragioni alla base del «raffreddamento»<sup>4</sup> degli atteggiamenti nei confronti delle Regioni: la mancanza di un approccio pratico nell'affrontare il tema e di una chiara visione sulla funzione politica che la Regione dovrebbe assolvere. Quest'ultima, nella prospettiva del Crisafulli, può assumere natura conservatrice, quale «baluardo a difesa delle libertà individuali e dei privilegi economici» oppure

«schiettamente democratica», trasferendo un certo numero di attribuzioni, oggi esplicate da organi burocratici statali, ad organismi regionali elettivi: organizzando tra il Comune e lo Stato, in luogo dell'attuale artificiosa e poco sentita Provincia, un nuovo centro intermedio di vita politica e amministrativa, che ad una funzione educativa delle masse unisca anche una effettiva capacità di azione regolatrice della vita economica della popolazione rispettiva<sup>5</sup>.

Tuttavia – proseguendo il ragionamento compiuto dall'autore – fare delle Regioni, all'atto pratico, «una sorta di provincia allar-

*regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in «Le Regioni», 4, 2017, pp. 691 ss.; S. Mangiameli, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, ivi, pp. 661 ss.; R. Toniatti, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, ivi, pp. 635 ss.; A. D'Atena, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 U.C. Cost.)*, in «rivista AIC», 4, 2020, p. 314.

<sup>3</sup> Cfr. Giannini, *Autonomia*, 1951, cit., pp. 851 ss.; T. Martines, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1956, pp. 100 ss., ora in Id., *Opere*, III, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 293 ss.; M.S. Giannini, *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 356 ss.; G. Amato, *Nuove tendenze sulla formazione degli atti governativi di indirizzo*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1, 1970, pp. 92 ss.

<sup>4</sup> Cfr. V. Crisafulli, *Interrogativi sulla Regione*, in «La Nuova Europa», 26, luglio 1945, p. 10.

<sup>5</sup> *Ibid.*

gata, quanto al territorio, e mediocrementemente accresciuta, quanto alle attribuzioni, soggetta a numerosi e ingombranti controlli da parte dell'autorità governativa centrale [e] priva di una effettiva autonomia di imposizione tributaria» si avvicinerebbe all'ipotesi descritta al verso 139 dell'*Ars Poetica* di Orazio per cui «*Parturient montes, nascetur ridiculus mus*». Il «reale fondamento storico e razionale» delle Regioni non risiede tanto nell'ampiezza della rispettiva potestà normativa, posto che la diminuzione dei poteri statali non è in sé argine a tutela delle libertà da «ipotetiche tendenze o velleità autoritarie», quanto «nella circostanza che le rispettive organizzazioni si fondano – al pari di quella centrale dello Stato-persona – sul suffragio dei cittadini chiamati ad eleggerne le assemblee di base». Sulla base di questo ruolo «democratico», che, in realtà, non circoscrive la dimensione politica dell'autonomia soltanto alla funzione decisionale, incidendo altresì sulle modalità di attuazione del ruolo rappresentativo di tali enti<sup>6</sup>, le Regioni fungono da sede di «partecipazione popolare all'esercizio del potere politico»<sup>7</sup>.

A questo riguardo, il Crisafulli concludeva, allora, sostenendo che

se la necessità e l'utilità di dar vita ad autonomie regionali in tutta Italia sarà realmente accertata, bisognerà battere risolutamente quella strada, senza lasciarsi arrestare dalle solite preoccupazioni circa la capacità degli organismi locali ad autogovernarsi liberamente, in modo da dar vita a qualcosa che sia nuovo non soltanto di nome, che possa assolvere ad una funzione di rinnovamento democratico della pubblica amministrazione e sia suscettibile di inserirsi come elemento efficace e propulsore, nel piano nazionale di ricostruzione economica<sup>8</sup>.

In quegli anni, il dibattito aveva a oggetto l'istituzione o meno delle Regioni. Oggi, il discorso verte sui profili organizzativi, funzionali e competenziali dell'ente. In questo senso, sul medesimo *fil rouge* del richiamato autore si muovevano le riflessioni di Guido Zanobini, il quale, nel 1950, scriveva che tale «sistema ha lo scopo

<sup>6</sup> Cfr. anche S. Bartole, *L'autonomia regionale come problema di diritto costituzionale*, in «Diritto e società», 3, 1973, pp. 556 ss.: 567-571.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

di attuare non solo un decentramento amministrativo, ma anche e soprattutto un largo decentramento legislativo»<sup>9</sup>, che, come tale, può prestarsi a una valutazione politica, conducendo all'assunzione di scelte, come lo sono state quelle contenute nel programma dei partiti più rappresentati in seno all'Assemblea costituente.

In questo senso, se si approfondisce il rapporto tra la rigidità derivante dalla tecnica di elencazione per materia di cui all'art. 117 Cost. e la dinamicità insita nella natura delle politiche pubbliche<sup>10</sup>, si tocca uno dei nodi della questione, quello concernente la difficoltà di separare nettamente materie rientranti nella competenza statale e in quella regionale. Ciò posto, in che termini va, allora, positivamente strutturata l'integrazione? In chiave partecipativa o per supremazia dello Stato?

### 3. LA VIA MEDIANA DELL'AUTONOMIA: FRA CENTRALISMO E SECESSIONE

Qualcuno potrebbe sostenere un rapporto inversamente proporzionale, tale per cui la riduzione delle differenze comporta una crescita dell'intero paese. Un simile intervento, dunque, percorrerebbe una strada altra rispetto a quella indicata dall'art. 116, comma 3, Cost., ma non incompatibile con tale previsione, rispetto alla quale inciderebbe, piuttosto, sul piano attuativo. In altri termini, seguendo questa prima impostazione si mirerebbe a introdurre politiche pubbliche centraliste, incidenti sulle differenze di fatto già

<sup>9</sup> Cfr. G. Zanobini, *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, in P. Calamandrei, A. Levi (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbèra, 1950, pp. 48 ss. In precedenza, del medesimo autore, cfr. *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti nel xxxv anno d'insegnamento*, II, Padova, CEDAM, 1931, pp. 393 ss.

<sup>10</sup> Cfr. R. Bin, *Il governo delle politiche pubbliche tra costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in «Le Regioni», 3, 2013, pp. 509 ss.; S. Mangiameli, *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in Id. (a cura di), *Il Regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 41 ss.; F. Cortese, *Regionalizzazione e occasionalismo*, in «Le Regioni», 2, 2025, pp. 238-239; S. Mangiameli, *La legge regionale tra disposizioni costituzionali e ordinamento concreto*, in *Italian Papers On Federalism*, 2, 2025, pp. 63-68. Cfr. altresì A. Morelli, A. Poggi, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, editoriale, in «Dir. regionali», 2, 2020, pp. 1 ss.

presenti nella penisola, al fine di limitarle, se non già di eliminarle ove possibile.

Una seconda strada è, invece, quella di riconnettere la crescita alla riduzione delle disuguaglianze, un concetto diverso da quello delle differenze. In questo quadro, l'obiettivo della riduzione dei divari territoriali viene perseguito attraverso l'introduzione di una veste giuridica alle differenze in essere, senza con ciò far venire meno gli strumenti di controbilanciamento di natura simmetrica funzionali a una garanzia di unità.

In altri termini, partendo dal presupposto per cui l'uniformità non è, sempre e comunque, sinonimo di uguaglianza, la diversità, se congegnata in un'ottica di sistema, può, in alcuni casi, rafforzare l'uguaglianza stessa. Proprio in un'ottica di coesione sociale, economica e territoriale, l'attuazione concreta della clausola di asimmetria di cui all'art. 116, comma 3, Cost. – secondo questa corrente di pensiero – può essere in grado di dare una veste giuridica su misura alle specificità della Regione interessata, in un'ottica di interrelazione e interdipendenza<sup>11</sup>. A oggi, comunque, temporaneamente e con non pochi limiti. In termini semplificati, il punto centrale non risiederebbe, dunque, nell'omologazione, bensì nella coesistenza armonica e cooperativa.

In questo senso, allora, il dilemma non è tanto se le Regioni “sientano” adeguate a esercitare maggiori competenze, quanto se esse, insieme (anche) allo Stato, “siano” effettivamente in grado di garantire l'unità sostanziale dei diritti e delle prestazioni su tutto il territorio nazionale. A partire da questa impostazione concreta, l'autonomia differenziata può trasformarsi da fattore di frammentazione in strumento di rafforzamento dell'ordinamento repubblicano, nel perseguimento di una via mediana tra l'eccessivo centralismo e i rischi di secessione<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Cfr. Toniatti, *L'autonomia regionale ponderata*, cit., pp. 635 ss.

<sup>12</sup> Cfr. M. Sahadžić, *Constitutional asymmetry vs. sovereignty and self-determination. An alternative approach to autonomy claims*, in «sui generis», 2017, pp. 290 ss.; P. Popelier, M. Sahadžić (a cura di), *Constitutional asymmetry in Multinational Federalism: Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 18 ss.; P. Popelier, *Dynamic Federalism. A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, New York, Routledge, 2021; M. Sahadžić, *Constitutional Asymmetry and Equality in Multina-*

#### 4. DIFFERENZIAZIONE E ADEGUATEZZA

AI SENSI DELL'ART. 116, COMMA 3, COST., CIOÈ?

Le deroghe previste dall'art. 116, comma 3, Cost., in quanto espressione del principio di differenziazione, devono essere tenute concettualmente distinte dalla differenziazione richiamata dall'art. 118 Cost. Sebbene entrambe si collochino nel quadro della sussidiarietà<sup>13</sup>, esse rispondono a logiche differenti e svolgono funzioni sistemiche non sovrapponibili.

Nel primo caso, la differenziazione incide anche sull'esercizio di funzioni legislative e consente, perlomeno in astratto, uno snellimento della burocrazia ministeriale e dei correlati vincoli di competenza e di risorse finanziarie. Tale processo può favorire lo sviluppo territoriale di politiche pubbliche innovative, purché queste siano adeguatamente giustificate alla luce del principio di sussidiarietà.

Nel secondo caso, invece, la differenziazione opera come un vero e proprio parametro operativo dell'adeguatezza delle funzioni amministrative. Essa contribuisce a strutturare dinamicamente la sussidiarietà, orientando l'individuazione del livello territoriale più idoneo all'esercizio della funzione. Alla base di questo meccanismo vi sono, *in primis*, le esigenze di esercizio unitario, che determinano la titolarità della funzione secondo un movimento “ascensionale” o “discensionale”. In assenza di tali esigenze, la competenza amministrativa spetta, di regola, ai Comuni.

*tional Systems with Federal Arrangements*, in E.M. Belser, T. Bächler, S. Egli, L. Zünd (a cura di), *The Principle of Equality in Diverse States: Reconciling Autonomy with Equal Rights and Opportunities*, Leiden-Boston, Brill, 2021, pp. 36 ss.; M. Sahadžić, *Asymmetric Federalism*, in J. Cremades, C. Hermida (a cura di), *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism*, Springer Nature, 2023.

<sup>13</sup> Per un approfondimento, cfr. A. D'Atena, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in «Riv. it. dir. pubbl. com.», vii, 3-4, 1997, pp. 609 ss.; A. Poggi, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal d.lgs. n. 112 del 1998 al t.u. sulle autonomie locali*, in «Quaderni regionali», 3, 2001, pp. 933 ss.; P. Ridola, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in A.A. Cervati, S. Panunzio, P. Ridola (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 198 ss.; R. Bin, *In nuovo Titolo v: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2 gennaio 2002; G.U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in «Diritto pubblico», 1, 2002, pp. 5 ss.; O. Chessa, *La sussidiarietà verticale nel nuovo Titolo v*, in G. Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, Plus, 2003, pp. 173 ss.; L. Violini, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, in «Le Regioni», 2-3, 2004, pp. 587 ss.

Il contesto dell'autonomia differenziata si colloca, tuttavia, su un piano distinto rispetto a quello da ultimo, per sommi capi, delineato. Se il cuore del ragionamento fosse riconducibile esclusivamente alle esigenze di esercizio unitario di cui all'art. 118 Cost., il riconoscimento di maggiori competenze ad alcune Regioni rischierebbe di configurarsi come un privilegio, piuttosto che come una forma di autonomia. Ciò determinerebbe una frattura nell'uniformità delle garanzie offerte dallo Stato, con il duplice rischio di lasciare indietro altri territori e di privare la stessa Regione "differenziata" delle tutele assicurate dalle prestazioni pubbliche statali.

Come chiarito dalla Corte costituzionale<sup>14</sup>, la logica sottesa all'art. 116, comma 3, Cost. non si esaurisce nella questione della titolarità delle singole funzioni. In assenza di esigenze di esercizio unitario, infatti, la funzione amministrativa spetta già alla Regione (o al Comune) e non allo Stato. L'autonomia differenziata opera, dunque, su un piano ulteriore, nel quale la sussidiarietà<sup>15</sup> assume il ruolo di collante tra unità e indivisibilità della Repubblica, da un lato, e autonomia territoriale, dall'altro.

In questa prospettiva, il carattere della determinatezza delle funzioni, imposto dalla Corte costituzionale quale requisito a fondamento della richiesta regionale di maggiore autonomia, non va ricondotto ai precedenti decreti di trasferimento delle funzioni amministrative. Esso risponde, piuttosto, all'esigenza di dimostrare che l'intervento innovativo regionale in uno specifico ambito sia giustificato da una valutazione di adeguatezza concreta e puntuale, e non da un generico riferimento a intere materie.

Resta fermo che all'aumento dell'autonomia regionale devono corrispondere adeguate garanzie di unità, solidarietà e uguaglianza. Tra queste assumono rilievo, tra l'altro, le materie di competenza trasversale, i limiti generali di cui all'art. 117, comma 1, Cost., nonché il potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma 2, Cost.

A quest'ultimo riguardo, merita particolare attenzione la sent. n.

192 del 2024 della Corte costituzionale<sup>16</sup>, nella quale viene individuato, tra i criteri di valutazione dell'adeguatezza, la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate dall'esercizio della funzione. Si tratta di un criterio che non solo può, forse, trovare applicazione anche al di fuori dell'ipotesi contemplata dall'art. 116, comma 3, Cost., ma che implica intrinsecamente un rapporto di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

La responsabilità pubblica (regionale), infatti, si intreccia (anche) con la competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. In particolare, allo Stato spetta non solo la definizione di tali livelli, ma anche la garanzia della loro copertura finanziaria e, ove necessario, l'esercizio del potere sostitutivo<sup>17</sup>.

Eppure, a oltre vent'anni dalla riforma del titolo v, l'attuazione di questo disegno costituzionale risulta ancora largamente incompiuta. Al più, in certi casi, è stata la stessa Corte costituzionale a ricondurre singole previsioni normative nell'alveo dei livelli essen-

<sup>16</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 192 del 2024, in part. punto 4.1 del *Considerato in diritto*. Tra i commenti, cfr. R. Bin, *Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine*, in «Le Regioni», 1, 2025, pp. 3 ss.; A. D'Atena, *L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024*, in «Giur. cost.», 6, 2024, pp. 2312 ss.; A. Ruggeri, *Teoria della Costituzione e riorganizzazione del potere, tra regole istituzionali e regolarità della politica*, in Consulta online, 3, 2024, pp. 1366 ss.; G.M. Salerno, *Autonomia differenziata e "ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà": prime considerazioni*, in «Giur. cost.», 6, 2024, pp. 2327 ss. Per un esame complessivo della vicenda si rinvia a G. Barozzi Reggiani, *Regionalismo differenziato, sentenza n. 192 del 2024 e controlli dell'Ufficio Centrale per il Referendum. Considerazioni sulla c.d. "abrogazione sufficiente" a partire dalle vicende referendarie della "legge Calderoli" e alla luce della sentenza n. 10 del 2025*, in Consulta online, 1, 2025, pp. 263 ss.; S. Bartole, *L'autonomia differenziata a valle della dichiarazione di inammissibilità del referendum abrogativo*, in laCostituzione.info, 5 febbraio 2025; G. De Minico, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della l. n. 86/2024*, in Osservatoriosullefonti.it, 3, 2024, pp. 135 ss.

<sup>17</sup> Sui livelli essenziali delle prestazioni, cfr., tra gli altri, A. Poggi, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni* (commento agli articoli 2, 7, 8, 9, 10 e 20), in V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009, pp. 109 ss.; L. Antonini, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in «rivista AIC», 4, 2014, pp. 1 ss.; E. Longobardi, F. Porcelli, *Il riconoscimento dei livelli essenziali delle prestazioni nei sistemi di perequazione degli enti territoriali. Riflessioni per un impianto più coerente con i principi costituzionali a dieci anni dalla riforma introdotta dalla legge 42 del 2009*, in F. Pammolli, C. Tucciarelli (a cura di), *Il costo dei diritti*, Bologna, il Mulino, 2021, pp. 153 ss.; G.M. Napolitano, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in «Dir. regionali», 1, 2023, pp. 51 ss.

<sup>14</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>15</sup> Cfr. R. Bin, *Sussidiarietà, cioè?*, in «Le Regioni», 3, 2025, pp. 483 ss.

ziali delle prestazioni, come avvenuto nella sent. n. 207 del 2012 in tema di certificazione ambientale.

##### 5. RIFLESSIONI CONCLUSIVE A PARTIRE DALL'ACCORDO PRELIMINARE TRA IL GOVERNO E LA REGIONE DEL VENETO

Se, sulla base delle riflessioni che precedono, si vogliono trarre delle conclusioni, è dal testo dell'accordo preliminare siglato tra il governo e la Regione del Veneto il 18 novembre 2025 che bisogna prendere le mosse. L'art. 2 dispone che

l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia con riguardo a funzioni relative alle materie «protezione civile», «professioni», «previdenza complementare e integrativa» e «tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica», nei termini di cui agli allegati del presente accordo preliminare, *corrisponde a specificità proprie della Regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo. Soddisfa, inoltre, il principio di sussidiarietà*<sup>18</sup>.

Simili affermazioni, non motivate, confermano la portata prevalentemente politica del documento in esame, firmato in prossimità delle corrispondenti elezioni regionali: «un primo passo lungo il percorso di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», come si legge nel *Ritenuto* dell'accordo stesso. Forse non è proprio il primo passo, ma ciò non toglie che venga, comunque, rinviata a un secondo momento la verifica della concreta tenuta della richiesta regionale. Ma chi esegue questa verifica? Non è certo escluso l'intervento (governativo) statale, a cui è ragionevole aggiungere il controllo, in ultima analisi, svolto dalla Corte costituzionale.

A ciò si aggiungano i riferimenti scritti in chiusura dell'Allegato 1 e dell'Allegato 2 dell'accordo tra il governo e la Regione del

<sup>18</sup> Corsivo mio. Il testo dell'accordo è stato pubblicato, tra l'altro, sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie: [www.affariregionali.it/it/il-ministro/comunicati/autonomia-ministro-calderoli-firma-la-pre-intesa-con-il-veneto/](http://www.affariregionali.it/it/il-ministro/comunicati/autonomia-ministro-calderoli-firma-la-pre-intesa-con-il-veneto/).

Veneto, secondo cui «A decorrere dalla data di entrata in vigore delle leggi regionali attuative della presente intesa cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, le disposizioni di legge statale di cui all'Allegato 1, che costituisce parte integrante dell'intesa». Accanto a questo, con specifico riferimento alle ordinanze regionali in materia di protezione civile, l'art. 2, comma 7, dell'Allegato 1 dispone che

Con direttiva da adottarsi ai sensi dell'art. 15 del decreto legislativo n. 1 del 2018, di concerto con i Ministri interessati, acquisita l'intesa della Regione e consultando preventivamente le componenti e strutture operative nazionali interessate, possono essere adottate linee guida non vincolanti, finalizzate all'individuazione delle disposizioni statali di prassi derogabili in regime di emergenza ai sensi del presente articolo.

Queste previsioni, che si avvicinano, quanto a logica seguita, all'art. 2.5 del disegno di legge Lanzillotta di attuazione dell'art. 116 – che prevedeva: la «legge indica le norme contrastanti con l'intesa che cessano di essere applicabili, nei confronti della Regione interessata»<sup>19</sup> –, rappresentano un primo passo verso il coordinamento? Nel quadro dell'art. 116, comma 3, Cost., è proprio l'intesa (politica) a giustificare la disciplina derogatoria per quello specifico territorio, e così a superare il nodo dell'ordinaria applicabilità a tutte le Regioni di principi e interessi unitari, che, altrimenti, non sarebbero più tali.

Se manca una chiara disciplina di diritto positivo che ponga

<sup>19</sup> Lo schema di disegno di legge era stato presentato dall'onorevole Linda Lanzillotta, allora ministro per gli Affari regionali e le autonomie locali, all'esame del Consiglio dei ministri il 30 ottobre 2007 e approvato dal Consiglio dei ministri il 21 dicembre 2007, ma non inviato alle Camere per la discussione (cfr. Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali del servizio studi del Senato, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, marzo 2019, n. 104/1, 11, nt. 11. Fra i contributi in dottrina, si rinvia a D'Atena, *A proposito della "clausola di asimmetria"*, cit., pp. 314 ss.). Il testo è riportato in calce al contributo di R. Bin, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in «Istituzioni del Federalismo», 1, 2008, pp. 9 ss. Per un approfondimento della proposta che è stata ripresentata nella successiva legislatura, cfr. Proposta di legge n. 1368 d'iniziativa dei deputati Lanzillotta e Marantelli, cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, XVI Legislatura, *Disegni di legge e Relazioni* del 28 giugno 2008. Tra i contributi in dottrina, cfr. R. Bin, *Regioni tra politica e burocrazia*, in «Le Regioni», 4, 2018, pp. 573 ss.: 577.

l'interdipendenza e l'interrelazione a sistema, a rafforzamento dell'elaborazione di progetti di natura e portata strutturale, frutto di «una visione politica della funzione dell'autonomia regionale»<sup>20</sup>, la via è quella dell'«intervento del terzo», in tal caso la Corte costituzionale, on conseguente passaggio dalla cooperazione al conflitto di attribuzioni, e così a una verifica del rispetto delle rispettive sfere di competenza, anziché a un confronto, a monte, sulle scelte di indirizzo per raggiungere un'effettiva sintesi unitaria delle esigenze e dei bisogni esistenti<sup>21</sup>. Certo, solidarietà e leale collaborazione non escludono il conflitto, ma forse possono, almeno in parte, prevenirlo o, in certi casi, risolverlo.

<sup>20</sup> Cfr. *ibid.*, p. 579.

<sup>21</sup> Cfr. S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1, 1971, pp. 84 ss.; V. Crisafulli, *Vicende della «questione regionale»*, in «Le Regioni», 4, luglio-agosto 1982, pp. 495 ss. Più di recente, cfr. G. Amato, *Regioni e istituzioni*, ivi, 2, 2024, pp. 262 ss.; Id., F. Bassanini, G. Macciotta (a cura di), *Regioni sì, ma non così. Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida*, Bologna, il Mulino, 2025; M. Bertolissi, *Autonomia differenziata. Materiali controcorrente*, Torino, Giappichelli, 2025.