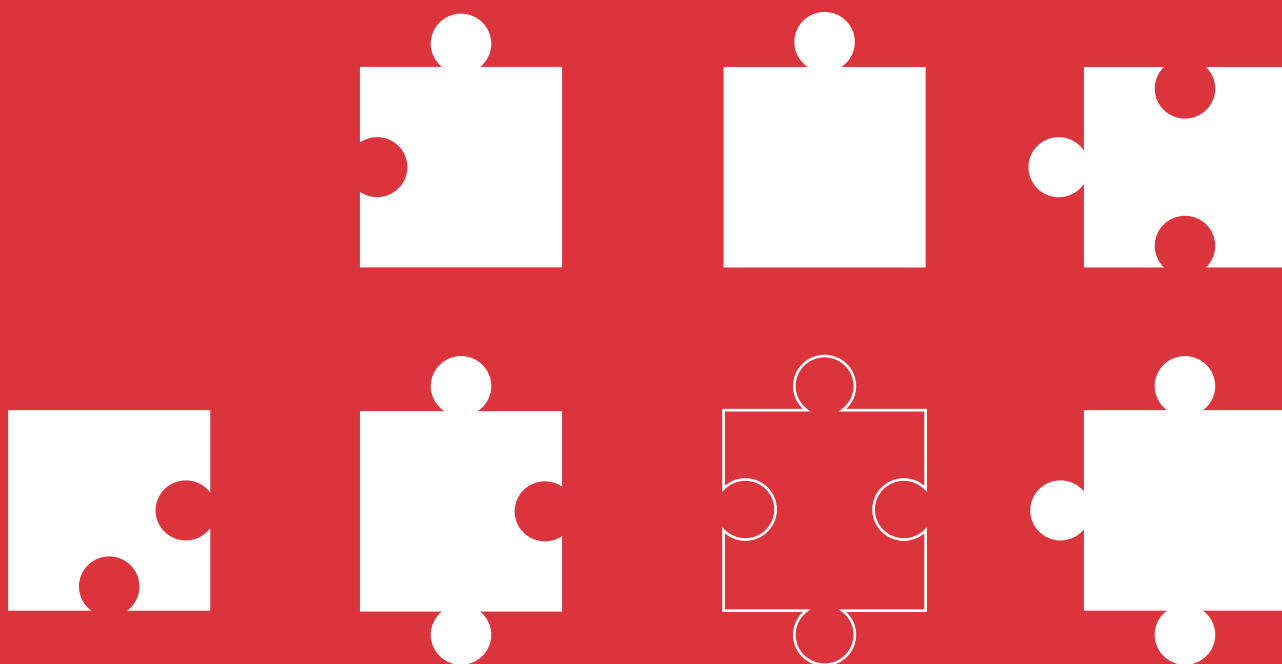


LE RIFORME DEL GOVERNO MELONI: AUTONOMIA DIFFERENZIATA DELLE REGIONI

di Marco Valbruzzi e Sofia Ventura

Aprile 2025



Note legali

Editore

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn | Germania
info@fes.de

Dipartimento editoriale

Fondazione Friedrich Ebert in Italia
Piazza Adriana 5 | 00193 Roma | Italia

Responsabilità dei contenuti e redazione

Armin Hasemann | Direttore | FES Italia

Contatto

info.italy@fes.de

Disegno

Rebecca Venzi

Immagine di copertina

A cura della redazione di Scomodo

L'uso commerciale dei media pubblicati dalla Fondazione Friedrich Ebert non è concesso senza autorizzazione scritta da parte della Fondazione. Le pubblicazioni della Fondazione Friedrich Ebert non possono essere utilizzate come materiale per campagne elettorali. Le posizioni espresse in questa pubblicazione non sono necessariamente posizioni condivise dalla Fondazione Friedrich Ebert.

2025

©Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

Ulteriori pubblicazioni della Fondazione Friedrich Ebert sono disponibili qui:

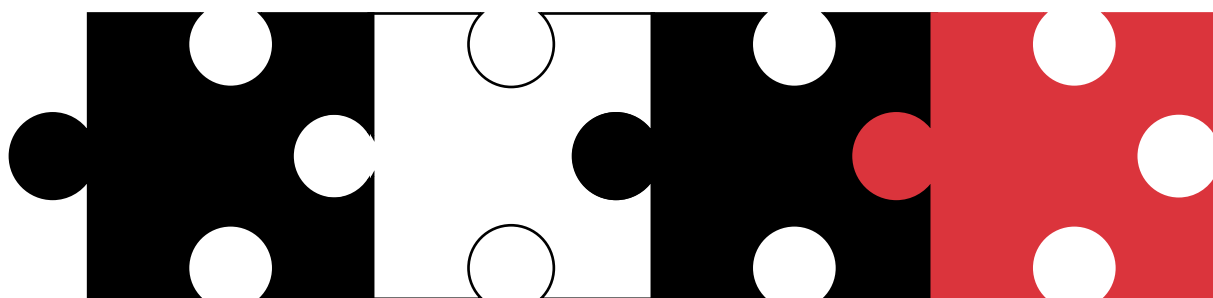
➤ www.fes.de/publikationen



LE RIFORME DEL GOVERNO MELONI: AUTONOMIA DIFFERENZIATA DELLE REGIONI

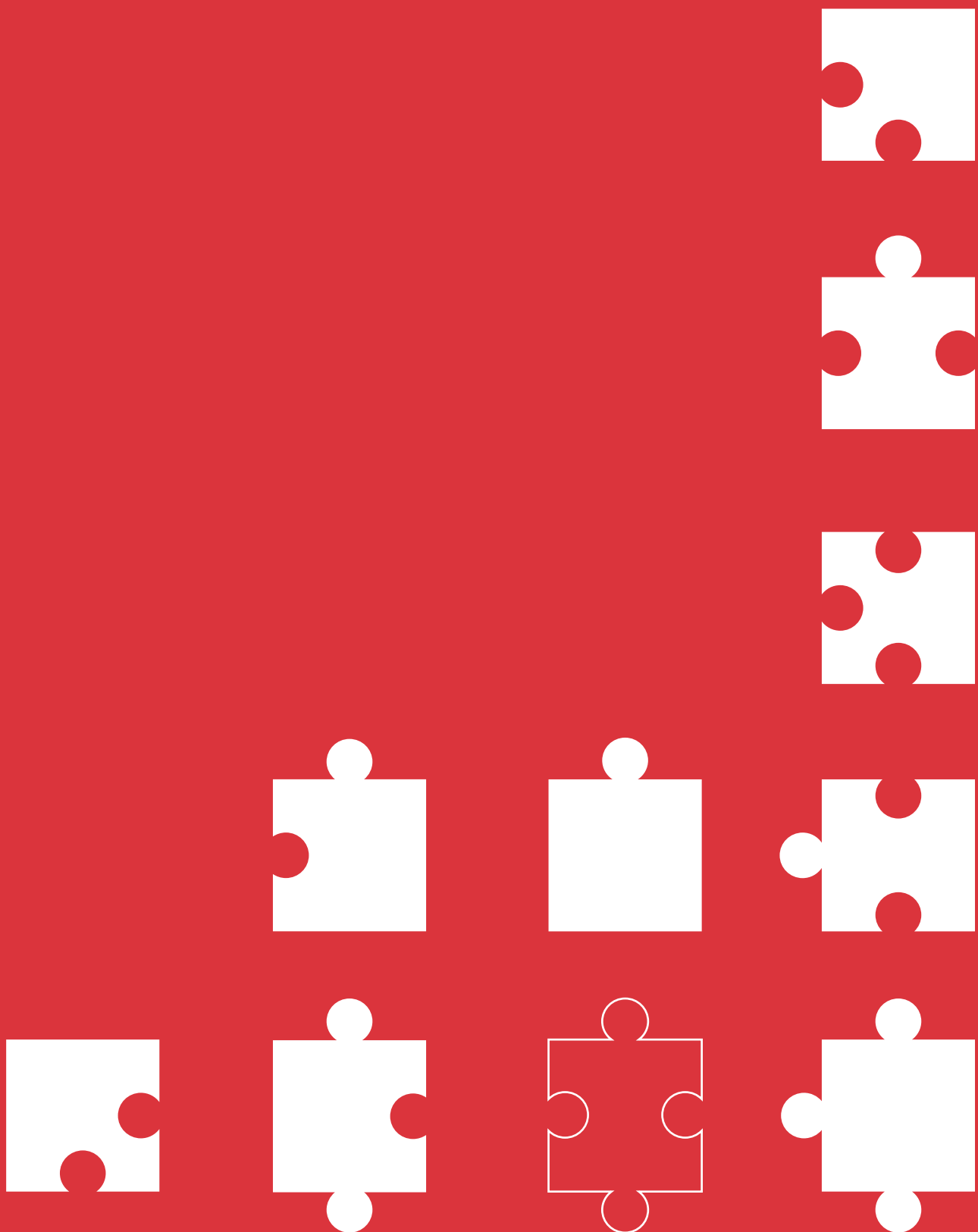
di Marco Valbruzzi e Sofia Ventura

Aprile 2025



Indice

1. Introduzione	2
2. Da dove arriva l'autonomia differenziata	3
3. Com'è arrivata l'autonomia differenziata	4
4. Che cosa prevede l'autonomia differenziata	5
5. Dove andrà l'autonomia differenziata	7
6. Considerazioni conclusive	8

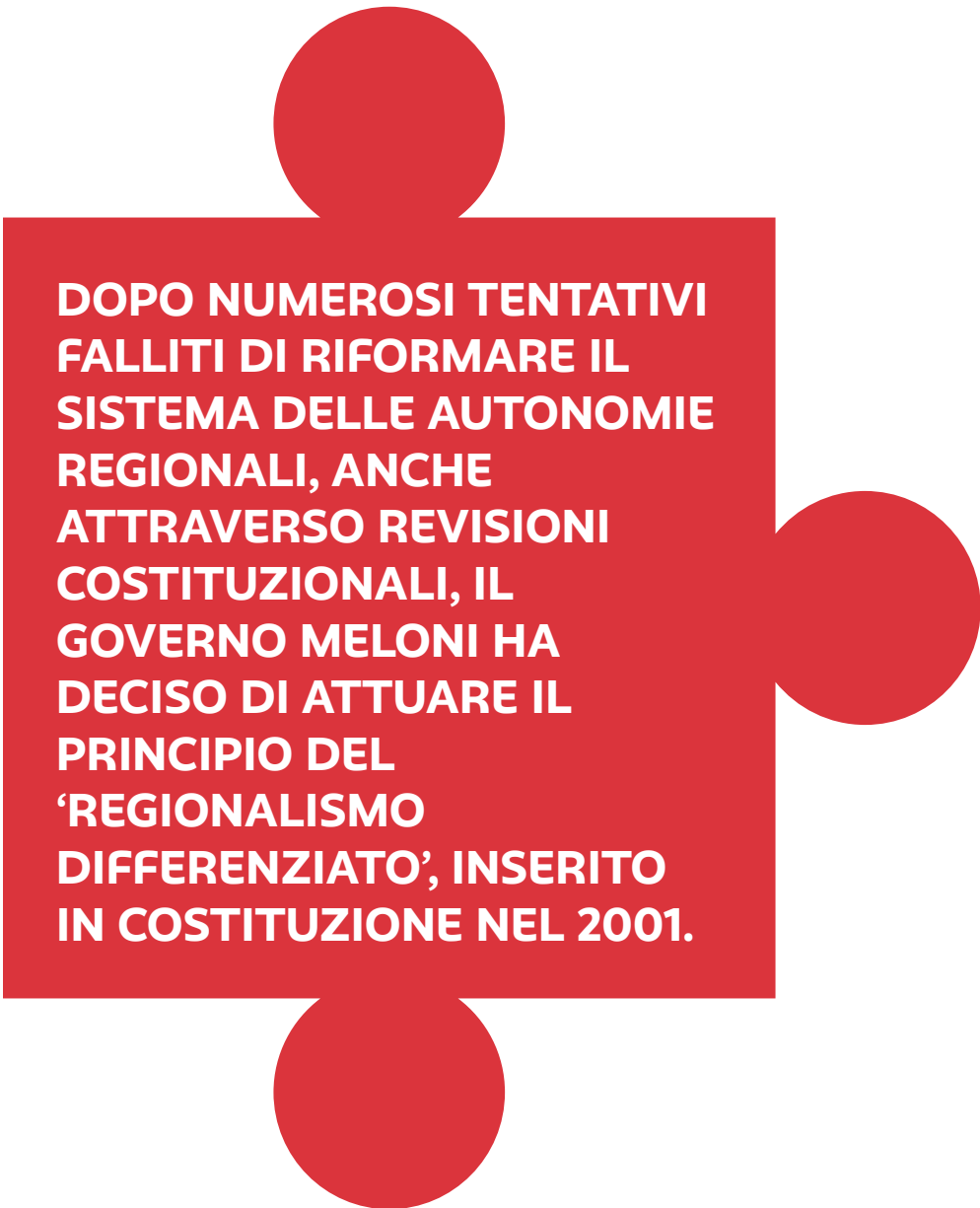


1.

Introduzione

Le coalizioni di centro-destra, fin dai primi anni Novanta, hanno posto al centro della propria agenda il tema di una maggiore autonomia normativa e finanziaria da assegnare alle Regioni a statuto ordinario, soprattutto per volontà della Lega Nord, inizialmente guidata da Umberto Bossi e oggi da Matteo Salvini.

Dopo numerosi tentativi falliti di riformare il sistema delle autonomie regionali, anche attraverso revisioni costituzionali, il governo Meloni ha deciso di attuare il principio del 'regionalismo differenziato', inserito in costituzione nel 2001. Nonostante la formale approvazione della legge 86/2024 sull'autonomia differenziata, il successivo intervento della Corte costituzionale – avvenuto nel dicembre 2024 – ne ha fortemente ridotto la portata, riportandola all'interno dei binari previsti dalla Costituzione e segnando un primo, importante fallimento nella strategia governativa in tema di riforme istituzionali.



**DOPO NUMEROSI TENTATIVI
FALLITI DI RIFORMARE IL
SISTEMA DELLE AUTONOMIE
REGIONALI, ANCHE
ATTRAVERSO REVISIONI
COSTITUZIONALI, IL
GOVERNO MELONI HA
DECISO DI ATTUARE IL
PRINCIPIO DEL
'REGIONALISMO
DIFFERENZIATO', INSERITO
IN COSTITUZIONE NEL 2001.**

2.

Da dove arriva l'autonomia differenziata

Il dibattito attorno al regionalismo differenziato ha ormai una storia lunga alle spalle che si snoda lungo tutta la cosiddetta Seconda Repubblica. Il tema della “differenziazione” nell'autonomia affidata agli organi di governo regionale era già presente nella Costituzione entrata in vigore nel 1948, con il riconoscimento di alcune particolari garanzie e autonomie alle cinque Regioni a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta). Tuttavia, questa forma di “differenziazione duale” si preoccupava di assegnare potere normativo e risorse economiche unicamente a quelle regioni che, per la loro peculiare collocazione geografica o per la loro natura multietnica o multilinguistica, necessitavano di forme ulteriori e particolari di autonomia. Tutte le altre quindici Regioni – quelle a statuto ordinario – restavano invece dentro un quadro normativo di sostanziale omogeneità.

Questo quadro comincia a cambiare all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, quando le «leghe autonomiste» attive nelle regioni del Nord Italia, poi coordinate e racchiuse all'interno del nuovo partito guidato da Umberto Bossi (Lega Nord), hanno iniziato a porre al centro dell'agenda pubblica la «questione settentrionale», e cioè il tema dello sviluppo socioeconomico delle Regioni del Nord e della necessità di dotare questi territori di specifiche forme di autonomia.

Proprio sull'onda del successo elettorale e politico della Lega Nord, i governi che si sono succeduti durante gli anni Novanta, specialmente quelli di centro-sinistra, hanno iniziato a introdurre, attraverso la legislazione ordinaria o con leggi costituzionali, riforme finalizzate all'ampliamento degli spazi di autonomia dei governi regionali e al rafforzamento dei loro assetti istituzionali. Il processo è culminato, nel 2001, con l'approvazione di una riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione italiana, riservato alla definizione del governo locale.

Quella riforma, confermata da un successivo referendum costituzionale, ha introdotto numerose innovazioni, a partire dalla responsabilizzazione finanziaria delle regioni e degli enti locali (art. 119), e la riorganizzazione dei poteri amministrativi (art. 118). L'articolo 117 ha anche introdotto un nuovo riparto delle competenze, per materia, tra lo Stato centrale e le Regioni. Nello specifico, dopo la riforma del 2001 alcune competenze legislative in importanti settori di policy sono state trasferite *in toto* agli istituti regionali e, al contempo, tutte le materie non elencate dal legislatore ricadono di fatto sotto la potestà normativa regionale. Allo Stato centrale resta la potestà legislativa esclusiva su tematiche di rilievo nazionale e una potestà di tipo concorrente (da condividere con le Regioni) su materie nelle quali l'intervento statale deve limitarsi a indicare i principi e gli indirizzi fondamentali.

Lo schema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni appena descritto, e ulteriormente precisato negli anni dal necessario intervento “creativo” della Corte costituzionale per definire i rispettivi ambiti di competenza statale e regionale, ha fissato il quadro standard di riferimento nella produzione legislativa. Tuttavia, la stessa riforma costituzionale, all'articolo 116 (comma 3), apriva alla possibilità di concedere, alle Regioni che ne avessero fatto ragionevolmente richiesta, «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» su altre materie oltre a quelle già sottoposte alla potestà legislativa regionale, ma nel rispetto dei principi di coesione, solidarietà ed eguaglianze socioeconomiche.

3.

Com'è arrivata l'autonomia differenziata

Falliti i tentativi di introdurre un federalismo *dall'alto*, soprattutto per via costituzionale, la Lega ha iniziato successivamente a percorrere quella della pressione sulle riforme *del basso*, attraverso l'organizzazione di consultazioni popolari regionali. Così nell'autunno del 2017, la Lombardia e il Veneto, entrambe controllate da giunte regionali di centro-destra a guida leghista, hanno promosso dei referendum popolari, di natura non vincolante, per procedere nella strada dell'autonomia differenziata. L'esito di quelle consultazioni, a cui ha partecipato circa metà degli aventi diritto (in Lombardia molti meno), è stato netto, in linea con le aspettative dei loro promotori: oltre 9 cittadini su 10 di Lombardia e Veneto si sono detti favorevoli, di intraprendere il percorso del regionalismo differenziato.

Da quel momento è stato avviato l'iter, da parte di Lombardia e Veneto, per l'ottenimento della potestà legislativa esclusiva su 23 materie, oggi di competenza dello Stato o di tipo concorrente. A queste due Regioni, si è aggiunta in corsa, peraltro senza previa consultazione popolare, anche l'Emilia-Romagna, guidata da una coalizione di centro-sinistra, chiedendo però di ottenere spazi di autonomia su un numero più ridotto di materie. Le trattative tra il governo nazionale e gli esecutivi regionali si sono protratte fino all'inverno del 2019, con l'arrivo della pandemia da Covid-19 che ha bruscamente interrotto il percorso verso l'autonomia regionale: non solo perché proprio Lombardia e Veneto si sono mostrate tra le Regioni meno preparate per far fronte alla imprevista emergenza sanitaria, ma soprattutto alla luce delle difficoltà nell'implementazione di una efficace risposta nazionale alla sfida pandemica.

Solo una volta terminata l'emergenza sanitaria e conclusa anticipatamente l'esperienza del governo guidato da Mario Draghi (febbraio 2021 – ottobre 2022), la vittoria del centro-destra alle elezioni del settembre 2022 ha riaperto le speranze leghiste per l'attuazione del regionalismo differenziato.



**OLTRE 9 CITTADINI SU 10 DI
LOMBARDIA E VENETO SI
SONO DETTI FAVOREVOLI
ALLA POSSIBILITÀ, PER LE
LORO REGIONI, DI
INTRAPRENDERE IL PERCORSO
DEL REGIONALISMO
DIFFERENZIATO**

4.

Che cosa prevede l'autonomia differenziata

Nel giugno 2024 il governo di Giorgia Meloni, su input del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie Roberto Calderoli (Lega), è giunto all'approvazione di una legge-quadro di attuazione dell'articolo 116, comma 3 della Costituzione, riguardante l'autonomia differenziata.

Ma che cosa prevede in concreto questa legge? Prima di rispondere, va premesso che una legge di questo tipo, cioè di attuazione di un dispositivo costituzionale, non era necessaria per attivare il processo di autonomia differenziata. Infatti, la Costituzione – sempre all'articolo 116 – si limita a richiedere una legge ordinaria, «approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti», che recepisce l'intesa stipulata tra Stato centrale e ogni singola Regione. Quindi, la «legge di principio» voluta dal Ministro Calderoli è una legge tecnicamente superflua e presenta numerosi problemi in merito alla sua collocazione nel sistema delle fonti e al rapporto con la produzione successiva in attuazione dell'articolo 116, comma 3. In altri termini, la legge n. 86/2024 intende fissare le linee-guida per l'avvio del processo di autonomia differenziata attraverso un'unica griglia di riferimento, nel tentativo di incanalarlo lungo i binari di un regionalismo di tipo competitivo, ma lo fa con un provvedimento inadeguato che rischia di aggiungere ulteriore incertezza ad un campo già di per sé poco chiaro.

Al di là della sua natura, la legge sull'autonomia differenziata mira sostanzialmente a definire l'iter normativo per dare avvio al processo e le materie devolvibili alle singole Regioni che ne intendono fare richiesta. In merito al primo aspetto, quasi tutto l'iter è rappresentato da una trattativa all'interno di una Commissione paritetica fra lo Stato e ogni singola Regione. La Conferenza unificata (Stato-Regioni, città e autonomie locali) e le Camere possono esprimere dei pareri non vincolanti. Solo al termine del negoziato lo schema di intesa viene sottoposto all'approvazione del Consiglio dei ministri che lo trasmette al parlamento, a cui spetta il compito di accettare o rigettare il pacchetto dell'intesa. Giustamente, molti esperti e studiosi hanno rilevato che questo iter procedurale concentra le decisioni più importanti ai vertici dei due esecutivi, quello nazionale e quello regionale, lasciando uno spazio marginale e facilmente aggirabile/ignorabile alle Camere.

Invece, per quanto riguarda le materie devolvibili nel processo di autonomia differenziata la legge n. 86/2024 introduce una duplice distinzione. Da un lato, seguendo il dettato costituzionale, essa elenca le materie che possono essere oggetto di richiesta di autonomia regionale. Si tratta di venti materie che attualmente rientrano tra quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni, a cui si aggiungono altre tre materie (giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, ambiente e beni culturali) sottoposte alla potestà legislativa statale. Come si vede dalla sintesi inclusa nella Tab. 1, si tratta in molti casi di materie in settori cruciali di policy – istruzione, ricerca per l'innovazione, la produzione di energia, le relazioni internazionali – che potrebbero diventare a potestà legislativa regionale e comportare, di conseguenza, un significativo aumento della complessità/confusione normativa, con ulteriori aggravii burocratici per i cittadini e le imprese.

Oltre a questa prima distinzione, la legge-quadro sull'autonomia differenziata ne aggiunge una seconda che riguarda tutte quelle materie in ordine alle quali, prima di procedere alla stipula di un'eventuale intesa con la Regione, si richiede di fissare preliminarmente dei «livelli essenziali di prestazioni» (Lep), ossia una soglia «minima» di garanzia dei diritti civili e sociali riconosciuta (e rispettata) sull'intero territorio nazionale. Dunque, per tali materie, il trasferimento alle Regioni interessate a farne richiesta potrà avvenire soltanto dopo la determinazione dei Lep (entro luglio 2026) e – aspetto ancor più rilevante – solo «successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie» (art. 3, comma 7).



Note: in rosso sono indicate le materie Lep.

Alla luce di tali vincoli normativi e di bilancio (la garanzia dei Lep su tutto il territorio nazionale richiederebbe, secondo alcune stime, un investimento pari ad almeno 80 miliardi di euro all'anno), le prime Regioni interessate a procedere lungo la strada dell'autonomia differenziata, tra cui Veneto, Lombardia, Piemonte e Liguria, hanno avanzato richieste su tutte le restanti materie non vincolate al rispetto dei Lep. Pur riguardando un ambito più ristretto di competenze, si tratterebbe comunque di un trasferimento di potestà legislativa interamente sulla Regione su materie – come i rapporti internazionali, il commercio con l'estero o le attività della protezione civile – che necessiterebbero quantomeno di un coordinamento nazionale. Va segnalato infine che le intese eventualmente stipulate hanno una durata di dieci anni (rinnovabile per un periodo altrettanto lungo) e che ogni trasferimento di funzioni e «risorse umane, strumentali e finanziarie» a livello regionale debba avvenire senza oneri a carico della finanza pubblica.

5.

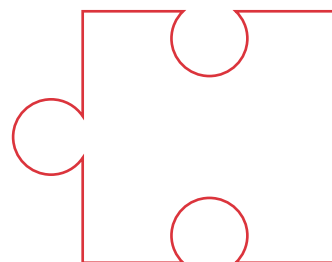
Dove sta andando l'autonomia differenziata

Al di là delle tecnicità della legge appena descritta, è evidente la sua natura squisitamente politica, che riguarda in particolare la possibilità di introdurre in Italia una forma di regionalismo competitivo (tra le singole Regioni e poi verso lo Stato centrale) in contrasto con lo spirito cooperativo o solidaristico che ha accompagnato lo sviluppo dell'istituto regionale nel nostro Paese. Peraltro, tale trasformazione comporterebbe anche una diversa distribuzione delle risorse – organizzative ed economiche – tra le Regioni e lo Stato centrale, da un lato, e tra le Regioni più povere e quelle più ricche, dall'altro. Le opposizioni al governo di centro-destra hanno fatto leva proprio su quest'ultimo argomento per giustificare il loro dissenso “di principio” alla legge in questione. Infatti, nonostante le incerte garanzie contenute nella normativa, è evidente il tentativo di alcune Regioni, soprattutto quelle a guida leghista, di utilizzare questa particolare interpretazione dell'autonomia differenziata per conservare sul proprio territorio una quota maggiore di risorse/denaro, riducendo progressivamente i trasferimenti allo Stato centrale.

Dopo i fallimenti dei precedenti tentativi di introduzione di un federalismo dall'alto, per via costituzionale o utilizzando la leva ancora inapplicata del «federalismo fiscale» (art. 119 Costituzione), la Lega, e con esso il centro-destra, ha tentato di utilizzare il grimaldello del regionalismo differenziato per rafforzare alcune Regioni, quelle economicamente più sviluppate, a discapito sia dello Stato centrale sia delle Regioni più povere. A tal proposito, è stata la stessa Banca d'Italia a far notare che «l'eventuale assegnazione di risorse in eccesso rispetto al finanziamento delle funzioni conferite – che potrebbe verificarsi, in prospettiva, nel caso di mancata determinazione dei fabbisogni standard o di una dinamica delle compartecipazioni più favorevole rispetto a quella della spesa decentrata – può modificare, anche sensibilmente, la ripartizione territoriale delle risorse pubbliche»¹.

Per questo motivo, le forze politiche di opposizione, la quasi totalità di quelle sindacali, diverse realtà associative (a cominciare dalla Conferenza Episcopale Italiana) e la stessa Commissione Europea hanno osteggiato la legge n. 86/2024, sia prima che dopo la sua definitiva approvazione. Sull'onda di questo dissenso, da un lato, è stato raccolto quasi 1 milione e mezzo di firme per promuovere un referendum abrogativo della legge in questione e, dall'altro, quattro Regioni (Campania, Toscana, Puglia, Sardegna) hanno impugnato la «Legge Calderoli» di fronte alla Corte costituzionale, chiamata dunque a verificare l'esistenza o meno di profili di illegittimità costituzionale nel regionalismo differenziato disegnato dal governo.

DOPO I FALLIMENTI DEI PRECEDENTI TENTATIVI DI INTRODUZIONE DI UN FEDERALISMO DALL'ALTO [...] LA LEGA, E CON ESSO IL CENTRO-DESTRA, HA TENTATO DI UTILIZZARE IL GRIMALDELLO DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO PER RAFFORZARE ALCUNE REGIONI



¹ Banca d'Italia, *Economie regionali: L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, n. 22, novembre 2019.

6.

Considerazioni conclusive

Il 3 dicembre 2024 la Corte costituzionale ha emesso la sua sentenza sulla legge n. 86/2024, riguardante l'autonomia differenziata così come interpretata dal governo in carica e in particolare dalla Lega. La sentenza (n. 192/2024), di parere sostanzialmente negativo, ha individuato – e quindi soppresso – sette profili di incostituzionalità contenuti nella legge redatta dal Ministro Calderoli. Tra i vari rilievi critici sollevati dai giudici costituzionali, la Corte ha stabilito che:

- **soltanto alcune specifiche funzioni (e non interi pacchetti di materie) possono essere delegate alle Regioni e sempre giustificate alla luce del principio di sussidiarietà;**
- **anche per le materie che formalmente non prevedono l'indicazione dei «Livelli essenziali delle prestazioni» (Lep), la delega di particolari funzioni che incidono sui diritti civili e sociali richiede comunque la previa determinazione dei Lep (e del costo standard);**
- **alla luce dei mutamenti normativi avvenuti anche su scala europea, su due materie non-Lep, cioè commercio con l'estero e professioni, non è possibile procedere ad alcuna devoluzione di competenze;**
- **non è possibile utilizzare la delega legislativa per la determinazione dei Lep senza adeguati criteri direttivi;**
- **l'aggiornamento dei Lep non può avvenire tramite Dpcm (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri);**
- **nella negoziazione per la stipula delle intese tra Regioni e Stato va assegnato un ruolo centrale al Parlamento;**
- **ogni trasferimento di risorse tra lo Stato e le Regioni deve avvenire nel rispetto dell'unità nazionale, degli equilibri di finanza pubblica e del principio di solidarietà.**

In sostanza, la Corte costituzionale, pur non bocciando in blocco l'intera legge 86/2024, ha colpito duramente i suoi pilastri fondamentali, neutralizzando gli aspetti più problematici per un corretto funzionamento del sistema politico. Proprio perché sono stati neutralizzati i principali "principi ispiratori" della normativa sull'autonomia differenziata, la Corte costituzionale (con la sentenza n. 10/2025) ha successivamente ritenuto superata la richiesta di promuovere un referendum abrogativo sulla legge Calderoli.

A questo punto, dopo questa brusca – ma non imprevedibile – battuta d'arresto, il tema dell'autonomia regionale ritorna di fronte al Parlamento e nelle mani (legate) del governo. La legge, così come corretta e profondamente reinterpretata dalla Corte, attende di essere aggiustata prima di una sua eventuale applicazione. In ogni caso, anche se il governo riuscisse a procedere lungo questa strada, si tratterebbe di aggiustamenti su un impianto normativo diverso – a tratti anche opposto – rispetto a quello originario. Nonostante i goffi tentativi, sul piano comunicativo, di ridurre la portata della sconfitta, è evidente che la strategia delle riforme istituzionali messa in campo dal governo si è rivelata, in questo caso, fallimentare. E la stessa ambizione leghista di concedere maggiore autonomia alle Regioni, anche a discapito dell'amministrazione centrale, è stata ancora una volta frustrata.

Gli autori

Sofia Ventura è professore associato di Scienza Politica presso l'Università di Bologna dove tiene i corsi di Politica comparata, Leadership e comunicazione politica, Leadership, médias et opinion publique.

Marco Valbruzzi insegna Scienza politica all'Università di Napoli Federico II ed è Adjunct Professor alla Gonzaga University di Firenze.

LE RIFORME DEL GOVERNO MELONI: AUTONOMIA DIFFERENZIATA DELLE REGIONI

Nella coalizione di centro-destra, fin dalla sua formazione nei primi anni Novanta, il tema della maggiore autonomia normativa e finanziaria da assegnare alle Regioni a statuto ordinario è sempre stato centrale, soprattutto per volontà della Lega Nord, inizialmente guidata da Umberto Bossi e oggi da Matteo Salvini. Dopo molti falliti tentativi di riforma del sistema delle autonomie regionali, anche per via costituzionale, il governo Meloni ha deciso di dare attuazione al principio del “regionalismo differenziato” inserito in Costituzione a partire dal 2001. Nonostante la formale approvazione della legge 86/2024 sull'autonomia differenziata, il successivo intervento della Corte costituzionale – avvenuto nel dicembre 2024 – ne ha fortemente ridotto la portata, riportandola all'interno dei binari previsti dalla Costituzione e segnando un primo, importante fallimento nella strategia governativa in tema di riforme istituzionali.