



Fascicolo n° 1/2026

Data di pubblicazione: 18/03/2026

Autore: Daniele Trabucco *

Autonomia differenziata: alcuni problemi costituzionali

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il rapporto tra l'intesa e la legge di autonomia differenziata. – 3. L'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: la legge 24 giugno 2024, n. 86 e la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale. – 4. È abrogabile la legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione dopo la sentenza n. 10/2025 della Corte costituzionale? – 5. L'art. 116, comma 3, della Costituzione è funzionale per conferire alle Regioni ordinarie maggiore autonomia? Una riflessione teoretica conclusiva.

1. Introduzione.

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione repubblicana vigente¹, introdotto dalla legge di revisione costituzionale n. 3/2001², rappresenta la base costituzionale del c.d. regionalismo diffe-

* Professore strutturato in Diritto Costituzionale e Diritto Pubblico Comparato presso la SSML/Istituto di grado universitario «San Domenico» di Roma. Dottore di Ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi di Padova. *Visiting professor* in Diritto Costituzionale presso l'Università Europea di Lisbona (Portogallo).

¹ Per un inquadramento generale della disposizione costituzionale F. BENELLI, *Art. 116 Cost.*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 1043; A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Art. 116 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 2193-2207; A. MORELLI, *Art. 116 Cost.*, in F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 328-331.

² Da ricordare come la legge di revisione costituzionale n. 3/2001 di riforma della Parte II, Titolo V, della Costituzione si inserisce in un contesto politico che vedeva già da alcuni anni l'affermazione della Lega Nord di Umberto Bossi e la c.d. Dichiarazione di Indipendenza della Padania del settembre 1997. Interessante, a riguardo, l'opera di M. BERTOLISSI, *“Rivola fiscale”, federalismo, riforme istituzionali*, Padova, Cedam, 1997, pp. 1-204.

renziato o a geometria variabile, nel quale affiora la tensione interna³ tra unità dell'ordinamento⁴ e pluralità delle sue articolazioni⁵, perché incide non soltanto sul riparto delle competenze, ma sulla grammatica stessa della forma di Stato⁶, nella misura in cui consente alle Regioni a Statuto ordinario di ottenere “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” in tutte le materie di potestà legislativa concorrente *ex art. 117, comma 3*, ed in alcune di potestà esclusiva statale *ex art. 117, comma 2*⁷, mediante una legge ordinaria dello Stato approvata a maggioranza assoluta delle Camere e adottata sulla base di un'intesa con il Governo della Repubblica⁸. La formula, apparentemente sobria, contiene un potenziale di trasformazione⁹ non trascurabile, in parte dovuto anche all'esito di una insoddisfacente gestione “dal centro” del novellato Titolo V¹⁰, poiché la differenziazione, se non ricondotta entro un sistema sostanziale di equilibrio costituzionale, tende a tradursi in una dinamica competitiva tra territori¹¹, dove l'autonomia diventa misura della forza politico-negoziale e non più funzione dell'ordine repubblicano. Ciò spiega perché la disposizione, pur

³ Sull'art. 116, comma 3, della Costituzione in chiave di sussidiarietà verticale si rinvia al contributo di L. MAZZAROLLI, *Regionalismo differenziato e principio di sussidiarietà verticale. Art. 116, comma 3, Cost. e 118, comma 1 Cost. due facce ma, in fondo, una sola medaglia*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2020, pp. 1-16.

⁴ Cfr. A. MORRONE, *Differenziare le Regioni senza un disegno di Repubblica*, in *Nuove autonomie*, n. 1/2024, pp. 1-19. Sul fatto che il concetto di unità non significhi uniformità e neppure eguaglianza sul piano formale, ma unità sostanziale e, dunque, sintesi del plurale M. BERTOLISSI, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Venezia, Marsilio, 2019, p. 11. La tensione continua fra differenziazione e unità caratterizza tutte le forme di Stato, mentre il differente grado di autonomia riconosciuto ai diversi soggetti istituzionali qualifica l'attività teleologicamente orientata alla sintesi delle diversità nell'unità: cfr. M. PICCHI, *La sovranità nello Stato regionale*, in P. CARETTI-M. C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 380. Si veda anche M. P. GORLERO, *Poteri territoriali e sovranità*, in *Dir e Soc.*, n. 4/1998, pp. 537-557 e il denso e ricco di contributo di G. CHIARA, *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*, in *Forum Quad. cost.*, 06 luglio 2019, pp. 1-18.

⁵ Si rinvia a R. BIN, “*Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*”, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, pp. 1-14.

⁶ Si veda, a riguardo, A. VERNATA, *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019, pp. 1-28.

⁷ L'art. 116, comma 3, della Costituzione rinvia all'art. 117, comma 2, limitatamente alle lettere l), n), s). Cfr. V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato ed i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum Quad. cost.*, 01 giugno 2018, p. 2.

⁸ Sul possibile *modello ispiratore* dell'art. 116, comma 3, Cost. (autonomia differenziata) è spesso richiamato, in chiave comparata, il paradigma dello Stato delle Autonomie spagnolo, fondato su un regionalismo “aperto” e differenziabile: l'accesso all'autogoverno e la variabilità degli statuti/competenze (artt. 143 e 151 CE) si combinano con la ripartizione delle materie tra Comunità autonome e Stato (artt. 148–149 CE) e, soprattutto, con la clausola di trasferimento/delega di facoltà statali tramite *ley orgánica* (art. 150.2 CE), che consente di decentrare funzioni statali suscettibili di esercizio autonomico. Cfr. E. TIRA, *La dialettica tra simmetria e asimmetria nello “Stato delle autonomie” spagnolo*, in V. BREDA – M. FRAU (a cura di), *La contrattazione costituzionale dei livelli di autonomia. Modelli per una comparazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, spec. sul nesso tra asimmetria e tecniche di devoluzione/trasferimento di competenze.

⁹ Cfr. G. DELLEDONNE, *Omogeneità costituzionale e federalismo asimmetrico: un'antinomia?*, in C. BERTOLINO – A. MORELLI – G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, Torino, 2020, pp. 169-188.

¹⁰ Cfr. A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it.*, n. 1/2008, p. 6.

¹¹ L'aspetto è ben evidenziato da G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in C. BERTOLINO – A. MORELLI – G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, Torino, 2020, pp. 109-138. Ritiene che il paradosso del regionalismo dell'uniformità sia stato quello di non riuscire a garantire una situazione di omogeneità tra le varie Regioni italiane L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 19.

concepita nel 2001 come strumento di flessibilità istituzionale, sia divenuta progressivamente un campo di controversia teorica prima ancora che politica, nel quale la posta in gioco reale è l'eguaglianza sostanziale¹², la uniformità dei diritti, la solidarietà interterritoriale e la tenuta complessiva del vincolo unitario. Nelle intenzioni del legislatore costituzionale del 2001 l'art. 116, terzo comma, avrebbe dovuto favorire un regionalismo modulare¹³, capace di valorizzare specificità territoriali senza comprimere l'interesse nazionale, sostituendo al modello uniforme un modello più adattivo, nel quale la differenziazione rispondesse a esigenze dimostrabili di migliore amministrazione, maggiore efficienza, più alta responsabilizzazione. Tuttavia, la concreta dinamica applicativa ha fatto emergere una ambiguità strutturale, perché l'istituto si presta a essere interpretato come veicolo di specializzazione regionale permanente e quasi statutaria, benché la specialità sia altra cosa in quanto radicata in Statuti di rango costituzionale ai sensi del comma 1 dell'art. 116 Cost. e in un patto storico-istituzionale non sovrapponibile alla logica della differenziazione ordinaria¹⁴. Questa confusione concettuale alimenta, sul piano pratico, la rappresentazione dell'autonomia differenziata come una sorta di diritto soggettivo della Regione¹⁵, mentre, sul piano costituzionale, essa resta un esito possibile ma non doveroso, subordinato a valutazioni del legislatore nazionale ed al rispetto dei limiti di principio che sorreggono l'unità della Repubblica.

Nei paragrafi che seguiranno non saranno prese in esame tutte le complesse questioni collegate al comma 3 dell'art. 116 della Costituzione, ma ci si limiterà a quattro profili: a) la natura giuridica dell'intesa ed il suo rapporto con la legge di autonomia negoziata; b) la legge ordinaria 24 giugno 2024, n. 86 (c.d. legge "Calderoli") di attuazione della norma costituzionale, nel testo risultante a seguito della sentenza n. 192/2024 del giudice delle leggi; c) la abrogabilità della legge di attuazione nonostante la pronuncia n. 10/2025 della Corte costituzionale; d) la congruità dello strumento offerto dalla Costituzione, ovvero il meccanismo di cui al comma 3 dell'art. 116, rispetto al fine del conferimento, in capo alle Regioni ordinarie, di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

2. Il rapporto tra l'intesa e la legge di autonomia differenziata.

Il primo nodo interpretativo riguarda la natura della fonte con la quale vengono conferite "forme e condizioni particolari di autonomia" e il rapporto tra intesa e legge. L'art. 116, comma 3, prescrive che la legge sia approvata sulla base di un'intesa e non in conformità dell'intesa e questa

¹² In questo senso V. CALAMO SPECCHIA, *L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale*, in *Oss. Cost.*, n. 5/2023, pp. 1-16.

¹³ Ragiona in questi termini C. IANNELLO, *Il Parlamento di fronte alla determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in C. BERTOLINO – A. MORELLI – G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, Torino, 2020, p. 247 e ss.

¹⁴ Cfr. A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie locali*, n. 3/2019, pp. 1-22; T. CERUTTI, *Regioni speciali e differenziate, verso una convergenza?*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie locali*, n. 2/2019, p. 1 e ss.

¹⁵ Cfr. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista A.I.C.*, n. 4/2019, p. 1 e ss.

scelta lessicale possiede un significato sistematico preciso. L'espressione "sulla base" indica un presupposto e un orientamento procedurale, un dovere di considerazione leale del testo negoziato, ma non significa recepimento vincolato e non comporta una riduzione della funzione legislativa a ratifica. La legge ordinaria dello Stato resta, pertanto, la sola fonte di natura atipica¹⁶, rinforzata per procedimento e per il contenuto ad essa riservato dal Testo fondamentale¹⁷, idonea a innovare l'ordinamento in questa materia, mentre l'intesa svolge una funzione di impulso e di coordinamento politico istituzionale, rilevante ma non sovrana, proprio perché si colloca dentro un unico ordinamento e non tra ordinamenti separati. In altri termini, con riferimento all'art. 117, comma 2, limitatamente alle lettere l), n) e s), nonché al comma 3, nel loro rapporto con l'art. 116, comma 3, siamo in presenza di attribuzioni competenziali "cedevoli" per espressa previsione costituzionale, suscettibili di rimodulazione mediante la legge rinforzata prevista dall'art. 116, comma 3, pur restando immutato il loro rango costituzionale. In ragione di questo, si potrebbe sostenere che l'ultimo comma dell'art. 116 della Costituzione decostituzionalizzi, a vantaggio del tandem intesa-legge, il testo costituzionale¹⁸, abilitando le fonti ora citate a far luogo ad una tipizzazione di autonomia in seno al *genus* stabilito dal Titolo V¹⁹. Ora, una lettura che attribuisca all'intesa una vincolatività sostanziale verso il Parlamento corre il rischio di produrre un effetto di torsione della forma di Governo, perché rafforza impropriamente l'Esecutivo, il quale conduce la trattativa e indebolisce la rappresentanza parlamentare, facendo dipendere l'esito normativo da una dinamica negoziale che si consuma nel circuito governativo e amministrativo, ovvero in un luogo che non coincide con la sede costituzionale della deliberazione generale. A questo si aggiunga che la maggioranza assoluta, da raggiungere in entrambi i rami del Parlamento e richiesta per l'approvazione della legge, non trasforma la fonte in atto pattizio, semmai segnala che la decisione deve essere più intensamente condivisa in ragione della sua idoneità a incidere su equilibri essenziali. Il che significa che non l'intesa, ma solo la legge di autonomia negoziata rimane l'unico modo costituzionalmente coerente per trasformare un'esigenza territoriale in scelta dell'intera Repubblica²⁰. In questo punto si misura il carattere autenticamente costituzionale della questione, perché l'istituto non riguarda soltanto quali competenze, ma anche chi decide e con quale legittimazione e, dunque, concerne la rappresentanza politica e la sua capacità di ricomporre in unità le

¹⁶ In questa direzione F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 53-56; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, n. 1/2007, pp. 149-150.

¹⁷ Sulla natura delle leggi rinforzate si rinvia a L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 193-201; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto. Lezioni*, Padova, Cedam, 1995, pp. 53-57.

¹⁸ Tecnicamente, quindi, siamo fuori dell'ipotesi di una "rottura" della Costituzione (*Verfassungsdurchbrechung*), almeno nel senso di violazioni di disposizioni costituzionali in uno o più casi determinati, come *eccezione* e cioè nel senso che le disposizioni trasgredite per il resto continuano a essere valide, senza essere né soppresse né sospese (cfr. C. SCHMITT, *Verfassungslehre* (1928), Berlin, Duncker & Humblot, 2003, p. 99). Sulla distinzione concettuale tra revisione costituzionale e legge costituzionale ai fini della legittimità di modifiche del testo della Costituzione. Cfr. F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?*, in *Giur. it.*, n. 1/1998, p. 620 e ss.

¹⁹ Cfr. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 130.

²⁰ Cfr. P. SCARLATTI, *Il tentativo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: I profili di carattere procedurale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2023, pp. 16-19.

differenze territoriali. L'unico effetto vincolante dell'intesa sembra, allora, proiettarsi sulla successiva attività parlamentare, nel senso che non si potrà procedere all'abrogazione della legge rinforzata se non sulla base di una nuova intesa che specificatamente lo chieda²¹, salvo ricorrere alla legge di revisione costituzionale al fine di modificare l'intera procedura²². Ovviamente, una possibile (e sempre ipotizzabile) revisione dell'art. 116 Cost. non comporterebbe l'abrogazione delle leggi di autonomia differenziata già approvate, ma le renderebbe incostituzionali perché non più compatibili con il nuovo testo costituzionale. In altre parole, l'art. 116 è una norma che disciplina come si producono queste leggi, ovvero stabilisce la procedura per attribuire forme e condizioni particolari di autonomia, la quale si fonda sull'accordo tra Stato e Regione (l'intesa) e sulla successiva legge approvata dal Parlamento sulla base di tale intesa²³.

Per chiarire la specificità dell'intesa ex art. 116, comma 3, occorre evitare un parallelismo improprio con le intese previste dall'art. 8, comma 3, della Costituzione²⁴. Nel modello dell'art. 8, l'intesa regola rapporti tra lo Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica e tale rapporto, pur dentro i limiti costituzionali, presuppone una alterità ordinamentale non riducibile a mera articolazione territoriale del potere pubblico. Le confessioni religiose, infatti, sono portatrici di una normatività interna e di una forma istituzionale che non derivano dall'ordinamento statale, pur dovendo con esso comporsi, e la legge che segue l'intesa, in quel contesto, tende fisiologicamente al recepimento, perché la funzione dell'istituto è proprio la trasposizione in forma statale di un accordo con realtà che non sono parte dell'organizzazione statale²⁵. Questo avviene a presidio di libertà costituzionalmente riconosciute che non potrebbero essere adeguatamente garantite se la disciplina fosse esposta a unilateralità mutevoli. Le Regioni ad ordinamento comune, viceversa, non sono ordinamenti originari, ma ordinamenti costituzionalmente derivati²⁶, la cui autonomia è riconosciuta e misurata dalla Costituzione e la loro alterità è interna alla Repubblica e non esterna allo Stato, sicché l'intesa ex art. 116 non può essere concepita come bilateralità paritaria tra ordini distinti. Essa, dunque, è strumento di cooperazione infrastatale, nel quale la trattativa ha rilievo politico, non potendo, però, determinare un vincolo giuridico tale da comprimere il potere legi-

²¹ Ragiona in questi termini L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi ed argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 125.

²² Cfr. G. BRAGA, *La legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni*, in F. MODUGNO – P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, vol. III. I, Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 109 e ss. Ritiene, viceversa, che neppure la legge di revisione costituzionale sarebbe in grado di abrogare la legge attuativa dell'intesa 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, Giuffrè, 2001, p. 57 e ss.

²³ Così A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit., p. 152.

²⁴ Il procedimento di cui all'art. 8, comma 3, della Costituzione, è ben illustrato da F. FINOCCHIARO, *Art. 8 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, pp. 383-434.

²⁵ Cfr. S. LARICCIA, voce *Statuti delle confessioni religiose*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano Giuffrè, 1990, p. 1078; C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, Bologna, il Mulino, 1988; A. PIZZORUSSO, *Libertà religiosa e confessioni di minoranza*, in *Quad. ecl.*, n. 1/1997, p. 49 e ss. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 334/1996, in materia di giuramento lascia intendere che vi è un ordine proprio afferente alla sfera religiosa diverso e distinto dallo Stato: riflette su questo B. RANDAZZO, *Art. 8 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp.

²⁶ Si veda T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 677.

slativo, perché diversamente si introdurrebbe nel cuore del sistema una logica contrattualistica capace di erodere il principio rappresentativo e di trasformare la legge in mera forma di trascrizione di un accordo già definito altrove. Pertanto, con riferimento all'art. 116, comma 3, la Costituzione non istituisce un diritto negoziale regionale idoneo a paralizzare le Camere, prevedendo un procedimento nel quale la dialettica Stato-Regione è ricondotta, alla fine, alla legge di autonomia negoziata, che rimane l'unico spazio nel quale l'interesse territoriale può essere filtrato, misurato e ordinato all'interesse generale. Il Parlamento, pertanto, ai sensi dell'art. 70 del Testo fondamentale, resta titolare della funzione legislativa. L'unità della rappresentanza è, allora, la condizione mediante la quale l'ordinamento può decidere differenziazioni senza dissolversi, perché soltanto una decisione nazionale può giustificare la modulazione di funzioni e risorse tra territori, nonché fondare un equilibrio tra differenze ammesse e diritti che devono restare uniformemente garantiti. Per questa ragione, l'intesa non può essere configurata come atto che obbliga il Parlamento, bensì come atto che sollecita e orienta la deliberazione, con le conseguenze che le Camere possono modificarne il contenuto, integrarne le clausole, oppure respingerla e invitare alla rinegoziazione, senza che ciò comporti violazione costituzionale, perché l'eventuale frizione tra intesa e legge non è conflitto tra fonti pari, quanto un contrasto tra un atto politico procedurale e un atto normativo primario²⁷. Tuttavia, una parte della dottrina se, da un lato, ritiene che la legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost., essendo approvata “*sulla base di intesa*”, non si possa esaurire in una mera approvazione formale, per cui il Parlamento non sarebbe vincolato a un puro “prendere o lasciare”, potendo sia esercitare un controllo effettivo, sia incidere sui contenuti anche attraverso soluzioni procedurali (reiezioni parziali di plessi omogenei, riserve parlamentari che impongano la riapertura del negoziato, atti di indirizzo capaci di orientare l'Esecutivo), dall'altro, però, sembra escludere una emendabilità unilaterale da parte delle Camere²⁸. Questa impostazione, ad avviso di chi scrive, non appare particolarmente convincente, dal momento che, se si ammette che l'intesa non è “identità necessaria” con la legge, bensì solo il suo fondamento, allora privare le Camere dello strumento tipico della funzione legislativa rischia di rendere il loro intervento sostanziale solo apparente. Il controllo “mediato” finisce per dipendere dalla disponibilità del Governo della Repubblica a riaprire trattative e dalla risposta della Regione, con l'effetto di spostare il baricentro decisionale fuori dal circuito rappresentativo. Ne risulta, in questo modo, una tensione interna: si proclama un ruolo parlamentare co-costitutivo e materiale, ma lo si comprime entro forme che possono tradursi in un potere di pressione politica più che in una vera potestà conformativa del testo legislativo. Se l'esigenza consistesse nel bilanciare bilateralità e riserva di legge rinforzata, il limite dovrebbe al più colpire gli emendamenti che spezzano il “fondamento” dell'intesa o ne alterano i nuclei essenziali, non escludere aprioristicamente l'emendamento come

²⁷ Pur trattandosi di un ambito diverso, quello dell'adozione di una legge costituzionale, emerge con una certa chiarezza il potere emendativo del Parlamento, persino nel contesto delle relazioni bilaterali che caratterizzano le autonomie speciali: cfr., sul punto, F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it.*, n. 15/2019, pp. 10-12.

²⁸ La tesi è sostenuta da G. RIVISECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie locali*, n. 3/2021, pp. 795-805.

tale. Altrimenti, l'argomento della bilateralità rischia di trasformarsi da principio di garanzia in un veto strutturale alla pienezza della deliberazione parlamentare. Pure la proposta di sottoporre le bozze di intesa alle Commissioni parlamentari competenti, alle Commissioni Affari costituzionali e alla Commissione bicamerale per le questioni regionali, affinché rendano un parere e formulino eventuali proposte di modifica da rinviare poi agli Esecutivi statale e regionale per approdare, infine, a una "approvazione parlamentare"²⁹, non convince. L'accoglimento di quest'ultima tesi sposterebbe il luogo della decisione dal circuito della rappresentanza e della deliberazione legislativa al circuito della negoziazione politica tra Governi, riducendo le Camere a un ruolo ancillare, anticipato e sterilizzato. L'operazione è tanto più problematica in quanto viene presentata come garanzia di coinvolgimento parlamentare, mentre in realtà produce l'effetto opposto, ovvero trasforma la fase parlamentare, che dovrebbe essere decisiva e sostanziale, in un segmento consultivo o para-consultivo, utile soltanto a conferire legittimazione *ex post* a un assetto già definito altrove. In questo modo, l'idea stessa di legge di autonomia negoziata viene deformata: non più atto deliberativo pieno, formato attraverso la dialettica tra maggioranza e opposizione, emendabile e discutibile secondo le regole dell'art. 72 Cost., quanto piuttosto atto di recepimento di un accordo preconfezionato, sostanzialmente "dovuto" per non compromettere l'equilibrio politico raggiunto tra Governo della Repubblica e Regione. Il rischio, inoltre, non è soltanto teorico, poiché l'inoltro alle Commissioni di una bozza già negoziata produce inevitabilmente una preclusione di fatto, nel senso che ogni intervento incisivo del Parlamento verrebbe percepito come rottura dell'intesa e, dunque, come atto ostile verso l'equilibrio politico tra Esecutivi, con la conseguenza che la libertà emendativa, pur non formalmente negata, finirebbe concretamente compressa.

3. L'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: la legge 24 giugno 2024, n. 86 e la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale.

In questo quadro si colloca la legge 26 giugno 2024, n. 86³⁰, che si propone di dare attuazione al procedimento delineato dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, fissandone scansioni e condizioni³¹. Proprio perché ordinaria, essa non può pretendere di ridefinire la disposizione costituzionale, né di trasformare l'istituto in un meccanismo tendenzialmente dovuto, come se

²⁹ La tesi è prospettata da B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, p. 4.

³⁰ Cfr. M. C. AMOROSI, *Per un'analisi critica dell'autonomia differenziata*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2024, pp. 54-63; A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *Federalismi.it*, n. 3/2024, pp. IV-XIV; G. STARRANTINO, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli*, in *Consulta Online*, n. 2/2024, pp. 861-889.

³¹ Ritiene che l'art. 116, comma 3, della Costituzione non ponga problemi di interpretazione, ma di attuazione O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017, pp. 1-21. In merito all'utilità pratica della legge ordinaria dello Stato n. 86/2024 soprattutto per quanto attiene ai LEP, si veda M. BERTOLISSI, *Autonomia differenziata. Materiali controcorrente*, Torino, Giappichelli, 2025, pp. 276-277.

l'autonomia differenziata fosse un "diritto" della Regione e non una scelta costituzionalmente guidata del legislatore nazionale. L'atto legislativo statale, pertanto, deve restare strumento di disciplina e controllo, non veicolo di mutamento surrettizio della forma di Stato. Questo significa che la legge attuativa è legittima nella misura in cui dimostra di essere orientata alla tutela unitaria dei diritti e alla salvaguardia della solidarietà, non alla segmentazione permanente delle garanzie. È qui che entra il tema della finanza pubblica³², perché una autonomia ampliata che si eserciti su ambiti materiali ad alta intensità di spesa, senza una chiara architettura perequativa e senza livelli essenziali delle prestazioni effettivi, rischia di produrre una frattura tra cittadinanza formale e cittadinanza sostanziale, poiché la stessa fruibilità dei diritti finisce per dipendere dalla capacità fiscale del territorio. Il punto, dunque, non è negare l'autonomia, bensì impedire che l'autonomia diventi criterio di selezione della dignità sociale, poiché l'art. 3, comma 2, Cost. impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che limitano l'eguaglianza e questa funzione promozionale non è delegabile a una logica di mercato istituzionale tra Regioni, perché, ove ciò avvenisse, la Repubblica cesserebbe di essere ordine politico di eguaglianza e si ridurrebbe a sommatoria di amministrazioni diseguali, nelle quali la garanzia dei diritti sarebbe conseguenza indiretta di un dato economico e non realizzazione di un dovere costituzionale³³.

Prima dell'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 192/2024, la legge n. 86/2024 presentava almeno due fondamentali criticità strutturali. La prima concerneva l'oggetto stesso del conferimento: l'impianto normativo tendeva a ragionare in termini di "materie" o "ambiti di materia"³⁴, con il rischio di rendere l'autonomia differenziata un trasferimento per blocchi, poco selettivo e difficilmente controllabile sul piano della coerenza costituzionale. In tal modo, l'art. 116, comma 3, Cost. veniva esposto a una torsione applicativa: dall'attribuzione puntuale e motivata di competenze ulteriori si poteva scivolare verso una logica espansiva, nella quale la richiesta regionale assumeva un peso quasi pretensivo e l'istruttoria statale risultava indebolita. La seconda criticità, invece, riguardava l'architettura dei LEP e, soprattutto, il tema delle fonti: la disciplina consentiva che l'aggiornamento dei livelli essenziali potesse avvenire mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, cioè attraverso un atto sub-legislativo (formalmente amministrativo, ma sostanzialmente normativo) idoneo a incidere su un perimetro che, per la stessa legge, si collocava a monte o a valle di atti aventi forza di legge (in particolare decreti legislativi delegati). Ne derivava un cortocircuito del sistema delle fonti e, con esso, un affievolimen-

³² La questione del rapporto tra autonomia regionale differenziata e finanza pubblica è illustrata da A. GIOVANARDI – D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo differenziato*, Venezia, Marsilio, 2020, pp. 25-105 e da M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2021, pp. 121-246.

³³ Sul punto E.A. IMPARATO, *L'autonomia teleologicamente orientata e il regionalismo differenziato. Verso una maggiore eguaglianza sostanziale o la dissoluzione?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2019, pp. 1-46. Molto critico, con riferimento alle bozze delle pre-intese del 2018, in quanto attributive alle tre Regioni richiedenti (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) di "un assoluto privilegio nell'assegnazione delle risorse" M. VILLONE, *Italia divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 71-76.

³⁴ Così l'art. 2, commi 1 e 2, della legge ordinaria dello Stato n. 86/2024.

to delle garanzie: i LEP, che costituiscono la soglia unitaria di eguaglianza sostanziale³⁵, risultavano potenzialmente “mobili” e rimodulabili con strumenti non equiparati alla legge, proprio mentre erano chiamati a presidiare l’uniformità dei diritti nei settori più sensibili. La sentenza n. 192/2024 del giudice delle leggi³⁶ si inserisce in questa faglia, imponendo un più rigoroso ancoraggio dell’autonomia a specifiche funzioni e censurando le soluzioni che alteravano la gerarchia delle fonti nella determinazione/aggiornamento dei LEP. Con riferimento alla prima criticità, che viene affrontata in questo contributo in modo più dettagliato, la sentenza n. 192/2024 ha inciso con forza nel ricondurre la legge n. 86/2024 entro binari costituzionali più rigorosi, dichiarando, tra l’altro, l’illegittimità della disciplina nella parte in cui non specificava che il conferimento dovesse riguardare specifiche funzioni. L’intervento è di rilievo perché evita che l’attribuzione si trasformi in trasferimento indeterminato di materie e impone una delimitazione funzionale³⁷, che consente controllo democratico, responsabilità amministrativa e verificabilità finanziaria. Il passaggio dalla materia alla funzione non è un tecnicismo, quanto un criterio costituzionale di misurazione dell’autonomia, perché la materia, per sua natura, è categoria larga e tendenzialmente espansiva, mentre la funzione è categoria puntuale, definibile e monitorabile. La Corte, inoltre, ribadisce la compatibilità necessaria con l’unità della Repubblica e con la garanzia uniforme dei diritti e dell’eguaglianza sostanziale. In questa cornice, quindi, la differenziazione smette di essere simbolo identitario e torna a essere operazione costituzionalmente condizionata, confermando che l’autonomia differenziata, se vuole restare dentro il diritto costituzionale e non diventare metadiritto politico, deve essere connessa a un giudizio su effetti e condizioni, non potendo essere letta come atto di pura volontà regionale. Del resto, la stessa sentenza n. 192 del 2024 si colloca in un itinerario giurisprudenziale ampio, avviato dopo la riforma del Titolo V del 2001, nel quale Palazzo della Consulta ha progressivamente qualificato le materie³⁸, rendendo mobile il confine tra competenze non come arbitrio, ma come necessità di governo dell’intreccio tra funzioni legislative e amministrative. Criteri come la continuità ordinamentale³⁹, la prevalenza⁴⁰, la leale collaborazione⁴¹ e la chiamata in sussidiarietà⁴² hanno agito come strumenti di ricomposizione, perché

³⁵ In questa direzione, V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *Federalismi.it*, n. 13/2019, pp. 2-24.

³⁶ Sulla pronuncia della Corte si rinvia alle note di A. D’ATENA, *L’autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024*, in *Giur. cost.*, n. 6/2024, pp. 2312-2326; G. M. SALERNO, *Autonomia differenziata e “ragionevole giustificazione, espressione di un’idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà”*: prime considerazioni, in *Giur. cost.*, n. 6/2024, pp. 2327-2342; M. DELLA MORTE, *Istruttoria e partecipazione: alcune brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2025, pp. 75-82; M. CECCHETTI, *La sentenza n. 192/2024 e la “dottrina” del giudice costituzionale sul regionalismo*, in *Federalismi.it.*, n. 29/2025, pp. IV-XXXV.

³⁷ Si prenda in esame il punto 8.4 del *cons. in dir.* della sent. n. 192/2024 Corte cost.

³⁸ Sul punto F. BENELLI, *La smaterializzazione delle materie*, Milano, Giuffrè, 2007; R. BIN, *La legge regionale tra “rimaterializzazione” delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell’interesse nazionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, nn. 3-4/2009, p. 446 e ss.; A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Rivista A.I.C.*, n. 4/2014, p. 14 e ss.

³⁹ Cfr. sent. n. 282/2002 Corte cost.

⁴⁰ Cfr., *ex plurimis*, sent. 303/2003 Corte cost., sent. 12/2004 Corte cost., sent. 285/2005 Corte cost.

⁴¹ Cfr., *ex plurimis*, sent. n. 196/2004 Corte cost., sent. n. 119/2005 Corte cost.

⁴² Cfr. sent. n. 303/2003 Corte cost.

il riparto formale, se applicato rigidamente, avrebbe prodotto frammentazione della responsabilità e paralisi dell'azione pubblica. Ne deriva un punto spesso sottovalutato, cioè che il rimando dell'art. 116, comma 3, alle materie dell'art. 117, commi 2 e 3, opera in concreto come rinvio mobile, perché l'oggetto delle materie è stato nel tempo plasmato dalla giurisprudenza costituzionale. L'autonomia differenziata, dunque, non si innesta su un terreno neutro, bensì su un terreno già inciso e stratificato e ciò produce una sorta di ipoteca giurisprudenziale sulla differenziazione⁴³, nel senso che il legislatore statale e il Governo della Repubblica, nella stipula dell'intesa e nella legge di autonomia negoziata, non possono ignorare tale stratificazione senza rendere l'attribuzione costituzionalmente fragile e contenziosa e senza compromettere la chiarezza delle responsabilità, che in uno Stato costituzionale deve restare percepibile dal cittadino come condizione della stessa effettività dei diritti.

4. È abrogabile la legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione dopo la sentenza n. 10/2025 della Corte costituzionale?

Sulla questione dell'abrogabilità o meno della legge n. 86/2024, è intervenuta la sentenza n. 10/2025 della Corte costituzionale, la quale, pur senza negare in astratto la sottoponibilità della legge al circuito dell'art. 75 Cost., ha dichiarato inammissibile il referendum abrogativo volto alla sua cancellazione integrale. La pronuncia, com'è noto, non si colloca sul terreno, più drastico e teoricamente più "chiuso", della sottrazione della fonte alla disponibilità referendaria per ragioni di materia o per ragioni di intrinseca necessità costituzionale, ma fonda l'inammissibilità su un giudizio di struttura del quesito: dopo l'intervento "demolitorio" della sentenza n. 192/2024, il quesito sarebbe divenuto opaco⁴⁴, perché riferito a un residuo normativo di non agevole identificazione e, dunque, incapace di assicurare quella intellegibilità minima⁴⁵ che deve accompagnare una decisione popolare "massiva" per non degradarla in gesto plebiscitario⁴⁶ o puramente simbolico. A ben vedere, la Corte tenta di presidiare una soglia di razionalità del voto, assumendo che il referendum non possa essere abbandonato alla suggestione, all'equivoco o alla semplificazione propagandistica; tuttavia, il punto dirimente, sul piano teorico, è che la medesima motivazione contiene già in sé la chiave della critica, perché, nel mentre insiste sull'esigenza di chiarezza del quesito e, in filigrana, sul rischio che l'abrogazione venga percepita come un voto "contro" l'autonomia differenziata e, quindi, quasi "contro" la Costituzione, afferma contestualmente che

⁴³ Cfr. S. PARISI, *Indipendenza, specialità e asimmetria, requiem per il regionalismo collaborativo?*, in F. ABBONDANTE – S. PARISI – S. PRISCO (a cura di), *Ritornano le piccole Patrie? Autodeterminazione territoriale, Secessioni, Referendum*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020, p. 286.

⁴⁴ Cfr. E. SANTORELLI, *L'inammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata e il paternalismo costituzionale*, in *Consulta Online*, n. 1/2025, pp. 375-392.

⁴⁵ A riguardo L. PASQUI, *L'autonomia differenziata di nuovo alla prova della Corte costituzionale*, in *Rivista Diritto Antidiscriminatorio*, n. 5/2025, pp. 468-479.

⁴⁶ Così A. FRANCESCANGELI, *L'inammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata. Tutto chiaro?*, in *Voci Costituzionali*, 24 febbraio 2025.

non è predicabile alcuna necessità costituzionale della legge attuativa, escludendo che essa goda di uno statuto di indisponibilità proprio delle leggi costituzionalmente vincolate o costituzionalmente necessarie⁴⁷. È un passaggio che, se assunto fino in fondo, disinnesci la possibile trasfigurazione dell'oggetto: abrogare una legge ordinaria, per quanto "di sistema" e politicamente identitaria, non equivale ad abrogare la disposizione costituzionale che quella legge intende attuare, né può essere presentato come una deliberazione "sulla" Costituzione. La norma costituzionale, infatti, resta intatta, continua a vivere nel suo rango e nella sua efficacia e ciò che viene eventualmente colpito è soltanto un tentativo storico-contingente di organizzare la procedura, di disegnare una grammatica legislativa del regionalismo differenziato, di presidiare (o non presidiare) le condizioni e i limiti di un processo attuativo. Proprio per questo, l'idea della "traslazione" dell'oggetto, dal piano legislativo al piano costituzionale, rischia di diventare una costruzione concettuale impropria: confonde l'effetto politico del referendum (che può certamente assumere valenza di indirizzo e di giudizio pubblico complessivo) con la sua natura giuridica (che rimane l'abrogazione di una legge ordinaria) e, così facendo, finisce per insinuare una immunità di fatto della legge attuativa non già perché essa sia costituzionalmente necessaria, ma perché la sua abrogazione verrebbe letta, nella dinamica discorsiva e mediatica, come un attacco al principio costituzionale. Ne deriverebbe un esito sistematicamente pericoloso: la disponibilità delle leggi al vaglio popolare verrebbe compressa non per ragioni di diritto, quanto per ragioni di "percezione" e la percezione, per definizione, è variabile, dipendente dal contesto, dai *frame* politici, dalla conflittualità sociale, cioè da tutto ciò che il diritto costituzionale dovrebbe governare senza lasciarsene governare.

Sotto questo profilo, la pronuncia sembra introdurre, più che un limite, una sorta di "soglia di ammissibilità culturale" del referendum, come se la complessità o la stratificazione del tessuto normativo potessero, di per sé, degradare la qualità democratica del voto fino a renderlo costituzionalmente intollerabile. Ora, una simile impostazione, se generalizzata, finirebbe per colpire proprio i campi nei quali la democrazia diretta svolge, e storicamente ha svolto, la funzione di controcanto alla democrazia rappresentativa⁴⁸: non già per sostituirla, bensì per ricordarle che l'indirizzo politico non è monopolio delle maggioranze parlamentari e che l'ordinamento, quando consegna al popolo un potere abrogativo, non lo fa per riservarlo alle leggi "facili", bensì per consentire un giudizio anche sulle leggi "difficili", a condizione che il quesito non sia manipolativo, non sia ingannevole, non sia intrinsecamente contraddittorio⁴⁹. Qui la difficoltà non sembra essere tanto nella natura del quesito, quanto nel fatto che, dopo l'intervento della Corte con la sentenza n. 192/2024, l'oggetto non coinciderebbe più con il testo originario, bensì con un residuo normativo. Tuttavia, proprio questo argomento apre una seconda aporia, più delicata sul versante filosofico della forma di Stato: l'opacità del quesito viene fatta discendere in larga misura

⁴⁷ Si veda, in merito, il punto 6.3 del *cons. in dir.* della sentenza n. 10/2025 della Corte costituzionale.

⁴⁸ Cfr. F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Roma, Carocci Editore, 2019, pp. 46-52.

⁴⁹ Sui requisiti del quesito referendario si rimanda al lavoro monografico di A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 167-179. Si veda, inoltre, L. IMARISIO – A. MASTROMARINO, *Il rilievo giuridico dell'intenzione dei proponenti del referendum abrogativo*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 133-179.

dall'assetto "residuo" prodotto dall'intervento della Corte stessa sulla legge, sicché si profila un paradosso istituzionale nel quale l'azione di controllo di costituzionalità, pur fisiologica e doverosa, finisce per innalzare il costo democratico dell'accesso al referendum, traducendosi in una sorta di auto-neutralizzazione indiretta del controllo popolare. Se ciò fosse elevato a regola, si creerebbe un circuito nel quale il sindacato costituzionale, incidendo sul testo legislativo, renderebbe più ardua o impraticabile la verifica referendaria: un esito che, al di là delle intenzioni, potrebbe alterare l'equilibrio tra i poteri e la dialettica tra rappresentanza e partecipazione, perché trasformerebbe la complessità sopravvenuta, anziché in un oggetto da governare mediante informazione pubblica, trasparenza istituzionale e responsabilità della campagna referendaria, in una ragione impeditiva dell'esercizio del diritto politico. Ed è proprio qui che si colloca l'obiezione più lineare emergente dalla motivazione della sentenza n. 10/2025: l'eventuale riduzione della legge, per effetto di pronunce caducatorie, non altera qualitativamente l'oggetto del referendum, semmai lo restringe quantitativamente. L'abrogazione resta pur sempre abrogazione della legge⁵⁰, non avvenendo alcuna metamorfosi del quesito in giudizio sulla norma costituzionale⁵¹, dal momento che il rango dell'art. 116, comma 3, Cost. non è toccato e la sua permanenza garantisce che il legislatore possa, in futuro, ripresentare un diverso modello attuativo. Se, dunque, la legge è stata ridotta di contenuto, la domanda referendaria non muta di natura ma si restringe nel campo: non vi è conversione qualitativa della domanda, bensì riduzione quantitativa dell'oggetto. In questa prospettiva, la difficoltà di ricostruire il "nucleo residuo", per quanto reale, non sembra sufficiente, da sola, a giustificare un giudizio di inammissibilità tanto severo⁵², perché trasforma una garanzia di libertà del voto in un filtro⁵³ iper-selettivo e finisce per comprimere proprio quella funzione di controllo politico e di semplificazione decisionale che l'art. 75 Cost. preserva come componente essenziale del circuito democratico. In altre parole, il punto non è negare che il voto popolare richieda intellegibilità: è ricordare che l'intellegibilità richiesta dall'ordinamento non è la trasparenza "perfetta" del tecnico, bensì la comprensibilità ragionevole del cittadino, costruita attraverso i canali democratici della discussione pubblica⁵⁴; e proprio perché la Corte esclude che la legge n. 86/2024 sia costituzionalmente necessaria, l'effetto sistemico della sentenza n. 10/2025 rischia di essere, contro le sue stesse premesse, quello di avvicinare la legge attuativa a una condizione di sostanziale indisponibilità, fondata non su un vincolo costituzionale, ma su una valutazione di

⁵⁰ Cfr. A. M. SANDULLI, voce *Fonti del diritto*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, Utet, 1961, vol. VII, p. 524 e ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale, L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative. La Corte costituzionale)*, vol. II, Padova, Cedam, 1978; F. SORRENTINO, *Effetti dell'abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 4/1971, p. 31 ess.

⁵¹ Sul rapporto tra referendum e giudizio costituzionale ancora attualissime sono le considerazioni di A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1994.

⁵² Interessanti sono le riflessioni di A. PUGIOTTO, *È ancora ammissibile un referendum abrogativo totale?*, in *Quad. cost.*, n. 3/2005, pp. 549-569.

⁵³ In questa direzione F. MEDICO, *Dalla "riserva di sovranità" alla "riserva" della Corte costituzionale? Riflessioni sulla tornata referendaria del 2025*, in *Quad. cost.*, n. 2/2025, pp. 379-403.

⁵⁴ Cfr. M. LUCIANI, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà del voto e rispetto del principio rappresentativo*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Atti del seminario (Roma 05-06 luglio 1996), Milano, Giuffrè, 1998, pp. 75-89.

opportunità circa il modo in cui il corpo elettorale potrebbe percepire e “significare” l’oggetto della consultazione. Con ciò la tutela del voto consapevole viene spinta sino al punto di divenire tutela dell’ordinamento contro il voto: e questa è, in ultima analisi, la ragione per cui la motivazione non convince, pur muovendo da una preoccupazione comprensibile, perché scambia il rischio della politicizzazione del referendum, che è fisiologico e talora salutare, con un vizio di legittimità della domanda e finisce per irrigidire, anziché illuminare, il rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta.

5. L’art. 116, comma 3, della Costituzione è funzionale per conferire alle Regioni ordinarie maggiore autonomia? Una riflessione teoretica conclusiva.

Nei paragrafi precedenti abbiamo letto l’art. 116, comma 3, della Costituzione come categoria del diritto positivo, ricostruendone la grammatica procedurale e la pretesa funzionalità ordinamentale. Eppure, l’istituto del c.d. regionalismo differenziato, considerato nella sua effettività, non consente di parlare né di un incremento lineare dell’autonomia, né di un esito coerente sul piano dell’assetto delle competenze. Il meccanismo del conferimento di “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*”, pur nella solennità dell’intesa e della legge statale a maggioranza assoluta, non produce un ampliamento organico dell’autogoverno regionale, poiché opera per innesti selettivi e per trasferimenti puntuali, legati a singole materie o a porzioni di materia, come peraltro precisato dalla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale. L’autonomia che ne deriva assume una fisionomia parcellizzata, segmentata, costitutivamente esposta a raccordi e condizionamenti tali da renderla, prima ancora che teoreticamente derivata, anche positivamente ipotecata. L’ipoteca decisiva non risiede nella negoziabilità del procedimento, bensì nell’opera di riscrittura sistematica compiuta dal giudice delle leggi dopo la riforma del Titolo V nel 2001, attraverso una giurisprudenza che, dovendo rendere governabile un riparto intrinsecamente poroso e conflittuale, ha ricondotto ampi spazi di legislazione e di amministrazione entro paradigmi di unità sostanziale, mediante l’enucleazione di materie “trasversali”, l’espansione funzionale delle competenze esclusive statali, la valorizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la torsione della sussidiarietà in chiave di riaccentramento e, più in generale, la costruzione di criteri di prevalenza e di intreccio capaci di sottrarre molte delle materie potenzialmente “trattabili” ex art. 116, comma 3, Cost. alla disponibilità effettiva del legislatore regionale. Tale giurisprudenza, lungi dall’essere un accessorio interpretativo, costituisce oggi una trama strutturale dell’ordinamento, perché definisce *ex post* la fisionomia reale delle competenze e, con essa, la misura concreta dell’autonomia, cosicché il conferimento di “*forme e condizioni*” opera su un campo già ridisegnato in senso unitario, rendendo l’autonomia differenziata meno un’espansione e più una redistribuzione controllata di spazi residui⁵⁵, spesso subordinati alla continuità di interessi nazionali ritenuti prevalenti e ai crite-

⁵⁵ L’esatto opposto di quanto indicato da M. S. GIANNINI, voce *Autonomia. Teoria generale e Diritto Pubblico*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 356-366 ove l’autonomia è tratta come nozione relazionale, distinta dall’indipendenza e dalla sovranità.

ri di coordinamento imposti dalla stessa architettura costituzionale così come stabilizzata dalla Corte. In questa luce, l'autonomia differenziata incontra un duplice limite positivo che merita di essere detto senza attenuazioni: da un lato, la frammentazione dell'oggetto produce un'autonomia non sistemica, priva di un disegno complessivo e, quindi, incline a generare asimmetrie non ordinate⁵⁶, con responsabilità politiche e amministrative che si sfilacciano lungo catene decisionali opache, dall'altro lato, l'ipoteca giurisprudenziale e la densità dei vincoli di coordinamento fanno sì che l'autonomia si presenti come titolo ampliato e insieme come potere sostanzialmente condizionato, con margini che, proprio perché settoriali, risultano più vulnerabili alla cogenza delle competenze trasversali e alla disciplina unitaria dei diritti, delle prestazioni essenziali e dei grandi interessi ordinamentali. Ne consegue che l'istituto, anche restando rigorosamente all'interno della logica del diritto positivo, non si lascia descrivere come "rafforzamento" dell'autonomia, poiché esso può produrre una autonomia più minuta e più dipendente, cioè una autonomia per segmenti che non diventa architettura e che, in quanto tale, rischia di crescere in complessità senza crescere in capacità effettiva di autogoverno. Il pericolo è quello di un "regionalismo solipsista"⁵⁷ che, in assenza di strumenti cooperativi, corre il rischio di annichilire il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost. In questo senso il freno dei principi dell'art. 119 Cost., al cui rispetto è subordinata la procedura dell'art. 116, comma 3, Cost., ed i criteri di delimitazione delle materie della giurisprudenza costituzionale successiva al 2001 possono fungere da "controlimite" per scelte che possono innescare meccanismi centrifughi con ripercussioni sulla tenuta dell'unità ed indissolubilità della Repubblica *ex* art. 5 Cost.

La critica teoretica, a questo punto, non interviene come sovrappiù speculativo, poiché la fragilità dell'esito positivo rinvia alla struttura concettuale che la sostiene. Anche prescindendo dalle formule dottrinali più ardite che, in relazione al rapporto Stato-Regioni-autonomie locali territoriali, parlano di "sovranità diffusa" o di "volto interno" della sovranità⁵⁸, il nodo resta intatto, perché la sovranità, nel suo significato moderno, è costruita come *plenitudo potestatis* e *potestas superiore non recognoscens*, vale a dire come pienezza ultima del comando e competenza delle competenze e, dunque, come potere che determina la misura delle attribuzioni e l'orizzonte della loro validità. In questo quadro, ciò che può essere articolato è l'esercizio del potere, non la qualità sovrana del potere e la differenziazione, anche quando intensificata, non oltrepassa la soglia della competenza derivata. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 365 del 2007⁵⁹, ha reso particolarmente trasparente tale discriminazione, escludendo che l'autonomia regionale possa essere trasfigu-

⁵⁶ Cfr. E. CATELANI, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, in *Rivista A.I.C.*, n. 3/2023.

⁵⁷ Così A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, n. 3/2017, p. 327.

⁵⁸ Così G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, p. 277 e ss.

⁵⁹ Si rinvia alle note dottrinali di P. CARETTI, *La "sovranità" regionale come illusorio succedaneo di una "specialità" perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni*, n. 1/2008, pp. 219-226; O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sent. n. 365/2007*, in *Le Regioni*, n. 1/2008, pp. 227-238. La sent. n. 365/2007 pare discostarsi dall'orientamento espresso dalla Corte nella sent. n. 106/2002, nella quale, in riferimento alla sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost., si era sostenuto che essa non tollera di essere pensata come realtà "insediabile" in un luogo o sede dell'organizzazione costituzionale, quasi potesse ivi trovare compimento ed esaurimento.

rata in sovranità, riaffermando la netta distinzione tra livello sovrano statale e livello autonomistico regionale e chiarendo che la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di funzioni attribuite alle Regioni. Il punto teorico è che la sovranità, essendo il fondamento della misura delle competenze, non può diventare oggetto di competenza. Pertanto, la retorica di una sovranità disseminata nei livelli territoriali, anche quando nasce dall'intuizione sociologica della pluralità dei luoghi decisionali, non regge al vaglio concettuale, poiché un potere ultimo, se è davvero ultimo, non ammette pluralità di ultimazioni all'interno del medesimo ordine giuridico.

L'adozione di una impostazione classica del diritto, radicata nella linea aristotelico tomista e assunta come teoria razionale della giuridicità, consente di comprendere per quale ragione tale esito non sia soltanto una conseguenza tecnica del modello di Stato, bensì il sintomo di una torsione più profonda, propria del paradigma moderno, nel quale il giuridico tende a coincidere con la decisione e la decisione tende a presentarsi come misura di se stessa. L'impostazione classica resiste alle obiezioni consuete perché distingue con rigore tra principi e determinazioni, tra giustizia come misura e tecniche della sua attuazione, tra ordine della ragione pratica e contingenza delle soluzioni organizzative, riconoscendo che l'unità politica non è l'assoluto autosufficiente del comando, bensì unità teleologica ordinata al *bonum commune*⁶⁰, capace di articolare differenze senza convertirle in pretese originarie concorrenti. In tale quadro, l'autonomia non coincide con l'accrescimento del potere di porre norme in forza di un conferimento, coincide con la possibilità di ordinare una sfera di vita secondo giustizia, nella quale il diritto positivo riconosce e coordina realtà sociali non create *ex nihilo* dal potere e nella quale l'autorità è misurata dalla priorità del giusto sul volere⁶¹. Il paradigma moderno della sovranità, al contrario, proprio perché si definisce come pienezza ultima del comando, tende a trasformare ogni autonomia in derivazione, ogni differenza in attribuzione, ogni pluralità in esercizio decentrato di un comando che resta uno⁶², così che l'autonomia differenziata, soprattutto quando si riduce a trasferimento di frammenti competenziali già circondati e riscritti dalla giurisprudenza costituzionale, non riesce a produrre neppure un'autonomia positiva piena e coerente, e, sul piano teorico, non può in alcun caso valere come autonomia forte. L'esito complessivo è un istituto che intensifica la complessità senza restituire organicità, che promette differenziazione senza garantire capacità e che, proprio perché si colloca nel crocevia tra riparto delle competenze e unità sostanziale dei diritti, mostra come la questione decisiva non sia l'espansione di spazi funzionali, bensì la misura del giusto⁶³ che governa l'unità e la differenza, misura che nessun conferimento procedurale può produrre da solo, e che soltanto una ragione pratica ordinata al bene comune può custodire.

⁶⁰ In questa direzione D. CASTELLANO, *Politica. Parole chiave*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 53-64.

⁶¹ Cfr. R. DI MARCO, *Autodeterminazione e diritto*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, pp. 97-268; M. AYUSO, *Lo Stato nel suo labirinto. Le trasformazioni della politica contemporanea*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2024; G. TURCO, *Costituzione e tradizione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014.

⁶² Si veda, in merito, M. AYUSO, *Costituzione. Il problema e i problemi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 71-80.

⁶³ Cfr. D. CASTELLANO, *Del diritto e della legge. Oltre la legalità della Modernità e il diritto come "pretesa" della Postmodernità*, Napoli, Edizioni, Scientifiche Italiane, 2019, pp. 35-43.

Titolo [En]: Differentiated autonomy: selected constitutional problems.

Parole chiave [It]: regionalismo differenziato; intesa; legge di autonomia negoziata; materie; abrogazione.

Parole chiave [En]: differentiated regionalism; agreement; negotiated autonomy statute; subject matters; repeal.

Abstract [It]: Il contributo esamina l'art. 116, comma 3, Cost. come snodo in cui si manifesta la tensione tra unità della Repubblica e differenziazione territoriale, mettendo a fuoco quattro profili: (i) natura giuridica dell'"intesa" e suo rapporto con la legge di autonomia differenziata; (ii) funzione e limiti della legge statale 24 giugno 2024, n. 86 (c.d. "Calderoli") alla luce della sent. n. 192/2024 della Corte costituzionale; (iii) questione della possibile abrogazione della legge attuativa dopo la sent. n. 10/2025, con critica alla costruzione dell'inammissibilità referendaria fondata sull'opacità del quesito; (iv) valutazione teorica sulla reale idoneità del meccanismo a "rafforzare" l'autonomia regionale. L'argomento centrale è che l'autonomia differenziata non costituisce un diritto soggettivo regionale, ma un esito eventuale e costituzionalmente condizionato, la cui legittimità dipende dalla garanzia uniforme dei diritti, dai LEP e dalla solidarietà interterritoriale. Si sostiene, inoltre, che una lettura che vincoli il Parlamento all'intesa rischia di alterare la forma di governo, spostando il baricentro decisionale verso l'Esecutivo. In chiusura, l'analisi mostra come la frammentazione per "funzioni" e l'ipoteca della giurisprudenza post-2001 possano accrescere la complessità senza produrre un'autonomia effettivamente organica, richiamando una cornice teorica ispirata alla tradizione aristotelico-tomista come criterio di misura tra differenza e bene comune.

Abstract [En]: This paper analyses Article 116 (3) of the Italian Constitution as a key site where the internal tension between the unity of the Republic and territorial differentiation emerges. It focuses on four issues: (i) the legal nature of the "intesa" and its relationship with the implementing statute on differentiated autonomy; (ii) the scope and limits of State Law No. 86/2024 ("Calderoli") in light of Constitutional Court decision No. 192/2024; (iii) the question of whether the implementing law may be repealed after decision No. 10/2025, including a critique of the reasoning used to declare the referendum inadmissible on the ground of an allegedly opaque residual object; and (iv) a theoretical assessment of whether Article 116 (3) is genuinely fit to enhance ordinary Regions' autonomy. The core claim is that differentiated autonomy is not a regional subjective right but a constitutionally conditioned possibility, whose legitimacy depends on the uniform guarantee of rights, effective LEPs (essential levels of performance), and inter-territorial solidarity. The paper further argues that construing the intesa as substantively binding on Parliament risks distorting the form of government by shifting the decision-making centre toward the Executive. The conclusion maintains that a function-by-function transfer, together with the post-2001 constitutional jurisprudence reshaping competences, may increase complexity without yielding a coherent and effective autonomy, and it frames the issue within an Aristotelian-Thomistic perspective as a normative measure between differentiation and the common good.