



Fascicolo n°. 2/2026
Data di pubblicazione: 24/04/2026

Autore: Matteo Milanesi*

**L'oggetto del regionalismo differenziato alla luce della sent. 192/2024
Attorno alla nozione di «[u]lteriori forme e condizioni particolari di auto-
nomia, concernenti le materie» ex art. 116, co. 3 Cost.****

Sommario: 1. Introduzione. Scopo del lavoro. – 2. Il regionalismo differenziato tra fonda-
mento teorico e tentativi di attuazione. – 3. L'oggetto della devoluzione. – 4. Segue.
L'estensione degli ambiti materiali di differenziazione. – 4.1. La locuzione «forme e con-
dizioni [...] di autonomia, concernenti le materie». – 4.1.1. L'interpretazione letterale. –
4.1.2. L'intenzione del legislatore. – 4.1.3. La prassi e il D.D.L. Calderoli. – 4.1.4. La deci-
sione della Corte. – 4.2. Gli aggettivi «ulteriori» e «particolari». – 4.2.1. Particolarità attri-
buitiva e specificità della funzione: la peculiarità territoriale come motivazione. – 4.2.2.
Conseguenza. La differenziazione particolarmente motivata esclude la devoluzione di
ambiti materiali a-specifici. – 5. Segue. La loro natura. – 6. Segue. Le materie a cui si rife-
riscono. – 6.1. Materie di potestà concorrente. – 6.2. Materie di potestà esclusiva. – 6.3.
Materie di potestà residuale. – 6.4. Le materie difficilmente differenziabili (e la questione
dei «limiti di contenuto»). Un possibile ruolo per principi generali e norme fondamentali
delle riforme economico-sociali? – 7. Conclusioni. L'attuazione dell'art. 116, co. 3 come
strada in salita e la conseguente necessità di un'attuazione strategica. – 8. *Post scriptum*. Le
preintese del 2025 come banco di prova.

* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

** Il lavoro nasce nell'ambito di un periodo di ricerca svolto, quale *visiting scientist*, presso l'Istituto di Studi Federali Comparati dell'EURAC di Bozen-Bolzano. I risultati preliminari della ricerca sono stati presentati in un *in-house seminar* tenutosi il 7 luglio 2025 presso lo stesso Istituto. Ringrazio il Prof. Avv. Francesco Palermo e tutti i colleghi dell'EURAC per l'opportunità.

1. Introduzione. Scopo del lavoro

Le recenti vicende concernenti il novellato art. 116, co. 3 della Carta hanno riportato il tema del regionalismo differenziato al centro del dibattito. Il perfezionamento della legge Calderoli (L. 86/2024), concepita come disciplina di generale attuazione, e i successivi tentativi di smantellare la stessa si pongono invero come tasselli ulteriori nell'intricata storia della norma di cui sopra, da sempre vista con un certo sospetto da parte della dottrina.

Molti dei dubbi sollevati dalla letteratura hanno, in effetti, trovato riscontro nella sent. 192/2024, la quale – a fronte dell'iniziativa processuale di quattro Regioni – ha avuto modo di prendere posizione su più versanti della normativa, censurandone aspetti di sicuro rilievo. La riscrittura giudiziale della L. 86 pare dunque imporre il forzoso ripensamento di istituti sul presupposto dei quali la stessa disciplina d'attuazione è stata strutturata.

Pur consapevole dei numerosi profili che tanto il provvedimento quanto la (parzialmente) censurata legge sollevano, il presente lavoro vuole porre un *focus* specifico sull'*oggetto* stesso della differenziazione. In tal senso, ci si domanderà quale estensione esso abbia, quali tipologie di competenze investa, a quali delle materie di cui all'art. 117 si riferisca e con quali limiti lo faccia¹.

Infatti, se l'articolato mirava ad obiettivi non privi di una certa ambizione in ordine a ciascuno dei precisati profili, la Corte – con la propria attività demolitoria e interpretativa – sembra aver grandemente ridimensionato gli stessi. Tale dinamica suscita osservazioni di ordine sistematico, che verranno svolte nel prosieguo.

2. Il regionalismo differenziato tra fondamento teorico e tentativi di attuazione

Prima di entrare nel merito degli evocati profili, risulta opportuno svolgere una breve introduzione teorico-generale e giuridico-positiva dell'istituto dell'autonomia differenziata di cui all'art. 116, co. 3 Cost.², introdotto con la riforma del Titolo V³. Esso si colloca, come noto, nell'ambito

¹ Questi temi sono stati variamente affrontati dalla dottrina, spesso in modo frammentato; di ciò si darà conto nelle note bibliografiche. Si segnala tuttavia, sin da ora, il rilievo di due indagini organiche che hanno inteso affrontare, nello specifico, il dubbio concernente l'oggetto, su cui anche questo scritto intende focalizzarsi: G. AMATO *et al.*, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo, paper* disponibile in www.astrid.it, 2023, spec. il primo paragrafo, dal titolo «L'oggetto dell'autonomia differenziata: le "forme e condizioni particolari di autonomia"», 14-16; A. FORMISANO, *Il regionalismo differenziato nel quadro del modello costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2025, spec. il capitolo II, denominato «Le competenze trasferibili», 121-206.

² Vastissima la letteratura in materia, che si è oltretutto ampliata negli ultimi anni, in coerenza con le vicende dell'attualità. Pur rinviando a tutte le note seguenti, possono citarsi sin da ora alcuni contributi. Anzitutto, i commentari: A. MORELLI, *Articolo 116*, in F. Clementi – L. Cuocolo – F. Rosa – G. E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, II, 325-331; F. BENELLI, *Art. 116*, in S. Bartole – R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 2008, 1040-1043; A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Art. 116 Cost.*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Costituzione commentata on line*, agg. al 22 novembre 2024, disponibile su www.onelegale.wolterskluwer.it. Inoltre, la voce enciclopedica di A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in *Digesto online*, 2021 e il più risalente saggio di A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116*,

della più ampia revisione del regionalismo italiano e incide in senso derogatorio rispetto al generale criterio di riparto per materie delineato dalla Carta per le Regioni a statuto ordinario, prevedendo testualmente che «[u]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni», diverse da quelle ad autonomia speciale e con esclusione delle Province autonome⁴.

In tali termini, la Carta consente – stante l'idea che le autonomie possano essere strutturate in modo diversificato e plurale⁵ – che alle Regioni siano attribuiti poteri ulteriori, sulla base della lo-

comma 3, della Costituzione, in *Federalismo Fiscale*, 2007, 1, 139-190. Per un'ulteriore ricostruzione di stampo teorico-generale può essere consultato V. BALDINI, *Il regionalismo differenziato: un pericolo per l'unità dello Stato? Profili teorici e di diritto positivo*, in *Dirittifondamentali.it*, 2019, 2, 1-18. Si vedano anche: P. Logroscino – A. M. Nico – N. Pignatelli – R. G. Rodio – V. Tondi della Mura (a cura di), *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze. Atti del Seminario di Bari. 1 dicembre 2023*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024; S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. Tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in E. Bettinelli – F. Rigano (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del Seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, 313-335.

³ Anche sul tema della riforma in generale, come intuibile, la letteratura è copiosa; si possono consultare quantomeno: E. Bettinelli – F. Rigano (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del Seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, cit.; C. Bottari (a cura di), *La riforma del titolo V, parte II, della costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003; A. Ferrara – L. R. Sciumbata (a cura di), *La Riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Atti del Seminario*, Roma, 29 settembre 2000, Milano, Giuffrè, 2001; S. Mangiameli (a cura di), *Letture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, Giappichelli, 2011. Per letture organiche: E. MALFATTI, *Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, in Aa.Vv., *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, Bologna, Zanichelli, 2006, 263-396.

⁴ In realtà, il tema, controverso, è stato risolto solamente con la sentenza 192/2024. Prima di questa, la dottrina era divisa. In particolare, da un lato, vi era chi ammetteva la possibilità di differenziazione anche per Regioni a statuto speciale e Province autonome, come, autorevolmente, G. PASTORI (*La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, 3, 494), il quale argomentava in questo senso valorizzando la clausola di cui all'art. 10 della L. cost. 3/2001, secondo cui: «[s]ino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.» E chi, dall'altro lato, la negava; cfr., altrettanto autorevolmente, tra gli altri, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 156 ss. Per G. MOBILIO, allo stato, sarebbe soprattutto il tenore testuale dell'art. 116, co. 3 ad ostare all'estensione della differenziazione alle autonomie speciali (*Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, in *Gruppo di Pisa*, 2020, 3, 233 ss.). Sui rapporti tra differenziazione e specialità cfr. anche F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, 2019, 15, spec. 6-8.

⁵ Sul tema si legga A. RUGGERI: «[c]he il termine “autonomia”, nel suo riferimento all'esperienza regionale, vada declinato al plurale può dirsi ormai provato non soltanto in relazione alle Regioni speciali, ciascuna delle quali è – come si sa – dotata di un regime suo proprio, ma anche con riguardo a quelle di diritto comune che, pur essendo destinatarie di un regime appunto comune, hanno fatto (e seguitano a fare) usi seppur in parte peculiari degli strumenti di cui sono dotate, di cui si ha conferma tanto sul terreno della normazione quanto su quello dell'amministrazione» (*L'autonomia regionale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 2024, 1, 185).

gica del decentramento, che ha fondamento costituzionale⁶. Trattasi di una scelta evidentemente opzionale⁷, rimessa all'iniziativa politico-amministrativa delle Regioni interessate.

L'istituto attraverso il quale si opera è, come accennato, quello della deroga, posto che è proprio in virtù della eccezione all'ordinario riparto delle competenze articolato dalla Carta che l'ulteriore *quid* di competenze può essere riconosciuto agli assetti territoriali. In particolare, viene in rilievo un «meccanismo di decostituzionalizzazione formale»⁸, essendo rimessa nient'altro che ad una legge ordinaria (sia pure rinforzata) la disciplina delle ulteriori forme e condizioni di autonomia.

Come già evidenziato, la sola previsione della possibilità di attivare siffatti percorsi ha dato adito a scontri ideologici e financo ad eccessi⁹ da parte delle forze politiche e della stessa letteratura scientifica. Da un lato, si è infatti pensato che attraverso la possibilità di accedere alla differenziazione si potesse realizzare un'autonomia speciale propriamente detta¹⁰ (con il correlativo trattamento del c.d. «residuo fiscale»¹¹); dall'altro, si è argomentato in favore di una sostanziale impraticabilità dell'istituto in esame, «quasi che se ne dovesse dare una sorta di discutibile interpretazione materialmente abrogante»¹².

L'asprezza dello scontro ha così rievocato gli spettri dell'incompatibilità tra regionalismo e questione meridionale, affrontata a suo tempo in Assemblea costituente¹³. Sulla scorta di queste

⁶ Così G. M. SALERNO, *L'autonomia differenziata nell'evoluzione del regionalismo: da problema a prospettiva costituzionale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2023, 4, 980.

⁷ Lo osserva M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 2019, 6, 9.

⁸ Così P. PILUSO, *L'art. 116, comma 3: una dubbio "rottura facoltizzata" della Costituzione?*, in *Consulta online*, 2024, 2, 964. Per S. AGOSTA, trattasi di uno degli «assi portanti» della riforma (*op. cit.*, 319 ss.).

⁹ In questi termini F. CORTESE, *Il regionalismo differenziato: sì, ma non così*, in *Il Mulino*, 2024, 3, 69 ss.

¹⁰ Secondo una tesi, l'autonomia differenziata sarebbe proprio funzionale al prospettico superamento della differenza intercorrente tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale. Si legga, a tal riguardo, L. MICHELOTTI, secondo cui «la clausola di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. può essere letta come punto di partenza per un percorso che è diretto a riconoscere forme e condizioni differenziate di specialità a tutte le Regioni e che, parallelamente, farà scemare la ragion d'essere della "specialità regionale storica"». (*A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, 2012, 1-2, 149). In termini simili T. CERRUTI, secondo la quale il regionalismo differenziato offre «validi spunti» al legislatore della revisione costituzionale in termini di smussamento delle autonomie speciali, essendosi attenuate le ragioni storiche della loro esistenza (*Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in *Diritti regionali*, 2019, 2, 26).

¹¹ In tema, D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2019, 1, 337-338.

¹² F. CORTESE, *Il regionalismo differenziato: sì, ma non così*, cit., 69 ss.

¹³ Lo ricorda D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, cit., 329-330. Interessante, a questo riguardo, lo scontro avutosi nella seduta dell'Assemblea costituente del 4 giugno 1947; *ivi* emergono asserzioni, come quella dell'On. Preziosi, del seguente tenore: «voi mettetevi in contrasto Province contro Province, mettetevi in contrasto interessi di alcune Regioni contro interessi di altre Regioni, mettetevi in essere quella scarsità di altruismo, che purtroppo esiste al fondo di tutte le cose umane, per cui una Regione più ricca non vorrà provvedere alla Regione più povera». Asserzioni a cui si contrappongono, chiaramente, quelle dei favorevoli ad un ruolo più attivo delle Regioni; in questi termini l'On. Medi: «quando ci troviamo di fronte a certi fenomeni e a certi spaventi di gente che qui dentro si è terrorizzata del regionalismo perché teme che sia compromessa l'unità della nostra terra, ci vien fatto di dire: amici miei, volete fare dell'Italia un blocco di cemento, od una quercia che liberamente spande le sue fronde e i suoi rami rigogliosi?». (Il dibattito è stato consultato sul sito www.nascitacostituzione.it).

idee – e sulla base dell'asserita inconciliabilità tra differenziazione e solidarietà – parte della dottrina ha così trattato di rischio di «disgregazione dello Stato»¹⁴. E, del resto, in questa prospettiva si sono indirizzate alcune delle prime rivendicazioni territoriali, rafforzate dalle iniziative referendarie del 2017¹⁵; rivendicazioni che miravano, prima di tutto, all'accennato trattenimento delle imposte riscosse sui territori, al netto di qualsiasi legame tra funzioni devolute e costi delle medesime. «Richieste irrealizzabili»¹⁶, come è stato scritto, frutto di rivendicazioni di carattere essenzialmente ideologico¹⁷.

Per la verità, queste esagerazioni – dovute soprattutto al piano politico-comunicativo delle rivendicazioni – sono andate stemperandosi nei successivi atti formali. In tal senso, basti uno sguardo alle richieste effettivamente formulate dalle Regioni¹⁸ e alla successiva stipula dei primi accordi preliminari (c.d. preintese)¹⁹, a loro volta seguiti dalle correlative bozze di intesa²⁰, per ac-

¹⁴ A. VERNATA, *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, 1, 24.

¹⁵ Sulla vicenda: A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 2017, 3, 321-327; A. BONOMI, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in *Dirittifondamentali.it*, 2017, 2, 1-17; D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in *Dirittifondamentali.it*, 2019, 1, 5 ss.; G. BOGGERO, *Il referendum come "motore" della differenziazione*, in *Diritti regionali*, 2019, 2, 1-44.

¹⁶ A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Art. 116 Cost.*, cit.

¹⁷ Secondo F. PALLANTE, sussiste una «distinzione tra uso ideologico e uso politico delle opportunità offerte dall'art. 116, co. 3, Cost. Il primo – uso ideologico – sarebbe l'atteggiamento astrattamente imputabile alla Regione che, a prescindere dalla valutazione di merito delle sue effettive esigenze di differenziazione, si risolveva a rivendicare tutte le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" riconducibili alla fattispecie normativa astratta per il solo fatto che sono previste dalla fattispecie normativa astratta.» (*Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 2019, 20, 4). Può forse ascrivere alla differenziazione ideologica anche la categoria delle richieste irrealizzabili. La cura delle modalità attuative della norma in commento sarebbe peraltro centrale, a mente di alcuni, per «tramutare il processo di differenziazione [...] in un'opportunità di sviluppo per l'intero Paese, anziché nel pericolo di una frammentazione rancorosa della coesione nazionale.» (V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale. Prime note*, in *Italian papers on federalism*, 2019, 2, 9).

¹⁸ Per la Regione Lombardia il riferimento è alla Risoluzione 97 (*Iniziativa per l'attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*), deliberata dal Consiglio in data 7/11/2017; quanto al Veneto, si vedano tanto il progetto di legge statale n. 43 della IX Consilia-tura (*Iniziativa regionale contenente, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge regionale 19 giugno 2014, n. 15, percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*), approvato con deliberazione del Consiglio n. 155 del 15/11/2017 (consultabile sul BUR n. 113 del 20/11/2017, come allegato alla delibera) quanto il correlativo ordine del giorno, approvato con deliberazione del Consiglio n. 154 del 15/11/2017 (reperibile sul medesimo BUR); in ordine all'Emilia-Romagna, si rinvia alla Risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 5321 del 3/10/2017 (*Avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione*).

¹⁹ Gli accordi del 2018 tra lo Stato e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto sono pubblicati sul sito www.autonomia.gov.it. Per un commento ai testi si leggano: F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, 2019, 6; A. CANDIDO, *Prove di regionalismo differenziato. La richiesta della Regione Emilia-Romagna*, in *Diritti regionali*, 2019, 3, 2-24.

²⁰ Queste sono state diffuse dal sito www.roars.it. Sulle medesime si leggano: F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 2019, 20, 2-46; V. P. GROSSI, *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un'analisi dei contenuti delle 'bozze d'intesa'*, in *Diritti regionali*, 2021, 2, 358-397.

corgersi del forte ridimensionamento delle pretese territoriali. Superfluo rammentare che i suddetti tentativi sono rimasti lettera morta.

Ciò posto, è comunque da sottolineare che i primi eccessi della politica regionale e i dubbi sulla differenziazione «*Constitution-compliant*» costituiscono solo una parte dei motivi dell'inattuazione del testo costituzionale. La dottrina²¹, interrogandosi sui medesimi, è stata in grado di delinearne molti di più: dalla ritrosia degli apparati politico-amministrativi centrali, alla volontà di assicurare uniformità agli ordinamenti regionali per il miglior adempimento degli obblighi internazionali; dalle difficoltà tecniche circa la devoluzione delle competenze alle problematiche legate al finanziamento delle funzioni, all'idea di una pregiudizialità logica dell'attuazione del federalismo fiscale.

Da qui la ritenuta opportunità²² (per taluni, necessità²³) di optare per un passaggio preliminare: la redazione di una legge generale di attuazione. Trattasi ovviamente della travagliata²⁴ L. 86/2024²⁵, recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*

²¹ Il riferimento è a: A. STERPA, *Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del "regionalismo differenziato"*, *Italian papers on federalism*, 2023, 1, 62; A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Art. 116 Cost.*, *op. cit.*, 25; L. MICHELOTTI, *op. cit.*, 103 ss.; P. CARETTI, *La sent. n. 192/2024: la Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2025, 1, 13.

²² Favorevole, per ragioni di opportunità, M. MANCINI, sia pure con qualche precisazione (*Prove tecniche di regionalismo "differenziato": considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, 2020, 22, 159 ss.). Analogamente, E. BALBONI – L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *Le Regioni*, 2011, 1, 219. Per M. BELLETTI: «abbiamo un art. 116 Cost. estremamente lacunoso, tant'è che senza una legge che disciplina la procedura di differenziazione, tutto verrebbe lasciato a un procedimento attuativo caratterizzato dalla contrattazione tra Governo e Regione interessata dalla definizione delle Intese» (*Un percorso di riflessione per un regionalismo "differenziato-cooperativo"*, Relazione al Seminario su «Il disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario"», Roma, 26 aprile 2023, in *Diritti regionali* [I Paper di Diritti regionali], 9 maggio 2023, 9).

²³ Così G. M. SALERNO, per il quale la «legge-quadro deve [...] considerarsi come una fonte non soltanto costituzionalmente opportuna, ma anche costituzionalmente necessaria proprio per consentire, per molteplici e rilevanti aspetti di ordine sia procedurale che sostanziale, l'attuazione dell'autonomia differenziata in senso coerente con il complesso di principi costituzionali che orientano l'intero sistema repubblicano» (*op. ult. cit.*, 983). In particolare, tale legge varrebbe ad evitare «un'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. per così dire disordinata, ovvero con modalità del tutto improvvisate, contingenti e non sistematiche, come invece si stava improvvidamente procedendo in passato» (*ivi*, 983 e s.). Prima ancora, in questi termini, A. MORRONE (*Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 153 ss.) e A. PIRAINO (*Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *Diritti regionali*, 2019, 2, 7 ss.). Cfr. anche G. COSTA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per una valorizzazione del ruolo del Parlamento*, in *Federalismi.it*, 2021, 9, 96 ss. All'ultimo A., peraltro, si rinvia per una esaustiva analisi di tutte le questioni concernenti il ruolo del Parlamento nel procedimento di differenziazione; per i medesimi profili si legga anche A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *Federalismi.it*, 2019, 17, 2-24.

²⁴ Per C. TUBERTINI, l'articolato è frutto di «un vero e proprio percorso ad ostacoli» (*Alle soglie dell'autonomia regionale differenziata: i capisaldi dell'unità nazionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2023, 3, 452).

²⁵ Sulla legge o sulla sua bozza si leggano: E. CAVASINO, *L'autonomia differenziata nella XIX Legislatura: ordine logico di priorità e strumenti normativi da ripensare per l'attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost.*, in *Nuove autonomie*, 2024, 1 (speciale), 191-203; G. LAURI, *Le "proposte Calderoli" sull'autonomia differenziata (e una controproposta)*, in *Osservatorio costituzionale (Osservatorio AIC)*, 2023, 3, 5-27; F. MANGANARO, *Note sul regionalismo differenziato nel disegno di legge approvato dal Senato*, in *Nuove autonomie*, 2024, 1 (speciale), 33-41; A. M. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *Diritti regionali*, 2024, 3, iv-xiv; G. STARRANTINO, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un'occasione di riforma perduta*, in *Consulta online*, 2024, 2, 861-889. Nello specifico, sui profili critici: A. APOSTOLI, *Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli: accelerazioni e rinvii oltre l'attuazione procedurale*, 9 maggio 2023, *paper* disponibile in *Diritti regionali*.

ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Tale disciplina – collocata, non senza dubbi, sul piano primario²⁶ – mira chiaramente alla più puntuale esplicitazione dei contenuti delineati dall'art. 116, co. 3 Cost. Comma, in effetti, dalla formulazione piuttosto ondivaga²⁷, che lascia molto spazio all'interpretazione in ordine a diversi aspetti. E che, per tale motivo, ben si presta ad una interposizione legislativa, in grado di regolare nel dettaglio gli aspetti relativi tanto al procedimento d'intesa postulato dalla differenziazione (e al suo seguito) quanto ai profili sostanziali attinenti agli accordi. Ciò hanno fatto (o, quantomeno, hanno tentato di fare) gli 11 articoli della Legge Calderoli, variamente dedicati, tra l'altro, all'iniziativa, all'istruttoria e all'approvazione delle intese (art. 2), alle concrete modalità di trasferimento delle funzioni (art. 4), al profilo temporale delle intese (art. 7) e al monitoraggio di queste (art. 8)²⁸.

Come già accennato, la legge, ancorché non caducata nel suo complesso²⁹, si è scontrata con più declaratorie di incostituzionalità e più interpretazioni adeguatrici³⁰, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024³¹. La sola entità del dispositivo, composto di 52 punti,

²⁶ Si legga, sul tema, P. BECCHI, *Intorno alla "legge generale di attuazione" dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2023, 3, 19-20. Riteneva necessario provvedere con legge costituzionale L. RONCHETTI, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, 1, spec. 130 ss. Così anche G. COSTA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per una valorizzazione del ruolo del Parlamento*, cit., 96 ss.

²⁷ Per F. MANGANARO, l'«art. 116 c. 3, non è un esempio di buona normazione, poiché lascia troppe gravi incertezze» (*Il regionalismo differenziato nell'attuale dibattito parlamentare*, in *Federalismi.it*, paper pubblicato il 17 aprile 2024, 3). Secondo S. AGOSTA, la formulazione linguistica impiegata risulta «abbastanza confusa ed ambigua» (*op. cit.*, 323).

²⁸ Anche questo aspetto, apparentemente meno pregnante, risulta in realtà centrale, tanto più a fronte della prevista possibilità di attivare le variazioni delle aliquote di compartecipazione definite delle intese per ragioni di finanza pubblica (in questi termini il co. 2 dell'art. 8). Con ogni evidenza, si palesa qui il ruolo che lo Stato riveste in quanto garante del buon andamento della differenziazione.

²⁹ Ipotesi che pure era stata analizzata dalla dottrina. Si era, in particolare, identificata nella disposizione la fattispecie della «rottura». Interessante peraltro notare come il termine «rottura», nel caso di specie, possa essere inteso in una doppia accezione. Da un lato, quale rinvio all'ipotesi di una norma incostituzionale contenuta nella Costituzione. Dall'altro, quale rottura dell'unità nazionale, nei termini della disgregazione. Ne tratta in quest'ultima accezione D. CROCCO, *Dal regionalismo dell'unitarietà al regionalismo differenziato. Percorsi di diritto e politica regionale*, Napoli, Jovene, 2019, 116.

³⁰ Definite da A. RUGGERI «reinterpretazioni [...] "sananti", mascherate sotto forma di una [...] rilettura costituzionalmente orientata» di alcune disposizioni della legge (*Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso... l'ignoto*, in *Diritti regionali*, 2024, 3, 858).

³¹ Fitta la dottrina formatasi a commento del provvedimento (o, addirittura, a commento del comunicato stampa che ha anticipato il dispositivo): A. RUGGERI, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta...*, cit., 857-867; L. A. MAZZAROLLI, *Sul «comunicato stampa» 14 novembre 2024 che preannuncia i contenuti della sentenza della Corte Costituzionale sulla c.d. «Legge Calderoli» n. 86/2024*, in *Ambientediritto.it*, 2024, 4; A. SAIITA, *Quale futuro per l'autonomia differenziata? La risposta è nella sentenza n. 192 del 2024*, paper disponibile su www.federalismi.it, 7 maggio 2025; P. CARETTI, *op. cit.*, 12-17; M. CARRER, *Il concetto di materia di potestà legislativa nella sentenza 192/2024: la Corte riscrive (di nuovo) il Titolo V?*, in *Queste istituzioni*, 2024, 4, 8-33; A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio"... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali*, 2025, 1, 1-29; R. CALVANO, *Una "sentenza monumento" sul regionalismo italiano (già obliata da camere distratte e ministri riottosi? (nota a Corte costituzionale, sent. n. 192 del 2024)*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2025, 1, 163-174; R. BIN, *Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine*, in *Le Regioni*, 2025, 1, 3-11; P. SANTINELLO, *Le colonne d'Ercole dell'autonomia differenziata. La Corte costituzionale interpreta l'art. 116, comma 3, Cost. in modo conforme ai principi supremi*, in *Le Regioni*, 2025, 1, 13-30; L. VIOLINI, *I livelli essenziali delle prestazioni nella sent. 192/2024 e il richiamo al lavoro istruttorio del CLEP: da dove si può ripartire?*, in *Le Regioni*, 2025, 1, 71-91; G. DONATO, *Le cancellature della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata: dalla monade al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2025, 1, 31-70; G. TARLI BARBIERI, *Il Presidente del Consiglio nella legge*

rende l'idea dell'estensione dei temi toccati dalla pronuncia e consente certamente di inquadrare la stessa come un atto di rilievo sistematico³², idoneo a ricondurre quanto prescritto dalla legge – e, a ben vedere, il sistema della differenziazione nel suo complesso – entro i crismi dell'ordinamento costituzionale. Così, può ben dirsi (e del resto già è stato fatto) che il provvedimento *de quo* risulta ascrivibile al novero delle sentenze «ortopediche»³³, ossia a quelle sentenze della Consulta che, facendo di necessità virtù, hanno storicamente contribuito a ridisegnare il Titolo V, interpretando le norme della Carta alla luce dei principi supremi.

3. L'oggetto della devoluzione

Rinviando alla letteratura citata per i tanti aspetti che non sarà possibile trattare in questa sede, occorre ora focalizzarsi sull'obiettivo ricercato da questo scritto. Come anticipato, si indagherà di seguito la questione dell'*oggetto* della differenziazione. A tal riguardo verranno certamente in soccorso tutte le esperienze ricostruite, per sommi capi, nel paragrafo precedente, posto che ciascuna di dette vicende – dai primi tentativi di intesa, alla Legge Calderoli, alla sent. 192 – ha dovuto necessariamente confrontarsi con una domanda di fondo, sostanzialmente preliminare rispetto a qualsiasi altra: in che cosa consistono concretamente le «[u]teriori forme e condizioni particolari di autonomia» a cui l'art. 116, co. 3 Cost. rinvia?

L'indagine è ardua e si presta a più livelli di approfondimento. Il primo dubbio concerne l'*estensione*. È, cioè, necessario comprendere la portata concreta delle forme e condizioni di autonomia di cui sopra: trattasi di intere materie (potenzialmente: gruppi di materie) o di elementi più ridotti rispetto a queste? Inoltre, il *quid* di competenza può essere devoluto liberamente o subordinatamente a certe condizioni?

Il secondo quesito si incentra sulla *natura* delle competenze differenziabili. Precisamente: trattasi di competenze amministrative o legislative?

Calderoli prima e dopo la sent. 192/2024, in *Le Regioni*, 2025, 1, 93-108; A. D'ATENA, *L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2024, 6, 2312-2326; G. SALERNO, *Autonomia differenziata e "ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà": prime riflessioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2024, 6, 2327-2343; G. GARDINI, *La Corte costituzionale riscrive il regionalismo differenziato, ma molte questioni restano ancora senza risposta*, in *Istituzioni del federalismo*, 2025, 1, 7-16; E. CARLONI, *Dove va il regionalismo italiano. Considerazioni su differenziazione, amministrativizzazione, sussidiarietà*, in *Istituzioni del federalismo*, 2025, 1, 19-28; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nella sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024*, in *Istituzioni del federalismo*, 2025, 1, 29-36; M. DELLA MORTE, *Istruttoria e partecipazione: alcune brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, in *Istituzioni del federalismo*, 2025, 1, 75-82; M. CAPORALE, *Stato, Regioni e Unione europea tra unitarietà ordinamentale e autonomia differenziata nello sguardo della Corte costituzionale (sent. 192/2024)*, in *Istituzioni del federalismo*, 2025, 1, 115-128; A. GIOVANARDI, *Il regionalismo differenziato dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, in *Istituzioni del federalismo*, 2025, 1, 163-180.

³² Scrive G. GARDINI che il provvedimento «ha colto l'occasione per una riflessione sistemica sul regionalismo italiano e, più in generale, sulla Repubblica delle autonomie, facendosi carico di quella visione ampia e organica che, da sempre, sembra mancare al nostro legislatore» (*op. cit.*, 8).

³³ L'espressione si deve ad A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 5, 2776-2781. L'A. l'ha riutilizzata anche con riferimento alla sent. 192/2024 (ID., *L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema...*, cit., 2313).

Il terzo aspetto attiene alle *materie* di rilievo. In particolare: posta la lettera dell'art. 116, co. 3, che rinvia ai commi secondo e terzo dell'art. 117, qual è il rilievo delle competenze residuali? E poi, la differenza tra le tipologie di materie incide sulla tecnica devolutiva? E, ancora, sussistono limitazioni implicite (di sistema) a talune delle materie che pure formalmente sono incluse nel gruppo di quelle devolvibili?

4. Segue. L'estensione degli ambiti materiali di differenziazione

La prima questione sollevata – quella concernente l'estensione degli «ambiti materiali di differenziazione»³⁴ – costituisce certamente uno dei punti più controversi dell'intera faccenda. Peraltro, la responsabilità delle incertezze interpretative risulta direttamente ascrivibile alla infelice formulazione dell'art. 116, co. 3 Cost.³⁵ Per comprenderlo basti scomporre il dato testuale:

- (iii) «Ulteriori»;
- (i) «forme e condizioni»;
- (iii) «particolari»;
- (i) «di autonomia»;
- (ii) «concernenti le materie...».

Si muova dal soggetto e dal correlativo complemento di specificazione (i), al netto degli attributi che il legislatore della riforma impiega. È disposto che possano essere attribuite ad altre Regioni, rispetto a quelle ad autonomia speciale (e alle Province autonome), «*forme e condizioni [...] di autonomia*». L'enunciato ripropone la medesima espressione impiegata dal comma primo dell'articolo, il quale legittima le autonomie speciali, a mente del quale i citati territori «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali». In buona sostanza, gli statuti speciali, con le importanti deroghe al regime ordinario che essi comportano, si fondano su di un dispositivo quasi identico a quello che contempla il regionalismo differenziato. Questo significa forse che condizioni di specialità essenzialmente assimilabili a quelle di cui al comma primo possono avere luogo in forza di una devoluzione ai sensi del comma terzo?

Si abbia ora riguardo alla proposizione participiale (ii): le «forme e condizioni» *concernono* le materie poi indicate. Ma questo che cosa significa di preciso? Nello specifico: è possibile che tali forme e condizioni investano un'intera materia tra quelle enunciate? O, addirittura, gruppi di materie?

Si leggano, da ultimi, gli attributi (iii) che la norma utilizza: le citate «forme e condizioni» sono «*ulteriori*» e «*particolari*». «Ulteriori», come detto, rispetto a quelle già riconosciute alle autonomie

³⁴ Con questa espressione, talora utilizzata dalla dottrina (v., ad es., di P. SANTINELLO, *op. cit.*, 16) ci si riferisce agli elementi che possono essere devoluti attraverso l'istituto differenziale. In letteratura è comparsa anche la locuzione «contenuti suscettibili di “differenziazione”», da contrapporre alla nozione di «ambito materiale», apparentemente impiegata quale sinonimo di «materia» (questo pare desumersi in M. MANCINI, *Percorsi di regionalismo “differenziato”*. *Problemi e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 3, 14).

³⁵ Cfr. P. SANTINELLO, *op. cit.*, 16; si veda anche il riferimento alla nt. 27.

speciali³⁶; o, quantomeno, questo si intuisce. Ma qual è la portata del termine «speciali» e quale significato intende esprimere in questo contesto? Termine oltretutto già adottato, ancora una volta, dal comma primo dell'art. 116.

4.1. La locuzione «forme e condizioni [...] di autonomia, concernenti le materie»

Per funzionalità argomentativa, i punti *sub* i) e *sub* ii) possono essere trattati congiuntamente. Questo perché, forse, la chiave dell'enigma relativo all'estensione delle «forme e condizioni» – con il primario dubbio circa la differenziabilità di intere materie³⁷ – risiede prima di tutto nel corretto inquadramento del termine «concernenti».

4.1.1. L'interpretazione letterale

Detto inquadramento non risulta comunque agevole, posto che all'orizzonte si stagliano due esegesi opposte. In dottrina, da un lato, vi è chi sostiene che la locuzione sia da intendersi nella sua accezione espansiva e che, quindi, «l'intesa può riguardare tutta la materia o parti [d]i essa»³⁸. Dall'altro, invece, vi sono i promotori di un approccio più restrittivo, volto a considerare il termine «concernenti» come escludente della possibilità di devolvere un'intera materia³⁹.

È forse necessario retrocedere di un passo, guardando alla questione con le lenti dei canoni interpretativi tradizionali. Per farlo, può essere utile muovere dal dispositivo di cui all'art. 12 delle

³⁶ Lo ritiene anche R. BIFULCO: «ulteriori» è aggettivo che guarda alle autonomie speciali disciplinate nei commi immediatamente precedenti» (*I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 2019, 4, 267).

³⁷ Per A. M. POGGI, il dubbio concernente le materie (compresa la questione della loro differenziabilità per intero) costituisce «il bandolo di questa intricata matassa» (*op. cit.*, v).

³⁸ A. STERPA, *op. cit.*, 64. Tra gli autori che, con argomentazioni ulteriori, ritengono ammissibile la differenziazione delle intere materie, cfr. – con specifico riferimento alla giustizia di pace – A. MARESCA, *Il regionalismo differenziato e l'organizzazione della giustizia di pace*, in F. Pastore (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Atti del convegno di Cassino del 5 aprile 2019*, Milano, Wolters Kluwer, 2019, 161 ss.

³⁹ In questi termini A. SCIORTINO, *L'attuazione del regionalismo differenziato: prime impressioni sul disegno di legge S. 615, 9 maggio 2023*, paper disponibile in *Diritti regionali*, 6; G. COMAZZETTO, *I "limiti di contenuto" ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive*, in *Italian papers on Federalism*, 2023, 1, 9 (con rinvio a P. BILANCIA, *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, in Aa.Vv., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile. Atti del convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, Milano, 8 ottobre 2019, reperibile online al sito www.fondazioneconf.it, 5 dicembre 2019, 11); P. GIOVARRUSCIO, *Il fondamento costituzionale del regionalismo differenziato. Omogeneità e differenziazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2023, 3, 506; A. FORMISANO, *Il regionalismo differenziato...*, cit., 154; G. AMATO *et al.*, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, cit., 14; M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, in www.astrid-online.it, maggio 2019, 17. Alle conclusioni di CAMMELLI aderisce anche F. MANGANARO, *Il regionalismo differenziato nell'attuale dibattito parlamentare*, cit., 3. In senso conforme anche L. A. MAZZAROLLI, il quale tuttavia prende in esame l'intera locuzione («forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie») per addivenire alla conclusione (*op. cit.*, 20). Argomentano in favore dell'approccio restrittivo, con argomentazioni ulteriori, anche M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide all'uniforme regionalismo italiano*, in *Gruppo di Pisa*, 2020, 3, 145 e D. MONE, *Autonomia, eguaglianza, livelli essenziali*, in www.gruppodipisa.it, 2020, 8 e s.

preleggi, secondo cui alla legge non deve darsi «altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole»⁴⁰. A fronte di ciò, è opportuno domandarsi quale sia il significato del termine più coerente con la lingua italiana. Il dizionario UTET, al lemma «concernente» riconduce gli aggettivi «[p]ertinente, relativo»⁴¹. Lo stesso vale per il Vocabolario Treccani, che, alla medesima voce, accosta le parole «[i]nerente, attinente, relativo»⁴². Guardando all'etimologia, quest'ultimo vocabolario fa discendere il verbo «concernere» dal latino medievale «concernere», nel significato di «guardare». Ciascuna delle riportate definizioni non sembra deporre in favore di un'accezione restrittiva del termine, ossia di una inidoneità del medesimo a rinviare al *tutto* anziché ad una sola *parte del tutto*.

È pur vero che, talvolta, il linguaggio giuridico presenta talune peculiarità. È opportuno quindi chiedersi se il lemma possa mutare di significato, avuto riguardo all'ambito normativo. Un'indagine svolta dalla più recente letteratura⁴³ e condotta proprio sul testo costituzionale sembra dare risposta negativa. Tale indagine si sofferma, tra l'altro, sull'art. 117, co. 2, lett. *m*) Cost., nella parte in cui tratta dei LEP «concernenti i diritti civili e sociali» e sull'art. 120 Cost., allorché regola il potere sostitutivo al fine di garantire le «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Ciò posto, ci si chiede: la finalità di queste norme è di riferirsi solo ad *alcuni* diritti civili e sociali e *non a tutti*? Una risposta affermativa sembra essere, in tutta onestà, paradossale.

Tanto la lingua comune quanto quella giuridica non consentono dunque di ricavare un uso restrittivo della locuzione. Sicché, fintanto che si limita l'indagine al verbo *de quo*, non pare possibile cogliere indizi d'ordine letterale che depongano in favore di detta conclusione⁴⁴.

⁴⁰ Art. 12, co. 1 delle *Disposizioni preliminari al Codice civile*. Si è certamente consapevoli del dibattito nato attorno alla possibilità di impiegare tale disposizione anche solo per le fonti primarie (cfr. L. LOMBARDI VALLAURI, *Corso di filosofia del diritto*, Padova, Cedam, 1981, 42 ss.); questione si ammanta di un'ulteriore sfumatura allorché ci si domanda se la norma possa essere utilizzata per interpretare fonti sovraordinate. Su quest'ultimo tema, riassuntivamente, R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, Milano, Giuffrè, 2004, 296-297, che, nel ricostruire le diverse posizioni sul tema, rinvia, tra gli altri, a Zagrebelsky e Tarello. Se quest'ultimo A., facendo leva sull'argomento gerarchico, esclude la vincolatività delle preleggi quantomeno per la giurisdizione costituzionale (G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, Giuffrè, 1980, 311 e s.), Zagrebelsky non ritiene inutilizzabili le preleggi in quanto esse avrebbero «valore meramente ricognitivo di criteri generalissimi adottati per esigenze di ragione o di giustizia» (G. ZAGREBELSKY, *Appunti in tema di interpretazione e interpreti della Costituzione*, 2, 1970, 912). Si ritiene di aderire a questa seconda impostazione, se non altro perché le disposizioni preliminari forniscono una *check-list* ordinata dalla quale muovere. E lo si fa pur nella contezza delle prese di posizione talvolta contrarie della Consulta, specie in ordine all'impiego del criterio-principe di cui all'art. 12 p.l.: quello letterale; in tali termini, si può chiaramente dar conto del forte passaggio, che si rinviene nella sent. 1/2013, secondo il quale «[l]a Costituzione è fatta soprattutto di principi e questi ultimi sono in stretto collegamento tra loro, bilanciandosi vicendevolmente, di modo che la valutazione di conformità alla Costituzione stessa deve essere operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolate e considerate. Un'interpretazione frammentaria delle disposizioni normative, sia costituzionali che ordinarie, rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela.» (Sent. 1/2013, *considerato in diritto* 8.1).

⁴¹ S. Battaglia (a cura di), *Grande dizionario della lingua italiana*, Torino, UTET, 1995, III (cert-dag), 459.

⁴² Così riportato in www.treccani.it

⁴³ Il riferimento è a M. CARRER, *op. cit.*, 24 ss.

⁴⁴ L'esito sembra mutare, però, se si considerano anche gli aggettivi «ulteriori» e «particolari»; per la trattazione del tema si rinvia al prosieguo del §4.2.

4.1.2. *L'intenzione del legislatore*

Per aggiungere uno spunto ulteriore ci si può chiedere se sia utile scomodare anche il prosieguo dell'art. 12 delle *preleggi*, che rinvia – oltre che al vagliato canone dell'interpretazione letterale – a quello all'intenzione del legislatore. I lavori preparatori della riforma del Titolo V, a onor del vero, si occupano in modo piuttosto sbrigativo della novella in esame.

Va ricordato, anzitutto, che essa vede qualche peripezia dal punto di vista topografico e testuale. Originariamente collocata entro la proposta di modifica dell'art. 131 – sia dall'art. 19 del D.D.L. «locomotiva» A.C. 5830⁴⁵, di iniziativa governativa, che dall'art. 15 del testo unificato della Commissione I (sia pure con qualche modificazione) – viene riposizionata, con testo (nuovamente) mutato, nell'alveo dell'art. 116 Cost., grazie al combinato disposto di due emendamenti (uno innovativo⁴⁶ e uno soppressivo⁴⁷) proposti dalla stessa Commissione e approvati dall'Assemblea della Camera. C'è quindi una successione anche nella strutturazione testuale della norma; invero:

- L'art. 19 del D.D.L. A.C. 5830 prevedeva che i commi secondo e terzo dell'art. 131 Cost. avessero il seguente tenore: «Forme e condizioni particolari di autonomia possono essere stabilite anche per le Regioni a Statuto ordinario, con legge approvata su iniziativa della Regione interessata, nel rispetto delle disposizioni degli articoli 117, 118 e 119.

La legge è approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, sulla base di intesa con la Regione interessata ed è sottoposta a referendum, limitato ai cittadini elettori della Regione stessa. Non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.»

- L'art. 15 del T.U. proposto originariamente dalla Commissione, incidendo sui medesimi commi, proponeva le seguenti formulazioni: «Forme e condizioni particolari di autonomia, che non concernono le materie di cui al secondo comma dell'articolo 117, possono essere stabilite anche per altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119.

La legge di cui al secondo comma del presente articolo è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa con la Regione interessata, ed è sottoposta a referendum limitato ai cittadini elettori della Regione stessa. Non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.»

⁴⁵ La legislatura di riferimento è la XIII.

⁴⁶ Trattasi dell'emendamento n. 4.31 all'art. 4 del testo unificato dei D.D.L. A.C. 4462, 4995, 5017, 5036, 5181, 5467, 5671, 5695, 5830, 5856, 5874, 5888, 5918, 5919, 5947, 5948, 5949, 6044, 6327, 6376 (XIII Legislatura), presentato dalla Commissione I (cfr. All. A della seduta n. 774 del 20/9/2000) e approvato nella seduta dell'Assemblea n. 775 del 21/09/2000.

⁴⁷ Trattasi dell'emendamento n. 15.17 all'art. 15 del medesimo T.U., presentato dalla Commissione I (cfr. All. A della seduta n. 777 del 20/9/2000) e approvato nella seduta dell'Assemblea n. 777 del 26/09/2000.

Le conseguenze di queste due scelte di *drafting* sono evidentemente implicanti. Tacendo dei regimi procedurali e focalizzando l'attenzione sugli elementi sostanziali, si può notare come sia la prima formulazione che la seconda richiamino il rispetto dell'art. 117, ora integralmente, ora limitatamente alle materie di cui al secondo comma del medesimo, considerate intangibili⁴⁸.

Apparentemente, l'originale idea governativa (art. 19 dell'A.C. 5830 cit.) era quella di lasciare inalterato il riparto di competenze legislative superiormente disciplinato, per consentire una devoluzione pattizia in ordine alle funzioni amministrative. Già questo fornisce un'indicazione sull'estensione dell'autonomia differenziata «originaria»: come si può pensare di trasferire una materia non per intero, ma solo in ordine alle competenze amministrative, lasciando allo Stato la potestà legislativa?

La questione si ripropone, ancorché stemperata, con la successiva riformulazione della Commissione (art. 15 del T.U. cit.), nella quale sembra venir meno la pregiudiziale rispetto alla natura delle attribuzioni, posto che è il solo comma secondo dell'art. 117 a restare invalicabile. Ma proprio questo fa sorgere di nuovo il quesito: si può, a questo punto, devolvere un'intera materia? Il dubbio resta, ma emerge una considerazione: se questa era l'idea, perché non scriverlo chiaramente, in luogo dell'utilizzo del più vago binomio «forme e condizioni»? Il successivo dibattito parlamentare si focalizza talora sull'ambiguità delle locuzioni utilizzate⁴⁹, ma gli interventi della maggioranza non sembrano comunque superare gli ostacoli interpretativi⁵⁰. E ciò anche a seguito della fase emendativa di cui si diceva, che ha portato all'attuale formulazione dell'art. 116, co. 3 Cost.

Sicché, a causa delle varie redazioni del testo, dell'assenza di una proposta normativa solida sin dall'inizio e della carenza di dibattito, specie sull'ultima formulazione del comma (poi divenuta legge), non pare possibile cogliere indizi unilaterali circa la scelta del legislatore di optare per la potenziale devoluzione di intere materie. Tuttavia, come precisato, il tenore delle predette proposte originali sembra direzionarsi verso una soluzione restrittiva.

Questo, però, vale esclusivamente – lo si sottolinea – per il D.D.L. governativo e il testo unificato; deve infatti darsi conto della differente prospettiva proveniente da talune delle proposte di legge concorrenti, che, nella loro primigenia formulazione, si scostavano sia dall'uno che dall'altro. È il caso di rammentare il D.D.L. A.C. 4462, che – all'art. 1 – proponeva di sostituire l'art. 116 Cost. con il seguente: «[t]utte le Regioni godono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali approvati con legge costituzionale». In senso analogo disponevano anche l'A.C. 5036 (art. 1; atto di iniziativa del Consiglio regionale Veneto), l'A.C.

⁴⁸ Di ciò si tratterà, brevemente, più avanti (§6).

⁴⁹ Ad esempio, alla Camera, durante la trattazione in Commissione relativa alla prima lettura della riforma, l'On. Maria Celeste Nardini osserva che: «[l']articolo 19 [del D.D.L. A.C. 5830] prevede disinvoltamente la possibilità di definire forme e condizioni particolari di autonomia anche per le regioni a statuto ordinario, senza che appaia chiaro il significato del concetto di autonomia.» (Cfr. *Resoconto della I Commissione permanente [Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni]*, mercoledì 12/05/1999, 12).

⁵⁰ In tal guisa, non appare risolutiva la relazione di maggioranza tenuta dall'On. Cirulli Irelli, che non analizza la portata delle «forme e condizioni», pur commentando – in apertura della discussione sulle linee generali – l'istituto (cfr. *Resoconto stenografico dell'Assemblea* della seduta n. 619 del 12/11/1999, 20).

5181 (art. 1) e l'A.C. 6044 (art. 4). Tali testi, nel disciplinare il rango della fonte della differenziazione, incidevano chiaramente anche sul contenuto delle «forme e condizioni», le quali, operando sullo stesso piano della Costituzione e non quali deroghe subcostituzionali autorizzate, avrebbero ben potuto spingersi – queste sì – sino all'attribuzione di intere materie; cosa che, del resto, già avviene per le autonomie c.d. storiche. Tuttavia, la scelta del legislatore della revisione, come visto, è stata di tipo diverso; sicché, questi dati non possono che essere consegnati alla storia del diritto, in quanto non più di tanto utili ai fini della ricostruzione dell'*intentio legislatoris*.

4.1.3. La prassi e il D.D.L. Calderoli

Risulta ora interessante indagare quanto accaduto nella prassi delle contrattazioni. Come accennato, nella fase *ante*-Legge Calderoli, alcune Regioni del Nord hanno avviato le trattative per vedersi riconosciuta una maggior autonomia ai sensi dell'art. 116, co. 3 in commento. Per la verità, in nessuno dei primi atti di iniziativa regionale⁵¹ si rinviene la richiesta di devoluzione di intere materie, ma, al contrario, di ambiti più limitati. L'approccio si rivela dunque contenuto, se non con riguardo al novero di aree tematiche coinvolte, quantomeno con riferimento alla volontà di ottenere competenze per l'intera materia, confermando così un'interpretazione non massimizzante del concetto di «forme e condizioni».

Un'inversione di marcia si ha però con la L. 86/2024. Qui, infatti, l'approccio muove dal presupposto esattamente opposto, ossia dall'idea che primariamente debba aversi riguardo alle materie. Ad esempio, il fondamentale art. 2, co. 2, nel definire l'oggetto della devoluzione, espressamente dispone: «[l']atto o gli atti di iniziativa di ciascuna Regione possono concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni». Insomma: alle Regioni paiono essere rimesse tre opzioni circa la propria richiesta, potendo quest'ultima alternativamente riguardare materie, ambiti di materie ovvero funzioni riconducibili a queste⁵². La prospettiva è evidentemente dirompente e costituisce una sorta di cesura rispetto agli indizi derivanti dalla prassi, che paiono militare in direzione opposta, limitando la portata degli ambiti di differenziazione.

⁵¹ Per i riferimenti, cfr. nt. 18.

⁵² Fermo restando che i termini sembrano essere talvolta impiegati in modo abbastanza fungibile. Cfr. su questo L. A. MAZZAROLI, il quale osserva – fornendo diversi esempi – che spesso la L. 86 tratta per l'appunto di «funzioni» e non di «materie»: «p. es. nell'art. 1, co. 2, reca: "L'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie ...": si attribuiscono funzioni relative a ulteriori forme e condizioni particolari di autonomie ... relative a materie. Idem per quanto concerne l'art. 4 che si intitola, non a caso: "Trasferimento delle funzioni" e che così comincia: "1. Il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie ...". Idem per lo stesso art. 4, co 2: "Il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese...".» (*Op. cit.*, 20; corsivi e grassetti rimossi.)

4.1.4. La decisione della Corte

Il presente storico utilizzato nel paragrafo potrebbe ben essere sostituito con l'imperfetto. Il riferimento è al dirimente intervento della Consulta, che con la sent. 192/2024, intervenendo profondamente sulla struttura del provvedimento, ha risolto (parzialmente) l'annosa questione della nozione di «forme e condizioni», escludendo categoricamente che la stessa possa intendersi inclusiva di materie o, in senso ancor più ampio, di gruppi di materie. L'antecedente logico da cui muove la Corte ha a che vedere con la qualificazione della clausola di differenziazione, che si radicherebbe nel principio di sussidiarietà⁵³. Segue una premessa ulteriore: operando il principio di sussidiarietà in forza di una valutazione di adeguatezza, «esso non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni e non può riguardare intere materie.»⁵⁴ Dal che deriva il sillogismo che segue: riferendosi la sussidiarietà alle funzioni, ed essendo la differenziazione riconducibile alla sussidiarietà, «la devoluzione non può riferirsi a materie o ad ambiti di materie, ma a specifiche funzioni»⁵⁵. La motivazione fa inoltre (problematicamente⁵⁶) leva, *ad adiuvandum*, sul dato testuale, osservando che proprio il termine «concernenti» di cui all'art. 116, co. 3 «lascerebbe intendere che il trasferimento non riguarda le materie ma le singole funzioni concernenti le materie»⁵⁷.

Il provvedimento della Corte risolve così un problema essenziale, lasciandone però inavuto un altro. Posto che le materie (o i gruppi di materie) non sono differenziabili e che la differenziazione attiene esclusivamente alle funzioni, si pone invero il tema definitorio: che cos'è una funzione e che cos'è una materia? La Consulta affronta tali dubbi, fornendo tuttavia due soluzioni non appaganti. Si direbbe funzione «un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità.»⁵⁸ Per contro, la materia sarebbe quell'unità a cui «afferisce [...] una gran quantità di funzioni eterogenee»⁵⁹.

Come già osservato in letteratura, le nozioni fornite sono colme di problematiche⁶⁰. La prima risiede nell'uso della tecnica del rinvio: «se la materia è formata da funzioni, la definizione di materia dipende dalla definizione di funzione. E se la funzione si sostanzia in compiti, il triplice rin-

⁵³ Cfr. *considerato in diritto* 4.1. Per M. BELLETTI, questo è il «passaggio più importante della pronuncia» (*Una pronuncia costituzionalmente opportuna. La Corte detta il decalogo per la differenziazione e per rapporti cooperativi tra Stato e Autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 2025, 3, 20). Sui rapporti tra regionalismo differenziato e sussidiarietà si può rinviare a M. CARLI (*Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, 2019, 21, 2-11), il quale aveva premonito – anche a fronte delle prime preintese – una sostituzione dell'art. 118, rimasto sostanzialmente inattuato, da parte dell'art. 116, co. 3 (*ivi*, spec. 10).

⁵⁴ *Considerato in diritto* 4.1

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Come visto *supra*, il tenore del verbo non pare confermare l'opzione restrittiva.

⁵⁷ *Considerato in diritto* 4.1

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Si legga soprattutto M. CARRER, *op. cit.*, 24 ss.

vio fa sì che la qualificazione costituzionale di materia dipenda, in ultima analisi, dalle funzioni se non addirittura dai compiti, i quali, peraltro, non sono nel testo della Carta fondamentale.»⁶¹

La seconda risiede nel merito della nozione di «funzione» fornita dal Collegio. In effetti, la formulazione linguistica impiegata sembra ricalcare in tutto e per tutto quella che la dottrina usa (o usava?) adottare per definire proprio il concetto di materia. Così, scorrendo le pagine delle riviste giuridiche, può accadere che venga detta «materia» «un insieme di fattispecie predeterminabili [...] attraverso il riferimento a un oggetto»⁶². Oppure, analogamente, che le materie sarebbero tali solo se definibili in ragione del loro oggetto di competenza⁶³. A questo punto, il dubbio circa l'oggetto persiste, in quanto non è dato sapere dove si possa collocare la linea di confine tra funzione e materia.

Nemmeno il diritto amministrativo soccorre. Diritto amministrativo al quale la Consulta sembra comunque aver attinto a piene mani. La tripartizione materia – funzione – compito pare invece richiamare quella, analoga, attribuzione – competenza – compito. Senonché, le cose paiono più semplici in ordine all'attività amministrativa.

Nell'ambito della P.A. è del resto più agevole distinguere tra le diverse componenti citate. Se l'attribuzione si riferisce alla funzione amministrativa propria di un ente, la competenza riguarda invece l'attività provvedimentale – ad efficacia esterna – del singolo organo facente parte dell'ente; il compito è invece l'attività, esclusivamente interna, riferibile al mero ufficio⁶⁴. Così, figurativamente, si può pensare alla funzione amministrativa come a tre cerchi concentrici, ove l'attribuzione ingloba la competenza, che include a sua volta il compito. La maggior semplicità dell'individuazione risiede oltretutto nella garanzia data dalla riserva di legge relativa (art. 97 Cost.), dalla quale discende la tipicità di ciascun ambito di attività. In altri termini, nelle fonti che fondano l'organizzazione e l'attività si coglie un decalogo degli ambiti di intervento dell'amministrazione.

Il sistema disegnato dalla Consulta riesce decisamente più complicato. Se infatti pare replicata la logica dei cerchi concentrici, risultano assenti le coordinate interpretative atte a riempire ciascuno dei medesimi di un significato preciso. Anzitutto, mutano i termini. Non si può invero far coincidere il concetto di attribuzione con quello di materia, poiché la materia sembra essere un contenitore di fattispecie ancora maggiore, idoneo a inglobare più attribuzioni.

In secondo luogo, ancora una volta, emerge l'inafferrabilità del concetto di «funzione», che comunque non sembra poter essere ricondotto alla competenza, come sopra definita. La locuzio-

⁶¹ *Ivi*, 22.

⁶² F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 4, 2951.

⁶³ Così A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 1, 21.

⁶⁴ Chiarissimo sul punto G. CORSO, per il quale «le attribuzioni della persona giuridica sono ripartite nelle competenze dei suoi organi. La competenza dell'organo è una quota o frazione delle attribuzioni dell'ente.» (*Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017, 10). Con riferimento al compito, si rileva che esso caratterizza i «meri uffici: strutture alle quali sono addette persone cui non sono assegnate competenze, ma soltanto compiti [...]. [I] compiti sono adempiuti a mezzo di attività interne, preparatorie degli atti che costituiscono esercizio delle competenze» (*ibid.*).

ne «funzione amministrativa», del resto, è solitamente intesa come inclusiva del tritico attribuzione – competenza – compito; di conseguenza, la competenza, pur essendo parte della funzione, non ne esaurisce la portata, dovendosi ricondurre a quest'ultima anche l'attribuzione e il compito.

È possibile pensare che la Consulta, pur avendo tratto dal sistema amministrativo la esposta logica, abbia inteso stilare una dogmatica differente. Ossia che la materia non intenda appunto sostituire l'attribuzione, ma sia un elemento più ampio. E che la funzione, collocata sul gradino inferiore alla materia, non sia da interpretarsi come competenza, ma come attribuzione – competenza – compito. La soluzione solleva tuttavia diversi problemi. Anzitutto, se la funzione include già il compito, perché la Corte cita espressamente quest'ultimo come ulteriore componente della funzione, tacendo invece di attribuzioni e competenze?

Si può postulare che la scelta si debba alla volontà di trattare anche delle funzioni legislative e non solo di quelle amministrative: le prime, a differenza delle seconde, non sono scomponibili in attribuzioni, competenze e compiti e sarebbero quindi più facilmente allocabili nel largheggiante concetto di «funzione». Tuttavia – e qui emerge il secondo problema, connesso al precedente – in che cosa consiste il compito legislativo? Invero, come già esposto, il compito è espressamente contemplato dalla Corte con riferimento a tutte le funzioni, comprese (apparentemente) quelle legislative; l'aspetto definitorio, ancora una volta, latita, risultando così forgiata un'ennesima etichetta dall'incerto contenuto⁶⁵.

Insomma: molti dubbi restano sul tavolo. Attorno alle «forme e condizioni» di cui all'art. 116, co. 3 Cost. aleggia ancora un forte portato d'indeterminatezza, che solo successivi interventi giurisprudenziali (se mai ci saranno) potranno sanare. Se non altro, può dirsi superata la questione relativa alla differenziabilità di intere materie, con l'essenziale conferma delle posizioni dottrinali che argomentavano in favore di una limitazione della portata devolutiva alle «funzioni precisamente individuate»⁶⁶.

4.2. Gli aggettivi «ulteriori» e «particolari»

A questo punto, il lettore ricorderà che l'esame del sopra classificato tema *sub iii*) deve ancora avere luogo. L'analisi fin qui compiuta ha invero voluto limitarsi ad una sola parte dell'enunciato normativo, tralasciando due importanti (e financo fondamentali) aggettivi che compongono il

⁶⁵ La teoria delle materie come etichette che costituiscono una «pagina bianca» si deve a L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, 1971, III, 3-43, spec. 39.

⁶⁶ In questi termini L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 578. Si è peraltro animato, in dottrina, un *favor* per la differenziazione delle singole politiche pubbliche anziché delle materie. Ragionare in questi termini consentirebbe invero di superare le problematiche relative all'intersezione tra le diverse materie, cogliendo la specifica portata del *quid* oggetto di differenziazione. In questi termini V. SATTA, *Regionalismo differenziato e governo del sapere*, Napoli, Jovene, 2024, 99, con rinvio a R. BIN, per cui «si dovrebbe [...] iniziare dall'individuazione di obiettivi, di politiche che la Regione vuole avviare» (*“Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2008, 1, 16). Analogamente, e più recentemente, P. GIOVARRUSCIO, *op. cit.*, 504.

comma terzo dell'art. 116. Il riferimento è ai termini «ulteriori» e «particolari». Si è già precisato che il primo sembra riferirsi al fatto che quanto espresso di seguito deve scindersi rispetto ai contenuti all'autonomia speciale. Resta da indagare la reale portata del secondo. Si scorgono almeno due direzioni argomentative.

La prima coadiuva l'interpretazione letterale del comma nel suo complesso, contribuendo – in ultima analisi – a delineare la misura della devoluzione. Se è vero, infatti, che l'enunciato «forme e condizioni [...] di autonomia, concernenti le materie» non restituisce una prova certa circa l'estensione della differenziazione, il rinvio alla particolarità può forse dire qualcosa in più.

La seconda, strettamente connessa, attiene al legame tra la particolarità medesima della specifica devoluzione e le *ragioni* in virtù delle quali la stessa viene accordata alla regione richiedente.

4.2.1. Particolarità attributiva e specificità della funzione: la peculiarità territoriale come motivazione

La trattazione di quest'ultimo aspetto, apparentemente secondario in ordine di importanza, si rivela in realtà pregiudiziale rispetto alla risoluzione del primo. Il rapporto di pregiudizialità apparirà più chiaro di seguito; per intanto, si può agevolmente invertire l'ordine di esposizione. Nel farlo, pare opportuno muovere immediatamente dalle parole della Consulta, che – nella già citata «sentenza monumento»⁶⁷ n. 192/2024 – osserva che il principio di sussidiarietà, nel cui solco l'art. 116, co. 3 Cost. si radica, «esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni *specifica* funzione, il livello territoriale più adeguato»⁶⁸.

L'aggettivo «specifica» pare dirimente. Come è già stato correttamente osservato dalla letteratura⁶⁹, anche il riferimento alla “mera” «funzione» – ovvero alla funzione quale che sia, all'interno della materia – non sembra dunque bastare a mente del provvedimento, dovendosi invece avere riguardo, per l'appunto, alla «specifica funzione». Riemerge immediatamente il tema definitorio, al quale tuttavia la Corte sembra fornire indirettamente risposta. La specificità, connotante la funzione, costituirebbe implicazione diretta del principio di adeguatezza della devoluzione⁷⁰, il quale implicherebbe una valutazione dell'opportunità di attribuzioni territoriali «in relazione alla natura della funzione [stessa], al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione.»⁷¹ Il giudizio di adeguatezza avrebbe carattere triplice⁷², in quanto dovrebbero sondarsi efficacia ed efficienza dell'attribuzione, equità della medesima e assicurazione di una maggiore re-

⁶⁷ L'espressione è di R. CALVANO, *op. ult. cit.*

⁶⁸ Così il *considerato in diritto* n. 4.1; corsivo aggiunto.

⁶⁹ A. SPADARO, *La “quadratura del cerchio”...*, cit., 14.

⁷⁰ A sua volta surrogato della sussidiarietà.

⁷¹ *Considerato in diritto* n. 4.1 cit.

⁷² Cfr. A. D'ATENA, *L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024*, cit., 2314.

sponsabilità della politica territoriale. Comunque sia, in sintesi, aderirebbe al canone della specificità la funzione devoluta in presenza di un preciso fondamento motivazionale⁷³.

Nel ragionamento si compendia in sostanza la tesi, già fatta propria da parte della dottrina, secondo cui «[l]a differenziazione [...] servirebbe a tener conto della specificità delle singole Regioni»⁷⁴, a «individuare singole peculiarità territoriali meritevoli di valorizzazione»⁷⁵. Tesi che vale quindi a scardinare l'ambizione di alcuni territori, talvolta decisamente trasparita, di rivendicare aprioristicamente quante più competenze possibili⁷⁶. La Consulta lo evidenzia proprio allorché espone la necessità che «la ripartizione delle funzioni [...] non sia considerata *ex parte principis*, bensì *ex parte populi*.»⁷⁷

Ai limitati fini di questa indagine, si può solamente accennare ai molti problemi che le riportate statuizioni sollevano, tutti attinenti alla dimostrazione e alla verifica dei suddetti requisiti. Il Collegio precisa, infatti, che le scelte di differenziazione debbono essere suffragate da «un'ideonea istruttoria»⁷⁸, condotta alla stregua del principio di sussidiarietà. Tuttavia, questa «burocratizzazione»⁷⁹ della sussidiarietà solleva, come è stato osservato, i grandi temi della motivazione della legge e della sua pubblicità⁸⁰. Ma, ancor di più, quello della profonda depoliticizzazione della decisione

⁷³ Scrive la Corte: «[p]oiché si tratta di una deroga alla ordinaria ripartizione delle funzioni, essa va giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta.» (*Considerato in diritto* 4.3).

⁷⁴ Così A. FERRARA, *I criteri e le materie dell'asimmetria*, in *Italian papers on federalism*, 2019, 1, 3. Similmente, F. GALLARATI, *Le conseguenze dell'attuazione del regionalismo differenziato sul riparto di competenze legislative tra differenziazione e sussidiarietà*, in *Diritti regionali*, 2020, 1, 187, che rilegge l'art. 116, co. 3 non quale anomalia dell'ordinamento, ma – al contrario – quale espressione del più generale principio di differenziazione, che innerva il Titolo V, rinviando peraltro a E. LANZA, *Differenziazione e specialità regionale: Italia e Spagna a confronto*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, 2012, II, 793 ss.

⁷⁵ F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, cit., 18.

⁷⁶ Lo scrive F. PALERMO, *Chi ha paura dell'asimmetria?*, in www.rivistailmulino.it, 26 febbraio 2019, citato da A. FERRARA (*op. cit.*, 3).

⁷⁷ *Considerato in diritto* n. 4.1 cit. Ciò, comunque, non apre ad una frammentazione del popolo e della nazione, che restano «unità non frammentabili. Esiste una sola nazione così come vi è solamente un popolo italiano, senza che siano in alcun modo configurabili dei “popoli regionali” che siano titolari di una porzione di sovranità» (*considerato in diritto* n. 4). Sulla non frazionabilità del popolo nella giurisprudenza costituzionale cfr. B. GUASTAFERRO, *Principio di unità, referendum consultivi regionali e sovranità frammentata*, in Aa. Vv., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 13 marzo 2020, reperibile in *Consulta online*, spec. 6-9.

⁷⁸ *Considerato in diritto* n. 4.3. Questa esigenza pare essere stata rilevata, in anticipo sui tempi della sentenza, da S. STAIANO, il quale riteneva necessario contemplare nella legge d'attuazione meccanismi di valutazione delle funzioni da devolvere circa «la loro dimensione obiettiva, la loro corrispondenza alla dimensione dell'interesse, la corrispondenza della loro spettanza a ragioni di economia di scala o di economia di scopo» (*Salvare il regionalismo differenziato dai suoi epigoni attardati*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2023, 4, 993).

⁷⁹ Il termine è impiegato da M. CARRER (*op. cit.*, 22) con riferimento alla suddivisione delle materie in funzioni, nonché da C. COTTARELLI per descrivere l'intera attuazione dell'autonomia differenziata di cui alla legge Calderoli (*Il pasticciaccio dell'autonomia differenziata*, in www.osservatoriocpi.unicatt.it, 18 giugno 2024).

⁸⁰ Si legga A. D'ATENA, *L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024*, cit., 2316 ss. Sul tema anche G. SALERNO, *Autonomia differenziata e "ragionevole giustificazione, espressione di un'ideonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà": prime riflessioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2024, 6, 2327-234, A.

attributiva, parimenti denunciato⁸¹. Nel riservarsi uno scrutinio di legittimità delle successive leggi di differenziazione⁸² (talora, peraltro, nella forma dello «scrutinio stretto»⁸³) con riguardo alla rispondenza delle medesime ai suddetti canoni, la Corte impone agli attori politici una precisione legale millimetrica, che certamente non caratterizza altre scelte attributive, sia pure analoghe, le quali sono dominate da una valutazione di opportunità pressoché insindacabile; il pensiero è certamente rivolto, *in primis*, agli statuti speciali, la cui forma esclude tendenzialmente *ex se* il sindacato.

Al netto delle note critiche, per l'obiettivo che qui rileva, occorre ribadire che la richiesta di motivazione pare integrare la sostanza concreta della particolarità, intesa anzitutto quale peculiarità della differenziazione, volta a valorizzare i caratteri distintivi del territorio destinatario della medesima⁸⁴.

4.2.2. Conseguenza. La differenziazione particolarmente motivata esclude la devoluzione di ambiti materiali a-specifici

Tale considerazione si ripercuote inevitabilmente sulla misura della devoluzione prescritta dalla lettera, perché, nella logica della Corte, la particolarità della differenziazione viaggia di pari passo con la specificità dell'ambito materiale trasferito. Si coglie, a questo punto, il nesso di pregiudizialità poc'anzi esposto: la differenziazione motivata in ragione della particolarità (anche) territoriale, escludendo la devoluzione di ambiti materiali a-specifici, escluderebbe conseguentemente la devoluzione di intere materie, essendo la materia a-specifica per sua stessa natura. Ciò consente di aggiungere un tassello dirimente alla ricostruzione del limite estensionale del conferimento, parzialmente colmando le lacune che la locuzione «forme e condizioni [...] di autonomia, concernenti le materie», come già ripetutamente osservato, fa trasparire.

FORMISANO, *Il regionalismo differenziato...*, cit., 151 ss. e G. AMATO *et al.*, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, cit., 14.

⁸¹ Si rinvia ad A. GIOVANARDI, *Il regionalismo differenziato dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, in *Istituzioni del federalismo*, 2025, 1, 170.

⁸² Cfr. il *considerato in diritto* 4.3: «Resta, comunque, riservato a questa Corte il sindacato sulla legittimità costituzionale delle singole leggi attributive di maggiore autonomia a determinate regioni, alla stregua dei principi sin qui enunciati. Il suddetto sindacato costituzionale è attivabile, oltre che in via incidentale, in via principale dalle regioni terze. Infatti, i limiti posti dall'art. 116, terzo comma, Cost. alle leggi speciali di differenziazione incidono direttamente sullo *status* costituzionale delle regioni terze, nel senso che la violazione di quei limiti – che si traduce in un regime privilegiato per una determinata regione – viola di per sé la *par condicio* tra le regioni, ossia la loro posizione di eguaglianza davanti alla Costituzione, ricavabile dagli artt. 5 e 114 Cost.»

⁸³ Con riguardo alle materie difficilmente differenziabili, su cui cfr. *infra* (§6.4).

⁸⁴ Sul punto, A. FORMISANO, *Il regionalismo differenziato...*, cit., 143. Peraltro, è stata talora promossa in dottrina una interpretazione specifica di questo aspetto, a mente della quale la peculiarità territoriale «non d[ovrebbe] essere ristretta a fattori differenziali come – secondo l'accezione più rigida – sono le "identità locali", bensì po[trebbe] estendersi – secondo una prospettiva, *lato sensu*, funzionalistica – anche a ipotesi di sperimentalismo amministrativo orientato alla valorizzazione di pratiche virtuose» (G. COMAZZETTO, *I "limiti di contenuto" ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive*, cit., 11).

Non potrebbe deporre in altro senso l'argomento letterale, in quanto il termine «particolari», per come inteso dalla Corte, «è certamente aggettivo che allude a situazioni specifiche, ben determinate, che potranno riguardare le singole materie indicate nella parte successiva dell'articolo»⁸⁵. Del resto, la possibilità di riferirsi ad intere materie avrebbe ben potuto essere contemplata con l'impiego di strutture sintattiche meno articolate: «il testo avrebbe potuto limitarsi a dire che le materie [...] possono essere attribuite»⁸⁶.

Ciò, beninteso, non risolve comunque il complesso di dubbi, *supra* evidenziati, relativi alla reale portata degli ambiti materiali, ma conferma la necessità – fatta propria da buona parte della dottrina – di pensare all'autonomia differenziata come ad un sistema di attribuzione di competenze inferiori alla materia. Competenze variamente denominate, nel tempo, «sottomaterie»⁸⁷, «parti di materie»⁸⁸, «ambiti o sottoambiti di materie»⁸⁹ e che oggi sappiamo di dover chiamare «funzioni».

5. Segue. La loro natura

Affrontato, sia pure in termini non completamente appaganti, il problema dell'estensione, occorre ora vagliare la questione della natura delle funzioni contemplate dall'art. 116, co. 3 Cost. Dal punto di vista formale, una risposta certa proviene – ancora una volta – dalla sent. 192/2024, la quale osserva che, prevedendo l'art. 116, co. 3 «l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa della devoluzione, quest'ultima potrà riguardare solamente funzioni amministrative o legislative, oppure tanto le funzioni legislative che quelle amministrative concernenti il medesimo oggetto.»⁹⁰

Il provvedimento contribuisce a rendere più chiara la portata del comma, anche in considerazione del fatto che, come denunciato in dottrina, dalla legislazione attuativa emergeva una continua commistione dei piani legislativo ed amministrativo⁹¹. Ma, a ben vedere, l'oscurità nasce a monte e ciò è dimostrato dalle diverse – e financo opposte – letture della norma costituzionale che la dottrina ha proposto con riferimento al tema in esame.

Da un lato, infatti, vi è chi ha sostenuto (e sostiene) che la disposizione si riferisca precipuamente alle funzioni legislative, in quanto solo in relazione a queste si renderebbe necessaria una deroga alla rigidità costituzionale (quale è l'art. 116, co. 3), mentre il meccanismo di riparto delle

⁸⁵ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 267. Aderisce alla tesi anche A. FORMISANO, *op. cit.*, 144.

⁸⁶ R. BIFULCO, *op. ult. cit.*, 267.

⁸⁷ Così F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, cit., 6.

⁸⁸ D. MONE, *La promozione dell'autonomia nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dell'uguaglianza e dell'unità*, in *Gruppo di Pisa*, 2020, 3, 158.

⁸⁹ A. SCIORTINO, *op. cit.*, 6. Analogamente, G. COMAZZETTO, tratta di «sotto-ambiti materiali» (*I "limiti di contenuto" ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive*, 9).

⁹⁰ *Considerato in diritto*, n. 4.1.

⁹¹ Cfr. E. CARLONI, *op. cit.*, 24.

funzioni amministrative risponderebbe di per sé al canone di flessibilità generalizzata di cui all'art. 118 Cost.; non sarebbero dunque richiesti altri congegni autorizzativi⁹². Dall'altro lato, invece, si è trattato della differenziazione nei termini di un'ulteriore «tappa del processo di decentramento»⁹³, legata, in quanto tale, alla ricerca di un «regionalismo d'esecuzione», da ottenersi più sul piano della devoluzione amministrativa che non di quella legislativa⁹⁴.

La prassi ante-Legge 86 sembra registrare preferenze per il secondo indirizzo e di ciò è stato dato conto in modo unanime⁹⁵. Basti leggere gli atti di iniziativa e le bozze di intesa, nei quali l'espressa domanda di devoluzioni di ordine legislativo latita, mentre, ad esempio, si contemplan in abbondanza competenze di ordine programmatico, finanziario e organizzativo, apparentemente afferenti all'area delle funzioni amministrative. Questa tendenza, secondo la lettura datane dalla dottrina, sarebbe dovuta alla mancata attuazione dell'art. 118 in punto di conferimento delle funzioni amministrative, tanto che quest'ultimo meccanismo sembrerebbe essere prospetticamente recessivo rispetto all'eventuale riuscita di quello differenziale⁹⁶.

Ciò posto, volgendo uno sguardo al futuro, consci dell'ammissibilità di differenziazioni di entrambe le nature, ci si può domandare se esista una *best practice*, ossia una scelta di merito che sia preferibile. Anche su questo argomento la letteratura si è interrogata. Certa impostazione ritiene – o, quantomeno, riteneva – preferibile accordare preferenza alla devoluzione legislativa, seguendo l'idea secondo cui ciò avrebbe permesso di ovviare tanto al problema dell'identificazione delle

⁹² In questi termini, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nella sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024*, in *Istituzioni del federalismo*, 2025, 1, 33.

⁹³ A. FERRARA, *I criteri e le materie dell'asimmetria*, in *Italian papers on federalism*, 2019, 1, 4.

⁹⁴ Cfr. *ibid.* Per l'A. «[s]i tratta dunque di muoversi nella direzione del c.d. regionalismo d'esecuzione sul modello dell'ordinamento federale tedesco secondo il quale “i Länder eseguono le leggi federali a titolo di competenza propria” (Bifulco - Cecchetti).» In termini simili anche E. GIARDINO, secondo cui «la prima causa dell'agire regionale non si rinviene nella legislazione bensì nell'amministrazione, quindi, nella sua capacità di decidere, operare, erogare e soddisfare, quotidianamente, i bisogni delle comunità amministrate, le quali trovano, proprio nell'agire amministrativo, la risposta immediata alle loro pretese» (*Regionalismo differenziato, funzioni amministrative ed unità della repubblica*, in *Nuove autonomie*, 2024, 1 [speciale], 143).

⁹⁵ Si legga anzitutto lo stesso A. FERRARA, *op. cit.*, 5. Considerazioni di identico tenore si rinvencono anche in E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Italian papers on federalism*, 2019, 2, 5 ss., L. MORONI, *Il regionalismo differenziato tra forma legislativa e sostanza amministrativa*, in *Federalismi.it*, 2023, 11, 155 ss. e P. SANTINELLO, *op. cit.*, 26. Quest'ultimo A. rinvia peraltro a R. BIN, per il quale: «nell'attuazione immaginata e proposta dalle Regioni del Nord-Est, e poi accolta dalla legge Calderoli, la dimensione burocratica ha riassorbito le prospettive della differenziazione e lo spirito innovatore si è del tutto perso. Pensare che si possa rilanciare l'autonomia regionale ottenendo il trasferimento selettivo di un certo numero di funzioni amministrative [...] significa ignorare quali siano i veri problemi dell'autonomia regionale e ridurli ad una banale questione di soldi e di uffici da gestire (o, al più, di vincoli amministrativi di cui liberarsi [...]). La semplice rivendicazione di funzioni amministrative – e, conseguentemente, di maggiori risorse finanziarie – ignora che altrove sta il problema delle Regioni: che affonda nella scarsa possibilità di innovare e di sviluppare politiche pubbliche capaci di guardare oltre agli schemi tipici della visione puramente burocratica, asfissiate da limiti reali o immaginari di competenza e dall'ovvia scarsità delle risorse finanziarie.» (*Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine*, in *Le Regioni*, 2025, 1, 5).

⁹⁶ Questa la già riportata tesi di M. CARLI (cfr. nt. 53), a cui aderisce E. GIANFRANCESCO: «al processo attuativo dell'art. 116, comma 3, Cost. sta assumendo caratteri surrogatori rispetto all'inerzia nel conferimento delle funzioni amministrative richiesto dall'art. 118, primo comma, Cost.» (*L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, *Italian papers on federalism*, 2019, 2, 3).

singole (e numerose) funzioni amministrative quanto a quello dei loro costi: le prime avrebbero seguito la funzione legislativa, i secondi sarebbero stati più semplicemente imputati alla finanza regionale⁹⁷.

Senonché, questa opzione di politica del diritto sembra essere oggi preclusa dalla sentenza della Consulta, sotto più punti di vista. In primo luogo, risultano non differenziabili le intere materie; questo ridimensiona non di poco l'opzione in commento, posto che essa valorizzava proprio tale ipotesi⁹⁸. In altre parole, la proposta era propriamente volta ad evitare la necessità di tracciare le intricate tassonomie di funzioni attraverso operazioni svolte sul piano superiore: quello delle materie. Tuttavia, l'esigenza di individuare proprio (e nient'altro che) le funzioni riemerge in modo ineludibile ad oggi, essendo questa la richiesta espressa della Corte.

A fronte di questo, è opportuno domandarsi se sia sensato seguire la strada delle competenze legislative o se, diversamente, il riferimento a quelle amministrative costituisca un sentiero meno impervio. Quest'ultima alternativa pare preferibile. Come già osservato⁹⁹, le funzioni amministrative sono tipiche, quelle legislative no. Ciò ha un'implicazione dirimente ai fini dell'individuazione del *quid* differenziabile, perché la funzione amministrativa può essere agevolmente identificata nei crismi della legge vigente, che necessariamente (in virtù del principio di legalità *ex art. 97 Cost.*) prescrive in ordine ad attribuzioni e competenze. Ciò, chiaramente, non accade per le funzioni legislative, atteso il loro portato di originarietà, che implica per definizione l'a-tipicità. Sicché, sebbene la letteratura abbia correttamente osservato che le operazioni di ricognizione delle funzioni amministrative e dei loro costi integrano processi lunghi e complicati, è inevitabile notare che il piano non legislativo fornisce più garanzie di certezza, poggiando esso su un patrimonio giuridico già puntualmente regolato e organizzato.

Peraltro, muovere dalle funzioni amministrative non implica escludere quelle legislative¹⁰⁰. A tal riguardo, un'esigenza che taluni hanno espresso risiede nell'opportunità di perseguire un «parallelismo» tra funzioni legislative e funzioni amministrative, cosicché all'attribuzione delle prime dovrebbe far seguito quella delle seconde¹⁰¹; l'idea di fondo è che ciò creerebbe un ordinato sistema di autonomia circa lo specifico oggetto cui le competenze di entrambe le nature si riferiscono. Tuttavia, tale risultato potrebbe essere parimenti ottenuto invertendo l'ordine della devo-

⁹⁷ In tal senso A. STERPA, *op. cit.*, 66 e 68.

⁹⁸ *Ivi*, 66. L'A. sembra sostenerlo nel momento in cui si afferma che: «[se] riconoscessimo una completa autonomia regionale nella materia prima statale in tutto o in parte, lo Stato non dovrebbe preoccuparsi di come le Regioni utilizzeranno la nuova competenza legislativa salvo trasferire loro le risorse già impiegate in sede centrale [...]. Quanto alle altre materie, quelle di legislazione concorrente, la ulteriore autonomia regionale che può ben passare per la mera riduzione del numero (e della qualità) dei principi fondamentali statali lasciando semplicemente maggiori spazi (meno limiti) alla legge regionale potrebbe portare a esiti simili. Si potrebbe sostenere che, come per il caso delle materie prima di competenza legislativa statale, anche in questo caso lo Stato dovrebbe semplicemente lasciare libere le Regioni di legiferare impiegando le risorse che loro ritengono necessarie e che fanno parte del proprio bagaglio di autonomia.» Anche con riferimento alla potestà ripartita, quindi, l'idea è di non prendere in esame le funzioni, ma fondamentalmente le materie, operando, a monte, un'attenuazione dei principi fondamentali.

⁹⁹ Cfr. *supra* §4.1.4.

¹⁰⁰ Sebbene ritenuto preferibile da autorevoli voci (cfr. P. CARETTI, *op. cit.*, 16).

¹⁰¹ Ne danno conto E. BOLOGNESE, *La concreta attuazione del regionalismo differenziato: su alcune criticità del DDL Calderoli*, in *Diritti regionali*, 2023, 3, 830 ss. ed E. CARLONI, *op. cit.*, 24 e s.

luzione. Del resto, la stessa Corte costituzionale ha indicato questa strada nella sent. 303/2003, allorché, con riferimento all'istituto della chiamata in sussidiarietà, ha essenzialmente accertato che «l'attribuzione della funzione amministrativa trascina con sé anche la potestà legislativa»¹⁰². In ultima analisi, se ciò funziona per l'istituto di cui all'art. 118 Cost., non si vede perché non si debba poter replicare l'esperienza con riferimento alla norma ora in esame. Una soluzione così costruita consentirebbe, da un lato, di salvare il sistema del parallelismo e, dall'altro, di non avventurarsi nella perigliosa definizione delle funzioni legislative.

6. Segue. Le materie a cui si riferiscono

L'ultima macroarea che resta da indagare attiene alle materie alle quali l'art. 116, co. 3 Cost. si riferisce. Prima di sondare il merito di tale questione, occorre però dar conto di una problematica preliminare, che concerne non solo il tema delle materie, ma, più radicalmente, muove da esso per coinvolgere poi tutto il sistema del regionalismo differenziato. Trattasi del dubbio attinente all'ammissibilità stessa del meccanismo devolutivo, argomentato nei termini che seguono: può una legge sub-costituzionale rovesciare l'ordine delle materie disciplinato dalla Costituzione¹⁰³? A ciò si aggiungono considerazioni ulteriori: l'attribuzione alle Regioni di poteri riguardanti rilevanti competenze non rischia di costituire una «surrettizia revisione del Titolo V»¹⁰⁴?

Senza voler banalizzare l'importanza di dette questioni (e delle loro indubbe implicazioni di sistema), si possono esporre due dati. Il primo, già riportato *supra*¹⁰⁵, riguarda il fine meccanismo giuridico attraverso il quale ciò è reso possibile: la deroga, nella peculiare configurazione della de-costituzionalizzazione: essa rende coerente, sul profilo delle forme, il meccanismo devolutivo, legittimo in quanto autorizzato. Il secondo attiene all'interpretazione sistematica dell'istituto, fornita direttamente dalla Consulta; la Corte rilegge il medesimo come una «espressione della flessibilità propria del principio di sussidiarietà»¹⁰⁶ e, quindi, come una previsione del tutto coerente con l'apparato pluralistico delle autonomie disegnato dal Titolo V. Per quel che in questa sede rileva, tanto basta a superare la riportata problematica.

Se la premessa accontenta il lettore, allora è possibile entrare nel merito delle materie coinvolte dall'articolo in commento, rammentando che esso opera un rinvio all'intero terzo comma dell'art. 117, nonché ad alcune lettere del comma secondo. Come noto, l'art. 117 si occupa di disciplinare

¹⁰² Riassume il provvedimento in questi termini A. M. POGGI, *op. cit.*, p. v. *Contra* P. CARETTI, per il quale: «[è] vero che la Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 303/2003, ha ritenuto che la sussidiarietà operi anche in relazione ai poteri normativi, ma si è trattato di un espediente del tutto eccezionale volto a evitare gli effetti negativi dovuti alle “lacune” presenti negli elenchi di materie [...]. [C]iò non muta il significato del principio di sussidiarietà chiamato in causa, di regola, quale criterio ordinatore nella distribuzione delle funzioni amministrative, secondo la logica fatta propria dal richiamato art. 118 Cost.» (*Op. cit.*, 17).

¹⁰³ *Ex plurimis*: P. CARETTI, *op. cit.*, 16.

¹⁰⁴ Su questo: F. PASTORE, *Brevi considerazioni su unità e indivisibilità della Repubblica italiana*, in *Dirittifondamentali.it*, 2019, 2, 20.

¹⁰⁵ Cfr. *supra*, §2.

¹⁰⁶ Sent. 192/2024, *considerato in diritto* 4.3.

le tipologie di competenza legislativa, attribuendo certe materie a quella esclusiva dello Stato (con il co. 2) e certe altre a quella concorrente dello Stato e delle Regioni (co. 3); lascia, invece, nella piena disponibilità regionale la legislazione residuale (co. 4), ossia quella che inerisce alle materie non espressamente citate dai due riportati commi. Risulta evidente che il dispositivo dell'art. 116, co. 3, intersecandosi con quanto articolatamente enunciato dall'art. 117, impone un vaglio congiunto delle previsioni normative.

6.1. Materie di potestà concorrente

I primi rilievi possono essere formulati con riferimento alla potestà concorrente. In base alla struttura dell'art. 116, questa pare infatti costituire il principale bacino dal quale attingere le competenze differenziabili, se non altro perché il legislatore della riforma la cita per prima e in via integrale. Guardando al merito – nel rammentare che il rapporto tra Stato e Regioni in ordine alle competenze in esame si informa soprattutto ad una ripartizione, rispettivamente, tra disciplina di principio e non – la prima implicazione dell'istituto differenziale sembra attenere alla possibile retrocessione della legislazione statale sul piano, per l'appunto, dei principi¹⁰⁷. Ribaltando il punto di vista, può osservarsi come la suesposta operazione comporterebbe – in modo analogo e contrario – un maggior agio delle Regioni, data la possibilità, per queste, di intervenire anche sulla «cornice» legislativa.

Peraltro, coniugando quanto appena riportato con il tenore contenitivo della sent. 192/2024, si può formulare una precisazione, dando conto del fatto che i principi devoluti alla competenza regionale dovrebbero necessariamente essere limitati nel *quantum*. Non devoluzione di generici principi quindi, bensì – parafrasando la Corte – di specifici e ben determinati principi. Certo, ci si può domandare se questa non sia una contraddizione in termini, dal momento che la nozione di «principio» si lega a doppio filo alla vaghezza. Il dubbio si amplifica nel momento in cui si richiama quella dottrina che addirittura, prendendo le mosse dalla trasversalità di taluni dei suddetti principi, argomenta in favore di una libertà potenzialmente ancora maggiore per le Regioni, le

¹⁰⁷ La possibilità di intervenire sui principi fondamentali è del resto accettata da parte dottrina, che ha osservato come, grazie all'art. 116, co. 3 Cost., si potrebbe «incidere sulle materie di competenza ripartita per spostare il discrimine principio/dettaglio e giungere in concreto alla ritrazione della potestà legislativa centrale in determinati ambiti con la conseguente cedevolezza delle norme statali in essi operanti» (E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 6). Anche M. MANCINI considera ammissibile tale opzione, anche se non ritiene che sia l'unica percorribile; per l'A., sarebbe alternativamente possibile, grazie all'art. 116, co. 3: devolvere un'intera materia, tra quelle ammesse; devolverne solamente una parte; dispensare la Regione dall'osservanza di tutte le norme statali o di una loro parte, compresi i principi fondamentali (*Percorsi di regionalismo "differenziato". Problemi e prospettive*, cit., 16 e s.). La deroga a tutte le norme statali solleva un problema essenziale, nel momento in cui si consideri che esistono contenuti normativi che, anche in base a quanto statuito dalla sent. 192, non risultano differenziabili, richiedendo essi una omogenea applicazione su tutto il territorio nazionale; sul tema si rinvia a *infra*, §6.4.

quali dovrebbero poter superare, tramite lo strumento *ex art.* 116, co. 3, «tutti i possibili vincoli»¹⁰⁸ dettati dall'ordinamento statale.

Per tentare di meglio comprendere il quadro, non pare fuori luogo accantonare, per un momento, la teoria, per dare preferenza ad alcune esemplificazioni casistiche; infatti, il metodo induttivo – e il suo presupposto pratico – possono forse aiutare a superare l'*impasse*. Di grande utilità sono quindi i *case studies* che la letteratura ha, via via, prodotto, i quali si interrogano sugli effetti del regionalismo differenziato in relazione alle singole materie di cui all'art. 117, co. 3, prendendo tuttavia le mosse proprio dalla particolarità delle medesime.

Un terreno d'indagine significativo è dato, anzitutto, dalla materia sanitaria¹⁰⁹, la quale oltretutto costituisce già oggi la più gravosa politica pubblica affidata alle Regioni. Nel tentare di identificare le prospettive di mutamento del sistema sanitario a fronte della norma in commento, autorevole dottrina ha cautamente suggerito di limitare le opzioni di differenziazione alle sole norme che *non* costituiscono principi fondamentali della materia. Senonché, questa posizione sembra francamente tradire la stessa finalità ricercata dalla disposizione, che mira a realizzare proprio uno stemperamento dei vincoli centralmente definiti.

È pur vero che le ragioni di siffatta impostazione sono autoevidenti: l'obiettivo è di limitare il carattere potenzialmente dirompente della devoluzione, appianando le possibili eccessive divergenze tra modelli regionali e, con esse, i pericoli di diseguaglianza¹¹⁰. Tuttavia, se davvero debbono farsi salvi tutti i principi fondamentali delle materie di cui all'art. 117, co. 3, allora immediatamente viene da chiedersi a che serva l'art. 116, co. 3 in relazione alla potestà concorrente, quantomeno allorché vengano in rilievo le competenze legislative.

Del resto, guardando alle già citate richieste del 2017, è proprio sul piano dei principi fondamentali che le Regioni sembrano talvolta giocare. Ad esempio, tra le varie domande di autonomia, si avanza quella relativa alla definizione della compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria¹¹¹ e la disciplina del *ticket* sanitario altro non è che un principio fondamentale, a mente della

¹⁰⁸ Così G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 4, 628, richiamato anche da P. SANTINELLO, *op. cit.*, 28.

¹⁰⁹ In tema: R. BALDUZZI – D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2019, 2, 1-15; A. PITINO, *Il regionalismo differenziato e il conseguimento di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" nella materia "tutela della salute"*, in *Corti supreme e salute*, 2024, 2, 731-766; L. CHIEFFI, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2020, 1, 1-37; L. ABBRUZZO, *Regionalismo differenziato e diritto alla salute: verso una (ulteriore) differenziazione tra sistemi sanitari?*, in *Corti supreme e salute*, 2025, 2, 340-375; M. D'ANGELOSANTE, *I sistemi sanitari regionali alla prova del regionalismo differenziato*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, 1, 129-144; F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei Sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale*, in *Federalismi.it*, 2019, 15, 2-22.

¹¹⁰ Peralto, i temi della diseguaglianza e del diverso accesso ai diritti hanno storicamente caratterizzato tutto il dibattito concernente l'autonomia differenziata; *ex plurimis*: E. DE MARCO, *Qualche interrogativo su un "regionalismo a più velocità"*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 2, 355; E. BALBONI, *L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé diseguaglianza*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, 2, 444-447; A. POLICE, *Federalismo «asimmetrico» e dequotazione dell'eguaglianza: le fragili fondamenta della cittadinanza amministrativa*, in *Aa.Vv., Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, III, 1853-1879.

¹¹¹ Per l'Emilia-Romagna., cfr. Risoluzione 5321 cit., lett. f delle competenze in materia di "TUTELA DELLA SALUTE"; per la Lombardia, cfr. 17 della citata Risoluzione 97.

giurisprudenza costituzionale¹¹². Lo stesso dicasi per la rimodulazione del numero di vaccinazioni obbligatorie, parimenti richiesta¹¹³ ed egualmente riconducibile, per giurisprudenza della Consulta, al novero dei principi¹¹⁴.

Dinamiche identiche ricorrono anche se si esaminano materie diverse. Per esempio, guardando al «governo del territorio», istanze unanimesi si riscontrano in relazione ai temi dell'edilizia. Se la Lombardia richiede, in termini generici, «autonomia in riferimento ai profili sostanziali, procedurali ed economici degli interventi edilizi»¹¹⁵, l'Emilia-Romagna è più puntuale, domandando essa – tra l'altro – di poter autonomamente disciplinare la «regolarizzazione degli stati legittimi, per errori materiali o approssimazioni tecniche».¹¹⁶ Ma le principali regole relative alle ipotesi di sanatoria altro non sono che principi fondamentali¹¹⁷.

Bastino questi pochi esempi per capire che la vera sfida della differenziazione, in relazione alle materie di cui all'art. 117, co. 3, si gioca(va) evidentemente proprio sui principi, *ivi* risiedendo del resto il *quid pluris* legislativo nelle mire delle Regioni, già titolari delle potestà di dettaglio riferite alle discipline di cui al comma. La bontà di questo percorso è stata, del reso, suffragata da parte della dottrina¹¹⁸.

Operare diversamente – escludendo quindi i principi dal *quantum* contendibile – comporterebbe evidentemente uno svilimento dell'art. 116, per due connesse ragioni. Anzitutto, perché, sul piano legislativo, come già ripetutamente precisato, la Regioni già sono formali titolari del potere di normare quanto vi è di diverso rispetto ai principi stessi; se si sottraggono questi ultimi dal campo della differenziazione, allora, quanto alla potestà legislativa, l'art. 116, co. 3 finisce con il costituire l'inutile doppione dell'ultimo periodo dell'art. 117, co. 3, ribadendo l'ovvia riserva in capo allo Stato della normazione di principio. In secondo luogo, perché, quale conseguenza dell'esposta limitazione, l'art. 116, co. 3 coinvolgerebbe effettivamente solo le funzioni amministrative, contraddicendo peraltro la decisione n. 192 della Corte, che estende anche alle funzioni legislative il rilievo dell'articolo.

¹¹² Così Corte cost., sent. 187/2012, *considerato in diritto* 3.3.2.

¹¹³ Richieste dall'Emilia-Romagna (lett. d delle competenze in materia di "TUTELA DELLA SALUTE" di cui alla Risoluzione 5321).

¹¹⁴ La sent. 5/2018 della Consulta rileva che: la «introduzione dell'obbligatorietà per alcune vaccinazioni chiama in causa prevalentemente i principi fondamentali in materia di "tutela della salute"» (*considerato in diritto* 7.2.2).

¹¹⁵ Pagina 12 dell'atto.

¹¹⁶ Pagina 6, punto a) della voce "governo del territorio e rigenerazione urbana", all'interno dell'area "TERITORIO E RIGENERAZIONE URBANA, AMBIENTE E INFRASTRUTTURE"; il riferimento è alla Risoluzione 5321 cit.

¹¹⁷ Circa lo schema della «doppia conformità» ex art. 36 T.U. Edilizia, cfr. sentt. 107 e 232 del 2017. Principio fondamentale è anche il pagamento dell'oblazione prevista dallo stesso articolo, anche se non la sua misura (sent. 2/2019). Peraltro, la Consulta si è spinta oltre e ha qualificato le medesime anche come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», impedendo pure alle autonomie speciali di intervenire in senso derogatorio sulle medesime (così Corte cost., sent. 22/2025; in tema: V. DESANTIS, *Le norme di riforma economico-sociale nell'annullamento di titoli edilizi: il caso delle Province autonome*, in *Osservatorio costituzionale*, 2025, 3, 246-258). Ciò solleva dubbi circa la percorribilità della devoluzione con riferimento ai citati profili, come si osserverà *infra* (§6.4).

¹¹⁸ Ricostruisce il dibattito inerente alla «perdita di peso dei principi fondamentali» A. FORMISANO, *Il regionalismo differenziato...*, cit., 146.

Come accennato, occorre ora chiedersi in che termini possa coniugarsi la devoluzione dei principi con il canone della specificità richiesto dalla Corte. Per la verità, la riportata casistica giunge ancora in soccorso, posto che gli esempi sopra abbozzati permettono di superare un fraintendimento circa la nozione di «principio» di cui all'art. 117, co. 3. La Consulta, con un indirizzo non esente da incertezze, usa affermare che essa «non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia»¹¹⁹. Trattasi quindi di un concetto che è molto diverso dalla storica definizione teorico-generale, che legge il principio come una prescrizione vaga e generale, bisognosa di concretizzazione. In sostanza, la Corte si riserva di identificare— di volta in volta — il carattere principale o meno della disposizione, potendo questo essere riconosciuto anche a previsioni puntuali. Da qui la ragione per cui norme come quelle che definiscono la misura della compartecipazione alla spesa sanitaria o i requisiti tecnici dei titoli edilizi finiscono con il ricadere nella categoria.

La conseguenza rispetto al tema principale è evidente: se anche una norma puntuale, ossia specifica, può essere di principio ai sensi dell'art. 117, co. 3, allora l'apparente contraddizione insita nella locuzione «specifico principio» tale non è. Anzi: a ben guardare, è proprio in relazione a questa tipologia di struttura normativa — ossia a norme puntuali, qualificate quali principi — che la differenziazione può ragionevolmente articolarsi, posto che viene difficile immaginare, a fronte del requisito di specificità richiesto dalla Consulta, che possano essere disposizioni ampie e vaghe ad essere oggetto di devoluzione. In quest'ultima ipotesi, invero, si affievolirebbe necessariamente il carattere ridotto delle devoluzioni ricercato dalla Corte, con un inevitabile pregiudizio della dogmatica disegnata dalla sentenza 192.

È da osservare che tale approccio, contenitivo e cauto, non è sempre adottato. Guardando ancora alle richieste del 2017, si può osservare come le Regioni abbraccino talora la citata tesi espansiva del superamento di «tutti i possibili vincoli». La locuzione, in realtà vaga, sembra rinviare all'idea seguente: qualora, nell'ambito di una materia differenziabile, venga in rilievo una funzione comune a più materie, talune delle quali non differenziabili, allora tale funzione è comunque differenziabile. Questo accade, ad esempio, allorché — nel contesto sanitario — si domanda di poter mettere mano, previa preliminare differenziazione, alla disciplina del rapporto di lavoro del personale medico. Ciò, è stato osservato¹²⁰, infrange con evidenza le colonne d'eroe della materia sanitaria, finendo con il coinvolgere quella di cui alla lett. l) dell'art. 117, co. 2: l'ordinamento civile.

Circa la legittimità di siffatte operazioni espansive può opporsi una essenziale riserva: la lettera dell'art. 116 non pare ammetterle. Il puntuale rinvio al solo terzo comma dell'art. 117 e a precise lettere del secondo ha, invero, la finalità di limitare l'estensione delle materie sul tavolo della differenziazione. Argomentare diversamente significherebbe inevitabilmente superare la *littera constitutionis*, nonché l'intenzione del legislatore, che ha evidentemente regolato in termini limitativi

¹¹⁹ Così Corte cost., sent. 16/2010, *considerato in diritto* n. 2, ripreso da ultimo nelle sentt. 87 e 137 del 2018.

¹²⁰ R. BALDUZZI – D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, cit., 10.

proprio per evitare operazioni devolutive ritenute poco opportune sulla base di una valutazione effettuata *ex ante*. Se quel che è uscito dalla porta non può rientrare dalla finestra, allora debbono abbandonarsi letture espansive e rinvii a materie a cui l'art. 116 non guarda. Anche perché, se si ammettesse il contrario, non vi sarebbe limite alla fantasia: ciascuna delle discipline dell'art. 117, co. 3 può ben astrattamente legarsi – per connessione – a una o più materie del comma secondo, con la conseguenza che le richieste di differenziazione potrebbero aggirare del tutto il perimetro disegnato dall'art. 116 stesso, di fatto svilendolo. La tassatività, insomma, è una scelta obbligata.

Se questo limite, imposto dall'interpretazione, è di sicuro il più incisivo, esso non è tuttavia l'unico. Come visto, parte della dottrina, opposta a quella più largheggiante, opera nell'indirizzo diametralmente opposto, tentando di sottrarre ogni *vis* espansiva all'art. 116. Ci si riferisce a chi, come detto, suggerisce di escludere il rilievo dei principi fondamentali dalla «materia del contendere». Si è pure riconosciuto che tale impostazione vuole sfrondare le possibili ramificazioni problematiche dell'istituto, finendo tuttavia con il rinsecchirlo del tutto. Ciò non basta evidentemente ad esaurire il discorso, perché l'aspetto dei limiti è preponderante. Senza pretesa di completezza – e rinviando da subito alla letteratura che ha più approfonditamente sondato le questioni – basti notare che, anche se l'art. 116 non si occupa di definire più puntualmente le funzioni non differenziabili ai fini della garanzia dell'unità nazionale, questi limiti si colgono altrove; precisamente, dall'art. 119¹²¹, a cui il 116 rinvia, così come dall'istituto dei L.E.P. e, ultima ma non ultima, dalla sent. 192, i cui principi – ricavati direttamente dalla Costituzione – sono unanimemente diretti e coniugare le ragioni della differenziazione con quelle dello Stato inteso nel suo complesso. Sicché, i presidi di compatibilità tra differenziazione e «tenuta» dell'art. 5 Cost. non sono assenti dal sistema in esame; semplicemente, essi non postulano una distinzione tra funzioni costituenti «principi fondamentali» e non.

6.2. Materie di potestà esclusiva

Del resto, l'assenza di una sistematica necessità di esclusione dei principi fondamentali si coglie anche dalla possibilità, espressamente prevista dall'art. 116, di differenziazione di competenze afferenti alla legislazione esclusiva dello Stato. Contornando, con cautela, l'estensione della possibilità, l'articolo prevede possa procedersi in tal senso in relazione a tre lettere: *l*) giustizia e norme processuali (limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace); *n*) norme generali sull'istruzione; *s*) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Ciò contrasta con evidenza la tesi della distinzione tra principi fondamentali e non sopra riportata, per la seguente ragione: se è

¹²¹ Per M. GOLA non risulta sufficiente, sul profilo pratico-applicativo, il rispetto dei principi delineati dall'articolo, dovendosi avere riguardo al più generale tema delle coperture finanziarie, cui si lega «la continuità delle prestazioni erogate [...] in seguito alla decurtazione delle quote che resterebbero impegnate direttamente a livello regionale» (*Riflessioni in tema di specialità e differenziazione nel sistema regionale italiano*, in M. Immordino – N. Gullo – G. Armao [a cura di], *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021, 35).

possibile avvalersi dell'istituto differenziale per competenze (sia pure circoscritte) che costituiscono totale prerogativa dello Stato nel sistema ordinario, allora appare irragionevole ritenere che le competenze concorrenti siano differenziabili solo in parte (cioè solo allorché non siano principi fondamentali). Il limite alla devoluzione deve evidentemente essere ricercato altrove; ossia, come già detto, nell'art. 119, nei L.E.P. e nei limiti di cui al binomio sent. 192-Costituzione.

Ciò posto, alcune parole in più possono essere spese con riferimento a ciascuna delle tre lettere, inerenti alle altrettante competenze esclusive poc'anzi richiamate, a cui l'art. 116 si rifà. In relazione all'organizzazione della giustizia di pace¹²², si può premettere anzitutto che l'opzione devolutiva sembra voler ricalcare l'assetto vigente nei sistemi federali, ove alle Federal Courts si contrappongono le State Courts; in altri termini, l'operazione sarebbe funzionale ad accentuare il legame tra territori e giurisdizione¹²³. Ciò implica immediatamente un dubbio, nel senso che è necessario comprendere le concrete modalità attraverso le quali ciò può essere fatto e quindi, in sintesi, quale sia l'oggetto della differenziazione di questa specifica materia. La dottrina ha dato conto del dibattito emerso nei lavori preparatori e, in particolare, della tesi a mente della quale il termine «organizzazione» sarebbe da intendersi riferito alla logistica della giustizia e alla gestione delle strutture amministrative, non aprendo invece ad interventi regionali sulle norme processuali e di ordinamento giudiziario¹²⁴; tesi che ha pur visto opinioni contrarie, a mente delle quali la norma – per come scritta – consentirebbe potenzialmente una ristrutturazione complessiva degli uffici del giudice di pace, con potenziali interventi anche in ordine al loro numero e alla loro dislocazione territoriale¹²⁵.

Parte della letteratura, seguendo l'esegesi espansiva del termine «organizzazione», ed abbracciando quindi la seconda riportata impostazione, ha osservato che le possibilità devolutive, piuttosto ampie, potrebbero spingersi sino alla disciplina di certi aspetti della carriera dei funzionari

¹²² Cfr. in argomento P. ROSSI, *Il regionalismo differenziato*, tesi di laurea disponibile su www.liatn.eu, 2020, 81 ss.

¹²³ Lo nota anche S. MANGIAMELI, *Le Regioni e l'organizzazione della giustizia di pace*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 maggio 2004, 3 (il testo si trova anche in ID., *Lecture sul regionalismo italiano...*, cit., 123-135, con il titolo *La clausola di asimmetria e l'organizzazione della giustizia di pace*).

¹²⁴ Cfr. *ibid.* L'A. riporta le parole dell'On. Maretta Scoca: «leggendo bene il testo, si fa riferimento alla “organizzazione della giustizia di pace”: il riferimento [...] è a servizi logistici, uffici, eccetera, non alla sostanza normativa ed alla procedura da applicare» (Camera dei Deputati, seduta n. 775 del 21/09/2000, 56). Per la ricostruzione del dibattito, cfr. anche A. MARESCA, *Il regionalismo differenziato e l'organizzazione della giustizia di pace*, cit., 156 ss.

¹²⁵ Così l'On. Benedetti Valentini: «organizzazione non significa, come taluni di voi dicono per autotranquillizzarsi, approntare i locali o le strutture di supporto per l'espletamento della funzione giurisdizionale, non è così perché organizzazione può significare ripartizione territoriale. Spingendo al limite la conseguenza, una regione - ad esempio l'Emilia-Romagna - potrebbe stabilire un unico ufficio centralizzato del giudice di pace nel capoluogo di regione, un'altra può articolarlo come già avviene nelle sedi distaccate delle preture. Ciò comporta una differenza profonda di opportunità sostanziale e procedurale di adire la giustizia da parte dei cittadini delle varie zone del territorio nazionale. Ho citato uno degli esempi di maggiore spessore ma ne potrei fare degli altri mi astengo per brevità. Di fronte a tutto ciò non potete rispondere che l'organizzazione significa solo i locali e i servizi accessori. Non è così, la parola organizzazione, per consolidata tradizione, significa ben altro e noi dovremo consegnare agli atti un'interpretazione autentica che, invece, sia restrittiva. Se così non è, andiamo ad innescare un problema di formidabili dimensioni» (*ibid.*). Anche questo passaggio è riportato da S. MANGIAMELI (*Le Regioni e l'organizzazione della giustizia di pace*, cit., 3).

chiamati a rivestire la carica di G.d.P. (dai requisiti, alla nomina, alla formazione)¹²⁶. Addirittura, per il varco dell'art. 116, co. 3 Cost. potrebbe passare la designazione elettiva dei magistrati, a suggello del rinnovato legame tra magistratura e territorio¹²⁷. Per altro verso, la medesima letteratura, conscia del carattere dirompente delle proposte, nota la necessità che lo Stato provveda ad una minima definizione delle norme non derogabili per via regionale, con il fine di adottare *standard* di garanzia per il cittadino e di ragionevole uniformità qualitativa della funzione¹²⁸.

Per la verità, basta uno sguardo agli atti di iniziativa del 2017 per accorgersi che le enormi potenzialità della norma individuate in sede scientifica non hanno trovato riscontro nella prassi. Come intuibile, le mire regionali ineriscono, in specie, al numero e alla distribuzione degli uffici sui territori¹²⁹; solo la Regione Veneto reclama invece un maggior coinvolgimento del Presidente della Giunta in relazione alle decisioni sullo *status* dei magistrati onorari (da adottarsi, in conformità all'Ordinamento giudiziario, su proposta di questo) e alla vigilanza sui medesimi¹³⁰. Queste ultime pretese, tuttavia, scompaiono nelle fasi successive della contrattazione¹³¹.

È oltretutto interessante notare che la Legge Calderoli annovera la materia in esame tra quelle «no-LEP», con la conseguenza che la sede naturale entro la quale collocare buona parte degli «*standards*» richiesti dalla dottrina più progressista salta del tutto. La norma che dispone questo¹³² non risulta oltretutto censurata dalla Consulta, la quale si limita a richiederne l'interpretazione costituzionalmente orientata¹³³; ciò ha una conseguenza essenziale: «nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come “no-LEP”, i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»¹³⁴.

¹²⁶ Così sempre S. MANGIAMELI (*Le Regioni e l'organizzazione della giustizia di pace*, cit., 5 e s.). Analogamente A. MARESCA, *Il regionalismo differenziato e l'organizzazione della giustizia di pace*, cit., 164.

¹²⁷ S. MANGIAMELI, *op. ult. cit.*, 5 e s.

¹²⁸ *Ivi*, 6.

¹²⁹ Questo è quanto si desume dalle righe collocate alla voce «Organizzazione della giustizia di pace (lett. l)» dell'atto della Lombardia (pagina 8) e all'art. 15, co. 3 del D.D.L. n. 43 cit. della Regione Veneto. L'Emilia-Romagna, dal canto suo, si è riservata di avanzare richieste circa la competenza in esame in un secondo momento (pagina 10 del correlativo atto).

¹³⁰ Commi 1 e 2 dell'art. 15 D.D.L. n. 43 cit.

¹³¹ Ne dà conto F. PALLANTE (*Nel merito del regionalismo differenziato...*, cit., tabella a pagina 23; *Ancora nel merito del regionalismo differenziato...*, cit., tabella a pagina 27).

¹³² Art. 3, co. 3.

¹³³ *Considerato in diritto*, n. 15.2. Nei LEP si indentifica quindi una funzione di garanzia dell'eguaglianza nell'accesso alle prestazioni civili e sociali, realizzando quel «ragionevole bilanciamento fra il “diritto” delle Regioni richiedenti ad ottenere un regime differenziato di autonomia ed il principio di uguaglianza, formale e sostanziale che legittima i cittadini alla pretesa ad avere la medesima parità dei punti di partenza» richiesto dalla letteratura (C. B. CEFFA, *Regionalismo differenziato e garanzia dei diritti sociali: profili di compatibilità costituzionale e potenziali benefici*, in *Dirittifondamentali.it*, 2019, 2, 22). Indirettamente, si conferma comunque che anche le materie che incidano su tali aspetti sono differenziabili, sia pure nel quadro di garanzia offerto, per l'appunto, dai LEP; la statuizione supera i dubbi della dottrina che si chiedeva se ci fosse «spazio di differenziazione nella garanzia dei diritti fondamentali sociali con riguardo alle diverse tipologie di regioni previste nella Carta e se questo [fosse] consentito (e fin dove) dai principi costituzionali (unitario, sociale ed egualitario soprattutto)». (A. M. CITIRIGNO, *La dimensione regionale dei diritti sociali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, 1, 23).

¹³⁴ *Considerato in diritto*, n. 15.2.

Non meno dubbi solleva la differenziazione delle «norme generali sull'istruzione»¹³⁵ di cui alla lett. n) dell'art. 117. Peraltro, qui la questione si complica, perché alla competenza esclusiva *de qua* si cumula quella, concorrente, prevista dal co. 3 dell'art. 117. Le interrelazioni tra le due, spesso non chiare, sono affrontate dalla Consulta, con la sent. 279/2005, nei termini che seguono: «le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale»; esse, pertanto, «si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose.»¹³⁶ La dottrina, cercando di meglio contornare il criterio discrezionale evocato, ha ritenuto che la Corte abbia inteso operare una distinzione tra le categorie di cui sopra in virtù della tecnica normativa impiegata dal legislatore e, quindi, sulla base necessità (o meno) di integrazione del precetto statale: se esso abbisogna di integrazioni, allora costituisce un principio fondamentale ed è da collocarsi nel campo della legislazione ripartita; se, al contrario, non le richiede, allora costituisce norma generale ed è pertanto riconducibile all'esclusività *ex art.* 117, co. 2¹³⁷.

Così, ad una prima lettura, la categoria di cui al co. 2, lett. n) dell'articolo medesimo sembrerebbe racchiudere un novero di competenze necessariamente non differenziabili, in quanto costituenti un'omogeneità minima imposta da ragioni nazionali-unitarie. Ma, se così si sostenesse, si dovrebbe, per forza di cose, giungere alla conclusione dell'incostituzionalità (quantomeno parziale) dell'art. 116, co. 3 Cost. Non essendo la sent. 192/2024 giunta a tali conclusioni, si pone l'esigenza di operare un'interpretazione della norma conforme a Costituzione.

In questi termini, pare d'obbligo richiamare quella letteratura che, volendo valorizzare la possibilità devolutiva, ha tentato di identificare, all'interno della lett. n), «quel “nucleo irriducibile”, quel “nocciolo duro” che spetterebbe allo Stato normare e che non potrebbe essere oggetto di trasferimento»¹³⁸, distinguendolo dalle competenze che, per converso, pur costituendo norme generali, potrebbero ammettere interventi di ordine territoriale. Tale dottrina fa coincidere il suddetto «nucleo irriducibile» con quelle norme che «trovano fondamento immediato nello statuto costituzionale dell'istruzione»¹³⁹. In questi termini, le norme che costituiscono applicazione diretta della Carta sarebbero di competenza inevitabilmente statale; le restanti potrebbero essere oggetto di devoluzione. Si ripropone uno schema simile anche in relazione alle competenze concorrenti

¹³⁵ In argomento: R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. L'istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, in *Questione giustizia*, 2019, 4, 71-81; P. MACI, *Autonomia differenziata e istruzione. Le intese Stato-regioni tra “principi generali” e “norme generali sull'istruzione”. L'attuazione del terzo comma dell'art. 116 Cost nel solco del titolo V della Costituzione*, in *Dirittifondamentali.it*, 2023, 1, 61-101; M. TROISI, *L'istruzione nel modello di regionalismo differenziato: attuazione o abbandono del modello costituzionale di scuola?*, in C. Bertolino – A. Morelli – G. Sorbino (a cura di), *Regionalismo differenziato e speciale: problemi e prospettive*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2020, 581-606; V. SATTA, *Regionalismo differenziato e governo del sapere*, Napoli, Jovene, 2024.

¹³⁶ Così il *Considerato in diritto* 2.1 del provvedimento.

¹³⁷ Si legga, in tema, G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 4, 2716-2722 (spec. 2718 ss.).

¹³⁸ P. MACI, *Autonomia differenziata e istruzione...*, cit., 71.

¹³⁹ *Ivi*, 71.

in materia di istruzione, parimenti suggerendo che la disciplina applicativa della Costituzione non ricada nel campo del differenziabile¹⁴⁰.

La tesi è certamente suggestiva, ma non fornisce un criterio certo per discriminare le competenze devolvibili o meno. Anzitutto, perché è opinabile ritenere che certe competenze in materia di istruzione costituiscano applicazione della Costituzione e certe altre no. A tal riguardo, si potrebbe obiettare con la citazione della tradizione tedesca, che qualifica *tutto* il diritto amministrativo (compresa quindi l'attività «sociale» costituita dalla vicenda scolastica) come «diritto costituzionale concretizzato» (*konkretisiertes Verfassungsrecht*)¹⁴¹ o «Costituzione in azione» (*thätig Verfassung*)¹⁴²; difficile ritenere che non sia così: ma se così è, allora il tentativo esegetico si risolve in un nulla di fatto. Una ricostruzione alternativa potrebbe certamente prendere le mosse dai concetti – forgiati dalla giurisprudenza in materia referendaria – di norma «costituzionalmente necessaria» e a «contenuto costituzionalmente vincolato»; così, allo Stato potrebbero essere riservate le discipline non abrogabili e, comunque, quelle il cui contenuto specifico non possa che essere quello dettato dalla Carta.

Al netto delle operazioni attuative, tuttavia, si deve osservare – già sul profilo del fondamento – che la tesi vuole provare troppo, per due dirimenti ragioni. *In primis*, perché la limitazione alle norme di diretta derivazione costituzionale non si desume da alcun passaggio dell'art. 116; ben potrebbe quindi essere una libera scelta di politica del diritto, ma non un'opzione obbligata per il legislatore. In secondo luogo, perché tutta l'operazione sembra sottendere l'idea che le autonomie territoriali non possano adeguatamente dare attuazione ai contenuti costituzionali. Tuttavia, questo non può essere un assunto condivisibile, anche per ragioni eminentemente pratiche che si pongono già oggi. Si pensi, tra i tanti, al comma 4 dell'art. 34 Cost., il quale dispone che la Repubblica – in ausilio ai «capaci e meritevoli» – provveda a conferire «borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze»: trattasi di un'attività ordinariamente svolta dai territori; eppure, se si portasse alle estreme conseguenze la tesi che qui si sottopone a critica, si dovrebbe affermare che, siccome la Costituzione dispone in via diretta in ordine a tali provvidenze, allora la loro elargizione dovrebbe essere preclusa alle Regioni e riservata allo Stato. Non può evidentemente essere così.

Per altro verso, bisogna tuttavia dar credito al fatto che la tesi cerca di risolvere un problema significativo: quello dei «limiti sostanziali»¹⁴³ alla devoluzione, rilevanti *ratione materiae*. È infatti impensabile sostenere che qualsivoglia competenza afferente alla materia in vaglio possa agevolmente essere differenziata, pur restando fermi i vincoli già esaminati. La Corte non è sorda a tale

¹⁴⁰ *Ivi*, 72.

¹⁴¹ Locuzione che si deve alla paternità di FRITZ WERNER (*Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*, in *Deutsches Verwaltungsblatt [DVBl]*, 1959, 527-533).

¹⁴² Per LORENZ VON STEIN, «die Verwaltung die tätig werdende Verfassung ward»; queste parole sono riportate nella versione italiana de *La scienza della pubblica amministrazione secondo L. Von Stein* (Torino, UTET, 1897) e sono contestualmente così tradotte: «essa [l'amministrazione] diventò [...] la Costituzione in azione» (5).

¹⁴³ L'espressione è sempre di P. MACI e rinvia, con riferimento alla materia in esame, a «quelle norme caratterizzanti il sistema istruzione finalizzate a garantirne l'unitarietà sull'intero territorio nazionale che ontologicamente sono connotate dalla finalità di assicurare a tutti i consociati un nucleo di diritti non rinunciabili.» (*Op. cit.*, 68).

preoccupazione e, invero, tratta, nella sua decisione, di un insieme di materie che, pur contemplate dall'art. 116, co. 3, risultano essere difficilmente differenziabili; *ivi* ricade anche la lett. n), posto che – citando testualmente la decisione – non sarebbe certo «giustificabile una differenziazione che riguardi la configurazione generale dei cicli di istruzione e i programmi di base, stante l'intima connessione di questi aspetti con il mantenimento dell'identità nazionale.»¹⁴⁴

Tuttavia, questo non risolve il problema posto all'inizio: la Corte non fornisce un elenco di elementi differenziabili, limitandosi a enunciare qualche esempio di funzioni che certamente non lo sono. Sicché, la difficile operazione di individuazione e discernimento resta in capo all'interprete, che – non potendo contare su indicatori più precisi con riferimento alla materia in esame – dovrà rifarsi al generale *test* di compatibilità costruito dalla sent. 192.

Rinviando momentaneamente la trattazione dell'appena evocato tema della difficile differenziabilità al prosieguo¹⁴⁵, occorre da subito notare che, nella categoria, rientra altresì l'ultima materia di potestà esclusiva che resta da esaminare: la lett. s) dell'art. 117, co. 2, recante «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Peraltro, anche le potestà ambientali risultano scisse, in modo analogo a quanto accade con l'istruzione, in quanto, accanto all'enunciata lettera, si pone il co. 3 dell'articolo, all'interno delle cui voci si rinviene, quale competenza concorrente, la «valorizzazione dei beni [...] ambientali».

Pure sulla devoluzione *ex art.* 116 di quest'ultima materia la dottrina ha speso le proprie energie¹⁴⁶. Così vi è stato chi, pur rilevando correttamente – a parere di chi scrive – che le potenzialità previste dall'istituto coinvolgerebbero proprio quel «che adesso non è consentito alle Regioni»¹⁴⁷, si è parimenti interrogato sull'opportunità e sull'utilità della scelta, specie in relazione al rischio che l'intervento territoriale intervenga *in peius* rispetto al livello di tutela attualmente previsto¹⁴⁸.

In quest'ottica si è anche paventato il rischio di una violazione degli *standard* internazionali¹⁴⁹. Senonché, in ordine all'argomento, pare doversi replicare – *mutatis mutandis* – quanto detto poc'anzi, riaffermando che le Regioni hanno tutte le carte in regola per realizzare discipline rispondenti non solo alla Costituzione, ma, a questo punto, anche ai criteri di legalità internaziona-

¹⁴⁴ Corte cost., sent. 192/2024, *Considerato in diritto* n. 4.4. Il rilievo dell'identità nazionale quale limite alla differenziazione era peraltro già stato colto in sede dottrinale, allorché si faceva riferimento alla locuzione «identità culturale del Paese» utilizzata dalla Consulta nella sent. 200/2009 (A. BONOMI, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, cit., 15). Considerazioni simili anche in A. CANDIDO, *Prove di regionalismo differenziato. La richiesta della Regione Emilia-Romagna*, cit., 14 ss.

¹⁴⁵ Cfr. *infra*, §6.4.

¹⁴⁶ In tema: G. M. SALERNO, *La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Corti supreme e salute*, 2019, 2, 385-399; D. A. AMBROSELLI, *Diritto all'ambiente e regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 2024, 14, 1-18; F. G. CUTTAIA, *Autonomia differenziata e tutela ambientale*, in *Ambientediritto.it*, 2023, 3; G. MOSCHELLA, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione: uno sguardo al ruolo delle Regioni e alle prospettive di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2023, 2, 637-669; R. FERRARA, *La differenziazione possibile nella materia ambiente*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2019, 1, 43-46; A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, in *Consulta online*, 2024, 1, 57-64.

¹⁴⁷ G. M. SALERNO, *La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., 391.

¹⁴⁸ *Ivi*, 392 (sull'utilità) e 391 (sull'intervento *in peius*). Ritene che non siano ammissibili interventi in senso peggiorativo E. A. IMPARATO, *L'autonomia teleologicamente orientata e il regionalismo differenziato. Verso una maggiore eguaglianza sostanziale o la dissoluzione?*, in *Dirittifondamentali.it*, 2019, 2, 35.

¹⁴⁹ Cfr. D. A. AMBROSELLI, *Diritto all'ambiente e regionalismo differenziato*, cit., 14 ss.

le; in altri termini, postulare che solo lo Stato sia in grado di articolare normative conformi a determinati principi sovraordinati sembra essere un falso assunto. Tanto più se si considera che, spesse volte, le richieste di differenziazione non riguardano la disciplina sostanziale, ma – con finalità semplificativa – quella procedimentale e, francamente, riesce difficile pensare che qualsivoglia intervento sui procedimenti sia sempre idoneo ad intaccare *standard* di legalità internazionale. Oltre a ciò, si deve rammentare che la legge regionale, esattamente come quella nazionale, soggiace alla scure della Consulta, potenzialmente rafforzata dall'impulso procedimentale del Governo, in grado di attivare, con il proprio ricorso, il processo in via di azione, così realizzando la propria nota attività di «polizia costituzionale»¹⁵⁰; reimpostata in questi termini, la devoluzione risulta addirittura più rispondente ai principi di garanzia, perché apre potenzialmente al controllo incrociato di Corte e Governo.

Certo, il tema del rispetto della legalità multilivello resta aperto; e, non a caso, la Corte, come riportato, annovera la materia *de qua* tra quelle arduamente differenziabili, soprattutto in ragione del fatto che, come visto, «predominano le regolamentazioni dell'Unione europea e le previsioni dei trattati internazionali»¹⁵¹. Il problema delle fonti si intreccia inevitabilmente con quello dei limiti sostanziali alla differenziazione perché, se uno *standard* è contenuto in una norma sovraordinata, evidentemente il contenuto di quella interna (attualmente nazionale) è vincolato. Cosa diversa è però affermare che qualsiasi ipotesi di regionalizzazione, anche eventualmente in relazione ad aspetti minori, sia *ipso iure* illegittima o *ipso facto* pericolosa.

6.3. Materie di potestà residuale

Volendo ora concludere il quadro della triplice tipologia di potestà legislativa prevista dall'art. 117 Cost., resta da analizzare quella residuale¹⁵². Nelle mire del legislatore della riforma del Titolo V, il comma quarto dell'articolo avrebbe dovuto notoriamente consentire ai territori di intervenire in ogni materia non espressamente ricollegata all'esclusività statale o alla concorrenza Stato-Regioni ai sensi, rispettivamente, dei commi secondo e terzo.

Va da sé che, intuitivamente, nessun problema dovrebbe sussistere in relazione all'allocatione delle funzioni legislative in quest'ambito, che – ad una prima lettura della disposizione – dovrebbero essere di piena disponibilità regionale. La storia ha tuttavia segnato un esito diverso. Ci si riferisce alle tendenze accentratrici dello Stato, il quale, nel corso degli anni, si è atteggiato in termini sempre più invadenti con riferimento alle competenze in oggetto, determinando un progressivo ritorno delle medesime nell'alveo della regolazione nazionale; il tutto è avvenuto con la pro-

¹⁵⁰ L'espressione è di G. ZAGREBELSKY (*La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, 248).

¹⁵¹ *Considerato in diritto* 4.4.

¹⁵² In argomento: L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, 2-3, 343-363; S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2001, 2-3, 341-377; EAD., *Argomentare e "centralizzare": patterns (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, 2; F. PALLANTE, *L'oggetto della potestà legislativa regionale residuale: l'esperienza piemontese a confronto con quella lombarda*, in *Federalismi.it*, 3 febbraio 2010.

gressiva sostanziale resa dei territori, recessivi a fronte di una giurisprudenza che ha, in più occasioni, prestato il fianco alla *vis* espansiva della legislazione statale¹⁵³.

Vari sono i percorsi seguiti dalla Consulta in queste operazioni e la dottrina li ha classificati con pazienza ricostruttiva¹⁵⁴. È stato osservato come:

- Talvolta la Corte neghi l'«autonomia concettuale»¹⁵⁵ di quelle che si ritenevano essere materie di natura residuale, riqualificando le medesime – di fatto – come sotto-ambiti e riconducendole ad altre materie, di natura esclusiva o concorrente¹⁵⁶;
- Talaltra, essa ritenga di ascrivere le funzioni erroneamente ricondotte alle materie residuali ad altre materie – ancora una volta – esclusive o concorrenti¹⁵⁷;
- Talaltra ancora, si operi mediante il criterio della prevalenza della competenza statale, negli ambiti caratterizzati dal concorso di più materie, per attribuire allo Stato un maggior potere d'intervento¹⁵⁸;
- Da ultimo, si faccia uso della sussidiarietà *ex* art. 118, co. 1 Cost. e della correlativa «chiamata» per attrarre le competenze amministrative e legislative regionali al campo statale¹⁵⁹.

Essendo questo il quadro, riesce più semplice comprendere perché si debba trattare dell'art. 117, co. 4 in relazione all'art. 116, co. 3, il quale nemmeno nomina il primo. La ragione, fatta propria da certa dottrina, si riduce alla seguente domanda: se le competenze di cui al comma quarto

¹⁵³ Cfr. S. PARISI, *Argomentare e “centralizzare”*: patterns (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale, cit. In termini generali, secondo la dottrina, si è assistito a fenomeni di robusta centralizzazione, [...] con una perdurante e penetrante presenza di normative statali sostanzialmente in tutte le materie in cui si sviluppa la legislazione regionale» (L. VANDELLI, *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, 2011, 2-3. 588 e s.).

¹⁵⁴ La ricostruzione che segue si deve sempre a S. PARISI, *Argomentare e “centralizzare”*: patterns (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale, cit., a cui integralmente si rinvia.

¹⁵⁵ L'espressione si trova sempre *ivi*, 4.

¹⁵⁶ Questa la sorte della pretesa materia «impresa», la cui esistenza è ripetutamente negata (sentt. 63/2008, 322/2009 e 179/2012). Analoga dinamica si osserva per lo «sviluppo economico», ritenuto «non [...] configurabile quale materia spettante alla competenza legislativa regionale di tipo residuale, ma [...] piuttosto «[...] espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie» attribuite sia alla competenza statale che a quella regionale» (così la sent. 63/2008, che rinvia anche alle sentt. 430 e 165 del 2007).

¹⁵⁷ Questo è accaduto, tra l'altro, con riferimento alla «delimitazione temporale dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni sanitarie», ritenuta correlata alla prestazione del rapporto di impiego e, conseguentemente, afferente alla concorrente «tutela della salute», non già alla residuale «organizzazione amministrativa regionale» (sent. 295/2009). Analoghe conclusioni valgono per la disciplina dei corsi abilitanti ad una professione, ricadenti non nella materia residuale «formazione professionale», ma in quella – concorrente – delle «professioni» (sent. 319/2005).

¹⁵⁸ In tema si può certamente rinviare alla sentenza 44/2014 (che a propria volta richiama le sentt. 118/2013, 334/2010, 237/2009 e 50/2005). La citata sentenza affronta il caso paradigmatico del coordinamento della finanza pubblica, che è competenza, si potrebbe dire, funzionale alla tenuta del sistema. Ebbene: la prevalenza ha ampiamente giustificato l'espansione della competenza di coordinamento, legittimando compressioni significative delle potestà (anche) residuali delle Regioni.

¹⁵⁹ Circa quest'ultimo istituto, dalle potenzialità evidentemente molto estese, ci si può limitare ad osservare come la Corte non abbia avuto problemi a dichiarare espressamente che al medesimo «lo Stato può ricorrere al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa [...] pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale [...] residuale» (sent. 278/2010).

sono state ricentralizzate, allora per devolverle nuovamente ai territori si può far ricorso all'istituto differenziale¹⁶⁰?

Pare doversi dare risposta negativa. Anzitutto, perché si è *supra* postulata una tassatività delle competenze devolvibili¹⁶¹. Si ritiene di perseverare nella tesi non tanto per ragioni di coerenza (o testardaggine) sistematica, ma perché tale tassatività è funzionale al disegno ricercato dal Costituente della riforma, che – lo si ripete – ha *ex ante* valutato l'opportunità della devoluzione o meno (*ubi lex voluit, dixit*) e, nel caso di specie, la inutilità del ricorso all'istituto in esame con riferimento alle materie di competenza residuale.

Quest'ultima ragione (l'inutilità), che sicuramente merita un'autonoma trattazione, si rivela altrettanto assorbente. Invero, non è utile differenziare competenze che *già sono* patrimonio regionale, perché tale è la collocazione che la Costituzione loro riserva.

Si potrebbe obiettare ricordando i vari percorsi di riaccentramento di cui si è data nota e che, come visto, hanno portato alla fattiva limitazione dell'art. 117, co. 4 Cost. Senonché, ciascuno di essi risponde a specifiche esigenze e si fonda su basi giuridiche precise. A meno di non voler sostenere che tutta la giurisprudenza costituzionale in materia sia un immenso abbaglio, è necessario affrontare i suddetti percorsi uno per uno.

In ordine ai primi due meccanismi – la negazione della dignità di materia e la alternativa ascrizione delle funzioni – si deve peraltro osservare un dato: sebbene le ragioni argomentative di ciascuno siano autonome, entrambi portano ad un risultato unitario: la sussunzione di una o più funzioni, erroneamente ritenute di competenza residuale, a materie afferenti al secondo o al terzo comma dell'art. 117. La conseguenza, ai fini che qui rilevano, è evidente: si potrà provvedere a differenziare quelle che si ritengono essere materie *ex* comma quarto, ma non sono state giurisprudenzialmente riconosciute come tali, solo nella misura in cui ciò sia ammissibile per le materie alle quali la Corte le ha ricondotte.

Quanto invece al menzionato criterio della prevalenza, il discorso può pressoché essere replicato, sia pure con una precisazione sul presupposto. Infatti, qui, l'attrazione alla potestà dello Stato non si giustifica in ragione di una riqualificazione, ma del maggior peso specifico di una materia statale in un ambito caratterizzato da promiscuità di competenze statali e regionali. Tuttavia, come detto, la conseguenza materiale è la medesima, in quanto potrà ragionevolmente aversi differenziazione solo nella ipotesi in cui la materia prevalente sia differenziabile.

In relazione a questi tre profili, può quindi rilevarsi come il riferimento alle competenze residuali si risolva puntualmente in un nulla di fatto. Come visto, la partita della differenziazione si gioca sempre sul piano delle competenze esclusive o concorrenti, alle quali è ricondotta la funzione erroneamente ritenuta afferente all'art. 117, co. 4 Cost.

Diversi connotati hanno, invece, la sussidiarietà e la connessa chiamata. Qui le funzioni, certamente regionali, traslano verso lo Stato in due diversi momenti logici. In prima istanza, ha lu-

¹⁶⁰ Lo domanda P. SANTINELLO (*op. cit.*, 28), mentre pare dare risposta affermativa al quesito A. PIRAINO (*Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 2019, 8, 10).

¹⁶¹ Cfr. *supra*, §6.1.

go uno spostamento delle competenze amministrative, le quali vengono centralmente avocate per effetto del principio di sussidiarietà verticale *ex art.* 118, co. 1 Cost. Di conseguenza, in base ad un canone di corrispondenza tra funzioni amministrative e legislative, imposto dal principio di legalità, in virtù del quale il soggetto territoriale titolare della funzione amministrativa deve avere altresì la possibilità di normarla, le competenze legislative riferibili all'ambito avvocato traslano del pari.

Il primo motivo per il quale viene da escludere il rilievo della differenziazione nella casistica in esame inerisce al principio di non contraddizione: se si è resa necessaria un'allocazione superiore della funzione, allora evidentemente non potrà aversi una devoluzione inversa, posto che essa richiede, come già precisato, il rispetto del principio di adeguatezza; principio che, ai sensi dell'art. 118, co. 1 Cost., ha previamente giustificato proprio il percorso opposto. In secondo luogo, emerge una ragione inerente al funzionamento degli istituti; in particolare, non si comprende la necessità di ricorrere alla differenziazione, che comunque richiede accordi tra Stato e Regioni, nel momento in cui, per restituire alle seconde funzioni che a loro appartengono in via naturale, sarebbe sufficiente provvedere con il *contrarius actus* dell'avocazione, sciogliendo quindi il presupposto formale del trasferimento e restituendo le competenze previamente traslate (c.d. «retroversione») ¹⁶².

Insomma, con riferimento al comma quarto dell'art. 117, anche a voler superare l'argomento della tassatività, non si riesce veramente a cogliere alcuna opportunità operativa per il regionalismo differenziato: in tutte le descritte casistiche, quando la sua attivazione non appare impossibile, risulta comunque superflua.

6.4. Le materie difficilmente differenziabili (e la questione dei «limiti di contenuto»). Un possibile ruolo per principi generali e norme fondamentali delle riforme economico-sociali?

Nei paragrafi precedenti si è più volte fatta menzione della categoria delle «materie difficilmente differenziabili», forgiata dalla sent. 192. Per la Corte, sarebbero tali quelle materie «alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà [...], per] motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico» ¹⁶³. Per queste ragioni, la Consulta, pur non negando la possibilità di attivare l'istituto di cui all'art. 116, co. 3 Cost. con riferimento alle medesime ¹⁶⁴, evidenzia tuttavia l'esigenza di una più «strin-

¹⁶² Questa possibilità è stata riconosciuta dalla Corte con la sent. 79/2011, su cui: D. CHINNI – A. DANESI, *Chiamata in sussidiarietà con intesa e rinuncia con decreto-legge. Nota a Corte cost., sent. 11 marzo 2011, n. 79*, in *Federalismi.it*, 2011, 15; F. GUELLA, *La retroversione dell'attrazione in sussidiarietà, tra natura dell'intesa Stato-Regione e affidamento nei rapporti tra soggetti pubblici*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011.

¹⁶³ Così il *considerato in diritto* 4.4.

¹⁶⁴ Apparentemente *contra* S. CIVITARESE MATTEUCCI, per il quale sussisterebbe «una sorta di presunzione *juris et de iure* di non trasferibilità» (*Il ruolo del principio di sussidiarietà nella sentenza della Corte costituzionale*, cit., 35). Trattasi della riproposizione della passata tesi a mente della quale sussisterebbero materie «“ontologicamente” insuscettibili di

gente giustificazione»¹⁶⁵; circostanza che, va da sé, rende il processo devolutivo «particolarmente gravoso e complesso»¹⁶⁶. Con il *dictum*, la Corte ha confermato quanto premonito dalla letteratura più attenta, che già da tempo osservava la presenza di «materie e funzioni “sensibili”»¹⁶⁷.

Poste tali premesse, il provvedimento enuncia una serie di materie ricadenti nel novero di cui sopra. Peraltro, non sembra di secondaria importanza la formulazione linguistica che introduce tale trattazione; la locuzione utilizzata è la seguente: «[f]ra le funzioni in questione vi sono quelle che riguardano»...¹⁶⁸ In sostanza, la Corte pare premettere che le precisazioni che seguono, per quanto dettagliate ed estese, costituiscono solo una parte del tutto; la conseguenza, presto detta, consiste in una implicita riserva, in capo al Collegio, di dichiarare, in futuro, che altre materie rispetto a quelle espressamente indicate nella sent. 192 debbono qualificarsi come difficilmente differenziabili.

A prescindere da ciò, in questa sede, possono sondarsi i principali percorsi che la Consulta segue nel proprio ragionamento. Sicuramente, un primo elemento è dato dall'argomento internazionalistico, che permea la trattazione¹⁶⁹. Nel muovere dall'inquadramento del «commercio con l'estero», la Corte ricorda infatti tanto l'art. 3, par. 1, lett. e) del TFUE, che reca la riserva in capo alle istituzioni eurounitarie della politica commerciale comune quanto il regime del commercio con gli Stati membri, totalmente delegato all'Unione; a ciò viene aggiunta la permeabilità di siffatte funzioni alla competenza «politica estera», di esclusività statale. Il ruolo dell'Unione viene richiamato pure in relazione alla disciplina ambientale ed energetica; ciò vale anche con riguardo a «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e di navigazione» e alla regolazione delle professioni, tutti legati da un rapporto forte con la normazione UE e, comunque, caratterizzati da una necessaria uniformità statale. Identiche argomentazioni sono proposte con riguardo all'«ordinamento della comunicazione». Un discorso parzialmente diverso può essere svolto con riguardo all'istruzione – che, si è già precisato, rientra del pari nella categoria in esame – alla quale, come notato dalla dottrina¹⁷⁰ (e come prima descritto¹⁷¹), la difficile differenziabilità viene opposta solo per ragioni di diritto interno e, segnatamente, per l'esigenza che l'istruzione si conformi al mantenimento dell'identità nazionale.

In conclusione, volendo riassumere le argomentazioni impiegate dalla Corte, possono individuarsi due generalissimi schemi, che marcano di pari passo: la necessaria conformità delle scelte

“differenziazione”, in virtù delle istanze unitarie che sottendono» (così M. MANCINI, *Percorsi di regionalismo “differenziato”. Problemi e prospettive*, cit., 15; si consultino, *ivi*, i riferimenti ad altri autori, indicati nella nota 46).

¹⁶⁵ *Considerato in diritto* 4.4.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Così E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 18. Utilizza l'espressione anche M. MANCINI, *ult. op. cit.*

¹⁶⁸ *Ibid.*; corsivo aggiunto.

¹⁶⁹ Sottolinea il rilievo del diritto europeo nella pronuncia A. SPADARO (*La “quadratura del cerchio”... o della sent. cost. n. 192/2024*, cit., 15).

¹⁷⁰ Cfr. R. CALVANO, *Una “sentenza monumento” sul regionalismo italiano (già obliata da camere distratte e ministri riotosi? (nota a Corte costituzionale, sent. n. 192 del 2024)*, cit., 169.

¹⁷¹ V. *supra*, §6.2.

attributive con il diritto internazionale (ed eurounitario in specie¹⁷²) e l'esigenza che esse non si spingano nella differenziazione di funzioni che, per loro natura, necessitano di una disciplina nazionale uniforme¹⁷³. Per la verità, entrambi sono limiti che valgono per tutte le materie ammesse alla differenziazione, ma evidentemente si colgono con più intensità in relazione ad alcune. Peraltro, se il primo è evidentemente pacifico e si confonde con il vincolo posto dall'art. 117, co. 1¹⁷⁴, il secondo risulta essere più famoso, essendo talvolta difficile cogliere la linea di confine oltre la quale il principio di uniformità risulta pregiudicato.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, nel silenzio della Consulta, è lecito chiedersi se non ci si possa rifare a sistemi già collaudati. In questi termini, risulta difficile non pensare alla dogmatica già definita nel quadro delle autonomie speciali¹⁷⁵, la cui normazione costituzionale, come evidenziato *supra*¹⁷⁶, presenta elementi di contiguità con quella del regionalismo differenziato. Gli statuti speciali, come noto, ridefiniscono – come *lex specialis* – il regime delle competenze valevole per le Regioni a statuto ordinario, derogando di fatto all'art. 117 sulla base delle esigenze di natura territoriale che essi sono volti a tutelare.

Tale possibilità, tuttavia, non è assoluta. Invero, sussiste un limite alla specialità, oltre a quello internazionalistico, dato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dai principi generali della Repubblica¹⁷⁷. Questi due elementi paiono costituire il precipitato (o, in termini tec-

¹⁷² Per una diversa prospettiva, che valorizza il regionalismo differenziato nell'ottica dell'integrazione europea, può leggersi il saggio di L. M. MOSCATI, *La differenziazione regionale nei rapporti con l'Unione Europea. Il terzo comma dell'art. 116 per un'Europa delle Regioni*, in *Diritti regionali*, 2019, 3, 2-21.

¹⁷³ Emerge così l'esigenza di rispettare taluni «elementi unificanti del sistema costituzionale» (E. A. IMPARATO, *L'autonomia teleologicamente orientata e il regionalismo differenziato. Verso una maggiore eguaglianza sostanziale o la dissoluzione?*, cit., 31). Sul legame tra centralismo delle funzioni e perseguimento dell'interesse nazionale, risulta interessante l'analisi critica di L. VIOLINI, che si domanda se «non si possa cominciare ad accettare l'idea che corrisponde all'interesse nazionale la distribuzione di funzioni non necessariamente uniforme ma adeguata all'esercizio da svolgere e alle caratteristiche socio-economiche delle diverse aree del territorio» (*Autonomia differenziata e interesse nazionale: una ridefinizione*, in *Nuove autonomie*, 2024, 1 [speciale], 61).

¹⁷⁴ Per M. CAPORALE, questa puntualizzazione integra «un richiamo alla realtà [...] e, altresì, un invito ad una adeguata valutazione delle esigenze dettate dal contesto, dal momento storico, ad alzare lo sguardo a una prospettiva più ampia» (*Stato, Regioni e Unione europea tra unitarietà ordinamentale e autonomia differenziata nello sguardo della Corte costituzionale (sent. 192/2024)*, in *Istituzioni del federalismo*, 2025, 1, 122).

¹⁷⁵ In questi termini anche M. MEZZANOTTE, il quale ritiene – in un contributo dedicato all'aspetto della materia ambientale – che «la specializzazione [ex art. 116, co. 3 Cost.] delle regioni ordinarie potrebbe portare ad attribuire alle stesse una potestà assimilabile a quella delle Regioni speciali» (*L'autonomia differenziata in materia ambientale: confini e limiti dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Consulta online*, 2024, 2, 665), posto che, sul piano formale, il prodotto normativo nascente dal binomio intesa-legge di differenziazione sarebbe raffrontabile a quello derivante dalla previsione statutaria speciale, di natura costituzionale (cfr. 663 e s., ove si rinvia ad A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità residuale*, in *Diritti regionali*, 2020, 1, 15). Di conseguenza, esso dovrebbe soggiacere alle medesime logiche riguardanti la potestà primaria regionale, ove «il giusto equilibrio tra interessi statali e regionali è stato individuato nella specificazione di alcuni limiti, tra cui il necessario rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle riforme economico-sociali» (663 dell'articolo di MEZZANOTTE).

¹⁷⁶ Cfr. *supra*, §1, nt. 10 e in corrispondenza di essa nel corpo del testo.

¹⁷⁷ Così l'art. 4 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia (L. cost. n. 1/63), l'art. 3 dello Statuto sardo (L. cost. n. 3/1948), l'art. 2 dello Statuto della Valle d'Aosta (L. cost. n. 4/1948) e l'art. 4 dello Statuto del Trentino-Alto Adige (D.P.R. 670/72), che tratta tuttavia solo di «principi» e non di «principi generali». Diversa la formulazione dello Statuto siciliano, che richiama la necessità, per la Regione, di legiferare «senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali» (art. 14 R.D.Lgs. 455/1946, conv. in L. cost. n. 2/1948).

nici, la concretizzazione) della clausola di indivisibilità della Repubblica *ex art. 5 Cost.* Tanto che, secondo autorevole impostazione, detti limiti sarebbero opponibili non solo alle autonomie speciali, ma altresì, in linea generale, a quelle ordinarie¹⁷⁸. Quanto al portato prescrittivo nello specifico, sebbene le riportate locuzioni – «principi generali» e «norme fondamentali» – possano apparire vaghe, tale connotato si attenua nel momento in cui si ha riguardo al fatto che esse comunque operano nel quadro di un sistema consolidato, frutto di una giurisprudenza costituzionale pluridecennale.

Anzitutto, con riferimento ai principi generali dell'ordinamento, occorre notare che essi non paiono essere sovrapponibili ai principi fondamentali che rilevano nell'assetto della legislazione concorrente¹⁷⁹. Questo è stato rilevato in almeno un'occasione dalla Consulta, che, nel dichiarare illegittimo un obbligo generalizzato di adeguamento, anche in capo a Regioni a Statuto speciale e Province autonome, a taluni principi *fondamentali* in materia urbanistica, ha potuto osservare che tali enti territoriali soggiacciono esclusivamente ai «limiti derivanti da principi *generali* dell'ordinamento giuridico dello Stato o da norme fondamentali delle riforme economico-sociali»¹⁸⁰. La deducibile conseguenza teorico-generale è resa, espressamente, in questi termini: «la competenza primaria delle Regioni a statuto speciale non può essere declassata negli stessi limiti più ristretti della competenza concorrente delle Regioni di diritto comune»¹⁸¹. Ciononostante, il criterio discrezionale utile a classificare una data norma come «principio fondamentale» o, per converso, come «principio generale» resta piuttosto indefinito, tanto più a fronte del fatto che la Consulta non pare aver costruito *test* di sorta per condurre tale riparto.

Dal canto suo, la dottrina¹⁸², ai fini della individuazione del carattere di «generalità», ha valorizzato la sent. n. 6 del 1956, a mente della quale sono da considerarsi «principi dell'ordinamento giuridico quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente»¹⁸³. Detta impostazione è peraltro fatta propria, nel procedimento di cui alla sent. 45/1978, dalla difesa della Provincia autonoma di Bolzano, che, resistente in giudizio, cerca di rimarcare come possano individuarsi principi generali nelle «più elevate direttive [...] coerenti allo

¹⁷⁸ Con riferimento ai principi generali, cfr. L. PALADIN, per cui «la potestà “piena” o “esclusiva” o “primaria” si svolge in armonia con i principi dell'ordinamento statale complessivamente considerato; mentre la più ristretta potestà legislativa, comune alle Regioni ordinarie ed alle Regioni differenziate, è contraddistinta dall'ulteriore limite delle leggi-cornice statali, contenenti i principi delle singole materie tassativamente rientranti nella competenza regionale.» (*La potestà legislativa regionale*, Padova, CEDAM, 1958, 128; corsivi rimossi). F. GABRIELE, con specifico riguardo al limite delle norme fondamentali, osserva: «esso riguarda [...] non solo la potestà legislativa esclusiva delle regioni, ma anche quella concorrente, e, quindi, indistintamente tutte le regioni, speciali ed ordinarie» (*Il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali tra continuità ed innovazione nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Quaderni regionali*, 1988, 1, 7; si legga anche il seguito).

¹⁷⁹ Per una ricostruzione delle posizioni dottrinali: M. SALVAGO, *La competenza legislativa concorrente tra modelli teorici ed evoluzione delle pratiche interpretative*, in *Gruppo di Pisa*, 20 settembre 2013, 9 ss.

¹⁸⁰ Così Corte cost., sent. n. 241/1997, *considerato in diritto* n. 2; corsivo aggiunto.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² M. MEZZANOTTE, *op. ult. cit.*, 663.

¹⁸³ Corte cost., sent. n. 6/1956.

spirito informatore di tutto l'ordinamento», non anche nei «"principi" delle leggi dello Stato concernenti singoli settori e singole materie incidenti in modo più diffuso e penetrante sulla potestà legislativa regionale»¹⁸⁴. Va pure precisato che, nel caso di specie, la Consulta non conferma e non smentisce la tesi, preferendo impiegare, ai fini della risoluzione della controversia, la categoria delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. Ad ogni modo, volendo dar credito a tale ricostruzione, può sommariamente affermarsi che la distinzione tra generalità e fundamentalità sembra presupporre un contrasto tra trasversalità e specificità del principio.

Per la verità, nemmeno la categoria delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali risulta di agevole perimetrazione¹⁸⁵. È pur vero che essa è progressivamente assoggettata, nel corso del tempo, a più puntuali criteri identificativi. Negli anni Ottanta, in particolare, scansando i tentativi di auto-qualificazione (pure esperiti dal legislatore), la Consulta attribuisce rilievo ad alcuni elementi sintomatici, che vanno dall'oggetto della normativa, alla sua *ratio*, al suo impatto sui rapporti sociali¹⁸⁶; tutti indici, questi, muovendo dai quali dovrebbe potersi desumere se una data regola sia idonea a determinare una significativa modificazione dell'ordinamento giuridico nazionale; riformandolo, per l'appunto.

Oltretutto, il rapporto tra norme fondamentali e principi generali sembra essere particolarmente intenso e, a ben vedere, finisce con il ridimensionare l'autonomia concettuale delle prime. Ciò si coglie, ad esempio, allorché la Corte rileva che il carattere di norma fondamentale può essere ricondotto «esclusivamente ai principi [...] enunciati o, comunque, desumibili (...) ovvero a quelle disposizioni che siano legate ai principi [...] da un vincolo di coesistenzialità o di necessaria integrazione»¹⁸⁷.

Guardando invece al legame tra norme fondamentali e principi fondamentali *ex art. 117, co. 3 Cost.*, non si coglie una identità ontologica. Seguendo un'argomentata posizione dottrinale, che

¹⁸⁴ Così, appunto, la Provincia autonoma di Bolzano, difesa da Giuseppe Guarino, nel procedimento che porta alla sent. 45/1978.

¹⁸⁵ In tema: P. VIRGA, *Le leggi di riforma economico-sociale come limite alla potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale*, in *Nuove Autonomie*, 2000, 1, 7-11; F. GABRIELE, *Il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali tra continuità ed innovazione nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 3-35; M. MALO, *Limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali o limite degli interessi nazionali?*, in *Le Regioni*, 1994, 3, 808-828; G. A. FERRO, *Le norme fondamentali di riforma economico sociale ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Nuove autonomie*, 2005, 4-5, 633-685; S. BARTOLE, *A proposito di una corretta applicazione dell'ancora indefinito limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, in *Le Regioni*, 1984, 6, 1327-1340; M. SICLARI, *Brevi note sulla recente giurisprudenza in tema di norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, in *Giurisprudenza italiana*, 1987, IV, 434-439; E. GIANFRANCESCO, *Corsi e ricorsi storici nella giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali di riforma economico-sociale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, 6, 3051-3061.

¹⁸⁶ Così sempre G. A. FERRO, *op. cit.*, spec. 649 (cfr. *ivi* i riferimenti). Si legga, in tema, anche S. BARTOLE, *A proposito di una corretta applicazione dell'ancora indefinito limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, cit. In questo senso, è stata talora criticata la scelta di ascrivere alla categoria anche disposizioni eccezionali o temporanee; il pensiero va soprattutto a S. BARTOLE (*Le «transitorie» grandi riforme economico sociali*, in *Le Regioni*, 1988, 4, 1065-1072, spec. 1068 ss.) e a M. MALO (*op. cit.*, 10 ss.).

¹⁸⁷ Così Corte cost., sent. 170/2001, citata dalla sent. 212/2017. Il passaggio è riportato peraltro da E. GIANFRANCESCO, *Corsi e ricorsi storici nella giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali di riforma economico-sociale*, cit., 3058. Peraltro, la locuzione utilizzata dalla Corte non è «principi generali», ma «principi fondamentali»; tuttavia, è evidente che, negli indicati provvedimenti, la Consulta intende riferirsi ai principi generali e non ai principi fondamentali *ex art. 117, co. 3 Cost.*

valorizza l'appena citata massima giurisprudenziale, i principi fondamentali si scosterebbero dalle norme di riforma in quanto sarebbero declinabili da parte delle autonomie territoriali; le seconde, per converso, esprimerebbero un contenuto vincolato, in quanto espressione di elementi fondanti insuperabili¹⁸⁸. Questo, a ben vedere, sembra confermare la lettura che la dottrina più risalente offriva in punto di norme fondamentali. A mente di tale letteratura, esse costituirebbero la palpabile estrinsecazione del canone dell'interesse nazionale, fungendo quindi da parametro di uniformazione dell'ordinamento nazionale, senza differenziazioni territoriali, su specifici fronti disciplinari¹⁸⁹.

Tanto premesso, sembra potersi ribadire come, nonostante i caratteri specifici dei principi generali da un lato e delle norme fondamentali dall'altro, ambedue gli elementi concorrano al perseguimento di una finalità comune: l'unità nazionale. Entrambi, diversamente dai principi fondamentali *ex art. 117, co. 3*, sono finalizzati alla *inderogabile* tutela dell'art. 5 Cost., in essi esprimendosi invalicabili «limiti di contenuto»¹⁹⁰, «sostanziali»¹⁹¹ o «di merito» il pregiudizio dei quali comporterebbe l'incrinamento del livello minimo di uniformità territoriale richiesto a tutte le componenti territoriali della Repubblica, comprese quelle alle quali è riconosciuta e accordata una specialità statutaria.

Se questo è vero, allora risulta confermata la bontà della tesi avanzata all'inizio del paragrafo, allorché si sono posti sul medesimo piano i vincoli appena descritti e quelli ricondotti, dalla Corte, al concetto di «difficile differenziabilità». Due categorie nominalmente diverse, ma parzialmente sovrapponibili nella *ratio*, in quanto parimenti riconducibili alla finalità di tutela dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica. Del resto, come già esposto, certune materie sono considerate difficilmente differenziabili o perché permeate dalla regolazione internazionale (e questo è pacifico) o perché la allocazione territoriale di numerose loro funzioni è comunque arduamente rispondente al canone della sussidiarietà. In questo secondo connotato si coglie, a ben guardare, un controlimite, dato dalla necessaria uniformità regolatoria dello Stato circa specifici aspetti, che

¹⁸⁸ Per E. GIANFRANCESCO, questo criterio discretivo si coglie dalla riconduzione, alle norme di riforma, del carattere di «coessenzialità o necessaria integrazione» dei principi generali, ai sensi della sent. 212/2017. La locuzione, invero, farebbe intendere «una diversa natura del discrimine tra ciò che spetta allo Stato e ciò che resta di competenza della Regione nelle due ipotesi: [...] i principi fondamentali [*ex art. 117, co. 3*] sono (dovrebbero) essere caratterizzati per l'eccedenza di contenuto deontologico che li apre necessariamente ad una pluralità di svolgimenti possibili da parte del legislatore regionale». Con la conseguenza metodologica che «mentre il percorso di definizione dei principi fondamentali parte [...] dalla *posizione* del principio stesso e dal riconoscimento della sua apertura ad una pluralità di svolgimenti, un itinerario opposto, che parte dalla disciplina di dettaglio e risale all'individuazione del vincolo al legislatore regionale, caratterizza le norme di grande riforma.» (*Corsi e ricorsi storici nella giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali di riforma economico-sociale*, cit., 3059).

¹⁸⁹ Lo ritiene G. A. FERRO, *Le norme fondamentali di riforma economico sociale ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 640 ss.; l'A. rinvia peraltro a C. LAVAGNA, il quale ritiene le norme fondamentali «interessi nazionali codificati» (*Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, UTET, 1985, 248). Sulla categoria dell'interesse nazionale applicata al regionalismo differenziato cfr. anche L. VIOLINI, *Autonomia differenziata e interesse nazionale: una ridefinizione*, cit.

¹⁹⁰ L'espressione si deve a G. COMAZZETTO, il quale invita a esaminare la portata devolutiva dell'art. 116, co. 3 non in termini astratti, ma – al contrario – avendo riguardo alle materie in concreto: «trattasi [...] di considerare la norma nel contesto in cui essa si cala» (*I "limiti di contenuto" ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive*, cit., 7).

¹⁹¹ Cfr. *supra*, nt. 143.

nemmeno in esito a puntuali procedimenti o valutazioni può venir meno. Ma questa – e qui si chiude il cerchio argomentativo – altro non è che la mansione già svolta, nel sistema, dalle norme fondamentali e dai principi generali¹⁹².

Allargando le conseguenze di questa valutazione, si può affermare di più. In particolare, si può sostenere che la Corte abbia svolto il ragionamento di cui sopra solo in relazione alle materie la cui maggior parte delle funzioni o sia di disciplina internazionalistica o coincida con principi generali e norme fondamentali, ma che le conclusioni raggiunte siano, in realtà, applicabili a tutti gli ambiti materiali ammessi alla differenziazione. Da ciò discende un fattivo ridimensionamento di diverse delle operazioni che si intendevano promuovere nella fase entusiastica delle rivendicazioni territoriali.

Sia consentito, a tal riguardo, un ultimo esempio. Nell'indagine che si è sopra svolta con riguardo alle trattative del 2017, si è fatta menzione della puntuale posizione dell'Emilia-Romagna circa il governo del territorio e, in particolare, delle richieste avanzate in relazione all'attenuazione dei vincoli statali relativi alle ipotesi di sanatoria edilizia. Si è altresì precisato che i medesimi costituiscono, ad oggi, principi fondamentali. Occorre tuttavia osservare che le disposizioni che li disciplinano sono altresì qualificate come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali»¹⁹³, con la conseguenza che nemmeno le autonomie speciali possono scostarsi dalla disciplina di matrice statale; sicché, a catena, seguendo lo schema teorico sin qui abbozzato, una loro eventuale devoluzione *ex art.* 116, co. 3 sarebbe preclusa a priori.

Questo piccolo *excursus* pratico consente forse di ribadire come, a fronte della sentenza 192, sia necessario ricalibrare l'estensione di alcune pretese territoriali, riadattandole ai dettami cautelativi posti dal provvedimento. In tal senso, la rinnovata funzione del binomio principi generali-norme fondamentali può forse rispondere a quella (unanime e accorata) richiesta di applicazione del regionalismo differenziato in modo coerente con l'assetto costituzionale.

7. Conclusioni. L'attuazione dell'art. 116, co. 3 come strada in salita e la conseguente necessità di un'attuazione strategica

Le conclusioni che possono essere tratte al termine del percorso di cui sopra sono necessariamente provvisorie. Invero, allo stato, il regionalismo differenziato non risulta ancora essere operativo. In particolare, a più di un anno di distanza dalla sent. 192, la legge Calderoli resta intatta

¹⁹² Muovendo da una prospettiva leggermente diversa, N. GULLO ritiene che il *test* da svolgere nel contesto della devoluzione debba fondarsi sul parametro dell'interesse nazionale, ciò consentendo «un'auto-limitazione, ma non una totale soppressione, della legislazione statale di principi, a vantaggio di un più ampio spettro regolativo regionale» (*Autonomia differenziata e interesse nazionale: spunti di riflessione per una ridefinizione*, in *Nuove autonomie*, 2024, 1 [speciale], 52 e 53). Questo aprirebbe alla conseguente potenziale «conversione dei principi fondamentali della materia in “norme fondamentali di riforma economico-sociale”, secondo l'assetto che contrassegna la potestà normativa primaria nelle Regioni a statuto speciale. Una sperimentazione normativa per niente interdetta dalle disposizioni dell'art. 116, co. 3 Cost., che non precludono la conservazione di forme di limitazione statale» (*ibid.*).

¹⁹³ Come argomentato *supra*, alla nt. 117.

nella forma licenziata dalla Consulta. Essendo questo il panorama, vale la pena di riprendere brevemente le osservazioni che si sono svolte nelle pagine precedenti, per cercare di comprendere quale sia, effettivamente, l'oggetto dell'autonomia differenziata nel sistema vigente ad oggi.

Anzitutto, con riferimento all'*estensione* della devoluzione, si è precisato che le forme e condizioni di autonomia prescritte dell'art. 116, co. 3 Cost. sono (non senza incertezze) specifiche funzioni, che possono essere trasferite alle sole Regioni a statuto ordinario in virtù di una motivazione, suffragata dal principio di sussidiarietà ed adeguatezza. Essa deve ottenersi a seguito di una specifica istruttoria. In virtù di questo, si è osservato che la differenziazione deve rispondere ad esigenze di particolarità territoriale, non potendosi risolvere nella mera espansione del raggio delle politiche pubbliche regionali.

Con riguardo alla *natura*, si è preliminarmente recepito il portato della pronuncia, a mente del quale le suddette funzioni possono essere legislative o amministrative. *De iure condendo*, in un'ottica utilitaristica, si è proposto di muovere dalla devoluzione delle seconde, che sono tipiche, procedendo solo in un secondo momento al trasferimento delle prime, sulla base del principio di corrispondenza tra funzioni legislative e amministrative da tempo affermato dalla giurisprudenza nel contesto, inverso, della chiamata in sussidiarietà.

In ordine alle *materie* a cui l'art. 116, co. 3 si riferisce, si sono articolati più rilievi. Quanto alla potestà concorrente, si è ritenuto di affermare che l'opzione consentita dall'istituto in vaglio concerne proprio i principi fondamentali, ordinariamente nella potestà statale, in ciò rinvenendosi il senso dello scostamento dal modello ordinario autorizzato dalla norma. In relazione alla potestà esclusiva, si sono escluse alcune interpretazioni fortemente limitanti o animate dall'eccessivo timore circa il mancato rispetto del diritto internazionale, per abbracciare invece una più ampia libertà delle istituzioni pubbliche nella gestione delle competenze afferenti alla categoria. In tema di potestà residuale, valorizzando la lettera, si è promossa una esegesi volta ad escludere l'utilità dell'impiego dell'istituto differenziale con riferimento alla medesima.

Sempre nella disamina delle materie, si è trattato di una questione dal rilievo sistematico: quella della difficile differenziabilità. La categoria, composita, sembra invitare il legislatore a porre attenzione allorché intenda differenziare materie permeate dalla regolazione internazionale o da norme che debbano essere necessariamente omogenee su tutto il territorio nazionale. In quest'ultimo aspetto pare cogliersi la portata dei «limiti di contenuto» ricercati dalla dottrina, ossia di quegli elementi sostanziali specifici che, materia per materia, risultano preclusi alla differenziazione. Analizzando l'esigenza, si è operato un riferimento agli istituti che, già oggi, si occupano di svolgere questo ruolo di garanzia: i principi generali e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali nel quadro della specialità storica. Si è di conseguenza proposto di avere riguardo ai medesimi anche nel contesto della differenziazione, in quanto è negli stessi che si rinvencono i limiti assoluti all'esercizio di autonomie territoriali di sorta; limiti che discendono dalla inderogabile uniformità nazionale di certe regole.

In estrema sintesi, l'oggetto dell'autonomia differenziata – o, in altri termini, la nozione di «[u]teriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie» – può dirsi costituito da:

- a) Specifiche e perimetrare funzioni, legate alla particolarità territoriale;

- b) Legislative o amministrative (con una proposta priorità delle seconde nell'ordine di devoluzione);
- c) Concernenti le materie di potestà concorrente e, limitatamente a quelle indicate dalla norma, di potestà esclusiva, non anche di potestà residuale;
- d) Fermo il rispetto del diritto internazionale, non coincidenti con i principi generali, né con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Solo il tempo potrà confermare la bontà di questa proposta interpretativa. Certo è che il rispetto delle indicazioni e delle declaratorie della Consulta richiede la strutturazione di una strategia misurata e mirata, volta ad evitare incidenti di percorso che, stante la tortuosità dell'argomento, sono un pericolo costante. Senza mezzi termini: si intravede, per l'attuazione dell'istituto, una strada in salita.

In quest'ottica, peraltro, bisogna pur sempre rammentare che l'istituto della differenziazione, previsto dalla Carta, vive all'interno dell'ordinamento e ne costituisce un legittimo elemento. Elemento che, a fronte della sentenza 192, difficilmente potrà continuare ad essere tacciato di incostituzionalità o additato quale sviamento patologico del sistema. Ciononostante – si ribadisce – esso richiede un'applicazione oculata, condotta alla stregua dei principi supremi, che costituiscono la «fondamentale bussola»¹⁹⁴ della sua corretta declinazione.

8. *Post scriptum*. Le preintese del 2025 come banco di prova

I poscritti non sono cosa comune negli scritti scientifici; tuttavia, in questo caso, ci si sente di fare uno strappo alla regola. Proprio in fase di limatura del presente lavoro, un ulteriore tassello è stato aggiunto alla saga del regionalismo differenziato, con la sottoscrizione – da parte del Ministro per le Autonomie e delle Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto – di quattro preintese su alcune delle materie qualificate come «non LEP» e sulla materia sanitaria¹⁹⁵. Inoltre, a quanto consta dai comunicati ufficiali¹⁹⁶ e dalla stampa¹⁹⁷, tali intese hanno recentemente incassato, ancorché non all'unanimità e con i rilievi critici di ANCI, il parere favorevole della Conferenza unificata, ritualmente previsto dall'art. 2, co. 4 della L. 86/2024¹⁹⁸. Ebbene: la forma del *post scrip-*

¹⁹⁴ A. PATRONI GRIFFI, *op. cit.*

¹⁹⁵ I correlativi documenti sono reperibili sul sito www.affariregionali.it.

¹⁹⁶ Si legga il comunicato dal titolo «Autonomia, OK ai pareri in Conferenza Unificata. Calderoli soddisfatto: “Percorso prosegue, ora Schemi di intesa alle Camere”», anch'esso pubblicato su www.affariregionali.it.

¹⁹⁷ Si consulti l'articolo *Autonomia differenziata. Via libera della Conferenza Unificata alle pre-intese. Parere favorevole sugli schemi di intesa preliminare tra il Governo e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto in materia di “tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica”*. Ora la parola passa alle Camere, pubblicato, a cura del Tgr Piemonte, su www.rainews.it.

¹⁹⁸ Si rinvia alle fonti di cui sopra in quanto, alla data in cui il presente scritto è avviato alla pubblicazione, il *Report della seduta della Conferenza Unificata del 2 aprile 2026*, pubblicato sul sito www.statoregioni.it, non riporta né il testo integrale dei pareri, né le maggioranze del caso. Esso si limita a indicare, ai punti da 5 a 12 (i primi quattro riguardanti le intese nelle materie «protezione civile», «professioni» e «previdenza complementare e integrativa»), i re-

tum pare particolarmente opportuna perché consente, immediatamente dopo le conclusioni (nelle quali si sono ripresi schematicamente i principi ritenuti desumibili a fronte dell'esperienza culminata nella sent. 192), di verificare la bontà di quanto esposto.

In linea generale, si può da subito osservare come i quattro atti siano, per la verità, pienamente sovrapponibili. Si tratta di accordi-fotocopia, posto che gli articolati sono perfettamente identici e non variano da Regione a Regione. Quanto ai contenuti sostanziali, le materie coinvolte sono quattro, tutte afferenti all'art. 117, co. 3 Cost.: protezione civile; professioni; previdenza complementare e integrativa; tutela della salute. Se le regole riferibili alle prime tre sono contenute nell'allegato 1 di ciascun atto, all'ultima è dedicato un autonomo allegato – il 2 – denominato peraltro «Tutela della salute – Coordinamento della finanza pubblica», a riprova dell'attenzione che è stata profusa nella strutturazione della devoluzione di questa specifica competenza con riferimento anche ai profili finanziari che essa implica.

Ciascun allegato, ad ogni modo, risponde ad una struttura comune. Vi sono quattro titoli: il primo dedicato alle disposizioni generali; il secondo alla devoluzione delle funzioni; il terzo alle disposizioni comuni; il quarto a quelle finali. Poco vi è da dire in relazione al primo titolo, che si compone di un unico articolo, nel quale – come evidenziato dalla rubrica – sono enunciati oggetto e contenuto di ciascun allegato, vale a dire la funzione svolta dal medesimo (l'attribuzione delle funzioni) e la perimetrazione degli ambiti materiali coinvolti. Anche il terzo e il quarto titolo pongono disposizioni trasversali, dal momento che, nel terzo, ci si occupa di predisporre la Commissione paritetica Stato-Regioni di cui all'art. 5 della L. 86/2024, incaricata di provvedere al monitoraggio ai sensi dell'art. 8 della legge medesima, mentre, nel quarto, si provvede in relazione alla durata dell'intesa.

Il secondo Titolo si focalizza invece sulla disciplina della devoluzione. Nel medesimo vengono identificate le funzioni da differenziare, anche se non solo queste. Infatti, talora l'accordo prevede anche in ordine a profili che non coincidono con funzioni legislative ed amministrative, ma sembrano esulare da queste; ad esempio, l'art. 3 dell'All. 1 si occupa di designare *ex lege* il Presidente della Giunta regionale (o altra persona individuata con accordo) quale Commissario delegato ex art. 25, co. 7 del Codice della protezione civile in caso di eventi calamitosi; l'art. 5 estende ai veicoli e ai conducenti della Protezione civile regionale la disciplina vigente per quelli afferenti alla Protezione civile nazionale (art. 138, co. 11 e 11-*bis* del D.P.R. 285/1992); l'art. 9, co. 2 individua nella Regione l'autorità negoziale di rappresentanza per i dipendenti ad essa afferenti ai fini della contrattazione relativa alla previdenza complementare e integrativa. Tali norme, evidentemente dispositive, paiono non disciplinare il trasferimento di funzioni, ossia di porzioni più o meno ampie di materia, ma porre dispositivi puntuali, che poco o nessun margine d'intervento lasciano agli enti territoriali.

Limitando l'indagine alle disposizioni che invece realizzano uno spostamento di funzioni, possono abbozzarsi alcune prime valutazioni, volte a comprendere se esse rispettino (o meno) quei

stanti riguardanti le intese in materia di sanità), la locuzione «Parere reso». Il parere di ANCI è invece presente nella documentazione allegata al *report*.

principi che si sono enunciati nel paragrafo precedente. Il primo aspetto da vagliare riguarda la devoluzione di specifiche e delimitate funzioni, coinvolte in ragione delle peculiarità territoriali del richiedente (profilo *sub a*). A tal riguardo, si è già preliminarmente osservato che i quattro citati atti sono pienamente sovrapponibili, riguardando essi le medesime competenze. Non solo: anche le formulazioni linguistiche impiegate non si scostano di un millimetro; in altri termini, ciò che varia, nei suddetti accordi, è solamente il nome della Regione sottoscrittrice e null'altro. Ciò già pone un primo problema in relazione al tema della peculiarità territoriale: è difficile pensare che, con riguardo alle prime quattro materie coinvolte, ciascun territorio vanti le medesime esigenze di differenziazione in ragione della propria particolare situazione¹⁹⁹. In altri termini, qui sembra che l'opzione devolutiva abbia investito talune funzioni considerate in senso astratto, al netto dello svolgimento di una specifica istruttoria preordinata ad individuare le motivazioni della differenziazione (delle quali, del resto, non si dà testualmente nota²⁰⁰), così determinando una prima frattura con i principi posti dalla sent. 192²⁰¹. Ciò ha costituito terreno fertile per l'anticipata critica di ANCI, che ha prontamente preso posizione sul tema, osservando espressamente che della necessaria istruttoria «non si ha alcuna evidenza dall'esame d[e]lla documentazione a disposizione»; è soprattutto a fronte di questo che, in relazione alle preintese in commento, viene espressa «una valutazione complessiva non favorevole [...] in ordine al metodo applicato dalle Regioni interessate e in ordine al confronto svoltosi fra le Regioni e il Governo»²⁰².

Sempre con riguardo al rispetto del profilo *sub a*), emerge il tema della specificità delle funzioni. Ora: se talune certamente lo sono – si pensi al potere di ordinanza di protezione civile o alla funzione di riconoscimento delle qualifiche professionali – certe altre paiono non rispondere al medesimo canone di determinatezza. Il riferimento è soprattutto alle voci «disciplina delle professioni di rilievo regionale» e «disciplina del funzionamento delle forme di previdenza complemen-

¹⁹⁹ Lo stesso problema, del resto, intaccava le passate preintese e ciò era stato ben notato dalla letteratura, a mente della quale la «omogeneità di contenuti si scontra, ontologicamente, con le logiche della differenziazione insite nell'art. 116 Cost.: se una Regione richiede di ottenere maggiori competenze in una certa materia in relazione a peculiarità del proprio territorio o del proprio assetto produttivo ci si aspetterebbe una diversificazione dei trasferimenti» (F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 novembre 2018, 8). Per M. MANCINI, i problemi di questo modo di procedere sono essenzialmente due; anzitutto, «il tradimento della ratio stessa del regionalismo “differenziato” che [...] è quella di dare vita ad un regime di competenze diversificato tra le Regioni in ragione delle peculiarità e delle specificità di ciascuna e il ritorno, viceversa, per una sorta di eterogenesi dei fini, a quel modello di regionalismo dell'uniformità che si intenderebbe invece superare. In secondo luogo, si assisterebbe ad una sorta di inversione del rapporto regola/deroga tra l'ordinario regime costituzionale del riparto di competenze e il regime “differenziato” ex art. 116, comma 3, Cost.» (*Percorsi di regionalismo “differenziato”. Problemi e prospettive*, cit., 22).

²⁰⁰ L'identico problema si era verificato nelle preintese passate. Cfr. in argomento V. P. GROSSI, *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un'analisi dei contenuti delle ‘bozze d'intesa’*, cit., 364.

²⁰¹ Su questo aspetto, cfr. G. OLMASTRONI e G. TURATI, che scrivono: «Sorprendentemente, nonostante il principio dell'autonomia differenziata consista proprio nell'attribuire forme e spazi di autonomia diversi tra regione e regione in funzione delle specificità di ognuna, i quattro documenti sono identici. Inoltre, la descrizione delle funzioni per cui è richiesto un maggior grado di autonomia è molto generica e non spiega come e perché l'autonomia della specifica regione permetterebbe di svolgere la specifica funzione meglio rispetto allo Stato.» (*A che punto siamo con l'autonomia differenziata?*, in www.osservatoriocpi.unicatt.it, 13 marzo 2026). Gli Autori ritengono che tale configurazione degli accordi «lasci spazio per i ricorsi delle altre regioni».

²⁰² P. 2 del citato parere.

tare e integrativa regionali». Entrambi gli aspetti sono, con evidenza, piuttosto estesi e le locuzioni impiegate in sede pattizia paiono idonee ad includere nel proprio significato numerosissime funzioni; anzi: francamente, esse paiono coincidere con la materia a cui si riferiscono.

Nel momento in cui, infatti, si devolve ad una Regione la «disciplina delle professioni», si sta di fatto richiedendo alla medesima di porre una normazione in grado di regolare ogni aspetto della questione; potenzialmente: dalla tenuta degli elenchi dei professionisti, ai loro requisiti, alla funzione disciplinare, al regime delle sospensioni e delle cancellazioni e così via. Non meno indefinita è l'espressione «disciplina del funzionamento delle forme di previdenza», atteso che il «funzionamento» può di fatto rinviare a ciascuna fase (e regola) della vicenda previdenziale: dalla stipula, al recesso, alle regole di calcolo dell'indennità, ai diritti delle parti. Ciò rende arduo ritenere che i riportati esempi possano superare un eventuale vaglio da parte della Consulta.

Quanto al secondo elemento della definizione – il carattere legislativo o amministrativo delle funzioni – può dirsi che i pattuenti abbiano inteso muoversi su entrambi i fronti. Si è certamente optato per una preferenza dell'attività legislativa nel momento in cui si sono dedotte negli accordi le suddette criticabili potestà di disciplina della previdenza e delle professioni. Ma si è optato per il potere legislativo anche quando, ad esempio, con riferimento alla tutela della salute, si è prevista – in modo certamente più circostanziato – la possibilità di ridefinire il sistema di *governance* delle aziende sanitarie; per ragioni di costituzionalità, l'operazione deve essere realizzata sul piano primario²⁰³. Talora si è provveduto congiuntamente sulle funzioni legislative e amministrative; così fa, ad esempio, l'art. 4 dell'Allegato 1 in materia di personale di Protezione civile, allorché prescrive la devoluzione di «potestà normativa e amministrativa» circa gli aspetti del reclutamento, della valorizzazione e della formazione.

Un'osservazione che si può formulare sul piano della natura è che non sempre essa è dichiarata. Talvolta, la preintesa espressamente indica la differenziazione di profili amministrativi o legislativi, ma spesso vale la regola contraria, ossia il silenzio. Ciò può rendere arduo comprendere l'effettiva estensione delle devoluzioni; a catena, questo determina una serie di evidentissimi rischi nelle fasi successive dell'attuazione: da una legge di differenziazione che non rispecchi appieno le volontà dedotte nel patto, alla incostituzionalità delle leggi regionali che legiferassero senza titolo. Si può quindi affermare che sarebbe bene specificare, di volta in volta e sin dalla preintesa, la natura della funzione attribuita, che peraltro ben può essere mista.

Nulla di critico si può eccepire con riferimento al profilo *sub c)*: tutte le materie interessate dalle preintese del 2025 si riferiscono alla potestà concorrente di cui all'art. 117, co. 3 Cost., con la conseguenza che le stesse risultano a pieno titolo differenziabili.

Diversi elementi si possono invece sottolineare in relazione all'ambito *sub d)*, concernente i limiti. Quantomeno sul piano formale, grande rilievo è dato ai principi generali dell'ordinamento giuridico e alla disciplina eurounitaria; il richiamo al loro rispetto si riscontra in più passaggi delle preintese. Non sono invece citate espressamente le norme fondamentali delle riforme economi-

²⁰³ Lo impone la riserva di legge in materia di organizzazione, che, sebbene relativa, quantomeno implica la definizione legislativa del modello generale di *governance*.

co-sociali; ciò, del resto, ci si poteva attendere, posto che la tesi che si è *supra* promossa è meramente interpretativa e non si fonda su un precedente impiego della categoria da parte degli attori istituzionali della differenziazione.

Qualche osservazione specifica può essere mossa con riferimento alla materia a cui è dedicato l'intero All. 2: la tutela della salute. Qui la tecnica di *drafting* utilizzata pare imboccare la giusta direzione e questo è dovuto al fatto che, con ogni evidenza, la scrittura delle competenze da devolvere si è basata sulla legislazione vigente. Questo si coglie già dal fatto che le lett. a, b, c dell'art. 3 richiamano la deroga della disciplina nazionale, con espressa riserva di una sua puntualizzazione in sede di schema di intesa.

Dal punto di vista sistematico, è invece da notare che, tra le funzioni di cui al citato art. 3, non mancano elementi che sembrano afferire a principi fondamentali della materia ma non a principi generali dell'ordinamento o a norme fondamentali delle riforme economico-sociali. Questo vale per il già trattato tema della compartecipazione alla spesa sanitaria (c.d. *ticket*), ora contemplato dalla lett. a dell'articolo.

La dinamica, tuttavia, non è comune a tutte le funzioni coinvolte. Diversa considerazione deve infatti formularsi con riguardo alla *governance* delle aziende sanitarie, parimenti oggetto di prospettiva differenziazione agli effetti della lett. c. Qui rilevano gli artt. 3 e seguenti del medesimo decreto. In argomento, invero, la Consulta ha affermato che molte «[del]le disposizioni dirette a porre i principi concernenti l'organizzazione delle unità sanitarie locali vanno considerate come norme fondamentali delle riforme economico-sociali»²⁰⁴. Ciò determina un problema significativo, atteso che – sulla base di quanto sopra argomentato²⁰⁵ – se non è riconosciuta autonomia alle Regioni a statuto speciale, ancor meno sembra possibile percorrere questa strada con riferimento a quelle a statuto ordinario.

Alla luce di quanto esposto, pare che il sistema di contrattazione Stato-Regioni debba ancora assestarsi. L'invito che si può formulare al legislatore è di procedere con cautela circa la differenziazione di profili che sollevano problematiche sul piano della compatibilità con le esigenze dell'unità nazionale. Oltre a ciò, si può sottolineare la parallela necessità di dedicare attenzione ai profili più strettamente formali e procedurali: dall'approfondimento delle ragioni della differenziazione, da ottenersi in sede di (adeguata) istruttoria, alla più precisa identificazione delle competenze da attribuire ai territori.

²⁰⁴ Corte cost., sent. 355/1993.

²⁰⁵ Cfr. *supra*, §6.4.

Titolo [En]: The object of differentiated regionalism in light of judgment no. 192/2024.

Around the notion of «additional special forms and conditions of autonomy, regarding the matters» *ex art.* 116, par. 3 of the Italian Constitution.

Abstract [It]: Prendendo le mosse dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024, il saggio si interroga sull'oggetto dell'autonomia differenziata di cui all'art. 116, co. 3 Cost., ossia, in particolare, sulla nozione che la locuzione «[u]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie» sottende. La trattazione, in specie, indaga tre aspetti sostanziali del concetto: l'estensione, la natura e le materie di riferimento. Circa il primo elemento, il lavoro – esclusa, in coerenza con il provvedimento della Consulta – la differenziabilità di intere materie, indaga le specifiche funzioni come ambito materiale di differenziazione; le quali, si osserva, possono essere devolute in virtù di una motivazione che si fondi sui principi di sussidiarietà ed adeguatezza. Il contributo si focalizza altresì sulla natura, legislativa o amministrativa, di dette funzioni, concludendo che entrambe ricadano nel campo d'applicazione della norma in commento, sia pure (*de iure condendo*) con una preferenza delle seconde nell'ordine della devoluzione. In terzo luogo, lo scritto esamina le materie *ex art.* 117, a cui l'art. 116, co. 3, articolando una indagine separata per le potestà esclusiva, concorrente e residuale. Concludendo, la trattazione si sofferma sul problema della difficile differenziabilità di alcune materie; nel cercare una collocazione sistematica del concetto, il contributo propone una rinnovata funzione per le categorie dei principi generali dell'ordinamento e per le norme fondamentali delle riforme economico-sociali. Al testo si aggiunge un poscritto, finalizzato a vagliare la corrispondenza delle bozze di intesa tra lo Stato e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto ai principi enunciati dalla Corte, come precedentemente interpretati.

Abstract [En]: Moving from judgment no. 192/2024 delivered by the Italian Constitutional Court, the essay examines the object of differentiated autonomy prescribed by art. 116, par. 3 of the Constitution. In particular, it focuses on the notion that the sentence «additional special forms and conditions of autonomy, regarding the matters» underlines. The analysis specifically investigates three aspects of the concept: its extension, its nature, and the matters to which it refers. Regarding the first aspect, the study, in line with the Court's ruling, explores the «specific functions» as the material perimeter of autonomy that can be devolved; these functions, it is noted, should be transferred with a justification built on subsidiarity and adequacy principles. The essay also focuses on the nature of such functions, concluding that both administrative and legislative ones are admitted by the rule; nonetheless, it is suggested a preference for the former ones in the order of devolution. Eventually, the work analyses art. 116, par. 3 in connection with the matters listed in art. 117; specific inquiries are conducted for exclusive, concurrent, and residual legislative powers, aiming to understand the specific characteristics of each. The article moves then on the problem of the harsh differentiability of certain matters. It searches for a systematic placement for the concept, suggesting a new role for the categories of the general principles of the legal system and the fundamental norms of economic and social reforms. The text concludes with a postscript, which aims to understand the compliance of the latest agreements between the State and four Regions (Liguria, Lombardy, Piedmont, and Veneto) with the principles defined by the Court.

Parole chiave [It]: Regionalismo differenziato; autonomia differenziata; sent. 192/2024; federalismo; unità nazionale.

Parole chiave [En]: Differentiated regionalism; differentiated autonomy; judgment no. 192/2024; federalism; national unity.