

La forma di Stato unitaria a decentramento politico nella sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 sull'attuazione del regionalismo differenziato

di Carla Negri

Abstract

Il contributo si sofferma sulla ragionevole interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. nella sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024, con particolare riguardo al suo inquadramento sistematico nel Titolo V della Costituzione e, in generale, nell'ambito della nostra forma di Stato unitaria, che coinvolge il sistema regionale nella sua interezza. La decisione in esame ha delineato un modello di differenziazione regionale compatibile con le esigenze di unità e di indivisibilità della Repubblica, che potrebbe consentire un rilancio dell'autonomia regionale, attraverso la valorizzazione delle specificità regionali, in funzione del benessere delle comunità locali.

The contribution focuses on the reasonable interpretation of art. 116, third paragraph of the Constitution, in the ruling of the Constitutional Court no. 192/2024, about its systematic framework in Title V of the Constitution and, in general, within the scope of our unitary form of State, which involves the regional system in its entirety. The decision in question has outlined a model of regional differentiation compatible with the needs of unity and indivisibility of the Republic, which could allow a relaunch of regional autonomy, through the valorization of regional specificities, in function of the well-being of local communities.

Sommario: 1. Premessa. - 2. L'inquadramento logico-sistematico del regionalismo (asimmetrico) nei binari della forma di Stato unitaria. - 3. *Segue:* l'interpretazione sistematica della differenziazione regionale alla stregua del principio di sussidiarietà. - 4. Alcune considerazioni conclusive: l'asimmetria regionale come strumento per rivitalizzare il principio autonomistico.

1. *Premessa*

Con la sentenza n. 192 del 2024, la Corte ha deciso i ricorsi promossi dalle Regioni Puglia, Toscana, Campania e Sardegna, che hanno impugnato, in via principale *ex art.*

127 Cost., la legge n. 86 del 2024¹, cd. ‘Calderoli’, contenente norme di attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.², per violazione dei limiti posti dalla Costituzione al conferimento di forme particolari di autonomia, che implicano una lesione delle prerogative costituzionali delle regioni terze (artt. 5, 114.2 e 116.3 Cost.)³.

Il giudice delle leggi, riuniti i giudizi per l’identità di oggetto, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’intera legge impugnata, ritenendo «legittimo l’intervento del legislatore di approvare una legge generale in materia di autonomia differenziata, allo scopo di guidare gli organi competenti a svolgere il negoziato e di garantire un più ordinato e coordinato processo di attuazione», senza che, sul piano delle fonti, la presenza della legge rinforzata nell’art. 116.3 possa rappresentare un limite⁴.

L’opportunità di una legge attuativa della citata disposizione costituzionale sembra avvalorata anche dalla mancata attuazione di alcune norme del Titolo V della Costituzione, che assumono, come vedremo, carattere prodromico a qualsiasi differenziazione regionale compatibile con un quadro unitario⁵. Da questo punto di vista, l’asimmetria regionale potrebbe costituire l’occasione per dare implementazione ad alcune norme del Titolo V rimaste finora inattuate⁶.

La Corte ha dichiarato inoltre l’illegittimità costituzionale di alcune specifiche disposizioni della legge Calderoli e ha ritenuto il regime di differenziazione regionale ex art. 116.3 compatibile con la Costituzione, attraverso una sua interpretazione costituzionalmente orientata.

¹ Legge 26 giugno 2024, n. 86, contenente “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”, in G.U., serie generale, n. 150 del 28/06/2024.

² Ai sensi del terzo comma dell’art. 116: «ulteriori 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, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

³ Corte cost., sentenza n. 192 del 2024, punto 8.1. del *Considerato in diritto*, in www.giurcost.it.

⁴ Punto 7.2. del *Considerato in diritto*, in cui la Corte ritiene opportuno, ma non necessario, l’intervento del legislatore di attuazione del regionalismo differenziato. Sulla diretta applicabilità dell’art. 116, co. 3, Cost., M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, 146-147; A. Morelli, *Fonti e procedimenti dell’asimmetria*, in *Federalismi.it*, n. 5/2020, 84 ss. Sulla opportunità di una legge, anche di cornice, per la realizzazione del regionalismo differenziato, si v., fra gli altri, di recente, L. Gori, *L’autonomia regionale differenziata a partire dai lavori preparatori della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2023, 90; R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC*, n. 4/2019, 264; A. M. Poggi, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l’attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *Federalismi.it*, Editoriale, n. 1/2025, vi; G. De Minico, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all’ammissibilità referendaria della L.n.86/2024*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2024, 152, che ritiene la legge Calderoli non costituzionalmente necessaria, con la conseguenza della possibile ammissibilità del referendum abrogativo; in senso contrario, V. Baldini, *A proposito di regionalismo differenziato e referendum abrogativo*, Editoriale, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2025. Sull’inammissibilità del referendum abrogativo della legge Calderoli, v. sentenza Corte cost. n. 10/2025, in cui la Corte rileva la mancanza di chiarezza dell’oggetto e delle finalità del quesito referendario, punti 10. e 11. del *Considerato in diritto*. Sulla natura non prescrittiva della legge Calderoli, L. D’Andrea, *Brevi notazioni critiche sull’autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, n. 1/2025, 41-42.

⁵ P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, 2019, 369, i quali fanno riferimento al trasferimento delle funzioni amministrative in attuazione della sussidiarietà verticale, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e al cd. ‘federalismo fiscale’; G. Rivosecchi, *Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e norme costituzionali sulla finanza territoriale*, Relazione tenuta nell’ambito del Convegno “Il regionalismo differenziato. In memoria di Francesco Teresi”, 26-27 gennaio 2024, Assemblea Regionale Siciliana, in *Nuove autonomie*, n. 1/2024, 66 ss.; R. Bin, “Regionalismo differenziato” ed utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, 14 ss.

⁶ M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 146 ss.

La struttura molteplice della decisione in esame⁷ sembra svuotare la legge Calderoli⁸, fermando il treno dell'autonomia differenziata, per ricondurlo nei binari della forma di Stato unitaria.

Il giudice costituzionale ha impegnato il legislatore a colmare i vuoti legislativi derivanti dall'annullamento secco di alcune disposizioni contenute nella legge impugnata, a riscrivere le norme censurate con le sostituzioni e le addizioni indicate nella decisione in esame e a adeguare i contenuti di altre norme in senso conforme a Costituzione, per evitare il rischio di un successivo intervento demolitorio della legge di differenziazione.

Nel merito, la Corte ha affrontato diverse questioni di legittimità costituzionale della legge Calderoli, da lei stessa indicate e divise in aree tematiche⁹, la maggior parte delle quali investono il regionalismo italiano, nel suo complesso, di cui quello differenziato è una componente riservata, secondo i giudici, alle regioni ordinarie, in armonia con quanto disposto dall'art. 116 Cost. nella sua interezza¹⁰, che esclude la sua applicazione alle regioni speciali, anche in virtù della clausola cd. di "maggior favore o di salvaguardia" contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001¹¹, per ragioni di ordine logico-sistematico¹².

Nelle pagine che seguono si cercherà di riflettere sulla prima delle questioni indicate dal giudice delle leggi, relativa all'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., che sembra sciogliere i dubbi interpretativi, che la citata disposizione pone, nel senso auspicato dalla dottrina maggioritaria, con particolare riguardo al suo

⁷ G. De Minico, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della L.n.86/2024*, cit., 137, che parla di una decisione di annullamento secco, di annullamento con sostituzione, di rigetto interpretativo e di rigetto *tout court*.

⁸ E. Cheli, *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2024, 2, che considera la legge Calderoli dopo l'intervento dei giudici costituzionali un "guscio vuoto e inemendabile"; A. M. Poggi, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, cit., viii; A. Spadaro, *La "quadratura del cerchio"... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali*, Editoriale, n. 1/2025, 3.

⁹ Punto 3. del *Considerato in diritto*: a) questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. (punti 7 e 8 del *Considerato in diritto*); b) questioni in materia di fonti del diritto (punti da 9 a 13 del *Considerato in diritto*); c) questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) (punti da 14 a 16 del *Considerato in diritto*); d) questioni in tema di leale collaborazione (punti da 17 a 21 del *Considerato in diritto*); e) questioni in materia finanziaria (punti da 22 a 29 del *Considerato in diritto*); f) altre questioni (punti 30 e 31 del *Considerato in diritto*).

¹⁰ Il co. 3 dell'art. 116 Cost. parla espressamente di 'altre regioni', rispetto a quelle indicate nel primo comma del medesimo articolo che si riferisce alle Regioni a statuto speciale, pertanto, la dottrina ha ritenuto che dovrebbe trattarsi di regioni ordinarie, si v. in tal senso, fra gli altri, A. Ruggeri, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, 2004, 258; Id., *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, 8 ss.; I. A. Nicotra, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti regionali*, n. 1/2019, 6; P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., 365; Servizio Studi Del Senato, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato, Dossier n. 104-1/2019*, in www.senato.it, 9; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019, 16-17; A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 156. Sull'estensione dell'autonomia differenziata anche alle regioni a statuto speciale, si v. fra gli altri, B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, 143; M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 144-146.

¹¹ L'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 prevede che «sino 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». Evidenzia la limitata applicazione della citata clausola, S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze fra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Diritti regionali*, n. 3/2020, 269.

¹² Punto 6. del *Considerato in diritto*, in cui la Corte annulla l'art. 11, comma 2, della legge n. 86/2024, dichiarandolo non costituzionalmente legittimo, per violazione dell'art. 116.3 Cost. In dottrina, di recente, P. Scarlatti, *Clausola di maggior favore e autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, n. 1/2025, 111 ss., che ritiene inapplicabile il regionalismo differenziato alle regioni a statuto speciale.

inquadramento sistematico nel titolo V della Costituzione e, in generale, nell'ambito della nostra forma di Stato, che si caratterizza per la contemporanea presenza dei principi di unità e indivisibilità della Repubblica e di riconoscimento e promozione delle autonomie territoriali, che vanno armonizzati.

La sentenza n. 192/2024 ha rappresentato l'occasione per delineare e, soprattutto, ribadire la presenza nel Titolo V della Costituzione di un diritto costituzionale comune, indifferenziato e indifferenziabile, che investe, come vedremo, il sistema regionale nella sua interezza, radicandosi nel rispetto dei vincoli euro-unitari.

In altri termini, come affermato da un'autorevole dottrina, è l'unità dello Stato che viene messa alla prova della differenziazione dell'autonomia regionale¹³.

La ratio costituente originaria dell'ente regione riconosciuto in Costituzione per rendere più celere ed efficiente il funzionamento dell'amministrazione pubblica e, quindi, superare le inefficienze dello Stato¹⁴, in funzione del benessere delle comunità locali e dei bisogni del corpo sociale, sembra rappresentare il *fil rouge* che lega l'interpretazione del regionalismo asimmetrico¹⁵.

Prima di esaminare il punto, sembra utile svolgere una riflessione sulla sentenza nel suo complesso, da cui sembra emergere che la Corte abbia voluto svolgere nei confronti del legislatore una funzione di pedagogia costituzionale¹⁶, vista la rilevanza data dal redattore della decisione, Giovanni Pitruzzella, all'inquadramento teorico generale del regionalismo alla luce dei principi fondamentali di unità e di autonomia della Repubblica *ex art. 5 Cost.*, di sussidiarietà *ex art. 118 Cost.*, di solidarietà e di leale collaborazione, di cui credo ce ne fosse bisogno, non solo, come è ovvio, per inquadrare correttamente i dubbi di legittimità posti dalle regioni ricorrenti, ma anche per promuovere un consapevole dibattito pubblico sull'attuazione del regionalismo differenziato.

2. *L'inquadramento logico-sistematico del regionalismo (asimmetrico) nei binari della forma di Stato unitaria*

¹³ R. Toniatti, *Il Presidente della Repubblica, le regioni e la rappresentanza dell'Italia unita e plurale*, in M. Cosulich (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Trento, 18 e 19 settembre 2020, Napoli, 2021, 155 ss.

¹⁴ Sul punto, G. Ambrosini, *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna, 1957, 46 ss.

¹⁵ La novella del 2001 sembra, in particolare, introdurre una nuova tipologia di asimmetria, che comporta una diversa ripartizione di competenze sia fra gli enti territoriali dotati di talune specificità e lo Stato e fra gli stessi, sia rispetto agli altri enti territoriali presenti e naturalmente differenziati, R. Bifulco, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, 154 ss., spec. 156; A. Anzon Demmig, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, 51, i quali distinguono il concetto di 'differenziazione' da quello di 'asimmetria' regionale. La prima è insita in ogni forma di Stato composto, regionale o federale, e presuppone la presenza di differenze di varia natura: geografica, demografica, economica, sociale e culturale, di fatto esistenti tra gli enti territoriali costituenti lo Stato, senza tuttavia comportare l'attribuzione di competenze diverse per materia tra gli stessi, ma solo il diverso esercizio delle competenze uniformemente attribuite. L'asimmetria, invece, è una costruzione giuridica diretta, principalmente, ma non solo, al riconoscimento e alla tutela delle identità etniche, linguistiche, culturali, nazionali o giustificata da fattori geografici, che incide sulla titolarità delle competenze regionali e riguarda, soprattutto, il federalismo per dissociazione.

¹⁶ In termini simili, C. Pinelli, *Sulla premessa alla motivazione della decisione sull'autonomia differenziata (sent. n. 192 del 2024)*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2024, 1, che evidenzia nella premessa della sentenza un "intento didascalico"; A. Spadaro, *La "quadratura del cerchio"... o della sent. cost. n. 192/2024*, cit., 4, che parla di una sentenza "magistrale".

La nostra forma di Stato si caratterizza per l'affermazione dei principi di unità e di indivisibilità della Repubblica e di coesione sociale da un lato, e di autonomia dall'altro, che richiedono un equilibrato bilanciamento, per evitare che qualsiasi differenziazione regionale, ordinaria e speciale, possa minare l'unità dello Stato¹⁷.

Per realizzare un equilibrio ragionevole fra le esigenze unitarie e quelle di autonomia, il giudice delle leggi inquadra il regionalismo, ancorché differenziato, nel modello di regionalismo cooperativo e solidale¹⁸, fondato sulla leale collaborazione tra lo Stato e le regioni¹⁹, quale principio di sistema²⁰.

La novella costituzionale n. 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione ha, in particolare, segnato il passaggio da un sistema retto dalla supremazia dello Stato e da criteri gerarchici e rigidi, a un sistema fondato su un pluralismo ordinamentale e su criteri flessibili (principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e di leale collaborazione), che incide sul modo di realizzare l'unità del sistema, richiedendo momenti di coordinamento e di intesa nel segno della leale collaborazione fra gli enti²¹.

¹⁷ Tra i principi fondamentali che caratterizzano la nostra forma di Stato, la Corte richiama: i principi di unità e indivisibilità della Repubblica e di autonomia (art. 5 Cost.), di solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra le regioni, di unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), di eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), di effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), punto 4. del *Considerato in diritto*. Sull'unità e indivisibilità della Repubblica e sui vincoli di solidarietà tra le Regioni, si v. Corte cost., sent. n. 118/2015, con cui la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle leggi regionali venete n. 15 e n. 16 del 2014, relative all'indizione del referendum consultivo regionale sull'autonomia e sull'indipendenza del Veneto, in vista della richiesta di ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116, co. 3, Cost., per violazione dei citati principi. Su tali limiti per l'attuazione del regionalismo differenziato ex art. 116.3 Cost., si v., fra gli altri, E. Grosso, *Intervento introduttivo*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, n. 17/2020, 32 ss.; L. Azzena, *Regioni: La differenziazione possibile. La materia infrastrutture nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Consulta OnLine, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 13 marzo 2020, www.giurcost.org, 2.

¹⁸ Punto 4. del *Considerato in diritto*. Don Luigi Sturzo scriveva già nel 1949 che: «La direttiva di cooperazione fra regione e stato dovrebbe essere la politica del futuro... e che tali rapporti debbono basarsi sulla reciproca fiducia», L. Sturzo, *La Regione nella Nazione* (1949), in L. Sturzo, *Opera omnia*, vol. XI, Bologna, 1974, 35, corsivo aggiunto; sulla necessità di pratiche di leale collaborazione fra lo Stato, le Regioni e gli enti locali per rilanciare l'autonomia e le diversità degli enti territoriali in un quadro unitario, si v. la relazione del Presidente della Corte costituzionale, Marta Cartabia, sull'attività della Corte costituzionale nel 2019, consultabile in www.cortecostituzionale.it, 7; la *Dichiarazione del Presidente Mattarella in occasione del 50 anniversario delle prime elezioni regionali in Italia*, del 7 giugno 2020, consultabile in www.quirinale.it, sezione comunicati; in dottrina, fra gli altri, di recente, C. Pinelli, *Autonomia e decentramento. I due principi incontestati di un controverso regionalismo*, in *Giur. cost.*, n. 3/2021, 1471 ss., che ritiene insufficiente il principio giurisprudenziale di leale collaborazione e il sistema delle Conferenze, per garantire adeguati raccordi istituzionali, essendo necessario realizzare anche un efficiente decentramento amministrativo e una Camera delle regioni; A. Piraino, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *Diritti regionali*, n. 2/2019, 7; A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato e coesione territoriale*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità", Milano, 2019, 17-18; I. A. Nicotra, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, cit., 10 ss.; G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., 639-640. Per una recente riflessione sull'esperienza regionale, v. il recente libro di Astrid, *Regioni sì, ma non così: Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida*, a cura di Giuliano Amato, Franco Bassanini, Giorgio Macciotta, Bologna, 2025, (in corso di stampa).

¹⁹ Si v. fra le tante, le recenti sentenze n. 87 del 2024 e n. 40 del 2022, in www.giurcost.it.

²⁰ Il principio di leale collaborazione trova applicazione nella ripartizione delle competenze legislative fra lo Stato e le regioni ex art. 117 Cost., con particolare riguardo alle materie trasversali, nell'ambito della cd. "chiamata in sussidiarietà" e nell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni ex art. 120 Cost., che espressamente lo richiama, sia consentito il rinvio a C. Negri, *Il principio, gli strumenti e le sedi della leale collaborazione nell'ordinamento italiano. Con particolare riguardo ai rapporti Stato-regioni, prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Palermo, 2007, 79 ss.

²¹ Si v., fra gli altri, D. Galliani, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quad. reg.*, n. 1/2005, 117 ss.; F. Benelli, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Forum di Quad. cost.*, www.forumcostituzionale.it, 3; M. Cammelli, *Amministratori (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1276; con particolare riguardo al coordinamento fra i diversi livelli di governo, centrale e locale, C. Tubertini e L. Castelli, *Per un efficace sistema di raccordi tra Stato ed autonomie*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2025, 1 ss.

Dal punto di vista funzionale, la ripartizione delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni *ex art. 117 Cost.*, dai contorni vaghi, per la configurazione delle materie come ‘pagine bianche’²², ha comportato, sia prima che dopo la riforma del 2001, un’integrazione delle competenze legislative fra i citati enti, per la natura, al contempo nazionale e regionale, degli interessi coinvolti nella disciplina della materia²³, che ha richiesto l’inverarsi, soprattutto a opera della giurisprudenza costituzionale, di procedure e strumenti di leale collaborazione diversi per intensità, la cui natura flessibile ne rende, peraltro, possibile un’applicazione in senso centrifugo o centripeto²⁴.

Da questo punto di vista, il regionalismo differenziato non solo risponde alla medesima logica dell’integrazione e gestione unitaria delle competenze²⁵, ma sembra richiedere un rafforzamento degli strumenti, delle procedure e delle sedi collaborative, realizzabile attraverso gli accordi bilaterali fra lo Stato e la regione di cui all’art. 116.3 Cost.²⁶.

La scelta alternativa verso un modello di regionalismo differenziato di tipo ‘concorrenziale e competitivo’ comporterebbe il rischio di un aumento dei divari territoriali e delle disuguaglianze economiche e sociali tra le regioni, già di fatto esistenti, minando la coesione sociale e finanche quella territoriale²⁷.

La leale collaborazione tra lo Stato e le regioni consente invece alle istituzioni repubblicane di concorrere all’attuazione dei principi e dei diritti costituzionali, in

²² La frase è, come noto, di L. Paladin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, n. 3/1971.

²³ Prima della riforma costituzionale del 2001, A. Ruggeri, *Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?* in *Le Regioni*, 1998, 284 ss.; T. Martines, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1997, 129 ss.; S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1971, 145. Dopo la citata riforma, si v., fra gli altri, P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., 52 ss.; A. Ruggeri, «Forme» e «tecniche» dell’unità, tra vecchio e nuovo regionalismo, in Id., «Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti, VI, 1, *Studi dell’anno 2002*, Torino, 2003, 421; S. Bartole, *Regioni e ordinamento civile: il punto di vista del costituzionalista*, in *Studi in onore di G. Berti*, 2004, par. 4.

²⁴ A. Morelli, *Fonti e procedimenti dell’asimmetria*, cit., 74; evidenzia l’aspetto ‘coercitivo’ del principio di leale collaborazione, ancora presente nell’ordinamento repubblicano, che favorisce la supremazia della legge statale sulle regole della competenza, S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze fra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., 275.

²⁵ Sul punto, S. Bartole, *Differenziazione e ordinamento regionale vivente*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2025, 6; L. Azzena, *Regioni: La differenziazione possibile. La materia infrastrutture nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., 4 ss., la quale parla di una nuova e mutevole forma di concorrenza di attribuzioni fra Stato e Regioni differenziate; A. Poggi, *Esiste nel titolo V “un principio di differenziazione” oltre la “clausola di differenziazione” del 116 comma 3*, in A. Mastromarino, J. M. Castellà Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo a confronto*, cit., 50.

²⁶ A. Ruggeri, *La specializzazione dell’autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta OnLine*, n. 3/2019, 615; M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 170; S. Mangiameli, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 670; R. Bin, *Le materie nel dettato dell’articolo 116 Cost.*, in *Forum di Quad. cost.*, 26 giugno 2019, www.forumcostituzionale.it, 10 ss., il quale ritiene che la legge statale rinforzata di recepimento dell’intesa dovrebbe prevedere le sedi e le procedure di collaborazione con lo Stato; Id., *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano? Relazione al Convegno “Quale rilancio per le autonomie territoriali?”*, Brescia, 24 maggio 2019, 7 ss.

²⁷ A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto pubblico europeo*, n. 2/2019, 34; A. Piraino, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, cit., 6; Id., *Sturzo, ‘costituzionalista non titolato’, tra regionalismo e municipalismo*, in *Federalismi.it*, n. 12/2020, 11-12; E. Grosso, *Intervento introduttivo*, cit., 32 ss., il quale evidenzia che la differenziazione regionale si risolve, in ultima analisi, in un problema di eguaglianza fra i cittadini. Al riguardo, si v. anche l’analisi economica di G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, 2019, 24 ss., che parla di «secessione dei ricchi», in relazione alla quantificazione delle risorse da attribuire per l’esercizio delle nuove funzioni, sulla base dei c.d. ‘residui fiscali’ ovvero della differenza tra la spesa pubblica statale in termini di beni e servizi e le entrate del territorio regionale, che andrebbe a inficiare il finanziamento delle altre Regioni, in particolare di quelle più deboli che, come noto, si trovano al Sud, impedendo allo Stato la sua funzione redistributiva, nel rispetto del principio di solidarietà di cui all’art. 2 Cost.

armonia con quanto disposto dall'art. 114 Cost., che pone gli enti territoriali autonomi al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica²⁸.

L'interpretazione del cd. "principio di equi-ordinazione" fra gli enti previsto nell'art. 114.1 Cost., in senso collaborativo²⁹ comporta, secondo i giudici costituzionali, il riconoscimento della pari dignità costituzionale degli enti costitutivi la Repubblica, ma esclude che vi possa essere una parità giuridica fra lo Stato e le regioni, essendo solo il primo deputato a garantire l'unità del sistema³⁰.

La Corte, in particolare, affida la composizione del pluralismo istituzionale al Parlamento, in quanto organo di rappresentanza politica nazionale, espressione del principio di sovranità popolare *ex art. 1 Cost.*³¹, come tale, garante dell'interesse nazionale³², che dopo la riforma del Titolo V della Costituzione³³, trova puntuale specificazione nelle materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato *ex art. 117.2 Cost.*, alcune delle quali trasversali, alla luce della sua interpretazione da parte della giurisprudenza costituzionale in senso unitario e collaborativo³⁴.

Il "neoregionalismo" disegnato dalla riforma costituzionale del 2001 non ha, in particolare, fatto venir meno il ruolo unificante dello Stato, che ha consentito, anche nel nuovo sistema, la capacità delle politiche pubbliche statali di incidere sull'autonomia legislativa regionale³⁵.

Tra le materie di potestà legislativa statale idonee a realizzare un equilibrio ragionevole fra l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti e l'autonomia degli enti territoriali, i giudici costituzionali fanno riferimento alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo

²⁸ Punto 4. del *Considerato in diritto*.

²⁹ Sul punto, F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esplosivo*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, 1176 ss.; D. Galliani, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, cit., 120; R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1219 ss.; S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, 27 ss.

³⁰ Punto 4. del *Considerato in diritto*.

³¹ Punto 4. del *Considerato in diritto*. La Corte distingue il concetto di sovranità da quello di autonomia politica regionale, per evitare un'interpretazione del processo di differenziazione regionale ai sensi dell'art. 116.3 Cost., in senso indipendentista e secessionista, A. Spadaro, *La "quadratura del cerchio" ... o della sent. cost. n. 192/2024*, cit., 9 ss., in relazione ai concetti di unità nazionale, pluralismo, rappresentanza politica popolare e identità nazionale. Sul punto, per maggiori approfondimenti si rinvia al saggio di V. Crisafulli *"La sovranità popolare nella Costituzione italiana"* con introduzione di G. Verde, recentemente ripubblicato in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2024, 287 ss.

³² Il limite dell'interesse nazionale era previsto, come noto, nel vecchio art. 117, co. 1, Cost. come limite di merito, che il Governo poteva attivare dinanzi alle Camere, nel caso di contrasto delle leggi regionali con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni. Tale limite non ha trovato mai applicazione nella prassi repubblicana, in quanto fu convertito dalla giurisprudenza costituzionale da limite di merito in limite generale di legittimità, che per la sua indeterminatezza ha comportato una compressione dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita, *si v.*, per tutti, F. Teresi, *Il regionalismo in Italia: il sistema della ripartizione delle competenze*, in D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, cit., 45; V. Lopilato, *Le funzioni amministrative*, in G. Corso (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, Milano, 2006, 198 ss.

³³ Legge cost. n. 3 del 2001.

³⁴ Punto 4. del *Considerato in diritto*. In dottrina, fra gli altri, P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., 66 ss., spec. 77, i quali, in relazione alla competenze trasversali statali, richiamano la giurisprudenza costituzionale che le individua nelle materie relative all'ordine pubblico e sicurezza, alla tutela della concorrenza, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, all'ordinamento civile e penale e al coordinamento della finanza pubblica.

³⁵ F. Teresi, *Il regionalismo in Italia: il sistema della ripartizione delle competenze*, cit., 47 ss., spec. 50, che fa riferimento alle materie di competenza legislativa esclusiva statale *ex art. 117, co. 2, Cost.*, con particolare riguardo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai principi fondamentali che lo Stato deve predisporre nelle materie di competenza legislativa concorrente *ex art. 117, co. 3, Cost.* e al potere sostitutivo *ex art. 120 Cost.*, per il mantenimento dell'unità giuridica o economica e per il rispetto dei citati livelli essenziali da parte di Regioni e Comuni.

comma, lettera m, Cost., d'ora in poi: LEP), che ha la funzione di assicurare standard uniformi di prestazioni concernenti i diritti a tutti i cittadini e, quindi, di garantire condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale³⁶.

Una volta determinati i LEP da parte dello Stato, attraverso un bilanciamento fra i diversi diritti che tenga conto delle risorse disponibili, questi si traducono in un vincolo posto dal legislatore statale al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione, con la conseguenza del dovere dello Stato di finanziarli, anche attraverso il fondo perequativo *ex art. 119 Cost.*³⁷.

La Corte, in particolare, distingue «il nucleo minimo del diritto che è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario» e, invece, i LEP, il cui scopo originario era quello di «assicurare, se possibile, uno standard di tutela superiore al nucleo minimo del diritto», che quindi dipende dalle risorse finanziarie disponibili³⁸.

Da questo punto di vista, l'effettività di prestazioni uniformi concernenti i diritti, in particolare sociali, su tutto il territorio nazionale sembra dipendere dal sistema di perequazione finanziaria tra le Regioni, che implica una redistribuzione centralizzata di risorse, per evitare di arrecare un grave *vulnus* al principio, europeo e nazionale, di coesione economica, sociale e territoriale³⁹.

La determinazione dei LEP (e dei relativi costi standard), per la sua natura egualitaria, rappresenta la condizione necessaria per il conferimento delle forme particolari di autonomia *ex art. 116.3*, il necessario contrappeso alla differenziazione regionale, che investe, come vedremo, l'intero sistema regionale.

Sulla base di un'interpretazione sistematica degli artt. 117.2, lett. m), e 116.3, alla luce dei principi di solidarietà, di eguaglianza sostanziale e di unità (artt. 2, 3, secondo comma, e 5 Cost.), il Collegio supremo precisa che la determinazione di prestazioni uniformi su tutto il territorio nazionale, rappresenta «una rete di protezione» e deve, quindi, precedere la devoluzione di funzioni che implicano prestazioni concernenti diritti civili o sociali alle regioni che intendono differenziarsi⁴⁰, a prescindere dalla distinzione tra materie LEP e no-LEP⁴¹.

Una eccezione alla pregiudizialità della determinazione dei LEP potrebbe essere consentita nel caso in cui le richieste di condizioni particolari di autonomia siano finalizzate a superare sovrapposizioni di ruoli e competenze tra Stato e Regioni o a garantire un esercizio differenziato e adeguato di funzioni amministrative (ad es. il trasferimento di funzioni in materia di semplificazioni amministrative)⁴².

³⁶ Punto 14. del *Considerato in diritto*.

³⁷ La Corte richiama a tal fine, gli artt. 8, comma 1, lettera g, e 9 della legge n. 42 del 2009; l'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011, punto 14. del *Considerato in diritto*.

³⁸ Punto 14. del *Considerato in diritto*.

³⁹ V. Manzetti, *La storia infinita dei LEP e dell'autonomia differenziata tra "non c'è tre senza due" e "non c'è due senza tre"*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2024, 236 ss.

⁴⁰ Punto 14.1. del *Considerato in diritto*.

⁴¹ L'art. 3, comma 3, della legge Calderoli, che individua le materie no-LEP è stato, in tal modo, interpretato in senso conforme a Costituzione, punto 15.2. del *Considerato in diritto*

⁴² Aa.Vv., *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *Astrid Paper*, n. 93/2023, 39.

La scelta politica di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro, che la Costituzione affida al Parlamento investe anche la forma di governo, in particolare il principio di separazione dei poteri.

Al riguardo, la Corte ammette che la determinazione dei LEP possa essere delegata al Governo, sulla base di una legge di delega *ex art. 76 Cost.*, i cui criteri e principi direttivi dovranno essere tuttavia declinati secondo le specificità di ciascuna materia, e non sulla base di un “delega in bianco”, come prevista nell’art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, che rinvia ai «principi e criteri direttivi di cui all’articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197», il cui carattere generale e plurisetoriale risulta insufficiente e inadeguato per guidare l’esecutivo nell’esercizio della funzione legislativa⁴³.

I giudici costituzionali affidano inoltre al Parlamento un ruolo attivo nel processo di differenziazione, consentendo alle Camere di modificare il disegno di legge di recezione dell’intesa raggiunta fra gli esecutivi, statale e regionale⁴⁴, per la sua incidenza sulle competenze parlamentari, legislative e finanziarie, che sembra vincolare il legislatore attuale e futuro⁴⁵, escludendo la logica del ‘prendere o lasciare’ ovvero sia di mera approvazione o rifiuto dell’intesa, contenuta nella legge Calderoli, con la conseguenza, nella migliore delle ipotesi, di una rinegoziazione dell’intesa tra il governo centrale e quello regionale⁴⁶, nella peggiore, di una probabile crisi di governo, intervenendo il Parlamento solo nello stadio finale del processo di differenziazione⁴⁷.

La centralità dell’organo parlamentare nel sistema costituzionale, affermata dalla decisione in esame⁴⁸, sembra rappresentare un monito nei confronti del legislatore costituzionale, in relazione al recente disegno di legge di modifica della forma di governo (A.C. 1921), attualmente in discussione alle Camere, vista la stretta connessione a livello politico fra le due riforme, che marginalizza ulteriormente, come noto, il ruolo delle stesse, minando il principio di equilibrio dei e fra i poteri

⁴³ Per i motivi sopra esposti, la Corte annulla l’art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, per violazione dell’art. 76 Cost., (punto 9.2. del *Considerato in diritto*) e, conseguentemente, anche le disposizioni ad esso correlate, in particolare il comma 2 (che regola il procedimento di adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1), il comma 4 (che affida ai decreti di cui al comma 1 la disciplina del monitoraggio sulla garanzia dell’erogazione dei LEP), i commi 5 e 6 (riguardanti adempimenti successivi allo stesso monitoraggio), punto 9.3. del *Considerato in diritto*. In tal modo, l’intera costruzione del sistema di definizione dei LEP risulta demolita, C. Buzzacchi, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2024, 9.

⁴⁴ Sul punto, fra gli altri, R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 268 ss.; A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, cit., 38 ss.; P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., 366; E. Grosso, *Intervento introduttivo*, cit., 36-37; E. Gianfrancesco, *L’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Consulta online*, n. 1/2020, 43 ss., spec. 45, il quale propone, a tal fine, una modifica dei regolamenti parlamentari; A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 165.

⁴⁵ Sul punto, A. Spadaro, *La quadratura del cerchio...o della sent. cost. n. 192/2024*, cit., 21-22, secondo cui si tratterebbe di un’interpretazione in sanatoria, più che di un’interpretativa di rigetto.

⁴⁶ Art. 2, comma 8, della legge n. 86 del 2024, secondo cui il disegno di legge è «trasMESSO alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione», che viene interpretato dalla Corte in senso conforme a Costituzione, punto 11.2. del *Considerato in diritto*.

⁴⁷ Sul punto, G. De Minico, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all’ammissibilità referendaria della L.n.86/2024*, cit., 142-143.

⁴⁸ Sul punto, S. Bartole, *Differenziazione e ordinamento regionale vivente*, cit., 4-5.

costituzionali, a vantaggio dell'esecutivo e, in particolare, della figura del Presidente del Consiglio⁴⁹.

In termini generali, il ruolo centrale delle assemblee elettive e della democrazia rappresentativa sembra evincersi anche dall'esclusione di una riserva governativa di iniziativa delle leggi di differenziazione, contenuta nell'art. 2, comma 6, della legge n. 86 del 2024, per la sua natura di fonte primaria, che consente l'attivazione del processo di differenziazione anche ai Consigli regionali, in caso di inerzia dell'esecutivo, attraverso una loro iniziativa legislativa, successivamente al raggiungimento dell'intesa, ai sensi dell'art. 121, secondo comma, Cost.⁵⁰. La Corte, in particolare, precisa che l'art. 116.3 non prevede una riserva di iniziativa legislativa nel processo di differenziazione in capo alla regione richiedente⁵¹.

In relazione alla ripartizione delle competenze fra lo Stato e le regioni, per garantire l'equilibrio ragionevole fra le esigenze unitarie e quelle di autonomia, ancorché accresciute dalla differenziazione, la Corte ricorre al principio di sussidiarietà *ex art. 118.1 Cost.*, che opera, come vedremo, attraverso un giudizio di adeguatezza, a cui deve conformarsi la differenziazione regionale ai sensi dell'art. 116.3⁵².

Le esigenze di collaborazione e di solidarietà fra lo Stato e le regioni e fra le regioni, si rinvencono anche nell'ambito dell'autonomia finanziaria regionale *ex art. 119 Cost.*⁵³, che sembra delineare un modello di finanza regionale "aperto" alle scelte del legislatore, nei limiti del rispetto del principio fondamentale di corrispondenza fra le risorse e le funzioni e di quello di perequazione delle risorse (art. 119, co. 3, 4 e 5, Cost.)⁵⁴.

⁴⁹ V., fra gli altri, E. Cheli, *Audizione presso la I Commissione affari del Senato sui disegni di legge nn. 935 e 830 del 16 aprile 2024*, in *Nomos*, n. 1/2024, 2-3; G. Azzariti, *Audizione innanzi alla I Commissione - Affari Costituzionali del Senato della Repubblica del 5 dicembre 2023 sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri (DDL nn.935 e 830)*, in *Nomos*, 5; C. Pinelli, *Rappresentanza e governabilità nel prisma del principio di responsabilità politica*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2024, 10; F. Rosa, *Sulla riforma della forma di governo (A.C.1921)*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2024, 7. Per una raccolta delle Audizioni informali tenutesi presso le Commissioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, G. De Minico, A. Zei (a cura di), *Il dibattito costituzionale: le audizioni sul premierato*, in *Nomos*, *Le attualità del diritto*.

⁵⁰ In relazione all'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2, comma 6, della legge n. 86 del 2024, punto 10. del *Considerato in diritto*.

⁵¹ Punto 10. del *Considerato in diritto*.

⁵² Punto 4.1. del *Considerato in diritto*. In senso critico, C. Pinelli, *Sulla premessa alla motivazione della decisione sull'autonomia differenziata (sent. n. 192 del 2024)*, cit., 4 ss., che ritiene artificioso il ricorso al principio di sussidiarietà che riguarda le funzioni amministrative, per leggere la deroga al riparto di competenze legislative fra gli enti prevista dall'art. 116.3, dovendosi fare ricorso al principio di differenziazione, che rappresenta un correttivo del primo, oltre ad evidenziare il labile confine fra principi e criteri interpretativi; M. Belletti, *La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale. Per una lettura senza pregiudizi dei profili finanziari*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile, Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, Milano, 2019, 32, il quale evidenzia che l'attuazione del regionalismo differenziato sembra rispondere alle medesime esigenze di efficacia, efficienza e differenziazione che stanno alla base del principio di sussidiarietà verticale; in termini simili, L. A. Mazzaroli, *Una voce fuori dal coro, perché... apertamente favorevole al regionalismo differenziato*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile, Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, cit., 61.

⁵³ Cfr. sentt. n. 201 del 2007, punto n. 6 del *Considerato in diritto*; n. 63 del 2008; n. 142 del 2008; n. 168 del 2008; n. 124 del 2009, punto n. 3.1 del *Considerato in diritto*; n. 27 del 2010; n. 211 del 2016; n. 61 del 2018, punto n. 3.2 del *Considerato in diritto*; n. 71, n. 78 e n. 87 del 2018; n. 56 del 2019, con particolare riguardo alle risorse trasferite alle regioni con vincolo di destinazione.

⁵⁴ Sul punto, G. Rivosecchi, *Regioni, finanza, livelli essenziali e principio democratico*, in *lecostituzionaliste.it*, 2024, che parla di finanza derivata o autonoma e di finanza ibrida.

La presenza di tali principi sembra conformare la citata autonomia in termini solidaristici e unitari (artt. 2, 3 e 5 Cost.)⁵⁵ e, quindi, coinvolgere tutte le regioni, ordinarie, anche se differenziate⁵⁶, e speciali, a prescindere dalla loro condizione di autonomia⁵⁷.

Con particolare riguardo alle regioni differenziate, la Corte afferma che il finanziamento delle funzioni trasferite richiederebbe, con urgenza, il completamento della riforma sul c.d. “federalismo fiscale cooperativo”, a garanzia del principio solidaristico e dell’unità del sistema, che coinvolge evidentemente l’intero sistema regionale, incidendo sulla capacità delle regioni di elaborare un proprio autonomo indirizzo politico e sulla conseguente responsabilità politica, rivolgendo un pressante invito al legislatore⁵⁸.

Il giudice delle leggi ritiene, in particolare, <<improcrastinabile>> la determinazione del fondo e delle misure perequative, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante di cui all’art. 119, co. 3, Cost., oltre che dei fabbisogni e costi standard, per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali⁵⁹, invero di difficile quantificazione e determinazione⁶⁰, in modo da far valere la responsabilità delle classi politiche locali, nel caso in cui non riuscissero a garantire tali livelli, con la conseguente attivazione del potere sostitutivo statale di cui all’art. 120 Cost.⁶¹.

Le determinazioni della Corte sul completamento della riforma fiscale in termini di auspicio sembrano in realtà insufficienti, per la necessaria contestualità dell’attuazione

⁵⁵ Sul punto, fra gli altri, R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 274; P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., 359.

⁵⁶ Il rispetto dei principi di cui all’art. 119 Cost., a cui la clausola di asimmetria contenuta nell’art. 116.3 subordina le ulteriori condizioni di autonomia, sembra ‘riservare’ la differenziazione regionale agli enti territoriali che presentino caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni, sul punto G. Rivosecchi, *Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e norme costituzionali sulla finanza territoriale (art. 119 Cost.)*, in *Nuove Autonomie*, speciale n. 1/2024, 74 ss., il quale fa riferimento al debito pubblico sostenibile; alla capacità fiscale adeguata; alla finanza locale equilibrata e all’assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario.

⁵⁷ M. Benvenuti, *La dimensione finanziaria*, in M. Cosulich (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, cit., 137 ss.; G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario fra centro e periferia*, in *Riv. AIC*, n. 3/2019, 284 ss., con particolare riguardo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., 359.

⁵⁸ Punto 23.3. del *Considerato in diritto*.

⁵⁹ Punti 23.3. e 14.1. del *Considerato in diritto*.

⁶⁰ Su tali criticità, P. Bilancia, *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, cit., 11 ss.; sul carattere ambiguo e incerto del modello di ‘costo standard’, si v. la sentenza della Corte cost. n. 104/2017, relativa alla ripartizione del F.F.O. delle Università.

⁶¹ A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato e coesione territoriale*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, *Atti del Convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”*, cit., 18, il quale parla di “presupposti costituzionali” all’attuazione del regionalismo differenziato e con riguardo ai livelli essenziali di “leggi costituzionalmente necessarie”; Id., *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, cit., 33 ss.; nello stesso senso, C. Buzzacchi, *Regionalismo differenziato e finanza: più autonomia o più risorse?*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, *Atti del Convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”*, cit., 43 ss., la quale rileva che l’autonomia finanziaria delle Regioni differenziate dovrebbe rimanere nell’alveo di quella delle regioni ordinarie e che l’attuazione della finanza regionale simmetrica, relativa alle spese essenziali per il finanziamento delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali, da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, dovrebbe precedere la finanza asimmetrica riguardante le spese non essenziali per il finanziamento delle funzioni aggiuntive. Sulle connessioni fra la copertura finanziaria e i livelli essenziali delle prestazioni, l’Autrice richiama le sentenze Corte cost. nn. 169/2017 e 197/2019; G. C. De Martin, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 342; G. Marchetti, *Il regionalismo differenziato e le ricadute sugli enti locali*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, *Atti del Convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”*, cit., 87 ss.; A. Ruggeri, *La specializzazione dell’autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 612; R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 283; G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario fra centro e periferia*, cit., 284 ss.

del fondo perequativo alla devoluzione di funzioni e relative risorse alle regioni differenziate⁶².

Sulla base dei principi evidenziati, la Corte si riserva il sindacato sulla legittimità costituzionale delle singole leggi attributive di maggiore autonomia a determinate regioni, che sarà esperibile sia in via incidentale, sia in via principale da parte delle altre regioni, di cui, fin da ora, il giudice costituzionale ritiene sussistente l'interesse a ricorrere, nel caso di mancato rispetto dei limiti posti dall'art. 116.3, per violazione della posizione di eguaglianza, di parità costituzionale delle regioni ai sensi degli artt. 5 e 114 Cost.⁶³.

A sua volta, la legge di differenziazione dell'autonomia regionale sembra assumere la natura di parametro interposto di costituzionalità della legge regionale di attuazione della differenziazione, che dovesse discostarsi da quanto da essa disposto (e, in maniera speculare, della legge statale che invadesse l'autonomia attribuita alla regione, attraverso la differenziazione), nell'ambito del giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale e in via diretta⁶⁴.

3. *Segue: l'interpretazione sistematica della differenziazione regionale alla stregua del principio di sussidiarietà*

La sussidiarietà verticale *ex art. 118.1 Cost.* è, come noto, un principio dinamico e flessibile che, in via tendenziale e generale, affida in tutte le materie le funzioni amministrative ai Comuni, salva la necessità di assicurare esigenze unitarie, che comporterebbero il conferimento delle citate funzioni alle province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei criteri di differenziazione e adeguatezza.

Il giudizio di adeguatezza, secondo i giudici costituzionali, non può che riferirsi a specifiche funzioni, amministrative e anche legislative⁶⁵, definite in relazione

⁶² C. Pinelli, *Sulla premessa alla motivazione della decisione sull'autonomia differenziata (sent. n. 192 del 2024)*, cit., 7.

⁶³ Punto 4.3. del *Considerato in diritto*.

⁶⁴ M. Belletti, *La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale. Per una lettura senza pregiudizi dei profili finanziari*, cit., 35; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 35.

⁶⁵ Per il tramite dell'istituto della "chiamata in sussidiarietà", che è stato elaborato e inaugurato dalla giurisprudenza costituzionale con le note sentenze Corte cost. n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004, successivamente confermate (si v., fra le tante, le sentenze Corte cost. nn.: 242/2005; 270/2005; 285/2005; 383/2005; 328/2006; 88/2007; 7/2016; 170/2017; 61/2018; 246/2019; 123 e 40 del 2022; 31/2024). Esso comporta l'attrazione in sussidiarietà anche delle funzioni legislative da parte dello Stato, che avoca a sé la funzione amministrativa, purché proporzionata all'interesse pubblico da soddisfare, sottoposta a uno stretto scrutinio di ragionevolezza e basata su un'intesa con la Regione interessata. Con riferimento a quest'ultimo profilo, la Corte sembra accogliere sia la concezione debole dell'intesa, in cui il dissenso regionale è superabile con d.P.R., su delibera del Consiglio dei ministri e dopo ampie garanzie procedurali, sia quella forte, invero prevalente nella giurisprudenza costituzionale, superabile dallo Stato attraverso la previsione di reiterate trattative volte a superare le divergenze tra i citati enti. In entrambe le ipotesi, se la legge non rispettasse il metodo collaborativo sarebbe costituzionalmente illegittima, se invece lo rispettasse, la Corte sarebbe chiamata a sindacarne il contenuto per verificare se, in concreto, lo strumento di raccordo prescelto sia proporzionato e ragionevole, ovvero se sia sufficiente a salvaguardare le aspettative regionali in nome della leale collaborazione, si v., in tal senso, P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., 225 ss.; F. Cintoli, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in *Forum di Quad. cost.*, 2004, www.forumcostituzionalie.it. Le sentenze della Corte costituzionale sulla c.d. «attrazione in sussidiarietà», in precedenza citate, sembrano ripristinare il principio del parallelismo delle funzioni amministrative e legislative, seppur in maniera inversa rispetto a quanto era previsto dal vecchio art. 118 Cost., ma tuttavia conforme alla prassi, si v. sul punto, P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto*

all'oggetto e/o alla finalità, e non a singole materie, cui afferiscono diverse funzioni, per alcune delle quali l'attuazione del citato criterio potrà portare all'allocazione verso il livello più alto, mentre per altre sarà giustificabile lo spostamento ad un livello più vicino ai cittadini⁶⁶.

L'adeguatezza dell'attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo va in particolare valutata, in base ai criteri di efficacia e di efficienza nell'allocazione della funzione e delle risorse necessarie al suo esercizio, di equità nella distribuzione delle funzioni, al fine di evitare diseguaglianze nel livello di tutela dei diritti, e di responsabilità politica, che trovano fondamento nella Costituzione⁶⁷, e deve inoltre assicurare il rispetto degli obblighi internazionali e di quelli europei che vincolano lo Stato e le regioni (anche a statuto speciale, a prescindere da tale esplicita previsione nei loro statuti⁶⁸) ai sensi dell'art.117.1 Cost.⁶⁹.

Il carattere strutturale della sussidiarietà verticale e la sua natura di "meta-principio"⁷⁰ sembra comportare la sua applicazione anche alle regioni a statuto speciale, limitatamente alle competenze legislative mutate dal Titolo V della Costituzione attraverso la citata clausola di salvaguardia (art. 10 della l. cost. n. 3/2001)⁷¹.

Questa interpretazione del principio di sussidiarietà come un sistema flessibile di ripartizione dei compiti fra lo Stato e le regioni, al fine di consentire la migliore realizzazione dei valori e principi costituzionali, trova espressione anche nel

regionale, cit., 226; L. Violini, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente, leale collaborazione e strict scrutiny*. (Nota a Corte cost. n. 303/2003), in *Le Regioni*, n. 1/2004.

⁶⁶ Punto 4.1. del *Considerato in diritto*.

⁶⁷ Punto 4.2. del *Considerato in diritto*, in cui la Corte fa riferimento al principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.), all'obbligo per le pubbliche amministrazioni, «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea», di assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (art. 97, primo comma, Cost.), al principio dell'equilibrio di bilancio riguardante sia lo Stato (art. 81, primo comma, Cost.) che le regioni e le autonomie locali (art. 119, primo comma, Cost.), ai limiti posti al ricorso all'indebitamento (artt. 81, secondo comma, e 119, settimo comma, Cost.); ai «diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» e ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (art. 2 Cost.); al compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini (art. 3, secondo comma, Cost.); al potere statale di regolare la perequazione delle risorse finanziarie, di determinare i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e di compiere interventi perequativi, anche per rimediare agli svantaggi dell'insularità (artt. 117, secondo comma, lettere e e m, e 119, terzo, quinto e sesto comma, Cost.); alla «tutela dell'unità giuridica» e «dell'unità economica» della Repubblica (art. 120, secondo comma, Cost.).

⁶⁸ Sul punto, A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, in *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002, 56; C. Salazar, *Elenchi di materie e riforma del Titolo V della Costituzione. Note problematiche intorno ad una possibile rilettura degli artt. 14 e 17 dello Statuto siciliano*, cit., 46; con particolare riguardo ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, già esistenti nel precedente sistema come vincoli regionali, si v. A. D'Atena, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, cit., 143. Il rispetto dei vincoli comunitari e internazionali da parte del legislatore regionale trovava già nel precedente sistema la sua base normativa negli statuti delle Regioni speciali e per le Regioni ordinarie nella Costituzione materiale, si v. L. Garofalo, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, Torino, 2009, 9.

⁶⁹ Punto 4.2. del *Considerato in diritto*. Sui limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale di cui all'art. 117.1 Cost., sia consentito il rinvio a C. Negri, *La Cedu e l'ordinamento italiano. Rapporti fra fonti e fra giurisdizioni*, Napoli, 2013, 10 ss., che evidenzia la novità introdotta dalla novella costituzionale del 2001, rispetto al precedente sistema, ovvero sia il rispetto degli obblighi internazionali nei confronti del solo legislatore statale.

⁷⁰ Sul punto, A. Spadaro, *La quadratura del cerchio...o della sent. cost. n. 192/2024*, cit., 13.

⁷¹ Sentenza Corte cost. n. 119/2019, anche in relazione alle materie trasversali. Sulla inderogabilità dei principi di cui all'art. 118, comma 1, Cost., si v. M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 162-163; P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., 353-355. Sugli effetti dell'applicazione del principio di sussidiarietà alle Regioni a statuto speciale, attraverso la clausola di adeguamento automatico, si v. G. Pitruzzella, *Le regioni speciali dopo la riforma del Titolo V*, in G. Verde (a cura di), *La specialità siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2002, 216-217.

regionalismo asimmetrico e richiede pertanto una sua interpretazione sistematica e coerente con il richiamato principio⁷².

La deroga all'uniforme riparto di competenze tra centro e periferia consentita dall'art. 116.3, non può avere, infatti, secondo la Corte, ad oggetto materie e neppure loro porzioni⁷³, ma solo specifiche funzioni, legislative e/o amministrative, relative a una determinata materia⁷⁴, la cui devoluzione deve essere giustificata dalle peculiari condizioni dei territori, sulla base del criterio di ragionevolezza⁷⁵, e sostenuta, dal punto di vista organizzativo, da una comprovata capacità della regione richiedente, da dimostrare in base a un'istruttoria <<approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico>>⁷⁶.

Sulla base di questa interpretazione della differenziazione regionale alla stregua del principio di sussidiarietà, il Collegio supremo ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge n. 86 del 2024, utilizzando la tecnica decisoria delle sentenze sostitutive e additive⁷⁷.

La richiesta di differenziazione, come scelta coerente e razionale legata alle specificità territoriali da un lato, e all'efficacia e all'efficienza gestionale, dall'altro,

⁷² Punti 4.1. e 4.3. del *Considerato in diritto*.

⁷³ Sul punto, A. Poggi, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 95 ss.; R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 267.

⁷⁴ Punto 4.1. del *Considerato in diritto*. In dottrina, P. Caretti, *La Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2024, 5-6, secondo l'autore la Corte avrebbe dovuto riferirsi alle sole funzioni amministrative, in conformità con quanto disposto dal principio di sussidiarietà ai sensi dell'art. 118 Cost.; in termini simili, V. Cerulli Irelli, *Osservazioni "a prima lettura" sulla sentenza della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2024, 2, secondo cui dovrebbe trattarsi di funzioni amministrative con conseguente potestà legislativa per la disciplina delle stesse, senza il limite del rispetto dei principi fondamentali.

⁷⁵ Tale criterio sembra rappresentare l'autentico "principio architettonico del sistema", A. Ruggeri, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso... l'ignoto*, in *Diritti regionali*, n. 3/2024, 861; A. Morelli, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 75. Sul criterio di ragionevolezza, si v. J. Luther, *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig./pubbl.*, XII, 1997, 341 ss.; F. Modugno, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli 2007; A. Morrone, *Il Custode della ragionevolezza*, Milano 2001; L. D'Andrea, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005; G. Scaccia, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000; L. Paladin, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir.*, Agg. 1997, 899 ss.

⁷⁶ Punto 4.3. del *Considerato in diritto*. Sul punto, in dottrina, S. Pajno, *Il regionalismo differenziato fra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, n. 5/2020, 111 ss.; A. Ruggeri, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, cit., 9; A. Spadaro, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019, 6, il quale parla di un nesso di proporzionalità fra competenze ricevute e capacità di gestione, in senso dinamico e diacronico; S. Staiano, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *www.gruppodipisa.it*, n. 3/2019, 227, secondo cui il trasferimento delle funzioni amministrative richiederebbe una preliminare analisi delle stesse e del loro impatto sulla Regione, in termini di efficienza e adeguatezza; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 30; A. Poggi, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 95 ss., che evidenzia la necessità di un "titolo di giustificazione" per il passaggio della competenza legislativa dallo Stato alla Regione, nonostante la sua mancata espressione previsione nell'art. 116, co. 3, Cost.; R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 265 ss.; A. Ruggeri, *La specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 605.

⁷⁷ Punto 8.4. del *Considerato in diritto*, in cui la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede «l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» anziché «l'attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»; l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, terzo periodo, nella parte in cui stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», anziché stabilire che il negoziato, «con riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni»; l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché «i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»; e) l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, primo periodo, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP» anziché «specifiche funzioni riferibili ai LEP». Infine, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, primo periodo nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà.

potrebbe costituire l'occasione per un ripensamento del sistema di ripartizione delle competenze legislative Stato-regioni, così come è stato finora inteso, che punti alla valorizzazione dell'autonomia legislativa regionale.

Finora, come noto, la c.d. tecnica del 'ritaglio di materie' ha consentito di riempire di contenuto il vuoto elenco di materie previsto in Costituzione, attraverso il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, che hanno, tuttavia, relegato la potestà legislativa regionale alla disciplina delle stesse⁷⁸, e ha alimentato la tendenza alla centralizzazione delle funzioni a garanzia dell'unità del sistema, con l'avallo della giurisprudenza costituzionale⁷⁹.

La clausola di asimmetria potrebbe comportare la sostituzione del tradizionale criterio di ripartizione delle citate competenze per 'materia', con il criterio della ripartizione per politiche pubbliche⁸⁰, che consentirebbe alle regioni differenziate di elaborare politiche per la valorizzazione delle specificità regionali⁸¹.

Tuttavia, il carattere tuttora derivato della finanza territoriale e la previsione di vincoli di destinazione nell'impiego delle risorse trasferite dallo Stato limitano l'autonomia politica delle regioni e la possibilità di realizzare autonome scelte di indirizzo⁸².

Ai motivi di natura finanziaria evidenziati si aggiungono ragioni di ordine politico. La struttura sostanzialmente centralizzata del sistema dei partiti, per evitare spinte centrifughe e una eccessiva frammentazione, ha impedito l'attribuzione alle articolazioni regionali dei partiti di effettivi poteri decisionali sulle scelte che coinvolgono la comunità regionale, che sono rimesse alle direzioni e alle istituzioni nazionali (Parlamento, governo e alta burocrazia)⁸³.

⁷⁸ Sul punto, P. Caretti, *La Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, cit., 1, che parla della regione come di un "ente amministrativo"; E. Balboni, M. Carli, *La potestà normativa delle Regioni: ambizioni, aporie e innovazioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2025, 2; R. Bin, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Forum di Quad. cost.*, 26 giugno 2019, www.forumcostituzionale.it, 8 ss.

⁷⁹ Sul punto, fra gli altri, A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, cit., 30; A. Morelli, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 74; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 13-14; S. Mangiameli, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 669; P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., 2019, 66 ss., i quali richiamano le competenze 'esclusive' trasversali dello Stato, che rappresentano dei limiti alla competenza regionale e come tali non escludono l'intervento delle leggi regionali, e la cd. 'sussidiarietà legislativa'. La Corte costituzionale ha, in particolare, utilizzato tre criteri per porre chiarezza nel riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni: il criterio della prevalenza, quello della consensualità o leale collaborazione e, infine, quello finalistico, si v. sul punto, F. Marcelli, V. Giammusso, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V, Servizio studi del Senato, Quaderno di documentazione*, n. 44/2006, 33 ss., consultabile in www.senato.it. Per maggiori approfondimenti sul tema, si v. N. Zanon, A. Concaro, *L'incerto federalismo e le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005; R. Bifulco, A. Celotto (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli, 2015.

⁸⁰ Sull'adozione del citato criterio a prescindere dalla differenziazione delle competenze regionali, G. Vecchio, *Limiti e contraddizioni dei poteri legislativi regionali in rapporto all'Unione Europea e alle competenze trasversali statali in alcuni settori economici*, in *Astri Rassegna*, n. 1/2025, 15.

⁸¹ A. Poggi, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 96; R. Bin, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, cit., 8 ss., spec. 10. *Contra* A. Anzon Demmig, *Quale "regionalismo differenziato"?*, cit., 56, secondo cui per la differenziazione delle politiche pubbliche regionali non sembra necessario ricorrere al procedimento complesso di cui all'art. 116, co. 3, Cost., ma si potrebbero utilizzare gli strumenti ordinari di differenziazione previsti in Costituzione (ad esempio la potestà legislativa residuale ex art. 117.4 Cost.).

⁸² G. Rivosecchi, *Regioni, finanza, livelli essenziali e principio democratico*, cit.

⁸³ T. Martinez, A. Ruggieri, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 448; A. D'Atena, *Regione (in generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1988, 346-347.

Con particolare riguardo, poi, ad alcuni ambiti materiali (il commercio con l'estero, la tutela dell'ambiente, i porti e aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, l'ordinamento della comunicazione, le professioni in particolare ordinistiche, le norme generali sull'istruzione), il trasferimento di funzioni ad essi relativi, secondo i giudici costituzionali, non è in astratto precluso, ma richiede una giustificazione al quanto complessa e gravosa, alla luce del principio di sussidiarietà, per motivi di ordine giuridico, tecnico ed economico, tra i quali *in primis* il rispetto degli obblighi euro-unitari, e sarà pertanto sottoposto ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale⁸⁴.

La presenza di pregnanti vincoli europei su tali materie, che investono principalmente lo Stato, indipendentemente dalla sua articolazione territoriale interna, dal suo grado di decentramento politico, sembra tuttavia di fatto escludere un trasferimento anche di specifiche funzioni relative a tali ambiti materiali dal centro alla periferia⁸⁵.

Semmai, l'incidenza della normativa europea sulle competenze legislative regionali postulerebbe il rafforzamento della partecipazione delle Regioni al processo di formazione e di attuazione del diritto europeo, che la clausola di asimmetria prevista dall'art. 116.3 potrebbe efficacemente realizzare⁸⁶.

La ragionevole attuazione dell'art. 116.3 che, come visto, incide sull'estensione oggettiva dell'autonomia differenziata, ridimensionandola, esclude il rischio, paventato da una sensibile dottrina, di una possibile "disattivazione" di alcune parti del Titolo V della Costituzione⁸⁷.

L'autonomia delle regioni differenziate sembra basarsi, in particolare, sulla contemporanea presenza di funzioni fondate su diversi titoli di legittimazione, nell'art. 117 Cost. per alcune, nella legge di differenziazione per altre⁸⁸, con conseguenze diverse sul piano dei limiti, relativamente a quelli specifici concernenti una determinata materia, a cui esse sono sottoposte.

Nel caso di funzioni oggetto di differenziazione regionale, la Corte afferma il loro possibile spostamento alla competenza legislativa 'piena' della regione⁸⁹, che sembra comportare quantomeno l'esclusione dei limiti derivanti dai principi fondamentali

⁸⁴ Punto 4.4. del *Considerato in diritto*.

⁸⁵ A. Spadaro, *La "quadratura del cerchio" ... o della sent. cost. n. 192/2024*, cit., 16-17, che, per tali ragioni, mette in dubbio la conformità a Costituzione e, quindi, la validità dell'art. 116.3 Cost.; C. Pinelli, *Sulla premessa alla motivazione della decisione sull'autonomia differenziata (sent. n. 192 del 2024)*, cit., 4, in relazione allo stretto scrutinio di legittimità; contra A. D'Atena, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, in *Consulta online*, n. 1/2024, 63, che ritiene possibile il trasferimento di funzioni amministrative relative alla tutela ambientale alle regioni differenziate.

⁸⁶ L. M. Moscati, *La differenziazione regionale nei rapporti con l'Unione europea. Il terzo comma dell'art. 116 per un'Europa delle Regioni*, cit., 533 ss., il quale ritiene che le Regioni dovrebbero avvalersi degli strumenti dell'accordo e del protocollo, per valorizzare la loro partecipazione alla determinazione delle politiche pubbliche europee. La valorizzazione delle autonomie territoriali a livello europeo potrebbe derivare dal loro riconoscimento nel Trattato di Lisbona, il quale prevede all'art. 4, par. 2, del TUE che: «l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali».

⁸⁷ Sul punto, A. Ruggeri, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso... l'ignoto*, cit., 861; A. Poggi, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 94; G. Macciotta, *Art. 116, terzo comma, una logica di sistema: perché sia efficace e non un privilegio di pochi*, in *www.astrid-on line.it*, 25 marzo 2019, 4.

⁸⁸ A. Morelli, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 82.

⁸⁹ Punto 4.3. del *Considerato in diritto*.

stabiliti dalla legge statale nelle materie di competenza legislativa concorrente *ex art.* 117.3 Cost. in relazione alle funzioni trasferite, oppure, secondo un'autorevole dottrina, potrebbe comportare perfino una ridefinizione dei limiti derivanti dalle 'clausole di attrazione' della potestà legislativa regionale da parte dello Stato, potendone subordinare l'efficacia a delle "negoziazioni particolari"⁹⁰. L'eliminazione delle leggi cornice e dei principi fondamentali desunti dalla legislazione vigente *ex art.* 17 della l. 281/70, vista la quasi totale assenza delle prime, potrebbe favorire una legislazione regionale innovativa e sperimentale, a cui dovrebbe affiancarsi una funzione di verifica della sua attuazione e degli effetti prodotti⁹¹.

La medesima prospettiva sembra realizzarsi nei riguardi delle Regioni a statuto speciale. La citata clausola di adeguamento automatico (art. 10 della l. cost. n. 3/2001), nell'ipotesi di materie riservate alla competenza legislativa esclusiva statale e coincidenti con quelle contenute negli statuti speciali, potrebbe consentire un intervento statale meno esteso rispetto a quello operante nei confronti delle regioni ordinarie *tout court*⁹².

Con particolare riguardo al coordinamento finanziario e tributario *ex art.* 117.3 Cost., vero "architrate" delle relazioni finanziarie degli enti territoriali, l'esclusione in determinate materie, limitatamente all'esercizio di specifiche funzioni, di alcuni principi fondamentali statali di coordinamento della finanza pubblica consentirebbe l'emersione di modelli, organizzativi e funzionali, più efficienti ed efficaci, emulabili peraltro da altre regioni⁹³.

In tale ambito materiale resta comunque fermo, come precisa la Corte, il dovere delle regioni differenziate di concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, in particolare, il rispetto dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico e dei vincoli, economici e finanziari, derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, al pari delle altre regioni (anche a statuto speciale⁹⁴), a garanzia dei principi di solidarietà e di unità della Repubblica⁹⁵.

⁹⁰ M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 14; S. Mangiameli, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 669 ss., i quali fanno riferimento alle materie trasversali di competenza legislativa esclusiva statale *ex art.* 117, co. 2, Cost., alla chiamata in sussidiarietà, alle materie-funzioni, ai principi fondamentali stabiliti dalla legge statale nelle materie di competenza legislativa concorrente *ex art.* 117, co. 3, Cost.; A. Morelli, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 91.

⁹¹ Sul punto, E. Balboni, M. Carli, *La potestà normativa delle Regioni: ambizioni, aporie e innovazioni*, cit., 11-12, che evidenziano anche altri rimedi per migliorare il funzionamento dell'ente regione.

⁹² C. Salazar, *Elenchi di materie e riforma del Titolo V della Costituzione. Note problematiche intorno ad una possibile rilettura degli artt. 14 e 17 dello Statuto siciliano*, cit., 49-50; G. Pitruzzella, *Le regioni speciali dopo la riforma del Titolo V*, cit., 207.

⁹³ G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, cit., 629 ss., il quale fa riferimento alla sperimentazione in Lombardia ed Emilia-Romagna, in relazione all'esercizio di funzioni amministrative in materia sanitaria e ambientale, che ha consentito l'erogazione di risorse certe annuali per la programmazione degli investimenti. L'Autore, inoltre, sottolinea la pervasività della funzione statale di indirizzo e coordinamento della finanza pubblica, sia sul versante della spesa che su quello delle entrate, che ha finito per comprimere l'autonomia finanziaria regionale.

⁹⁴ Sull'estensione, nella giurisprudenza costituzionale, dei vincoli complessivi di finanza pubblica anche alle Regioni a statuto speciale, in via transitoria e in assenza di accordo con lo Stato, si v., fra le altre, Corte cost. sentt. nn. 77/2019; 103/2018; 155/2015; 188/2014, in dottrina, G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, cit., 637-638; sulla sostanziale coincidenza fra i limiti posti all'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie dall'art. 119 Cost. e quelli stabiliti dagli statuti speciali, si v., anche, P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., 357 ss., spec. 359.

⁹⁵ Punto 28.2. del *Considerato in diritto*, in cui la Corte dichiara l'art. 9, comma 4, della legge Calderoli costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, primo comma, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., nella parte in cui prevede la "facoltà" anziché il "dovere" delle regioni differenziate di concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, utilizzando la tecnica decisoria delle sentenze sostitutive. Per alcune proposte in materia di riforma delle procedure di bilancio che consentirebbero la partecipazione

Sempre in tema di limiti, la Consulta afferma che anche qualora alcune funzioni concernenti una determinata materia vengano spostate alla competenza legislativa ‘piena’ della regione differenziata, resteranno fermi <<i>i limiti di cui all’art. 117, primo comma, Cost. e le competenze legislative trasversali dello Stato come la tutela della concorrenza, l’ordinamento civile e i LEP, così come resta operativo il potere sostitutivo di cui all’art. 120, secondo comma, Cost.^{96>>⁹⁷.}

Tali limiti generali e specifici investono il regionalismo nel suo complesso, trovando applicazione non solo nella competenza legislativa (concorrente e residuale) delle regioni ordinarie⁹⁸, ancorché differenziate, ma anche in quella delle regioni a statuto speciale⁹⁹.

Successivamente al trasferimento delle funzioni alle regioni differenziate sarà necessario quantificare le risorse necessarie al loro esercizio, nel rispetto del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse *ex art. 119.4 Cost.*

Al riguardo, la legge Calderoli prescrive l’invarianza finanziaria¹⁰⁰, per la devoluzione di funzioni alle regioni richiedenti la differenziazione, coerentemente, secondo i giudici costituzionali, con la ratio dell’art. 116, terzo comma, Cost., che presuppone l’esercizio della funzione trasferita alla regione richiedente in modo più efficiente rispetto allo Stato, con la conseguenza della inapplicabilità del criterio della spesa storica, che invece cristallizza le disequaglianze e le inefficienze, dovendosi fare ricorso al criterio del costo standard o altro criterio basato sulla gestione efficiente, per il finanziamento delle funzioni trasferite¹⁰¹.

delle autonomie locali, L. Lanzillotta e A. Palanza, *Riorganizzare le procedure tra Stato, autonomie e Unione europea per la riqualificazione delle politiche, la crescita e la sostenibilità del debito*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2025, 10 ss.; G. Macciotta, *La manovra di Bilancio: un nuovo ruolo per le Regioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 17/2024, 6 ss.

⁹⁶ Il potere sostitutivo ha trovato attuazione nell’art. 8 della legge n. 131 del 2003, che subordina il suo esercizio ad un autonomo adempimento dell’ente interessato entro un congruo termine. «Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l’organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri adotta i provvedimenti necessari, anche normativi (si suppone non solo regolamentari, ma anche legislativi), ovvero nomina un apposito Commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento» (co. 1). Inoltre, qualora l’esercizio dei poteri sostitutivi riguardi gli enti locali è previsto il rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione per la nomina del Commissario e la consultazione del Consiglio delle autonomie locali per l’adozione degli atti dovuti o necessari (co. 3). Infine, nei casi di assoluta urgenza è previsto l’intervento unilaterale del Governo, con il solo obbligo di comunicare i provvedimenti necessari adottati alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza Stato- Città e autonomie locali, che possono chiederne il riesame (co. 4), oltre alla proporzionalità dei provvedimenti sostitutivi agli scopi perseguiti (co. 5).

⁹⁷ Punto 4.3. del *Considerato in diritto*, in senso critico, C. Buzzacchi, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, cit., 13 ss.

⁹⁸ Sul punto, fra le altre, sentenza Corte cost n. 104/2021, in relazione alla tutela della concorrenza.

⁹⁹ Fra le altre, Corte cost. sentt. nn. 112/2022; 46/2022, 139/2021, 109/2018, 203/2012, 236/2004. In dottrina, P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., 93 e 356; S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze fra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., 268 ss., che fa riferimento ai limiti di cui all’art. 117, co. 1 e 2, Cost.

¹⁰⁰ Art. 9, comma 1, della legge Calderoli, secondo cui <<dall’applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica>>.

¹⁰¹ Punto 22.1. del *Considerato in diritto*. La Corte pertanto dichiara l’art. 8, comma 2, della legge impugnata costituzionalmente illegittimo, punto 22.3. del *Considerato in diritto*. Su tali profili finanziari, di recente, fra gli altri, G. Rivosecchi, *L’art. 119 cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2024, 255 ss.; S. Piperno, *La Corte costituzionale e l’autonomia differenziata (ancora) “in mezzo al guado”*, in *Centro studi sul federalismo. Commenti*, n. 310, 13 gennaio 2025.

4. *Alcune considerazioni conclusive: l'asimmetria regionale come strumento per rivitalizzare il principio autonomistico*

Dai punti fermi posti dalla sentenza n. 192/2024 è possibile trarre alcune indicazioni per un rilancio dell'autonomia regionale.

La decisione in esame conferma la possibile coesistenza nell'ordinamento giuridico del regime asimmetrico *ad hoc* riconosciuto alle regioni a statuto speciale, per motivi di carattere geografico e storico e per la presenza di minoranze linguistiche, e l'asimmetria 'generale' e disponibile attribuibile alle regioni ordinarie *ex art. 116.3*, pur nella loro diversità.

Le citate forme di asimmetria rispondono a logiche diverse, per le loro differenti origini.

La possibilità delle collettività territoriali minori, inserite all'interno di una realtà territoriale più vasta, di differenziare la loro autonomia a seconda delle esigenze e specificità locali, in funzione della conservazione delle loro tradizioni storiche e culturali, ha origini antiche, e si riconnette a quei sistemi risalenti nel tempo (1100-1492), in cui le realtà locali facevano parte di un tutto: l'Impero¹⁰². Nel corso del Novecento, le spinte asimmetriche all'interno degli Stati nazionali sono state favorite dalle organizzazioni internazionali, in particolare l'O.N.U., per ragioni identitarie e di recente, per la crisi dello Stato sociale¹⁰³. Nell'ordinamento italiano, le ragioni politiche che portarono al riconoscimento di nuovi modelli di autonomia differenziata si rinvencono, come noto, nella necessità di arginare spinte separatiste che, pur nella diversità delle forme in cui si esprimevano e delle cause che le determinarono, convergevano nella creazione di un clima di tensione politica nelle regioni di confine e nelle isole, in particolare in Sicilia¹⁰⁴.

La scrittura dell'art. 116.3 Cost., introdotto con la legge costituzionale n. 3/2001, sembra essere stata sollecitata invece dal mutato contesto politico, economico-sociale, interno e sovranazionale, in particolare dalla globalizzazione e dal processo d'integrazione europea¹⁰⁵, e risponde ad una visione funzionalista dell'autonomia.

L'ambiguità delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia attribuibili alle regioni ordinarie è in particolare risolta dalla Corte attraverso un'interpretazione della differenziazione regionale come strumento di razionalizzazione della ripartizione di competenze fra lo Stato e le regioni ordinarie, per la valorizzazione delle specificità regionali, in funzione del benessere delle comunità locali.

¹⁰² G. Ambrosini, *Stato ed autonomia regionale nel sistema della cessata monarchia austriaca e dell'attuale repubblica spagnola*, in *Il circolo giuridico*, anno IV, fasc. II, Palermo, 1933, 6-7.

¹⁰³ R. Bifulco, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, cit., 142 ss., spec. 171.

¹⁰⁴ T. Martines, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 9; sulla particolare condizione delle regioni a statuto speciale, S. Bartole, *Art. 116*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, 55 ss.

¹⁰⁵ L. Antonini, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, in A. Mastromarino, J. M. Castellà Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, cit., 1-2; A. Anzon Demmig, *Problemi ed esperienze del regionalismo "asimmetrico" secondo l'art. 116 comma 3 della Costituzione italiana*, in A. Mastromarino, J. M. Castellà Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato*, cit., 18; R. Bifulco, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, cit., 149-150. Sui recenti sviluppi dell'asimmetria in alcuni paesi del Nord Europa, si v. F. Duranti, *Asimmetrie e differenziazioni costituzionali negli ordinamenti nordici*, in *Federalismi.it*, n. 8/2020.

Da questo punto di vista, il regionalismo differenziato potrebbe consentire il rilancio dell'autonomia regionale, favorendo l'emersione e, soprattutto, la valorizzazione delle diversità culturali, economiche e sociali delle regioni italiane, che la politica dell'uniformazione, confortata e avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale, ha invece oscurato e ignorato¹⁰⁶.

Nella storia repubblicana le ragioni dell'uniformazione delle autonomie regionali sono dipese principalmente dal tentativo di ridimensionare i divari territoriali e le diseguaglianze socio-economiche presenti nelle regioni italiane, fin dallo loro costituzionalizzazione nel 1948 e nel successivo inveroamento a partire dagli anni Settanta¹⁰⁷, al fine di garantire l'unità del sistema ovvero sia l'eguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali della persona¹⁰⁸.

Si è trattato, tuttavia, di un tentativo mal riuscito, con cui non si è realizzata un'eguaglianza sostanziale, ma un egualitarismo di funzioni¹⁰⁹, che ha spinto peraltro le regioni a statuto speciale, almeno alcune di esse, a un'omologazione verso il basso nella rincorsa della maggiore autonomia conquistata dalle regioni ordinarie, incentivata dalla legislazione statale e avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale¹¹⁰.

In altre parole, l'uniformità ha preso il sopravvento sul concetto di unitarietà del sistema, che stava alla base della scelta regionale in sede costituente¹¹¹.

La Corte nella decisione in esame sembra riportare l'ente regione nel suo alveo originario.

La ragionevole interpretazione del regionalismo differenziato ex art. 116.3 Cost. nell'ambito dei principi costituzionali di unità e indivisibilità della Repubblica ha

¹⁰⁶ Sul punto, T. Martines - A. Ruggeri - C. Salazar - A. Morelli, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2019, 3 ss.; M. Belletti, *La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale. Per una lettura senza pregiudizi dei profili finanziari*, cit., 31; A. Ruggeri, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, cit., 14; A. Sterpa, *La differenziazione possibile: istituire le macro-Regioni per ridisegnare la mappa delle diversità*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., 563 ss., il quale sottolinea che già in sede di Assemblea costituente le regioni ordinarie nascevano come enti politici senza identità, i cui confini territoriali erano inadeguati a rappresentare le differenze esistenti nel Paese; nello stesso senso, A. Spadaro, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, cit., 3 ss.; evidenzia la mancata valorizzazione delle comunità regionali e, principalmente, locali nell'esperienza repubblicana, tanto da parlare di "autonomie finte", G. C. De Martin, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, cit., 343 ss.

¹⁰⁷ L'elezione dei consigli regionali delle Regioni ordinarie avvenne, come noto, il 7-8 giugno 1970, in base alla legge 17 febbraio 1968, n. 108 contenente «Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale», la cui data di elezione fu prorogata dalla legge 7 novembre 1968. Sulle difficoltà di percorso per l'attuazione delle Regioni ordinarie e sullo svilimento dell'autonomia regionale in sede attuativa e nella giurisprudenza costituzionale, A. Poggi, *Perché abbiamo bisogno delle Regioni*, *Editoriale*, in *Federalismi.it*, n. 5/2020, 4 ss.

¹⁰⁸ A. Poggi, *Esiste nel titolo V "un principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3*, cit., 54-55.

¹⁰⁹ Si v. sul punto, R. Bin, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, cit., 2-3; Id., *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano? Relazione al Convegno «Quale rilancio per le autonomie territoriali?»*, cit., 1 ss.; in termini generali, con riferimento all'esperienza negli Stati federali, S. Mangiameli, *Regionalismo ed Eguaglianza*, in *Diritti fondamentali*, n. 2/2020, 1628, secondo il quale l'uniformità del diritto non assicura di per sé il superamento dei divari territoriali e l'eguaglianza delle situazioni giuridiche soggettive, potendo perfino aumentare i divari e le diseguaglianze.

¹¹⁰ Si v., fra gli altri, A. Ruggeri, *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in Id., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, cit., 12, il quale parla di "specialità rovesciata"; G. Pitruzzella, *Le regioni speciali dopo la riforma del Titolo V*, cit., 205, che parla di una «specialità in negativo»; L. Antonini, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, cit., 3 ss.

¹¹¹ A. Poggi, *Relazione conclusiva*, in M. Cosulich (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, cit., 529 ss.; C. Pinelli, *Eguaglianza e differenziazione*, in *Diritto pubblico*, 2020, che evidenzia la neutralizzazione nella prassi dei meccanismi di flessibilità e di differenziazione prefigurati dalla riforma del 2001.

consentito alla Corte da un lato, di riconoscere alla differenziazione regionale il suo ruolo di tutela dei diritti e di promozione dell'eguaglianza, formale e sostanziale, (artt. 2 e 3 Cost.), e dall'altro, ha evitato spinte secessionistiche nell'attuazione della citata disposizione costituzionale.

Secondo i giudici costituzionali, infatti, l'attuazione del regionalismo asimmetrico <<può essere non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali>>¹¹².

Riguardo alle regioni a statuto speciale, le riforme costituzionali degli anni 1999/2001 sembrano avere comportato una parificazione giuridica tra queste e le regioni ordinarie, ancorché differenziate, in relazione ai limiti e ai principi che innervano il Titolo V della Costituzione, ma anche riguardo alla tipologia di potestà legislativa, ai controlli, alla forma di governo¹¹³ e alla potestà statutaria¹¹⁴.

In particolare, la riforma n. 3 del 2001 ha ampliato l'autonomia delle Regioni ordinarie, ma al contempo sembra far regredire quella delle Regioni a statuto speciale, parametrandola sul modello costituzionale 'comune' delineato nel Titolo V della Costituzione, senza tuttavia mettere in discussione la specialità.

Ciò trova conferma nella decisione in esame attraverso la presenza, come visto, di un diritto costituzionale comune, indifferenziato e indifferenziabile, e l'assimilazione delle future leggi di differenziazione con le norme di attuazione degli statuti delle regioni speciali, dovendo ad un tempo individuare le nuove funzioni delle regioni e i momenti di collegamento fra l'esercizio di queste e le corrispondenti attività degli organi dello Stato¹¹⁵.

Il necessario adeguamento degli statuti speciali alla novella costituzionale del 2001 dovrebbe poi portare a una rigenerazione e attualizzazione della specialità, che tenga conto, sia delle specificità locali e della loro valorizzazione in funzione del benessere delle comunità regionali, sia del mutato contesto sociale ed economico, con particolare riguardo ai rapporti con lo Stato e con l'Unione europea, abbandonando privilegi non più attuali e non sempre giustificati¹¹⁶.

In conclusione, la ragionevole attuazione del regionalismo asimmetrico, affiancata da un modo diverso di intendere la specialità, potrebbe rivitalizzare il principio autonomistico, attraverso l'abbandono dell'uniformità e l'affermazione di un modello di differenziazione regionale compatibile con le esigenze di unità e indivisibilità della Repubblica.

¹¹² Punto 4. del *Considerato in diritto*.

¹¹³ Su una recente proposta di modifica della forma di governo regionale, L. Spadacini, F. Bassanini, D. Casanova, *Forma di governo delle Regioni: una valutazione dei suoi risultati e una proposta di riforma*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2025.

¹¹⁴ C. Negri, *Il regionalismo differenziato di cui all'art. 116, co. 3, della Costituzione. Un tentativo di inquadramento sistematico nel Titolo V della Costituzione*, in *Diritti regionali*, n. 1/2021, 171 ss.

¹¹⁵ Sul punto, S. Bartole, *L'autonomia differenziata a valle della dichiarazione di inammissibilità del referendum abrogativo*, in *laCostituzione.info*, 5 febbraio 2025.

¹¹⁶ Si v., fra gli altri, A. Ruggeri, *La specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 616; G. Verde, *Uniformità e specialità delle regioni*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, 16-17.