



LUDOVICA DURST\*

## L'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE IN ITALIA TRA REGIONALISMO E AUTONOMIA DIFFERENZIATA: UN PERCORSO DEGLI ULTIMI VENTI ANNI\*\*

**Abstract [It]:** Lo scritto intende ripercorrere alcune tappe salienti dell'organizzazione regionale in Italia, con particolare attenzione alle trasformazioni dell'ultimo ventennio, connotato per un verso dal mutamento di paradigma in senso maggiormente autonomista, secondo gli intenti della riforma costituzionale del 2001, e per altro verso dalla sua difficoltosa attuazione. Ai nodi tuttora irrisolti che hanno precluso una piena realizzazione dell'impianto regionalista disegnato dal costituente prima, e dal legislatore della riforma poi, si accompagna nella fase attuale l'intento di dare attuazione alla c.d. "autonomia differenziata", al fine di realizzare "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per le regioni ordinarie ai sensi del terzo comma dell'art. 116 Cost. Il sottofondo di tale processo è pur sempre scandito dall'oscillazione del pendolo della dialettica democratica tra uniformità e differenziazione, quale ineludibile caratteristica di ogni contemporaneo *federalizing process*.

**Abstract [En]:** The paper intends to retrace some salient stages of territorial organization in Italy, with particular attention to the transformations of the last twenty years, characterized on the one hand by the paradigm shift in a more autonomous sense, according to the intentions of the constitutional reform of 2001, and on the other hand from its difficult implementation. The still unresolved issues, which have precluded a full realization of the regionalist system designed first by the Constituent, and then by the reforming legislator, are accompanied, in the current phase, by the intent to implement the so-called "differentiated autonomy", in order to create "further forms and particular conditions of autonomy" for the ordinary regions pursuant to the third paragraph of the art. 116 of the Constitution. The background of this process is still marked by the swing of the pendulum of the democratic dialectic between uniformity and differentiation, as an essential characteristic of every contemporary *federalizing process*.

**Parole chiave:** regionalismo, autonomia differenziata, federalismo fiscale, riforme costituzionali, livelli essenziali delle prestazioni.

**Keywords:** regionalism, differentiated autonomy, fiscal federalism, constitutional revisions, essential levels of benefits.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. L'organizzazione territoriale in Italia tra modello federale e laboratorio istituzionale. 2. Le Regioni oltre il progetto costituzionale: un difficoltoso percorso di realizzazione. – 3. Le trasformazioni del modello regionale italiano negli ultimi venti anni: il

\* Ricercatrice t.d. in Diritto pubblico e costituzionale – Sapienza Università di Roma.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*. Il saggio trae origine dal contributo dell'A. intitolato *El regionalismo en Italia entre tendencias unitarias y autonomía diferenciada: un balance de los últimos veinte años*, destinato alla pubblicazione in Xavier Arbós Marín, Andrea Romano, *El Federalismo contemporáneo en Europa*, Barcelona, Editorial Hacer, 2024, di cui costituisce una versione largamente riveduta, ampliata e aggiornata.

problema della (in)attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione. – 4. Il regionalismo italiano alla prova della legge sull'autonomia differenziata. 4.1. – La “lezione” della Corte nella sentenza 192 del 2024. 5. Osservazioni finali (non conclusive) sui prossimi sviluppi della differenziazione.

## 1. Introduzione. L'organizzazione territoriale in Italia tra modello federale e laboratorio istituzionale.

Il sistema di organizzazione territoriale italiano rappresenta un laboratorio istituzionale di grande rilievo. Non a caso, com'è noto, tra vari tentativi di riforme costituzionali di ampio respiro – concernenti il bicameralismo simmetrico o la forma di governo – avviati già pochi decenni dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale, e mai andati finora a buon fine, uno dei più incisivi interventi condotti a termine ha riguardato proprio la modifica dell'intero Titolo V della parte seconda della Costituzione, ad opera principalmente della legge costituzionale n. 3 del 2001.

È risaputo che quest'ultima ha proceduto innanzitutto, emblematicamente, tramite la modifica dell'art. 114 (con cui si apre il Titolo V) alla “pari-ordinazione” delle autonomie territoriali, attraverso una inversione dell'elenco dei soggetti che compongono la Repubblica: la quale, si ricorda, nella originaria versione era “ripartita” in Regioni, Province e Comuni, mentre nel nuovo dettato dell'art. 114 è “costituita” dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato<sup>1</sup>. Tale ridefinizione della composizione della Repubblica può considerarsi un chiaro indice di come il modello italiano abbia inteso progressivamente orientarsi alla maggiore valorizzazione del sistema delle autonomie, di cui reca traccia anche la recente legge n. 86 del 26 giugno 2024, sulla c.d. “autonomia differenziata”<sup>2</sup> e l'altrettanto recente pronuncia 192 del 2024 con cui la Consulta ne ha ridisegnato gli ambiti di compatibilità costituzionale.

<sup>1</sup> Sulle diverse interpretazioni del rapporto tra gli enti costitutivi della Repubblica nel “sistema di stato regionale policentrico” che emerge dalla riforma dell'art. 114 e sul diverso tenore del dibattito in Assemblea costituente e durante i lavori delle Camere per l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, v. G. DE MURO, *Art. 114*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, 2006. Per un quadro complessivo delle modifiche introdotte, E. MALFATTI, *Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in *Commentario della Costituzione - Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994-2005*, Bologna-Roma, 2006, p. 263 ss.

<sup>2</sup> Recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”. La legge è stata approvata a partire dal disegno di legge del Governo (“bozza Calderoli”) dal Senato in prima lettura il 23 gennaio 2024, e dalla Camera dei Deputati in seconda lettura il 18 giugno 2024. È giunto così a una prima attuazione un percorso sostanzialmente avviato nel 2017, a seguito dei referendum regionali svolti in Lombardia e Veneto per l'attribuzione di forme ulteriori di autonomia, che ha ampiamente sollecitato la riflessione dottrinale sugli strumenti e le modalità da utilizzare, anche tramite audizioni e commissioni di indagine e studio: v. ad esempio la Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di autonomia differenziata, presieduta dal Prof. Beniamino Caravita, istituita con d.m. 25 giugno 2021, la cui relazione conclusiva dei lavori è stata trasmessa ai presidenti di Camera e Senato il 19 gennaio 2022; nonché, gli interventi resi in audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato in merito al d.d.l. 615, raccolti nel fascicolo monografico di *Democrazia e diritto*, 1/2023. In tema, tra le opere collettanee degli ultimi anni, senza pretesa di esaustività, F. PASTORE, *Il regionalismo differenziato. Atti del Convegno (Cassino, 5 aprile 2019)*, Padova, Cedam, 2019; C. BARTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2020; A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le*

Invero, occorre tener presente che, al di là del testo costituzionale, nel dispiegarsi concreto di tale modello<sup>3</sup> si assiste da sempre a una dinamica altalenante, espressione della tipica dialettica democratica fra unità e pluralismo che caratterizza anche gli andamenti dei processi federativi, o meglio del federalismo come processo<sup>4</sup>. Tale rapporto si è sviluppato nel nostro ordinamento attraverso una molteplicità di livelli e strumenti, coinvolgendo, oltre al precipitato normativo delle disposizioni costituzionali, tendenze originate dalla prassi e correttivi apportati dall'intervento della giurisprudenza costituzionale, che spesso hanno anticipato, compensato o riequilibrato le tensioni derivanti dall'oscillazione tra queste due polarità, il cui punto di equilibrio non è mai definitivamente raggiunto.

Proprio in ragione di tali specificità, dal punto di vista teorico, la possibilità di inquadrare o meno il sistema italiano nel più generale modello di stato federale è questione che non ha mai trovato gli studiosi concordi su uno schema unico di riferimento<sup>5</sup>: la tesi maggioritaria

---

*autonomie territoriali?*, Issirfa-CNR, Giuffrè 2020; M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Convegno Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*. Trento, 18-19 settembre 2020, Napoli, 2021; L. VIOLINI, *Una forma di stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, Giappichelli, 2021; G. ARCONZO, R. BALDUZZI, M. COSULICH, M. GORLANI, A. M. POGGI, S. STAIANO, L. VIOLINI, *Il Forum - Riaprire il discorso sul regionalismo italiano. Tra istanze cooperative e prospettive di differenziazione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2022; D. CODUTI (a cura di) *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2022; F. CORTESE, J. WOELK (a cura di) *Autonomie speciali e regionalismo italiano: un bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2023.

<sup>3</sup> Che, giova ricordare, ebbe come riferimento originario due idealtipi principali, quello mitteleuropeo, in particolare tedesco, di cui si fece portatore in Assemblea costituente soprattutto Costantino Morati, e quello spagnolo (della seconda Repubblica del 1931) cui si richiamava Gaspare Ambrosini. In particolare, è da riferire all'impostazione tedesca – e ai caratteri tradizionali di un sistema tipicamente federale – l'originaria articolazione delle regioni ordinarie, basata sulla attribuzione di identiche competenze agli enti federati, e sulla definizione a livello costituzionale del riparto di competenze fra il livello centrale e quello periferico. Al sistema spagnolo, quale espressione esemplare di regionalismo, viene ricondotto invece il criterio di enumerazione delle competenze regionali (che opera in maniera invertita rispetto al modello federale) e la previsione delle Regioni a statuto speciale, con competenze differenziate secondo i rispettivi statuti (adottati con legge costituzionale). Cfr. A. D'ATENA, *Regionalismo e federalismo. Il Contributo italiano alla storia del Pensiero: Diritto*, in *Treccani.it*, 2012, per la "relazione circolare" tra l'elaborazione scientifica e la regionalizzazione del Paese, nonché per il riferimento ad ulteriori esperienze comparate, quali quella brasiliana e sovietica. Di diverso avviso S. STAIANO, *Art. 5*, in *Costituzione italiana*, Roma, 2017, che, al di là di una "influenza reciproca circolare" tra soluzioni e modelli negli sviluppi successivi, ritiene «difficile comprovare che Spagna e Germania abbiano fornito lo stampo del modello italiano, solo perché quelle esperienze appartenevano al campo di conoscenza di alcuni autorevoli componenti dell'Assemblea costituente» (p. 92). Sull'elaborazione costituente v. anche A. BURATTI *Dottrina costituzional-comparatistica ed elaborazione dello Stato regionale in Assemblea costituente*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Culture e modelli costituzionali dell'Italia repubblicana*, Cosenza, Pellegrini, 2008. Con particolare enfasi sull'influenza del modello spagnolo, L. CASTELLI, *Il modello regionale italiano e la prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/2023.

<sup>4</sup> Così L. VIOLINI, *50 anni di vita delle Regioni: un percorso a fasi alterne per la crescita del Paese*, in *Le Regioni*, a. XLIX, n. 1-2 aprile 2021: «La dialettica tra unità e pluralismo che caratterizza ogni forma di *federalizing process* nell'ambito delle democrazie costituzionali del dopoguerra può trovare alcuni preliminari spunti di risposta nella storia costituzionale del nostro come di altri Paesi europei e, volendo, anche nel dibattito sul federalismo portato avanti al di là dell'Oceano». Sulla teoria del federalismo, in particolare come processo, v. (fra tanti) C.J. FRIEDERICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praeger, 1968; F. NEUMANN, *On the theory of the federal state*, in ID., *The democratic and the authoritarian state*, Glencoe (IL) 1957; D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Milano, Comunità, 1995; A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova Cedam, 1997; T. GROPPI, *Il federalismo*, Bari, Laterza, 2004; nonché le voci di G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, Torino 1991; B. CARAVITA DI TORITTO, *Stato federale*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. VI, Milano 2006; M. LUCIANI, *Federalismo*, in *Enciclopedia italiana Treccani - VII Appendice* (2007).

<sup>5</sup> Nell'ampissima riflessione dottrinale sulla classificazione dei modelli, con riguardo in particolare alla possibilità o meno di distinguere tra stato federale e stato regionale, in base al criterio di indivisibilità o di frazionamento della sovranità, v. G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano 1990; G. BOGNETTI, *Federalismo*, cit.; A. REPOSO, *Stato federale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXX, Roma 1993; B. CARAVITA DI TORITTO, *Stato federale*, cit.; M. LUCIANI, *Federalismo*, cit., il quale chiosa che «le schematizzazioni astratte non servono a capire il f. e che il

propende tradizionalmente per la sua collocazione nella forma intermedia del “regionalismo”, dove a partire dalla lettura del dato costituzionale la definizione degli “enti autonomi” implica il riconoscimento dei caratteri di originarietà e sovranità al solo ordinamento costituzionale della Repubblica<sup>6</sup>. Posizioni in parte discordanti – tali anche da rilevare l’esistenza di un “regionalismo senza modello”<sup>7</sup> – sono però supportate da diverse gradazioni della irrisolta oscillazione del sistema tra tendenza all’uniformità e alla differenziazione, nonché dalla stessa mancanza di univocità nella definizione dei caratteri propri del federalismo, prospettando differenti soluzioni anche a seconda del peso attribuito agli elementi qualitativi o quantitativi selezionati per la determinazione del modello di stato federale<sup>8</sup>: al punto da teorizzare il superamento del modello federale in base alla constatazione che stato federale e federalismo non implicano più un rapporto di piena corrispondenza, potendo i “modelli federali di governo” – in cui si coniugano in maniere diverse «un certo qual livello di unitarietà con un significativo grado di autonomia dei livelli substatuali e intermedi di governo» – essere adottati anche in paesi che non si dichiarano federali<sup>9</sup>.

Al di là del problema definitorio, certo è che, anche nel momento attuale – e ben prima della approvazione della legge “Calderoli” e dell’attesissima pronuncia della Corte –, come dimostrano le numerosissime pubblicazioni, opere collettanee, curatele e convegni dedicati al “ventennale” della riforma del titolo V, o al “mezzo secolo” di vita delle Regioni<sup>10</sup>, la “questione regionale” in Italia è quanto mai presente e vivace, posta al centro di una

---

corretto inquadramento delle sue problematiche richiede consapevolezza delle realtà storiche nelle quali esse si collocano».

<sup>6</sup> Cfr. per una concisa ricostruzione di tali profili G. DE MURO, *Art. 114*, cit. Per una rilettura critica del tradizionale rapporto sovranità-autonomia A. RUGGERI, *Sovranità e autonomia regionale, dal modello costituzionale al tempo dell'emergenza (prime notazioni)*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2021.

<sup>7</sup> M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5/1994, e ID., *Il non modello costituzionale di regionalismo*, in *Democrazia e diritto*, 3/2023.

<sup>8</sup> Così, come ricorda anche M. COSULICH nella sua *Relazione Introduttiva* (cit.), per G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, op. cit., e per R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995, si assisterebbe a un affievolimento della distinzione tra Stato regionale e federale sulla base di elementi quantitativi più che qualitativi; di diversa opinione A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., nonché L. VANDELLI, *Le regioni italiane tra federalismo e centralismo. L’Italia e le sue Regioni*, Treccani.it, 2015, per il quale è da escludere l’appartenenza del modello italiano a quello di Stato federale, come definito in particolare da Mortati. Sull’importanza che le classificazioni conservano per le finalità della scienza giuridica, A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in *federalismi.it*, n. 16/2018, pp. 2-4. V. anche M. FIORAVANTI, *Federalismo: considerazioni storico-giuridiche*, in *Giornale di storia contemporanea*, 1/2002.

<sup>9</sup> B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, e ID., *Quanta Europa c’è in Europa?*, Torino, Giappichelli, 2020, per il quale, in conseguenza della crisi del parametro della sovranità statale, inutilizzabile nel mondo moderno (p. 15ss.), «il tema sul tappeto non è più quello dello Stato federale, bensì quello di modelli federali di governo» (pp. 61-62).

<sup>10</sup> Si vedano ad esempio, al riguardo, il numero monografico *A vent’anni dalla riforma del Titolo V: un bilancio sulle autonomie territoriali dopo le stagioni della crisi*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2021; il fascicolo *Le Regioni*, 1-2/2021, dedicato ai «contributi pervenuti in risposta ai quesiti posti dalla Rivista su alcune questioni che – a oltre cinquant’anni dall’istituzione delle regioni ordinarie – sono ancora vive, e a volte dolenti, nel dibattito pubblico» (così nell’editoriale di G. FALCON, *Lo Stato delle regioni*, ivi); il fascicolo speciale *Ripensare il Titolo V a vent’anni dalla riforma del 2001*, a cura di F. FABRIZZI, A. POGGI, G.M. SALERNO, con presentazione di B. Caravita, in *federalismi.it*, n. 20/2022; la pubblicazione celebrativa curata da Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, Dipartimento per l’informazione e l’editoria, *Un nuovo regionalismo per l’Italia di domani. Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, 2022; R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, ES, 2023; D. DE PRETIS, C. PADULA, *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e Regioni*, Torino, Giappichelli, 2023. Con particolare riguardo all’intervento del giudice costituzionale, L. CUOCOLO, E. MOSTACCI, *Il riparto di competenze tra stato e regioni. Vent’anni di giurisprudenza costituzionale sul Titolo V*, Pisa, Pacini editore, 2023.

rinnovata attenzione anche da parte della dottrina costituzionalistica, che si è vista sollecitata a riflettere criticamente sulle modalità di attuazione e sugli effetti che le concrete proposte politiche incentrate sulla realizzazione di condizioni ulteriori di autonomia (in attuazione della “clausola di asimmetria” di cui all’art. 116 co. 3 Cost.) potrebbero determinare: progetti che traggono origine dal lungo e difficoltoso percorso

## 2. Le Regioni oltre il progetto costituzionale: un difficoltoso percorso di realizzazione.

L’itinerario secondo cui si sono dispiegate le caratteristiche dell’organizzazione territoriale del potere in Italia sono ampiamente note. Volendo solo brevemente farvi richiamo, bisogna tener conto in particolare, oltre al disegno inglobato nella nuova Carta costituzionale<sup>11</sup>, di una prima fase (1970-2001) improntata a dare attuazione alle disposizioni costituzionali relative alla disciplina e alle competenze delle autonomie territoriali, e di una seconda fase che ne ha completamente riorganizzato il sistema, attraverso la modifica nel 2001 dell’intero Titolo V<sup>12</sup>.

Non è pertanto qui necessario indugiare su come, all’esito del dibattito costituente, l’opzione per la realizzazione del nuovo ente regione trovasse sostegno soprattutto nella prospettiva di alleggerimento ed “efficientamento” dell’amministrazione centrale e quale

---

<sup>11</sup> Durante i lavori costituenti, il dibattito sul “tipo di Stato” e sul nuovo assetto organizzativo da determinare attraverso l’introduzione di un sistema articolato di autonomie territoriali rappresentò come noto un tema controverso. Forte era la diffidenza di alcune compagini dell’Assemblea costituente – in particolare, socialisti e comunisti, che ne sarebbero in seguito divenuti tra i principali fautori – che temevano che la creazione di corpi politici intermedi come le Regioni potesse ostacolare le riforme economiche e sociali necessarie al Paese, con un effetto di disgregazione e accentuazione delle disuguaglianze. Il tema dell’articolazione territoriale dello Stato non nasceva d’altronde in quel momento, ma recepiva dibattiti e progetti che sin dal periodo dell’unificazione del Regno d’Italia (1861) si erano articolati in una varietà di ipotesi, pur nell’insuccesso ai tempi raccolto dalle proposte federaliste e di autogoverno locale (Gioberti, Cattaneo, Ferrari, Minghetti), rispetto all’affermazione del modello ispirato all’accentramento napoleonico (Cavour). Quella ricca tradizione di pensiero riemergeva non solo tra le diverse anime politiche presenti in Assemblea costituente, ma anche nella pluralità di posizioni interne agli stessi partiti impegnati a rifondare la Repubblica, determinando accese discussioni su un tema ricordato anche come “focolaio delle discordie”. Per una ricostruzione storica v. S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Volume I, Milano, Giuffrè, 2012. V. anche R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, che mette in evidenza da un lato la creazione *ex novo* dell’ente regionale, dall’altro i precedenti storici del decentramento amministrativo, nonché il rilievo della nozione di “autonomie locali” in rapporto con quella di “autonomia regionale”, anche in relazione ai diversi esiti interpretativi derivanti dalla riforma costituzionale. In ottica comparata, P. BILANCIA, *Stato unitario accentratore, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, 2005. Quanto al dibattito costituente, V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, Colombo, 1948, nello svolgere un’analisi quantitativa ricordano che, sui 140 articoli del progetto, furono presentati 1663 emendamenti, il cui numero massimo di 102 si ebbe sulla potestà legislativa della regione. Sulle posizioni relative al “focolaio di discordie” nella fase costituente e pre-costituente, in particolare dei socialisti, sia consentito il rinvio a L. DURST, *La battaglia per la Costituzione: il contributo dei socialisti all’elaborazione della Carta costituzionale*, Roma, Arcadia, 2022.

<sup>12</sup> Cfr. per una ricostruzione dell’esperienza italiana, nella manualistica più aggiornata, R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2024; P. CARETTI, G. TARLI-BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2024; E. BALBONI, M. CARLI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2024; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè Francis & Taylor, 2022; A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2019; B. CARAVITA, F. FABRIZZI, A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale regionale*, Torino, Giappichelli, 2019.

elemento di pluralismo, in netta discontinuità con le precedenti esperienze sia del centralismo liberale che dello statualismo fascista, ma anche funzionale a quelle finalità di partecipazione democratica e pieno sviluppo della persona umana che innervavano la nuova architettura costituzionale a partire dalla centralità del principio personalista<sup>13</sup>.

Piuttosto, si può ricordare come il modello allora adottato prevedesse, com'è risaputo, solamente due tipi di enti regionali<sup>14</sup>: ad autonomia speciale e ad autonomia ordinaria. Rispondendo, le prime, a esigenze che in parte sfuggivano agli stessi costituenti<sup>15</sup>; mirando, l'impalcatura originariamente prevista per le seconde, a dar luogo – in un'ottica di uniformità – a soggetti istituzionali che non intralciassero l'azione di riforma e il disegno legislativo dello Stato centrale, secondo un processo di definizione non spinto da istanze autonomistiche provenienti dal basso, ma mosso dall'alto<sup>16</sup>.

In breve, alla luce del disegno costituzionale, le Regioni venivano a delinearsi come enti territoriali dotati di autonomia legislativa oltre che amministrativa, secondo una logica intermedia tra forma unitaria e forma federale, finalizzate all'ottenimento di una maggiore efficienza dell'organizzazione statale tramite l'alleggerimento di alcune funzioni: un orientamento che veniva racchiuso tra i principi fondamentali della nuova Costituzione, all'art. 5, tanto nell'affermazione del carattere unitario e indivisibile della Repubblica, quanto nella promozione del principio autonomistico e del decentramento amministrativo<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, 3/2019. Sulla constatazione che pluralismo territoriale e pluralismo partitico avrebbero dovuto costituire i due “motori” della democratizzazione, finendo tuttavia per costituire al tempo stesso anche un fattore di debolezza, M.G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto. Democrazia e rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, p. 35, e *amplius* per una lettura in parallelo del collegamento tra le sorti del regionalismo e la crisi del sistema dei partiti.

<sup>14</sup> Per i caratteri di tale “regionalismo duale”, quale modello contrapposto al regionalismo differenziato o asimmetrico, v. F. PASTORE, *La crisi del modello duale di regionalismo in Italia*, in *federalismi.it*, n. 7/2018. Diversamente, intendendo con “federalismo duale” riferirsi alla nota distinzione fra la concezione di un «federalismo (o regionalismo) duale, basato essenzialmente sulle garanzie di non ingerenza tra Stato e autonomie e su funzioni rigidamente separate, e le prospettive di un federalismo (o regionalismo) cooperativo o solidale, con una forte valorizzazione dei momenti di collaborazione, di compartecipazione e di codecisione tra i vari livelli di federalismo», L. VANDELLI, *Regionalismo*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, 1997.

<sup>15</sup> Invero, a ben guardare, l'istituzione delle regioni speciali sfuggiva alla stessa disponibilità dei costituenti: giacché le loro condizioni di autonomia risultavano predefinite già nel periodo 1944-46, in risposta soprattutto a specifiche esigenze legate alle rivendicazioni di peculiarità linguistiche o geografiche e a vicende di carattere storico o internazionale, funzionali a mantenere nell'unità nazionale territori insulari e di confine; regioni pertanto tutte dotate di statuti ad autonomia “differenziata”, adottati con legge costituzionale. Furono così riconosciute la specialità di Valle d'Aosta, Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige (quest'ultima a seguito dell'accordo internazionale De Gasperi-Gruber tra Italia e Austria del 1946), cui seguì qualche anno dopo, quella del Friuli-Venezia Giulia. Tale modello è dunque derogatorio rispetto al dettato costituzionale e definito secondo le specificità della singola regione attraverso quattro elementi fondamentali: il rango degli statuti; le fonti attributive dei poteri legislativi e amministrativi; il regime finanziario, negoziato da ogni singola regione con il governo centrale; il rapporto con il governo centrale. A partire da tale asimmetria, in prospettiva comparatistica, v. F. PALERMO, *Asymmetries in the Italian regional system and their role model*, in E. Arban, G. Martinico, F. Palermo (eds.), *Federalism and Constitutional Law. The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, London, 2021, p. 136ss.

<sup>16</sup> Sostanzialmente si trasformavano in enti politici i vecchi compartimenti statistici del Regno, su cui si traslavano competenze statali, e si attribuivano funzioni normative primariamente di dettaglio, con un basso grado di differenziazione funzionale. Cfr. L. VIOLINI, *50 anni di vita delle Regioni: un percorso a fasi alterne per la crescita del Paese*, in *Le Regioni*, a. XLIX, n. 1-2 aprile 2021; M. COSULICH, *Relazione Introduttiva*, in ID. (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Convegno Annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”* (Trento, 18-19 settembre 2020), Napoli, ES, 2021.

<sup>17</sup> Il significato dell'art. 5 al crocevia tra unità e pluralismo è autorevolmente posto in primo piano da risalente dottrina, in particolare C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in C.

Come non ha mancato di rilevare da subito la dottrina, numerose apparivano già allora le criticità del sistema regionale, testimoniate dal tardivo avvio della fase del “primo regionalismo” (1970-2001)<sup>18</sup> e dalla evidente frustrazione delle potenzialità dell’autonomia regionale in ragione della sua sostanziale riduzione a mera responsabilità gestionale e autonomia amministrativa (si pensi anche al dpr n. 616 del 1977 cui si affidò il trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali), mentre l’omogenea predisposizione degli statuti regionali e il pervasivo intervento legislativo statale attraverso la clausola dell’interesse nazionale contribuivano al mantenimento dell’uniformità del sistema<sup>19</sup>.

Non può non menzionarsi come l’attesa per una più decisa attuazione del progetto autonomista trovasse un primo significativo sblocco in seguito alla crisi politico-istituzionale dei primi anni Novanta, nelle riforme Bassanini, volte a realizzare il “federalismo a costituzione invariata” (leggi nn. 59 e 127 del 1997, d. lgs. n. 112/1998, che miravano al maggior decentramento amministrativo possibile dei diversi livelli di governo entro il quadro costituzionale dato); e come, parallelamente, dalla metà degli anni ’90 lo studio dei modelli e delle categorie elaborate dalla dottrina giuridica ricevesse una forte

---

ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954; nonché, a commento della disposizione, R. BIFULCO, *Art. 5*, op. cit.; S. STAIANO, *Art. 5*, op. cit.; G. RIVOCCHI, *Articolo 5*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018.

<sup>18</sup> La cui attuazione fu in parte ostracizzata e prese di fatto vita solamente a partire dagli anni Settanta, dopo l’adozione della legge elettorale e della legge finanziaria che consentirono l’elezione dei Consigli regionali e l’approvazione da parte di questi dei rispettivi statuti. Alle diverse fasi di attuazione del sistema regionale corrispondono inoltre rinnovati paradigmi di riferimento, che all’attenzione per il quadro comparato affiancano in misura crescente l’approfondimento della specifica declinazione italiana dello Stato regionale. Per una ricostruzione della riflessione scientifica in merito, cfr. A. D’ATENA, *Regionalismo e federalismo*, cit.

<sup>19</sup> Nonostante la grande variabilità demografica e geografica degli enti regionali, il modello originario, come si sa, si basava su una disciplina di tipo simmetrico: a tutte le Regioni (ordinarie) erano attribuite le stesse funzioni legislative (art. 117, co. 1 Cost., testo originario), cui corrispondevano, sulla base del principio del parallelismo, le medesime funzioni amministrative (art. 118, co. 1 Cost., testo originario). Una serie di dispositivi consentiva di mantenere un controllo sostanzialmente accentrato sul sistema, fra cui il visto preventivo del governo sulle leggi regionali, la limitazione della potestà legislativa regionale alle materie di legislazione concorrente elencate – di cui spettava allo Stato definire i principi fondamentali (“leggi cornice”) – e il limite generale rappresentato dall’interesse nazionale, che trovava corrispettivo nella funzione statale di indirizzo e coordinamento per quanto attiene all’ambito delle competenze amministrative. Proprio in tale quadro, a tutela delle attribuzioni regionali, emergeva (per trovare poi consacrazione da parte della Consulta) il principio di leale collaborazione, funzionale a operare un contemperamento delle ragioni dell’unità con quelle dell’autonomia, tramite la previsione di forme di partecipazione degli enti substatuali alle decisioni statali: principio che ha reso più flessibile il riparto di competenze e stimolato la creazione di una pluralità di strumenti di raccordo per l’esercizio della collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali – sia procedurali (pareri, accordi, intese) che organizzativi (attraverso il cosiddetto “sistema delle conferenze”) – seppur risultando spesso, nella prassi, in una modalità di affermazione delle esigenze unitarie dello Stato. Cfr. C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent’anni dalla Riforma del Titolo V*, in F. FABRIZZI, A. POGGI, G.M. SALERNO (a cura di) *Ripensare il Titolo V a vent’anni dalla riforma del 2001*, cit. Già nel corso degli anni Cinquanta, di fronte a campi di attività mista, che intercettavano materie di competenza sia statale che regionale, la Corte Costituzionale cominciò a individuare nella “necessaria collaborazione tra enti” lo strumento fondamentale attraverso il quale superare il rigido modello di separazione (sentenza 49/1958), poi recepito dalla giurisprudenza (e dalla dottrina) costituzionale negli anni Ottanta e Novanta, quale espressione dell’art. 5 Cost. (sent. n. 242/1997). Per una trattazione monografica del tema, v. C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007; C. S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008; R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Milano-Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2018; F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Jovene, 2018; L. DELL’ATTI, *Teoria e prassi del governo multilivello. Studi sul regionalismo cooperativo italiano*, Rimini, Maggioli, 2019; A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione: al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, Napoli, ES, 2020.

sollecitazione sulla spinta della nuova proposta politica della Lega Nord, incentrata sul federalismo e sulla trasformazione dell'ordinamento in un sistema marcatamente decentralizzato, a vantaggio delle istanze di avanzamento economico e organizzativo del Nord del Paese. In tal modo, riprendeva vigore anche la retorica della scarsa efficienza del Sud rispetto al Nord, espressione di una “questione meridionale” remota e mai giunta a soluzione sin dai tempi dell'unificazione, cui si andava a sostituire, per contrappasso, una “questione settentrionale”<sup>20</sup>.

Si preludeva così alla riforma costituzionale che sarebbe di lì a poco seguita, nel 2001, volta ad ampliare (o “parificare”) sensibilmente la potestà legislativa regionale (tramite l'enumerazione e limitazione degli ambiti materiali di competenza del legislatore statale e la residualità di quelli regionali), e a riallocare le funzioni amministrative in via generale ai Comuni, sulla base di principi estremamente flessibili quali quelli di *sussidiarietà*, di *differenziazione* e di *adeguatezza* (art. 118).

A conclusione infatti di una ampia stagione di dibattito sulle trasformazioni istituzionali e sulla crisi del sistema regionale (che aveva visto vanificati ben tre tentativi di riforme costituzionali affidati ad apposite commissioni bicamerali, nel 1983, nel 1992 e nel 1997), e proprio in parte per arginare accentuate istanze di tipo federalistico, non scevre da connotati anche secessionistici, vedeva la luce la assai discussa revisione costituzionale del 2001, con cui si tentava di definire un nuovo equilibrio fra le istanze di autonomia e quelle del centralismo, e di realizzare un compromesso tra il mantenimento delle ragioni della specialità e nuove condizioni per il rafforzamento dell'autonomia regionale: tanto più in considerazione della parabola di avvicinamento tra regioni ordinarie e speciali, in cui la questione del “privilegio fiscale” delle regioni speciali sembrava progressivamente divenuta motore della spinta per richieste di maggiore autonomia anche da parte delle regioni ordinarie. In tale rimodulazione del quadro costituzionale, apparivano in parte enfatizzati gli elementi propri dei tradizionali modelli di riferimento – la simmetria di quello federale tedesco, la asimmetria propria di quello spagnolo – e in parte se ne realizzava una “originale commistione”, in ragione della compresenza di elementi riconducibili a entrambi<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> M. DOGLIANI, *Questione settentrionale e Costituzione*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2012; G. GARDINI, *Dalla “questione meridionale” alla “questione settentrionale”: l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Istituzioni del federalismo*, 1-2/2010; G. FERRAIUOLO, *Il regionalismo italiano tra tecnica e spirito*, in *federalismi.it*, n. 25/2021; G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, in M. COSULICH (a cura di) *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, cit., p. 124; L. CHIEFFI, *Sviluppo del sistema delle autonomie e questione meridionale*, in *Rivista AIC* n. 1/2021. Per una ricostruzione dell'esperienza italiana nella prospettiva del superamento dei divari territoriali, soprattutto Nord-Sud, v. anche D. MONE, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

<sup>21</sup> Innanzitutto, infatti, l'inversione del criterio di riparto delle competenze legislative, tale da ampliare le competenze degli enti territoriali con riferimento a tutte le materie “residuali” (art. 117 Cost.), ha seguito aspetti propri del modello federale tedesco; viceversa, la possibilità di una maggior differenziazione anche tra le regioni ordinarie, introdotta con la previsione della clausola di asimmetria dell'art. 116 co.3, è da ricondurre alla lezione del modello spagnolo; infine, la clausola di equivalenza (o di maggior favore), che trae origine dal modello tedesco, ha trovato applicazione anche per le regioni a statuto speciale (ispirate al sistema spagnolo), a compensazione dell'ampliamento di competenze non enumerate per le regioni ordinarie. A. D'ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano, 2012 (da ultimo in A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016). Sulla compresenza dei due modelli, con elementi tanto del federalismo competitivo quanto del regionalismo cooperativo nel sistema italiano, e la necessità di non trascurare una

Particolarmente degno di nota ai fini del presente discorso è dunque il fatto che – nel mutato disegno di un “federalismo multilivello”, dato dalla compresenza dei numerosi enti territoriali pari-ordinati<sup>22</sup> e definiti “autonomi” dall’art. 114 Cost. – il nuovo Titolo V distingueva sostanzialmente tre tipi di autonomia: regioni speciali, regioni ordinarie e regioni “specializzabili”, ai sensi dell’art. 116 della Costituzione. La riforma del Titolo V del 2001 esprimeva in tal modo le potenzialità di una maggiore differenziazione, da realizzarsi non solo nel rapporto fra regioni speciali e ordinarie, ma anche in relazione ai contenuti dei rispettivi statuti e con riguardo alle ulteriori materie individuate dall’art. 116 co.3, tanto da suggerire di riferirsi a “ordinamenti regionali” (al plurale) più che a un unico “ordinamento regionale”<sup>23</sup>.

Nello specifico, giova ricordare che, quanto all’autonomia politica degli enti substatali, nel ridisegno costituzionale veniva ad essere sorretta tanto dall’autonomia normativa quanto da una vera e propria autonomia finanziaria (in ordine sia alle spese sia alle entrate), entrambe funzionali per poter realizzare scelte di indirizzo e di politiche pubbliche proprie delle Regioni con cui si puntava a dare concretezza alla visione dinamica del sistema di distribuzione delle funzioni prevista dal rinnovato Titolo V, imperniata sui citati principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché sui valori dell’unità giuridica ed economica, della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obblighi di perequazione<sup>24</sup>.

A complemento della riconfigurazione delle competenze in ambito legislativo, amministrativo e finanziario delle Regioni si accompagnavano inoltre le modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 (e 2 del 2001 per le Regioni a statuto speciale), relativa all’elezione diretta dei presidenti delle regioni e al potere di ciascuna regione di definire la propria forma di governo e la propria legge elettorale. Misure a cui si deve il rafforzamento dei vertici esecutivi delle Regioni in virtù della legittimazione derivante dall’elezione diretta da parte dei cittadini<sup>25</sup>, e da cui ha tratto origine la figura del

---

realizzazione effettiva dei moduli solidaristici, O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di) *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, cit.; G. FERRAUOLO, *Diritti e modelli di regionalismo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, II, Napoli, 2008; C. TUBERTINI, *Qualche riflessione sugli sviluppi del nostro regionalismo, a partire dal modello regionale di Gaspare Ambrosini*, in *Antologia di Diritto Pubblico* n. 1/2024.

<sup>22</sup> Seppur non totalmente “equiparati”, vista la diversità dei rispettivi poteri e attribuzioni, come puntualizzato dalla Corte costituzionale nelle sentenze 274 del 2003 e 365 del 2007.

<sup>23</sup> A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2022, p. 447.

<sup>24</sup> G. RIVOSECCHI, *A vent’anni dalla riforma del Titolo V: finanza e tributi nella Repubblica delle autonomie*, in F. FABRIZZI, A. POGGI, G.M. SALERNO (a cura di) *Ripensare il Titolo V a vent’anni dalla riforma del 2001*, op. cit., pp. 375-376. Come ricorda M. COSULICH, *Relazione introduttiva*, cit., p. 45 «La differenziazione che sembra permeare di sé la lettera del vigente titolo V coinvolge anche la dimensione finanziaria, laddove si prevede che le Regioni – al pari degli altri enti territoriali substatali – “hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa” (art. 119, co. 1), non più condizionata dalla determinazione di “forme” e “limiti” rimessi al legislatore statale, come disponeva il testo originario dell’art. 119, co. 1 Cost.».

<sup>25</sup> Preceduta dalla designazione diretta dei sindaci dei comuni e dei presidenti di provincia, introdotta dalla legge n. 81 del 1993. Tutte le regioni hanno nei fatti optato per il modello (standard) di forma di governo, previsto dagli articoli 121, 122, 123 e 126 della Costituzione, incentrato su un peculiare rapporto politico e giuridico fra presidente della Regione, eletto direttamente dal corpo elettorale, e la maggioranza del Consiglio regionale, laddove, secondo la regola del *simul stabunt, simul cadent*, il venir meno del rapporto di fiducia comporta la necessità di fornire una nuova legittimazione agli organi tramite nuove elezioni. V. anche sul tema il numero speciale *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2020, dedicato a *La forma di governo regionale a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*; L. SPADACINI, F. BASSANINI, *L’evoluzione della forma di governo regionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2023.

“governatore regionale”, che ha rappresentato sia a livello politico che mediatico un importante elemento di novità: nonostante una serie di aspetti critici – in particolare legati al depotenziamento delle assemblee legislative (Consigli regionali) e ad alcuni casi di forti contrapposizioni con il governo o la politica nazionale, anche per eccessivo protagonismo degli stessi “governatori regionali” –, tale modalità di legittimazione del presidente della Giunta ha mostrato non solo di rispondere a una prospettiva di pluralismo istituzionale, in relazione alla distribuzione del potere a livello verticale e orizzontale, ma si è rivelato anche strumento idoneo alla stabilità del governo regionale<sup>26</sup>.

È da questo ben noto assetto, disposto dal testo aggiornato a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, qui brevemente ricapitolato, che bisogna tuttora prendere le mosse per descrivere l’attuale configurazione dell’organizzazione regionale dell’ordinamento italiano, da integrare con le specifiche dinamiche attuative e il portato della giurisprudenza costituzionale successivamente intervenuta.

### **3. Le trasformazioni del modello regionale italiano negli ultimi venti anni: il problema della (in)attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione.**

Non sfugge come le vicende successive abbiano dato una risposta non del tutto soddisfacente all’interrogativo su fino a che punto la revisione del Titolo V della Costituzione, vera e propria pietra miliare del sistema italiano degli ultimi venti anni, abbia rispettato i propositi con cui era stata concepita: nell’ottica, come si è detto, del definitivo superamento della tradizione del centralismo italiano e quale rimedio alle inefficienze nello spreco di risorse pubbliche, tramite l’attribuzione alle regioni di un’ampia autonomia statutaria, legislativa, organizzativa e finanziaria.

Non vi è dubbio che la riforma del 2001, accompagnata dalle nuove disposizioni sulla forma di governo regionale introdotte nel 1999, abbia segnato un importante cambio di paradigma<sup>27</sup>: più correttamente andrebbe però detto che, ancor più che dall’introduzione della nuova disciplina, l’ultimo ventennio (ormai venticinquennio) sia stato segnato dal problema della sua (in)attuazione<sup>28</sup>. Questa è da ricondurre in parte anche alle profonde divisioni politiche che ne avevano accompagnato l’approvazione, votata da una esigua

<sup>26</sup> L. VIOLINI, *50 anni di vita delle Regioni: un percorso a fasi alterne per la crescita del Paese*, cit., spec. p. 256 e 260.

<sup>27</sup> Caratterizzato da una pluralità di fattori, fra cui segnatamente: l’inversione del criterio di riparto delle competenze legislative con la clausola di residualità a vantaggio delle Regioni; la previsione espressa di tre limiti generali alla potestà legislativa di Stato e Regioni, rappresentati dalla Costituzione, dai vincoli derivanti dall’Unione europea, e dagli obblighi internazionali; l’eliminazione dei controlli preventivi statali; l’introduzione del principio di sussidiarietà verticale (e orizzontale) e dell’autonomia finanziaria; la previsione di poteri sostitutivi statali e altre clausole di salvaguardia; la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e discendente di formazione degli atti normativi europei; la pari legittimazione a ricorrere in via principale (pur con una asimmetria nei parametri evocabili) e nei conflitti intersoggettivi davanti alla Corte costituzionale. Con particolare riguardo al ricorso a specifiche categorie descrittive quali *forma di regione* e *forma di ordinamento*, nonché al rapporto fra diritti e autonomia statutaria delle Regioni, v. A. STERPA, *Il miraggio dei diritti costituzionali nel deserto della forma di regione*, in R. NANIA (a cura di), *Diritti fondamentali. Aspetti teorici e temi attuali*, Torino, Giappichelli, 2024.

<sup>28</sup> V. le considerazioni di G. SALERNO, *Perché “ripensare il Titolo V a vent’anni riforma del 2001”*, in F. FABRIZZI, A. POGGI, G. M. SALERNO (a cura di), *Ripensare il Titolo V a vent’anni dalla riforma del 2001*, cit.

maggioranza, tanto da costituire il primo caso di revisione costituzionale non condivisa tra i principali gruppi parlamentari<sup>29</sup> e di cui recano traccia anche le contrastanti valutazioni della dottrina, ora come allora. Tale discontinuità con la previa prassi parlamentare, connotata da revisioni ampiamente partecipate, assume rilievo sotto un duplice profilo: sia quale precedente per le successive revisioni del 2005 e del 2016 (frustrate non a caso dal voto referendario), sia per aver condizionato, in negativo, il processo di piena attuazione della riforma, così determinando la discesa in campo del giudice costituzionale, posto «tra il rischio di favorire la continuità con il passato (attraverso un'interpretazione restrittiva delle disposizioni costituzionali) e il pericolo di attuare in via giurisdizionale – a fronte dell'inerzia del legislatore – le disposizioni del “nuovo” titolo V della Costituzione»<sup>30</sup>.

Segno delle difficoltà legate alla concreta attuazione alla riforma è proprio l'aumento del contenzioso davanti alla Corte, a causa di un riparto di competenze nella realtà ben più complesso che sulla carta<sup>31</sup>. È stato dunque rimesso alla Corte l'arduo compito di fare chiarezza e districare i nodi delle numerose problematiche relative all'esercizio delle competenze legislative fra Stato e Regioni, derivanti dalla complessità dell'utilizzo del criterio di riparto per materie.

Detta giurisprudenza, come risaputo, ha innanzitutto individuato, nell'ambito delle materie di competenza esclusiva dello Stato ma anche di quelle concorrenti (nel limite dei principi fondamentali) una serie di materie non tali in senso stretto, ma corrispondenti piuttosto a “materie-valori” o “materie-non-materie” e pertanto definite “trasversali”, proprio per la capacità di incidere su una pluralità di ambiti e attribuzioni ulteriori – anche concorrenti o residuali – similmente agli *implied powers* negli stati federali<sup>32</sup>. Al fine in

<sup>29</sup> A “difesa” di tale circostanza, R. BIN, *Riforme costituzionali “a colpi di maggioranza”: perché no?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2001.

<sup>30</sup> G. ROLLA, *L'evoluzione dello stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, in *La evolución de los modelos territoriales: reformulación versus ruptura* / coord. por Paloma Requejo Rodríguez, 2018, p.110.

<sup>31</sup> E nonostante l'approvazione della legge 131 del 2003, c.d. “legge la Loggia”, volta a chiarire i confini della competenza legislativa statale e regionale, a ridefinire la sussidiarietà verticale fra Stato, Regioni, Province e Comuni, nonché contenente la delega legislativa per individuare specificatamente le funzioni proprie di Province, Comuni e Città metropolitane ed il susseguente passaggio di competenze, di risorse umane e strumentali dalle Regioni alle Province ed ai Comuni. Nelle relazioni annuali della Corte Costituzionale sono ampiamente riportati i dati in merito all'aumento del contenzioso fra Stato e Regioni nei ricorsi in via principale. Sul tema, ampiamente affrontato in dottrina già all'indomani della riforma del 2001, v. fra gli altri, E. GIANFRANCESCO, voce *Materie (riparto tra Stato e Regioni)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2006; G. DI COSIMO, *Materie (riparto di competenze)*, in *Digesto Disc. Pubbl. – Aggiornamento*, III, Torino, Utet, 2008; S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012; M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione nel regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Roma, Aracne, 2012; 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 tra Stato e regioni 2001-2014*, Napoli, ES, 2015.

<sup>32</sup> Tali sono state ritenute ad esempio, a partire dalla sentenza n. 282 del 2002, la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, la “tutela dell'ambiente” (sent. 407/2002) e la “tutela della concorrenza” (sent. 14/2004); l’“ordinamento civile” (sent. 233/2006) e “ordinamento penale” (sent. 185/2004); il “coordinamento della finanza pubblica” (sent. 414/2004); la “tutela dei beni culturali” (sent. 232/2005). Sulla fluidità di tale giurisprudenza costituzionale, M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*, in F. FABRIZZI, A. POGGI, G.M. SALERNO (a cura di), *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, cit., p. 38 ss. Per una diversa prospettiva sulla trasversalità, a partire dalla valorizzazione della pre-esistenza (e persistenza) della disciplina regionale, alla luce del principio di continuità normativa quale «uno dei principi ispiratori del regionalismo italiano», v. E. GIANFRANCESCO, *L'attribuzione di potestà legislativa alle Regioni in materie esclusive statali*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2022.

particolare di “sciogliere” gli intrecci di materie in cui è ravvisabile una concorrenza di competenze, e per l’accertamento dell’attribuzione residuale o meno delle materie innominate, la Corte ha dato poi rilievo al criterio di prevalenza e (nel caso di concorrenza di competenze) al principio di leale collaborazione, che impone il coinvolgimento delle regioni tramite intese o accordi nell’ambito del procedimento di adozione della legge statale. Ancora, nonostante la rottura del parallelismo nell’attribuzione delle funzioni legislative e amministrative, data dall’affermazione del principio di sussidiarietà delle funzioni amministrative a partire dal livello più prossimo al cittadino (dunque i comuni), la Corte ha riconosciuto, a partire dalla famosa “sentenza Mezzanotte” (n. 303 del 2003), che «allorché sia ravvisabile un’esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato, oltre che ad accentrare siffatto esercizio ai sensi dell’art. 118 Cost., anche a disciplinarlo per legge, e ciò anche quando quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale»<sup>33</sup>, pur dovendo tale “attrazione” o “chiamata in sussidiarietà” rispettare i principi di ragionevolezza, proporzionalità e leale collaborazione al fine di non trasformarsi in strumento lesivo dell’autonomia regionale<sup>34</sup>.

In generale, può darsi per acquisito come la tendenza di massima di tale giurisprudenza, improntata a preservare esigenze unitarie o a impedire eccessi autonomistici delle regioni<sup>35</sup>, abbia prodotto una sostanziale ricentralizzazione delle competenze grazie alla valorizzazione delle potenzialità centripete della riforma, anche attraverso un ridimensionamento della carica “costituente” degli statuti regionali<sup>36</sup>: una lettura che ha trovato ulteriore conferma in relazione al governo della pandemia, dove con la sentenza 37/2021 la Corte ha ricondotto alla competenza esclusiva statale (“profilassi

<sup>33</sup> Così Corte cost., sent. n. 261/2015.

<sup>34</sup> In altri termini, come osserva C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent’anni dalla Riforma del Titolo V*, in F. FABRIZZI, A. POGGI, G.M. SALERNO (a cura di) *Ripensare il Titolo V a vent’anni dalla riforma del 2001*, cit. p. 57, in quella che è stata configurata come “attrazione in sussidiarietà”, le esigenze di esercizio unitario delle funzioni amministrative consentono, secondo la Corte, che lo Stato attragga anche la potestà legislativa, purché la valutazione dell’interesse pubblico sia «proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» e si ponga in essere un iter procedimentale in cui «assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà», secondo una modalità che ha determinato un «riaccentramento di funzioni in capo allo Stato e il sostanziale ritorno all’equazione “interesse nazionale = competenza statale” presente nel modello di regionalismo antecedente la Riforma del Titolo V». V. anche S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 1/2023, per una lettura dell’intervento del giudice costituzionale quasi tutto a vantaggio del legislatore statale e un’interpretazione in generale della vicenda del rapporto Stato-Regioni come segnata dall’“assolutismo” del legislatore statale (incluso il “tradimento” dello spirito del costituente già nel primo regionalismo).

<sup>35</sup> F. PASTORE, *La crisi del modello duale di regionalismo in Italia*, cit., p. 293.

<sup>36</sup> E ciò al netto, viceversa, di alcune decisioni che hanno arginato l’espansività della competenza statale dichiarando l’illegittimità di leggi statali che entrino, con disciplina di dettaglio, nella competenza regionale, o di leggi statali che contrastino con le finalità dalle stesse perseguite (ad esempio, il caso degli aiuti di stato che anziché essere funzionali alla tutela della concorrenza la comprimono), tramite la valorizzazione del principio di proporzionalità e dei criteri finalistici perseguiti dalle leggi. Cfr. M. OLIVETTI, *Rilievi sparsi sulle funzioni legislative statali e regionali nel nuovo titolo V, venti anni dopo*, in F. FABRIZZI, A. POGGI, G.M. SALERNO (a cura di) *Ripensare il Titolo V a vent’anni dalla riforma del 2001*, cit. spec. p.12 ss.; M. BELLETTI, *La riforma del Titolo V sotto attacco. Dall’entusiasmo regionalista alle torsioni centraliste*, in *Le Regioni*, 1-2/2021.

internazionale”) la gestione della crisi sanitaria, con una ridotta attenzione, seppur giustificata con le ragioni dell’emergenza, per i profili di leale collaborazione<sup>37</sup>.

La dottrina ha parlato in proposito – anche criticamente – di “riscrittura del Titolo V” da parte della Corte costituzionale<sup>38</sup>, espressa anche – a fronte di un disegno riformatore maggiormente teso a valorizzare elementi del modello competitivo oltre a quelli garantisti – dal rafforzamento di taluni caratteri del federalismo cooperativo e solidaristico<sup>39</sup>; cosicché l’eliminazione da parte del legislatore della riforma dell’“interesse nazionale” quale clausola di salvaguardia per l’esercizio del potere statale sembra aver trovato compensazione o surroga nella pluralità di strumenti e principi individuati dalla Corte, che hanno consentito di garantire interessi o esigenze di tipo unitario tramite la legge statale<sup>40</sup>.

In tale quadro attuativo, è opportuno ricordarlo, di particolare complessità si è rivelata anche la realizzazione del “federalismo fiscale”, ovvero la cruciale questione della piena autonomia finanziaria, di entrata e di spesa, con cui consentire agli enti territoriali di finanziare “integralmente” le funzioni pubbliche loro attribuite<sup>41</sup>: non solo è stata tardivamente approvata la legge con cui si dava esecuzione all’art. 119 Cost. (legge delega n. 42 del 2009 e ulteriori decreti attuativi, quali d.lgs. 68 del 2011), ma la stessa è poi di fatto rimasta parzialmente inattuata.

Su tale annoso ritardo hanno storicamente inciso una pluralità di fattori, fra cui i condizionamenti finanziari e i vincoli di bilancio derivanti dell’appartenenza all’Unione europea e le ripetute crisi economiche, a partire da quella del 2008<sup>42</sup>, con inevitabili effetti in senso limitativo sulla capacità di spesa degli enti territoriali autonomi e sulla loro capacità impositiva, con la conseguente ripercussione sugli equilibri del processo federalistico, stante anche la ristrettezza delle risorse finanziarie e la mancanza di un sistema efficace di perequazione. Di fatto, dal punto di vista finanziario, nonostante l’introduzione dei principi

---

<sup>37</sup> M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*, cit.; A. POGGI, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)*, in *Osservatorio costituzionale*, 4/2021. Ma v. anche, in relazione al PNRR, le considerazioni di E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, Lettera AIC, 05/2022. Sulla materia “profilassi internazionale”, cfr. anche R. NANIA, *La tutela della salute collettiva: profili delle misure di contrasto alle malattie trasmissibili nell'ordinamento interno e nella prospettiva internazionale*, in L.P. Tronconi (a cura di), *Unione europea e diritto alla salute: problematiche giuridiche comparate*, Santarcangelo di Romagna, 2016, 91 ss.

<sup>38</sup> Così già A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V? in forumcostituzionale.it*, 2003.

<sup>39</sup> Sui tre modelli – garantista, collaborativo e competitivo – si sofferma anche M. LUCIANI, *Il non modello costituzionale di regionalismo*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023. Sulla generale tendenza dei sistemi a orientarsi verso un modello cooperativo, in quanto unico adeguato e compatibile rispetto alle esigenze dello stato sociale, T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo*, in AA.VV., *Una riforma per le autonomie*, Giuffrè, Milano, 1986; B. CARAVITA DI TORITTO, *Stato federale*, cit.; G. FERRAIUOLO, cit.; A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019.

<sup>40</sup> Attraverso appunto il richiamo al principio di leale collaborazione, al principio di sussidiarietà, all’elaborazione del criterio del “parallelismo invertito” per riallocare allo Stato, in via sussidiaria e ascendente, competenze astrattamente regionali; nonché attraverso l’individuazione di c.d. “materie trasversali”. Per una riflessione sulla giurisprudenza costituzionale nel quadro delle diverse fasi del regionalismo italiano, v. anche S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna, il Mulino, 2022.

<sup>41</sup> Cfr. R. NANIA, *La questione del “federalismo fiscale” tra principi costituzionali ed avvio del percorso attuativo in federalismi.it*, n. 23 del 2009.

<sup>42</sup> Cui ha fatto seguito la riforma costituzionale del 2012 (l. cost. 1/2012), con cui si è costituzionalizzato il principio del pareggio di bilancio (art. 81 Cost.) e si è ricondotta alla competenza esclusiva statale la “armonizzazione dei bilanci pubblici”, in precedenza abbinata alla competenza concorrente del “coordinamento della finanza pubblica” (art. 117 Cost.).

di autonomia di spesa e di entrata e di finanziamento integrale delle funzioni affidate agli enti substatali – nel rispetto degli obblighi costituzionali di perequazione rispondenti al principio unitario e ai doveri di solidarietà finalizzati ad attenuare le asperità fiscali e i divari territoriali – l'incompiuta attuazione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale ha comportato il mantenimento di una finanza territoriale quasi integralmente derivata, in cui il legislatore statale effettua il riparto degli oneri finanziari tra Stato e autonomie con riguardo ai risparmi di spesa (si pensi alle diverse declinazioni del c.d. patto di stabilità interno che si sono susseguite nel tempo)<sup>43</sup>.

A questa difficile esecuzione del federalismo fiscale si è accompagnato il ritardo anche nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che risultano in alcuni comparti non ancora determinati oppure individuati in maniera disomogenea e frazionata rispetto a quanto presupponeva la riforma del 2001 (ad eccezione dei livelli essenziali di assistenza in sanità – LEA – che, tuttavia, dopo una prima definizione nel 2001 non sono più stati aggiornati fino al 2018); nonché nella determinazione dei costi e fabbisogni standard, ritenuti necessari per assicurare la trasparenza nel calcolo del costo delle funzioni (in luogo del criterio della spesa storica) e una miglior tenuta del sistema perequativo e solidaristico. Va ricordato infatti che i livelli essenziali, una volta determinati, costituiscono – secondo una ormai consolidata giurisprudenza costituzionale (tra le tante, sentenza n. 169 del 2017; n. 117 del 2018; n. 220 del 2021) – il parametro di riferimento per la determinazione della “spesa costituzionalmente necessaria” a garanzia delle funzioni e delle prestazioni essenziali, consentendo di attribuire risorse “certe” alle Regioni e assicurare – anche ai fini del giudizio di legittimità costituzionale – il rispetto del principio di connessione tra funzioni e risorse da parte dello Stato (art. 119, co. 4, Cost.)<sup>44</sup>. Un aspetto la cui importanza è stata resa ancor più evidente dai contesti di crisi (come quella economico-finanziaria e pandemica), laddove la contrattazione, se non conflittualità, sulle risorse finanziarie rischia di vanificare la stessa garanzia dei livelli essenziali, in un quadro di tutela non uniforme dei diritti sociali fra le regioni<sup>45</sup>: proprio in tale contesto è stato sollecitato il ricorso, ancora una volta, ai rimedi offerti (come ampiamente sottolineato dalla

---

<sup>43</sup> È sempre lo Stato ad esempio a indirizzare oggi gli enti sub-statali nell'impiego delle risorse derivanti dal *Recovery plan*, anche in ragione del riconoscimento da parte della giurisprudenza costituzionale della funzione unitaria del coordinamento della finanza pubblica, nonostante la sua collocazione fra le materie concorrenti, soprattutto a seguito della crisi economica e dei problemi di sostenibilità del debito pubblico. Cfr. G. RIVOCCHI, *A vent'anni dalla riforma del Titolo V: finanza e tributi nella Repubblica delle autonomie*, in F. FABRIZZI, A. POGGI, G.M. SALERNO (a cura di) *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, cit., p. 375ss. Riflette, fra gli altri, sul nesso fra mancata attuazione del federalismo fiscale e fallimento del progetto del superamento del centralismo, G. DE MURO, *A vent'anni dal Titolo V, la disapplicazione degli obiettivi del federalismo*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2021. Cfr. anche la “Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale” della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (XVIII legislatura, 15 dicembre 2021). Si ricorda anche, per inciso, come nonostante le Regioni gestiscano una fetta significativa della spesa pubblica nazionale (circa un terzo) il loro bilancio risulti prevalentemente vincolato ad una sola «materia», la sanità (per circa il 75%).

<sup>44</sup> Cfr. G. RIVOCCHI, in *Le Regioni*, 1-2/2021, p. 380, che ricorda anche come la determinazione dei LEP non sia costituzionalmente necessaria, ma rimessa a scelte di indirizzo politico; mentre la soglia di eguaglianza costituzionalmente necessaria è individuabile nel “nucleo essenziale” dei diritti, e, proprio nei contesti di crisi, i LEP tendono sempre più spesso ad appiattirsi sul contenuto essenziale dei diritti.

<sup>45</sup> Su tale profilo, C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, p. 148.

Corte costituzionale) dalla leale collaborazione, tramite intese e accordi, e in caso di gravi emergenze, come *extrema ratio*, dall'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato quando la garanzia dei diritti scende al di sotto della soglia essenziale (art. 120 Cost.).

Le problematiche riscontrate nel dare pieno seguito all'impianto costituzionale del rinnovato Titolo V, stante l'incertezza nelle perimetrazioni statali e regionali, sono state infine amplificate dalla assenza di adeguate sedi di raccordo, anche in ragione della mancata attuazione dell'art. 11 della l. cost. 3/2001, con riferimento all'integrazione con rappresentanti regionali della *Commissione parlamentare per le questioni regionali* (c.d. "bicameralina") e al coinvolgimento degli enti autonomi nel procedimento legislativo<sup>46</sup>.

Proprio la mancata costituzionalizzazione delle sedi di raccordo, così come la perdurante inattuazione della c.d. "bicameralina", o la fallita riforma della seconda camera in relazione alle esigenze di rappresentanza delle istanze territoriali, hanno determinato una carenza nelle modalità di collaborazione fra Stato e Regioni anche dal punto di vista legislativo, contribuendo così a lasciare in parte "dimezzata" la riforma del Titolo V<sup>47</sup>. Il sistema delle Conferenze, pur guidato per lo più da una logica di informalità, si è consolidato dunque quale primaria sede di confronto istituzionale tra Governo centrale e autonomie territoriali, divenendo per l'Esecutivo un passaggio obbligato, a prescindere dalle materie in discussione. Come ha mostrato in particolare l'esperienza della gestione della pandemia, se è pur vero, da un lato, che tale coinvolgimento consente un approccio congiunto alla definizione delle politiche pubbliche, per l'altro accentua il differimento delle sedi decisionali dall'organo legislativo a quello esecutivo, anche in ambito regionale, ove il ruolo politico del vertice della Giunta, accresciuto dalla legittimazione diretta, condiziona in misura crescente anche le dinamiche nel quadro nazionale<sup>48</sup>.

#### 4. Il regionalismo italiano alla prova della legge sull'autonomia differenziata.

Alla luce dunque delle criticità sin qui rilevate, dopo le battute d'arresto sui precedenti progetti di riforma costituzionale, e nonostante il forte richiamo al neo-centralismo che ha caratterizzato la fase conclusiva della pandemia, con proposte volte a ridisegnare in senso unitario la gestione di competenze come la tutela della salute, il dibattito sul regionalismo

---

<sup>46</sup> Si tratta invero di profili la cui possibile costituzionalizzazione – tanto con riferimento al sistema delle Conferenze, quanto alla trasformazione della seconda Camera in "Senato federale" – è stata oggetto di discussione in relazione ai progetti di riforma del 2005 ("riforma della riforma" o *devolution*) e del 2016 (riforma Renzi-Boschi), volti a incidere sull'intero impianto istituzionale (bicameralismo, forma di governo, Presidente della Repubblica, autonomie), e respinti, si ricorda, dal voto popolare con i referendum costituzionali del 2006 e del 2016.

<sup>47</sup> C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, in F. FABRIZZI, A. POGGI, G.M. SALERNO (a cura di) *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, cit., p. 55.

<sup>48</sup> Con particolare riguardo a tali problematiche, anche in riferimento all'esperienza pandemica, C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 1/2021. Come sottolinea M.G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto. Democrazia e rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia*, cit, p. 141ss., l'interrogativo rimane dunque quello se il sistema delle Conferenze possa costituire una sede sufficiente di composizione delle istanze territoriali rispetto a quelle statali, laddove rappresenta pur sempre una sede di concertazione, non di rappresentanza territoriale. *Amplius*, sul tema, L. CASTELLI, *Il sistema delle Conferenze. Terza Camera o sede di ratifica?*, il Mulino, Bologna, 2023.

ha ripreso nell'ultima legislatura a confrontarsi con il tema della piena attuazione del Titolo V, con particolare riguardo alla autonomia differenziata o asimmetrica, prevista dall'art. 116 co. 3<sup>49</sup>.

Passi concreti in tal senso erano già stati intrapresi con gli accordi preliminari del 2018 e le bozze di intesa del 2019, conclusi con lo Stato dalle tre regioni “capofila” (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto), nonché dai lavori della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e l'indagine conoscitiva della Commissione bicamerale per le questioni regionali del 2019, nelle cui conclusioni trovava supporto la proposta di una “legge quadro” di attuazione dell'art. 116 co.3, con il fine di definire la procedura per la stipula delle singole intese<sup>50</sup>. Già nell'ambito di tali iniziative erano emersi dubbi interpretativi del dettato costituzionale, concernenti in prima battuta il “rebus giuridico” dei profili procedurali non dettagliati dall'art. 116 co.3. Le preminenti questioni oggetto di confronto dottrinale si erano sin da allora concentrate sull'opportunità (o meno) di una previa legge di attuazione della disposizione in oggetto<sup>51</sup>; sul potere dello Stato di trasferire alla Regione tutte le materie indicate nell'art. 116, co. 3; sul procedimento di approvazione dell'intesa, nonché sul rapporto tra questa e la legge di approvazione parlamentare – e, di conseguenza, sulle modalità di coinvolgimento del Parlamento e sul suo ruolo nell'iter di differenziazione; sul limite del rispetto dei principi finanziari enunciati dall'art. 119 della Costituzione<sup>52</sup>.

Profili che hanno continuato ad essere oggetto di dibattito dopo il cambio di governo, a seguito delle elezioni politiche del 2022, e l'avvio da parte del nuovo esecutivo di centro-

<sup>49</sup> M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2023. Per una approfondita ricostruzione del percorso dell'autonomia differenziata fino alla pandemia, con specifica attenzione anche al rapporto tra forma di Stato e forma di regione, v. L. VIOLINI, *Una forma di stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, Giappichelli, 2021. Con riguardo alla differenziazione in ambito sanitario anche alla luce della legge n. 86 del 2024, A. PITINO, *Il regionalismo differenziato e il conseguimento di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” nella materia “tutela della salute”*, in *Corti Supreme e Salute*, 2/2024, nonché sulle iniziative pregresse, ma con considerazioni pur sempre attuali, D. MORANA, *Una differenziazione davvero necessaria? Qualche osservazione (e molte perplessità) su Lea, organizzazione sanitaria e tutela della salute nell'ottica dell'art. 116, u.c., Cost.*, in *Corti supreme e salute*, 1/2020; F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei Sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale*, in *federalismi.it*, n. 15/2019; R. BALDUZZI-D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2/2019.

<sup>50</sup> Sull'opportunità di una legge generale di attuazione si sofferma in particolare la Relazione conclusiva dei lavori della Commissione di Studio (c.d. “Commissione Caravita”), cfr. in proposito i riferimenti alla nota 2.

<sup>51</sup> Per la dottrina prevalente ai sensi dell'art. 116 co.3 non può ritenersi obbligatoria una legge generale di attuazione, per quanto molti commentatori ne sottolineino l'opportunità e l'utilità. Cfr. in proposito anche le relazioni al seminario di *Diritti regionali* sul tema «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario», pubblicate dalla rivista *Diritti regionali*, 1/2024, in particolare, G. TARLI-BARBIERI, *«Il passaggio dall'idea al fatto è sempre penoso». L'autonomia differenziata tra mito e realtà*; A. SCIORTINO, *Regionalismo differenziato e DDL “Calderoli”: notazioni di merito e di metodo*, che sottolinea come tale legge generale non potrebbe comunque assumere il ruolo di parametro interposto di costituzionalità rispetto alle future leggi di autonomia differenziata/rinforzata previste dall'art. 116 co.3 (p. 62).

<sup>52</sup> Cfr. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019. Anche le altre regioni ordinarie si sono progressivamente interessate alla via della differenziazione tracciata dalle prime tre Regioni, in un vero e proprio “processo mimetico”, incentrato sul confronto con il Governo circa le ulteriori materie da trasferire (originariamente limitate a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela della salute, istruzione, tutela del lavoro, rapporti internazionali con specifica attenzione a quelli con l'Unione europea), o sulle garanzie per le regioni estranee alla differenziazione. Su tali profili di attivazione della differenziazione, anche alla luce dell'emergenza pandemica, v. D. CODUTI, *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2023, nonché il *forum* della *Rivista del Gruppo di Pisa* (n. 2/2022) dedicato a *Riaprire il discorso sul regionalismo italiano tra istanze cooperative e prospettive di differenziazione*.

destra del procedimento per l'approvazione del *disegno di legge sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario* (c.d. d.d.l. Calderoli), che ha concluso speditamente l'esame presso la prima camera con l'approvazione dell'Assemblea del Senato il 24 gennaio 2024<sup>53</sup>, ed è giunto all'approvazione della Camera dei Deputati senza modifiche sostanziali il 18 giugno 2024.

La legge sull'autonomia differenziata, n. 86 del 26 giugno 2024 (*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*), ha disposto in primo luogo, con l'obiettivo di garantire un maggiore coordinamento nel processo di attuazione, il procedimento di approvazione dell'intesa (art. 2). Secondo la disciplina originaria, l'atto di richiesta di attribuzione di ulteriori condizioni di autonomia è presentato su iniziativa della regione (sentiti gli enti locali interessati) e – dopo una fase articolata di negoziazione con il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari regionali, di cui vengono informate le Camere e la Conferenza unificata – si prevedono l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri dello schema di intesa preliminare negoziato, il parere della Conferenza unificata e il coinvolgimento dei competenti organi parlamentari per gli opportuni atti di indirizzo; successivamente, nei termini temporali indicati, lo schema di intesa definitiva, predisposto dal Governo, è sottoposto all'approvazione della Regione interessata (secondo le proprie modalità, con la consultazione degli enti locali) e alla deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri, unitamente allo schema di legge di approvazione dell'intesa; il disegno di legge di approvazione dell'intesa, cui è allegata l'intesa sottoscritta da Stato e Regione, è infine trasmesso alle Camere, cui spetta l'approvazione con maggioranza assoluta dei componenti, ai sensi dell'art. 116, co.3 Cost. (legge rinforzata). La legge “Calderoli” fa poi riferimento al procedimento di determinazione dei Lep (art. 3), con una delega al Governo per la loro adozione entro i prossimi due anni, nei limiti di risorse rese disponibili dalla legge di bilancio e alla clausola di invarianza finanziaria, nonché alla loro necessaria previa determinazione per poter procedere al trasferimento di funzioni nelle materie a questi riferibili (artt.4); alle modalità di trasferimento di funzioni e alle relative risorse (artt. 4-6) tramite una commissione paritetica cui è affidato anche il monitoraggio finanziario (art. 8); alla possibilità per il Governo di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie tra quelli individuati dalla Regione richiedente l'intesa al fine di “tutelare l'unità giuridica ed economica” del Paese (art. 2 co.2); alla durata massima dell'intesa, di dieci anni, salvo rinnovo, modifiche o cessazione (integrale o parziale) di efficacia (ad esempio in ragione del mancato rispetto dei Lep) tramite deliberazione con legge delle Camere a maggioranza assoluta (art. 7); alle clausole finanziarie e alle misure perequative per le regioni che non concludono le intese (artt. 9 e 10); alle disposizioni transitorie e finali (art. 11) ove si prevede l'estensione della legge alle iniziative precedentemente avviate, nonché alle Regioni a statuto speciale, e l'esercizio del potere sostitutivo del governo (clausola di salvaguardia) ai sensi dell'art. 120 Cost.

---

<sup>53</sup> Per una analisi critica delle problematiche del processo di differenziazione alla luce del testo approvato dal Senato si vedano i contributi raccolti nel numero speciale di *Nuove autonomie*, 1/2024.

All'indomani della promulgazione, nonostante i numerosi emendamenti approvati in sede parlamentare<sup>54</sup> che hanno contribuito a dettagliare e articolare diversi aspetti che la bozza iniziale del Governo lasciava maggiormente vaghi, la legge è stata accolta con diffidenza da larga parte dei commentatori, poco persuasi che avessero trovato adeguata soluzione i nodi principali per l'attuazione della autonomia asimmetrica, a partire dalla problematicità – dal punto di vista della dottrina delle fonti – della legge ordinaria cui è stata rimessa la determinazione procedurale del processo di differenziazione<sup>55</sup>, nonché con riguardo al numero e alla tipologia delle materie trasferibili, al rapporto tra funzioni e risorse, alla modalità di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (con l'ulteriore rinvio a dPCm per l'aggiornamento dei Lep previsti originariamente con decreto delegato) e alla loro copertura finanziaria per le materie cui sono riferibili; pur ritenendo intanto il Governo di poter dare avvio alla differenziazione sulle “materie non Lep” senza ulteriori indugi<sup>56</sup>.

In effetti, il dibattito anche politico sull'opportunità di giungere alla compiuta realizzazione di tale processo di differenziazione è rimasto acceso, laddove la dottrina più critica ha sottolineato i limiti – o condizioni – strutturali alle possibilità di dar seguito alle richieste di maggiore autonomia delle regioni<sup>57</sup>, ritenendo che non si possa in ogni caso – nel quadro costituzionale del modello duale di riferimento – far sì che la differenziazione finisca per realizzare una “specialità surrettizia”<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> Cfr. Dossier XIX Legislatura, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. A.C. n. 1665*, Servizio Studi Senato della Repubblica - Camera dei Deputati (5 febbraio 2024).

<sup>55</sup> Il problema della parametricità della legge Calderoli nonché della sua derogabilità da parte di altre fonti statali o regionali, se non dal punto di vista degli autovincoli del legislatore, è stata messa in evidenza in dottrina da coloro che sostengono la necessità di una legge costituzionale (tanto più in assenza di uno strumento quale la legge organica francese nel nostro ordinamento). V. fra gli altri, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 2007; L. RONCHETTI, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020; E. RINALDI, *Some reflections on the implementation of Article 116 (3) of the Italian Constitution. Law 86/2024 and limits to “differentiated regionalism”*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2/2024.

<sup>56</sup> A.M. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *federalismi.it*, n. 3/2024. Delle 23 materie differenziabili, sono 14 quelle per cui la c.d. “Commissione Cassese” (Clep, Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, insediato a maggio 2023) ha stabilito la necessità della previa determinazione dei Lep, recepite dalla legge con delega al Governo di 24 mesi per la loro adozione, di cui al seguente elenco (art. 3 co.3): a) norme generali sull'istruzione; b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; c) tutela e sicurezza del lavoro; d) istruzione; e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; f) tutela della salute; g) alimentazione; h) ordinamento sportivo; i) governo del territorio; l) porti e aeroporti civili; m) grandi reti di trasporto e di navigazione; n) ordinamento della comunicazione; o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali. Tra le materie invece immediatamente “trasferibili” figurano: organizzazione della giustizia di pace; rapporti internazionali e con l'Ue della Regione; commercio con l'estero; professioni; protezione civile; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

<sup>57</sup> G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari Roma, 2019; M. VILLONE, *Italia divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019. Con toni particolarmente critici, in riferimento anche alla attuale fase dell'autonomia differenziata, F. PALLANTE, *Spezzare l'Italia. Le regioni come minaccia all'unità del Paese*, Torino, Einaudi, 2024, pone l'accento su come «spinto al limite del secessionismo, il regionalismo ha peggiorato lo Stato senza migliorare le regioni. E, attraverso la confusione delle competenze, ha complicato e indebolito il sistema costituzionale complessivo, oltre ogni ragionevolezza. Sino al punto di mettere in discussione la tenuta della cittadinanza nazionale, oggi in procinto di esplodere in tante micro-cittadinanze regionali» (pp.5-6).

<sup>58</sup> Cfr. l'editoriale di A. MORELLI, *L'autonomia differenziata alla vigilia dell'approvazione: è possibile un'attuazione ragionevole dell'art. 116, co. 3, Cost.?* in *Diritti regionali*, 1/2024.

Particolare rilievo è inevitabilmente attribuito alla questione dei vincoli finanziari di cui all'art. 119 Cost. e al rispetto dell'equilibrio di bilancio, in ragione del fatto che soltanto le Regioni finanziariamente più virtuose potrebbero dar seguito alla differenziazione: e dunque, prevalentemente, le sole Regioni centro-settentrionali<sup>59</sup>. Il rischio paventato è quello di una frammentazione di competenze di rilievo nazionale, per via della “specializzazione” delle regioni che ne usufruiscono, nonché il pericolo di determinare una nuova frattura della simmetria tra Nord e Sud, anche a detrimento del principio solidaristico, che non potrebbe essere sostenibile senza l'effettiva assicurazione della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni – cui la legge subordina infatti la stessa attribuzione dell'autonomia differenziata – e del corretto funzionamento del fondo perequativo per i territori dotati di minore capacità fiscale, al fine di ridurre il pericolo di divaricazioni insostenibili sul piano della tutela dei diritti<sup>60</sup>.

D'altronde, come ricorda Gambino, già al tempo dell'adozione parlamentare dell'art. 116 co. 3 era stata espressa “valutazione allarmata di autorevole dottrina” (Leopoldo Elia) in relazione al potenziale rischio di disattendere «il principio di garanzia dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, e con esso il principio costituzionale di eguaglianza (interterritoriale), di solidarietà (fra le persone) e di coesione (fra i territori), compromettendo, nel suo complesso, l'unità e la coesione nazionale»<sup>61</sup>.

Vero è che l'obiettivo sotteso all'autonomia differenziata pare orientato a rispondere innanzitutto, come è stato sottolineato, a esigenze di efficienza nella gestione delle risorse che si inseriscono in quel problematico e mai risolto “dualismo economico fra Nord e Sud” del Paese, ma che proprio alla luce dei molteplici fattori che vi concorrono impone una riflessione particolarmente cauta sull'estensione dell'autonomia – o della asimmetria – conferibile nel quadro di unità costituzionale<sup>62</sup>. Tanto più che, nel disegno del Titolo V, sull'art. 116 si scaricherebbe «la spinta più dirompente della differenziazione, poiché essa consente la deroga/sospensione del Titolo V da parte delle Regioni ordinarie», laddove,

---

<sup>59</sup> M. COSULICH, *Relazione introduttiva*, cit., p. 53. Sottolinea la (sottovalutazione della) complessità tecnica dell'operazione, a partire dal nodo centrale e sostanziale della piena attuazione dell'art. 119 Cost., M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2023, che ricorda come il dibattito si sia spesso soffermato invece su «grandi dispute teoriche, con schieramenti netti tra chi lo vede come la strada del rilancio dell'autonomismo italiano e chi lo teme come uno strumento destinato ad accentuare disequaglianze e sperequazioni territoriali o, addirittura, per realizzare un disegno separatista irreversibile» (p. 52).

<sup>60</sup> Pur a partire dal tema specifico del finanziamento del diritto alla salute, v. le considerazioni di R. NANIA, *Alcune note in tema di diritto alla salute e attuazione del regionalismo differenziato*, in C. BOTTARI, P.J. TÁRRAGA LÓPEZ, J. CANTERO MARTÍNEZ (a cura di), *Sanità rurale e assistenza sanitaria decentrata*, Napoli, ES, 2024: «all'attuazione della differenziazione non può che corrispondere l'accentuazione del ruolo di pertinenza dello Stato nell'assicurare che tale transizione, in presenza delle diversità (quanto ai tassi di sviluppo economico ed al grado di rispondenza al buon andamento della gestione politico amministrativa) che tuttora si riscontrano nel paese, si mantenga comunque nell'ambito del costituzionalmente sostenibile» (p. 145).

<sup>61</sup> S. GAMBINO, *Regionalismo ‘differenziato’ e principi fondamentali della Carta*, in *Diritti regionali*, 3/2023 (spec. p. 313), con riferimento a L. ELIA, *Audizione da parte della I commissione permanente del Senato, nel quadro dell'Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento della revisione del titolo V della parte II della Costituzione* (seduta del 23 ottobre 2001). V. anche le riflessioni di A. RUGGERI, *L'autonomia regionale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 1/2024.

<sup>62</sup> R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 279. Con riguardo al fatto che proprio la diversa disponibilità delle risorse finanziarie – sull'esempio delle regioni a statuto speciale – rappresenterebbe la leva principale alla base della richiesta di attuazione della differenziazione (il c.d. “residuo fiscale”), v. E. RINALDI, *Some reflections on the implementation of Article 116 (3) of the Italian Constitution. Law 86/2024 and limits to “differentiated regionalism”*, cit.

invece, «tutte le altre possibilità di differenziazione, infatti, possono considerarsi attuazione e non deroga/sospensione al Titolo V»<sup>63</sup>.

Ne consegue che l'attuazione della autonomia differenziata andrebbe condotta alla luce delle specificità regionali pur senza perdere di vista la visione d'insieme del sistema: il “poli-centrismo” rimane una caratteristica storica e strutturale dell'ordinamento italiano, come dimostrano le oscillazioni fra le diverse tendenze – quali centralismo, federalismo, municipalismo, neo-regionalismo – che costituiscono comunque una garanzia di pluralismo istituzionale<sup>64</sup>, che va pur sempre proporzionata alla ricerca del giusto equilibrio nel rapporto tra uniformità e differenziazione, in particolare alla luce della garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini e del nodo delle risorse finanziarie necessarie.

In ragione di tali argomentazioni, dubbi sono stati sollevati in relazione all'eccessivo trasferimento di materie alla competenza legislativa delle regioni (ben ventitré) oltre alle tre competenze esclusive previste dall'art. 116 co.3, quale modalità forse troppo semplicistica di dare significato alle forme e condizioni di autonomia; nonché per l'insufficiente coinvolgimento degli enti locali e del Parlamento, sia nella fase del negoziato tra Regioni e Governo, sia nelle scelte inerenti all'attuazione, all'organizzazione e all'esercizio delle nuove funzioni che dovrebbero essere trasferite<sup>65</sup>.

Nonostante quindi un primo repentino avvio dei negoziati tra il Governo e le Regioni Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria, che avevano avanzato richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia (previa informativa alla Conferenza Stato-Regioni e alle Camere)<sup>66</sup>, le preoccupazioni per i potenziali effetti negativi della legge si sono tradotte – su impulso delle principali forze di opposizione – in due proposte referendarie per l'abrogazione della legge, una su richiesta del corpo elettorale<sup>67</sup>, l'altra di cinque consigli regionali, nonché nell'impugnazione della legge davanti alla Corte costituzionale nel

<sup>63</sup> A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *federalismi.it*, n. 3/2024.

<sup>64</sup> M. OLIVETTI, *Rilievi sparsi sulle funzioni legislative statali e regionali nel nuovo titolo V, venti anni dopo*, cit., p. 14.

<sup>65</sup> M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, cit. R. DI MARIA, *La procedura per la attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.*, in *Italian Papers of Federalism*, 1, 2023, p. 34. Si interroga sul ruolo meramente ratificatorio delle Camere anche A. SCIORTINO, *Regionalismo differenziato e ddl Calderoli*, cit. p. 69. Per alcune considerazioni sul ruolo del Parlamento, v. anche M.G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci: riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere* in *Le Regioni* 1/2020; F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019.

<sup>66</sup> Camera dei Deputati, Servizio Studi XIX Legislatura, *Le Regioni e l'autonomia differenziata*, [https://temi.camera.it/leg19/temi/19\\_tl18\\_regioni\\_e\\_finanza\\_regionale.html](https://temi.camera.it/leg19/temi/19_tl18_regioni_e_finanza_regionale.html).

<sup>67</sup> Per l'abrogazione totale della legge. Le 500.000 firme necessarie sono state raccolte utilizzando anche la modalità digitale, attraverso la piattaforma pubblica predisposta sul sito del Ministero della Giustizia e l'utilizzo delle credenziali di accesso abilitate per la verifica dell'identità digitale (Spid, CIE, ecc.), <https://pnri.firmereferendum.giustizia.it/referendum/open/dettaglio-open/500020>. A tale iniziativa si affianca un “Appello sulle gravi criticità della legge sull'autonomia differenziata (n.86/24)” sostenuto da vari costituzionalisti (primi firmatari Cheli, De Siervo, Angiolini, Azzariti, Cabiddu, Caretti, Zaccaria, Calvano), che contestano la legge a partire dalla costruzione dell'autonomia differenziata come una sorta di principio generale dell'ordinamento, anziché eccezione, e dalla marginalizzazione del ruolo del Parlamento, cui sembra spettare solo il compito di “ratificare” l'intesa con la Regione sostanzialmente decisa dal Governo, quest'ultimo ritenuto il vero soggetto che assume un ruolo preponderante nel procedimento, anche nella determinazione dei LEP.

giudizio in via principale promosso da parte di quattro regioni<sup>68</sup>. Coerentemente, tra i numerosi parametri evocati dalle regioni ricorrenti, si segnala, in particolare, la lamentata violazione dell'art. 116 co. 3, nella parte in cui la legge non prevede «che l'atto di iniziativa relativo alla richiesta di maggiore autonomia da parte della singola Regione interessata debba essere giustificata da peculiari specificità territoriali della Regione», cosa che consentirebbe una devoluzione di materie e ambiti di materie (o funzioni) *sine limite*<sup>69</sup>.

#### 4.1. La “lezione” sull'autonomia differenziata nella sentenza 192 del 2024

La Corte ha previamente calendarizzato la discussione delle questioni di legittimità costituzionale prospettate nei ricorsi regionali, il cui esame risulta così preliminare al giudizio sull'ammissibilità del referendum (ritenendosi che quest'ultimo non avrebbe luogo in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge).

Nelle more del deposito della sentenza<sup>70</sup>, il comunicato stampa<sup>71</sup> rilasciato dalla Corte ha preannunciato una decisione in cui si compongono – confermando così l'ipotesi più accreditata dai commentatori tra le diverse possibilità di esito del giudizio sollevato ex art. 127 Cost. – la non fondatezza della questione di costituzionalità dell'intera legge e l'illegittimità parziale di specifiche disposizioni<sup>72</sup> (in particolare andando a colpire i

<sup>68</sup> I cinque Consigli regionali che hanno deliberato in merito ai referendum – per l'abrogazione totale o parziale della legge – sono quelli di Campania, Emilia-Romagna, Toscana, Sardegna, Puglia. Sui ricorsi regionali avverso l'intera legge e in subordine di specifici articoli, sollevati dalle stesse regioni citate tranne l'Emilia-Romagna – dunque anche dalla Sardegna, regione a statuto speciale – v. anche il comunicato stampa della Corte costituzionale del 2 ottobre 2024. Avverso i ricorsi si sono costituiti sia lo Stato che le regioni Veneto, Lombardia, Piemonte. I riferimenti degli atti citati sono indicati anche in Camera dei Deputati, Servizio Studi XIX Legislatura, *Le Regioni e l'autonomia differenziata*, [https://temi.camera.it/leg19/temi/19\\_t18\\_regioni\\_e\\_finanza\\_regionale.html](https://temi.camera.it/leg19/temi/19_t18_regioni_e_finanza_regionale.html).

<sup>69</sup> Così si legge nel ricorso della Regione Campania, ma analoghi rilievi si trovano anche negli altri (v. ad esempio quello della Regione Puglia). I parametri in vario modo invocati nei ricorsi, con ridondanza sulle attribuzioni regionali, sono gli artt. 1, 2; 3; 5; 23, 70, 72, 76; 81; 97; 113; 114; 116; 117; 118; 119; 120; 121; 138 e 139 Cost., nonché principi quali di leale collaborazione, di sussidiarietà, di legalità, di ragionevolezza, di unità e indivisibilità della Repubblica.

<sup>70</sup> Sentenza n. 192 del 3 dicembre 2024 (pubblicata in G.U. 4/12/2024, n. 49).

<sup>71</sup> Ufficio Comunicazione e Stampa della Corte costituzionale, Comunicato del 14 novembre 2024, *La Corte Costituzionale ha deciso le questioni di costituzionalità della legge sull'autonomia differenziata*. Fra le riflessioni a caldo seguite al comunicato, v. il commento di A. RUGGERI, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso...* Pignoto, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2024. Sui profili problematici legati alla prassi dei comunicati stampa della Corte, v. gli interventi al seminario annuale di Quaderni Costituzionali “Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, finalità”, 25 novembre 2022, pubblicati in *Quaderni costituzionali*, 1/2023; S. AGOSTA, *Linguaggio della Corte costituzionale e consenso (a margine di una recente tendenza in tema di comunicazione con l'opinione pubblica)*, in *Rivista AIC*, n.2/2023; gli interventi in *Il Forum – I comunicati stampa della Corte costituzionale*, Gruppo di Pisa, 15 maggio 2020; la sessione su “La Corte mediatica”, in *La Corte costituzionale nel XXI secolo - Questione giustizia*, 4/2020; i contributi raccolti in D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Napoli, 2019. Già in precedenza, A. CELOTTO, *I comunicati stampa aiutano o danneggiano la motivazione delle decisioni?*, in *Giur. cost.*, n. 5/2009; A. GRAGNANI, *Comunicati-stampa dal palazzo della Consulta anziché provvedimenti cautelari della Corte costituzionale? Sull'“effetti preliminari” della dichiarazione d'incostituzionalità*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013.

<sup>72</sup> Sintetizza il comunicato che la Corte «ha ravvisato l'incostituzionalità dei seguenti profili della legge: - la possibilità che l'intesa tra lo Stato e la regione e la successiva legge di differenziazione trasferiscano materie o ambiti di materie, laddove la Corte ritiene che la devoluzione debba riguardare specifiche funzioni legislative e amministrative e debba essere giustificata, in relazione alla singola regione, alla luce del richiamato principio di sussidiarietà; - il conferimento di una delega legislativa per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) priva di idonei criteri direttivi, con la conseguenza che la decisione sostanziale viene rimessa nelle mani del Governo, limitando il ruolo costituzionale del Parlamento; - la previsione che sia un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (dPCm) a determinare l'aggiornamento dei LEP; - il ricorso alla procedura prevista dalla legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio per il 2023) per la determinazione dei LEP con dPCm, sino all'entrata in vigore dei

riferimenti al trasferimento delle materie in luogo delle funzioni, alla determinazione dei Lep laddove rimessa sostanzialmente a governo e dPcM, nonché all'indebita estensione dell'ambito di applicazione della legge anche alle regioni a statuto speciale), oltre all'indicazione, tramite interpretativa di rigetto, della possibilità di derivare dalla pronuncia "letture costituzionalmente orientate" del procedimento di attuazione del regionalismo asimmetrico<sup>73</sup> (in merito all'intervento emendativo del Parlamento nella legge di approvazione dell'intesa, alla maggior circoscrizione dell'ambito delle materie non Lep, alla necessità di fare riferimento ai costi e fabbisogni standard, all'individuazione delle risorse a conclusione dell'intesa)<sup>74</sup>.

Con più puntuale riguardo alla decisione n. 192 del 2024 – di cui non sorprende forse la copiosità (circa un centinaio di pagine, quasi equamente suddivise tra ritenuto in fatto e considerato in diritto) necessaria anche a dar puntualmente conto degli articolati interventi delle regioni ricorrenti (Campania, Puglia, Sardegna, Toscana) e di quelli *ad opponendum* di Veneto, Lombardia, Piemonte, oltre l'Avvocatura di Stato – preme qui rilevare come la Corte, nell'affrontare gli specifici profili di contrasto sottoposti al suo giudizio, abbia ampiamente mostrato di voler farsi carico dell'esigenza di sgomberare il campo dalle maggiori ambiguità su cui si sono divise e confrontate – non solo di recente – le diverse posizioni politiche e tesi dottrinarie sul tema dell'autonomia differenziata, intercettando (grazie anche ai motivi oggetto di impugnazione) tutti gli elementi di maggior rilievo ai fini della piena attuazione del regionalismo: dalla ridefinizione delle competenze e delle materie

---

decreti legislativi previsti dalla stessa legge per definire i LEP; - la possibilità di modificare, con decreto interministeriale, le aliquote della compartecipazione al gettito dei tributi erariali, prevista per finanziare le funzioni trasferite, in caso di scostamento tra il fabbisogno di spesa e l'andamento dello stesso gettito; in base a tale previsione, potrebbero essere premiate proprio le regioni inefficienti, che – dopo aver ottenuto dallo Stato le risorse finalizzate all'esercizio delle funzioni trasferite – non sono in grado di assicurare con quelle risorse il compiuto adempimento delle stesse funzioni; - la facoltatività, piuttosto che la doverosità, per le regioni destinatarie della devoluzione, del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, con conseguente indebolimento dei vincoli di solidarietà e unità della Repubblica; - l'estensione della legge n. 86 del 2024, e dunque dell'art. 116, terzo comma, Cost. alle regioni a statuto speciale, che invece, per ottenere maggiori forme di autonomia, possono ricorrere alle procedure previste dai loro statuti speciali».

<sup>73</sup> Su tale aspetto di legittimazione del testo, in vista della sentenza, già G. SALERNO, *La prossima pronuncia della Corte costituzionale sulla "legge Calderoli": quali prospettive costituzionali?* in *federalismi.it*, n. 27/2024, insisteva sull'opportunità di una «preventiva indicazione e una sufficiente ricostruzione» del quadro di riferimento, con «la precisazione dei principi costituzionalmente rilevanti e che devono presiedere il processo di attuazione», pur segnalandone anche i relativi rischi, tra l'eccesso di dettaglio o viceversa di genericità. Tanto più che, anche alcuni tra coloro che più criticamente si interrogano sulla costituzionalità dello stesso art. 116 co.3 Cost., riconoscono che solo «un'interpretazione coerente con le traiettorie della Costituzione» salverebbe da una «ipoteca di incostituzionalità» la disposizione in oggetto. A. MORRONE, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in *Nuove Autonomie*, n. speciale 1/2024.

<sup>74</sup> Si legge nel Comunicato che «la Corte ha interpretato in modo costituzionalmente orientato altre previsioni della legge: - l'iniziativa legislativa relativa alla legge di differenziazione non va intesa come riservata unicamente al Governo; - la legge di differenziazione non è di mera approvazione dell'intesa ("prendere o lasciare") ma implica il potere di emendamento delle Camere; in tal caso l'intesa potrà essere eventualmente rinegoziata; - la limitazione della necessità di predeterminare i LEP ad alcune materie (distinzione tra "materie LEP" e "materie-no LEP") va intesa nel senso che, se il legislatore qualifica una materia come "no-LEP", i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; - l'individuazione, tramite compartecipazioni al gettito di tributi erariali, delle risorse destinate alle funzioni trasferite dovrà avvenire non sulla base della spesa storica, bensì prendendo a riferimento costi e fabbisogni standard e criteri di efficienza, liberando risorse da mantenere in capo allo Stato per la copertura delle spese che, nonostante la devoluzione, restano comunque a carico dello stesso; - la clausola di invarianza finanziaria richiede – oltre a quanto precisato al punto precedente – che, al momento della conclusione dell'intesa e dell'individuazione delle relative risorse, si tenga conto del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari».

trasversali alla determinazione ed effettiva garanzia dei Lep, dal monito sul completamento del federalismo fiscale alla verifica del rispetto del principio di leale collaborazione e alla riaffermazione del potere legislativo “pieno” del Parlamento. Non sottraendosi dunque all’intento di affrontare i principali nodi della questione – con una sentenza già definita “storica” dagli addetti ai lavori, parificata nella portata alla sentenza 303 – e mostrandosi ben consapevole dell’ampio dibattito dottrinario (di cui più sopra si è dato conto) che ne costituisce il retroterra, è dunque di grande rilievo come, nell’impianto della decisione, la Corte proceda, in primo luogo, a fornire un’interpretazione dell’art. 116 co.3 alla luce del quadro costituzionale vigente, per poi far da qui discendere in maniera consequenziale le determinazioni sulle singole questioni<sup>75</sup>.

È infatti nel punto 4 del considerato in diritto che si concentra l’occasione per la Corte di fare chiarezza, con una lezione quasi da manuale, sulla “logica” della differenziazione, insistendo su una lettura della disposizione costituzionale non quale “monade isolata”, ma da armonizzare con il quadro complessivo, che rimanda al regionalismo quale «componente fondamentale della forma di stato italiana delineata dalla Costituzione». A tale riguardo, la Corte avvalorata la lettura sistematica di molteplici disposizioni costituzionali che, a partire dal duplice riconoscimento operato dall’art. 5 Cost. del principio autonomistico e di quello di unità e indivisibilità della Repubblica – quest’ultimo da collegarsi all’unità del popolo, titolare della sovranità, secondo l’art. 1 co.2 Cost. –, si estende al combinato disposto delle disposizioni del Titolo V (artt. 116, 117, 118, 119) così come alle altre da cui si traggono i caratteri del pluralismo politico, sociale, culturale, religioso, scolastico, economico, istituzionale dell’ordinamento: talché, riconosce la Corte, «la nostra democrazia costituzionale si basa sulla compresenza e sulla dialettica di pluralismo e unità, che può essere mantenuta solamente se le molteplici formazioni politiche e sociali e le singole persone, in cui si articola il “popolo come molteplicità”, convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell’Italia una comunità politica con una sua identità collettiva». Da tale limite discendono, in una logica di non frammentarietà, tanto l’impossibilità di configurare “popoli regionali”, quanto la riaffermazione del ruolo centrale del Parlamento, cui sono esclusivamente affidate la cura delle esigenze unitarie e la rappresentanza politica nazionale: una valorizzazione, da parte della Corte, della sede parlamentare, in cui non è difficile cogliere la continuità con pronunce di poco precedenti (in particolare la n. 146 del 2024) volte a richiamare le puntuali e distinte attribuzioni degli organi costituzionali nella forma di governo parlamentare. Se infatti, sottolinea ancora la Corte, la tutela delle esigenze unitarie, in una forma di governo che funziona secondo la logica maggioritaria, è espressione dell’indirizzo politico della maggioranza e del Governo, nel rispetto del quadro costituzionale, cionondimeno è al solo Parlamento che spetta il «compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale» così come di assicurare esigenze unitarie nell’ambito del pluralismo regionale, di cui sono espressione le competenze nella

<sup>75</sup> Le numerose questioni di legittimità sollevate vengono suddivise – pur alcune sovrapponendosi – in cinque aree tematiche principali: a) questioni generali sull’interpretazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.; b) questioni in materia di fonti del diritto; c) questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP); d) questioni in tema di leale collaborazione; e) questioni in materia finanziaria; oltre ad alcune questioni ulteriori (Cons. dir. 3).

determinazione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti, nelle materie trasversali, e la perequazione finanziaria.

In coerenza con tale quadro, si evidenziano poi i caratteri e il modello del regionalismo – definito, a ulteriore scanso di equivoci, come una esigenza “insopprimibile” della nostra società. La Corte, cogliendo gli echi di un dibattito non solo teorico, ne richiama *expressis verbis* la connotazione come regionalismo cooperativo e non duale (pur riconoscendo elementi di competizione tra le regioni), con ciò ribadendo anche i limiti che esso incontra: nella solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, nell’unità giuridica ed economica della Repubblica, nell’eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti e nell’effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché nel risalto da attribuire al principio di leale collaborazione. È dunque all’interno di questa “logica costituzionale” che deve ricondursi anche la differenziazione di cui all’art. 116 co.3, da intendersi pertanto «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», e che trova nel principio di sussidiarietà il fattore di collegamento fra autonomia e differenziazione da un lato, e unità e indivisibilità della Repubblica dall’altro.

Proprio nello svolgimento del principio di sussidiarietà, e della sua connessione con il principio di adeguatezza, la Corte ha inoltre modo di anticipare (prima di un più circostanziato esame sul punto) che è da escludere il riferimento a modelli astratti, dovendosi individuare «per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione». Tale giudizio di adeguatezza (che esclude pertanto il riferimento a intere materie) presuppone una valutazione basata su tre criteri, tutti aventi fondamento costituzionale: l’efficacia e l’efficienza nell’allocazione delle funzioni e delle relative risorse; l’equità che la loro distribuzione deve assicurare; e la responsabilità dell’autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all’esercizio della funzione<sup>76</sup>. Ulteriore elemento caratterizzante il principio di sussidiarietà ne è poi «l’intrinseca flessibilità» (anche qui, con un’eco della sentenza 303/2003): giacché «in presenza di nuove circostanze il giudizio di adeguatezza può cambiare, portando a giustificare una nuova allocazione della funzione in gioco». Espressione di tale flessibilità – oltre alla previsione del potere sostitutivo e alla chiamata in sussidiarietà – è proprio la differenziazione di cui all’art. 116 co.3: la quale, in quanto «deroga alla ordinaria ripartizione delle funzioni», va pertanto «giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto», in particolare attraverso un’istruttoria approfondita che preceda l’iniziativa regionale e l’intesa, e fermo il sindacato sulla legittimità costituzionale delle singole leggi attributive di maggiore autonomia a determinate regioni, che spetta alla Corte, alla stregua dei principi enunciati.

In breve, la Corte sembra così sintetizzare i criteri e il metodo da rispettare ai fini di una differenziazione costituzionalmente orientata: «l’art. 116, terzo comma, Cost., richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa,

---

<sup>76</sup> Cfr. Cons. dir. 4.2.

definite in relazione all'oggetto e/o alle finalità, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'adeguata istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà»<sup>77</sup>.

Ne discende inoltre per la Corte, chiarendo anche su tale aspetto eventuali dubbi o anacronismi nella attribuzione di materie, che dal trasferimento di funzioni siano tendenzialmente da escludere – in quanto difficilmente giustificabili secondo il principio di sussidiarietà – una serie di ambiti materiali (commercio con l'estero, tutela dell'ambiente, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, professioni, ordinamento della comunicazione, norme generali sull'istruzione) per i quali si rileva un onere di giustificazione particolarmente gravoso e la possibilità di uno scrutinio stretto di costituzionalità, soprattutto in relazione ai vincoli derivanti dalle altre materie trasversali o dall'ordinamento unionale o dai vincoli internazionali, che dunque completano a pieno titolo la dimensione multilivello del regionalismo italiano<sup>78</sup>.

Alla luce della sistematizzazione di tali presupposti ne consegue – con riguardo in primis al gruppo di questioni concernenti l'interpretazione dell'art. 116 terzo comma<sup>79</sup> – oltre all'illegittimità costituzionale della disposizione che consente l'applicabilità dell'art. 116, terzo comma, Cost. alle regioni ad autonomia speciale, l'illegittimità costituzionale di quelle disposizioni della legge (con riguardo ai lamentati “trasferimenti indiscriminati”) che prevedono l'attribuzione di funzioni, anziché di *specifiche* funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia; nonché di quelle disposizioni che, con riguardo ai livelli essenziali delle prestazioni, fanno riferimento a *materie* o ambiti di materie anziché a specifiche *funzioni* (o gruppi di funzioni) riferibili ai Lep; e anche, con riguardo alla ragionevole giustificazione ritenuta necessaria per procedere all'intesa, delle disposizioni della legge (art. 2, co. 1) nella parte in cui non si prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà. Mentre, per quanto attiene all'adozione della “legge quadro”, la Corte ritiene non fondata la contestazione dell'intera legge sull'autonomia differenziata basata sul fatto che lo Stato non sarebbe legittimato ad approvare una tale legge attuativa della norma costituzionale: dovendosi ritenere piuttosto che «il fatto che una norma costituzionale non rinvii a una legge non impedisce al legislatore statale di dettare norme attuative, naturalmente nel rispetto dei limiti costituzionali di competenza».

Con riguardo al secondo gruppo di censure, circa i profili ricadenti nell'ambito delle fonti del diritto<sup>80</sup>, la Corte accoglie la lamentata violazione dell'art. 76 Cost. derivante dalla sostanziale “delega in bianco” in cui si tradurrebbe l'esercizio del potere legislativo delegato conferito al Governo nella procedura di determinazione dei Lep (art. 3 co.1), in ragione

<sup>77</sup> Cfr. Cons. dir. 4.3.

<sup>78</sup> Ciò anche con riguardo, come si legge più avanti nella sentenza, ai profili finanziari, laddove «per garantire l'armonico inserimento del regionalismo asimmetrico nel sistema costituzionale», è necessario tenere conto nelle intese «del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari, anche alla luce del nuovo sistema di governance europea», cfr. Cons. dir. 22.

<sup>79</sup> Cfr. Cons. dir. 7 e 8.

<sup>80</sup> Cfr. cons. dir. 9.

della inidoneità e genericità dei principi e criteri direttivi dettati dalla legge finanziaria del 2023 cui rinvia, per altro sull'erronea pretesa di «dettare contemporaneamente criteri direttivi – *per relationem* – con riferimento a numerose e variegiate materie». A questo si affianca l'illegittimità della disposizione che affida a un dpcm l'aggiornamento dei Lep, per contraddittorietà con la previsione citata che invece lo affida alla delega legislativa, e dunque per irragionevolezza, in contrasto con l'art. 3 Cost. Ne discende in definitiva l'illegittimità costituzionale del quasi intero art. 3 della legge (oltre ai conferenti commi della legge di bilancio del 2023), relativo alla delega al Governo per la determinazione dei Lep – se non per il comma 3 (in cui sono elencate le materie Lep) e per l'ultimo comma (in relazione al rispetto dell'art. 119 quarto comma) – che diviene pertanto uno dei profili di maggior criticità, data la lacuna che ne deriva, per l'applicabilità della normativa di risulta.

Quanto invece allo schema di intesa definitivo<sup>81</sup>, la Corte fornisce un'interpretazione conforme a costituzione dell'iniziativa, da non intendersi riservata al Governo né alla regione, in linea con il dettato dell'art. 71 Cost.; così come esclude che la deliberazione delle Camere possa ridursi a potere di mera approvazione o rifiuto dell'intesa (“prendere o lasciare”), preclusivo della possibilità di introdurre emendamenti. La Corte sottolinea infatti come alle Camere spetti un potere legislativo “pieno”, coerente con il ruolo centrale a queste riconosciuto dalla disposizione costituzionale nella fase finale del procedimento: ruolo che l'art. 116 terzo comma non attribuisce anche nella fase precedente, talché risultano non fondate le questioni sollevate con riguardo alla marginalizzazione del parlamento, a vantaggio del Governo, nella previsione della possibilità di quest'ultimo di non conformarsi agli atti di indirizzo delle Camere sullo schema di intesa preliminare.

Con riferimento alle questioni riconducibili all'ambito dei Lep, nel ricostruire la genesi dei livelli essenziali delle prestazioni la Corte ricorda innanzitutto come l'orizzonte concettuale in cui questi si collocano sia quello dell'eguaglianza, con lo scopo di definire uno «standard di tutela superiore al nucleo minimo del diritto», recuperando così un tema, quello del contenuto essenziale, caro alla giurisprudenza costituzionale soprattutto in tema di diritti sociali, e di sensibile rilievo anche nel dibattito dottrinale<sup>82</sup>. La decisione rimarca come la distinzione fra Lep e nucleo minimo del diritto consista proprio nel fatto che la loro determinazione è rimessa alla discrezionalità politica del legislatore, cui spetta operare il bilanciamento con le risorse disponibili secondo canoni di ragionevolezza: «una volta che siano determinati dal legislatore statale, i Lep rappresentano una soglia vincolante che dev'essere rispettata dalle autonomie territoriali», attraverso le necessarie risorse – incluso il fondo perequativo – secondo quanto disposto dall'art. 119 Cost. Alla determinazione dei Lep – e dei costi standard – la legge impugnata subordina il conferimento delle forme particolari di autonomia: dunque, nella lettura sistematica della Corte, «la determinazione

<sup>81</sup> Cfr. Cons. dir. 10 e 11.

<sup>82</sup> Cfr. Cons. dir. 14. Sulla questione del rapporto tra “contenuto essenziale del diritto” e “livelli essenziali delle prestazioni” con particolare riguardo al diritto alla salute, sia consentito il riferimento a L. DURSI, *Orientamenti giurisprudenziali e dottrinali sul concetto di essenzialità delle prestazioni e sul diritto alla salute come diritto finanziariamente condizionato*, in R. NANIA (a cura di), *Attuazione e sostenibilità del diritto alla salute*, Roma 2013, anche per gli ulteriori riferimenti alla dottrina in merito.

dei LEP (e dei relativi costi standard) rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale». A partire da questo inquadramento è pertanto possibile interpretare in senso costituzionalmente orientato le disposizioni della legge che distinguono tra materie Lep e no-Lep, dovendosi ritenere che in queste ultime «i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia “no-LEP” e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard)». Né, aggiunge, può ritenersi che tali previsioni non siano assistite da adeguata “concreta garanzia” sulla effettività dei Lep, giacché, come dimostra la Corte, «la legge impugnata non si limita a richiedere la determinazione dei LEP, ma detta norme ulteriori, volte a far sì che essi non restino “sulla carta”, anche con specifico riferimento alle regioni terze»<sup>83</sup>. Parimenti non fondate a giudizio della Corte sono poi le censure sollevate in merito al principio di leale collaborazione, in particolare alla luce della natura bilaterale della differenziazione, nonché della previsione della partecipazione delle altre autonomie territoriali tramite modalità di coinvolgimento della Conferenza unificata e di quella Stato-Regioni<sup>84</sup>.

Nel quadro, infine, dei profili finanziari del regionalismo differenziato<sup>85</sup>, su cui si concentrano alcune delle principali perplessità per la soluzione indicata dalla decisione, la Corte ha modo innanzitutto di affermare la coerenza dei “trasferimenti a costo zero” con la *ratio* dell’art. 116 terzo comma: «l’autonomia differenziata deve essere funzionale a migliorare l’efficienza degli apparati pubblici, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a meglio rispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini, in attuazione del principio di sussidiarietà», e pertanto, «il trasferimento della funzione non dovrebbe aumentare la spesa pubblica ma dovrebbe o ridurla o mantenerla inalterata», con un particolare accento sulla “maggiore efficienza” dell’esercizio delle funzioni da parte delle regioni rispetto allo stato, in cui la “gestione efficiente” diviene parametro di valutazione della corretta allocazione di funzioni, in ossequio al principio di sussidiarietà. E dunque, «per garantire l’armonico inserimento del regionalismo asimmetrico nel sistema costituzionale», è necessario tenere conto nelle intese «del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari, anche alla luce del nuovo sistema di governance europea», giacché una cosa è il finanziamento dei Lep, per il quale «la legge prevede espressamente un possibile aumento dei costi, trattandosi di fissare uno standard omogeneo delle prestazioni in tutta Italia», altra è il finanziamento delle funzioni trasferite con la legge di differenziazione, per il quale «la legge si muove nella prospettiva dell’invarianza finanziaria» secondo il principio di efficienza.

A tale riguardo, la Corte ritiene di non potersi esimere dal rivolgere un monito al legislatore in merito al completamento ormai “improcrastinabile” del disegno del

---

<sup>83</sup> Cfr. cons. dir. 16.

<sup>84</sup> Cfr. cons. dir. 17.

<sup>85</sup> Cfr. cons. dir. 22.

federalismo fiscale, con riguardo in particolare alla fiscalizzazione dei trasferimenti statali che ancora residuano nelle materie regionali e l'istituzione del fondo perequativo, il quale costituisce un aspetto essenziale del modello di federalismo fiscale cooperativo e non può restare inattuato da parte di un ordinamento «che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato». Non solo dunque il sollecito “con forza” «a interrompere la prassi dei sistematici rinvii seguita fino a oggi», ma anche a superare il solo criterio della spesa storica come criterio di compartecipazione delle funzioni oggetto del trasferimento, in luogo del costo standard o altro analogo criterio basato sulla gestione efficiente. Alla luce di tale ricostruzione, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione relativa all'allineamento annuale delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese (art. 8 co.2), nonché, in relazione all'equilibrio di bilancio, di quella relativa al concorso delle regioni che hanno stipulato l'intesa agli obiettivi di finanza pubblica, nella parte in cui prevede la *facoltatività* del concorso delle regioni differenziate, anziché la *doverosità* su un piano di parità rispetto alle altre regioni. Non fondate sono invece le ulteriori questioni in merito alla clausola di invarianza finanziaria e al finanziamento dei Lep, e inammissibili quelle sui profili finanziari con riguardo al PNRR.

La mole del dispositivo (circa 50 punti) dà puntualmente conto dell'articolazione della decisione, che dal punto di vista testuale colpisce soprattutto, quasi integralmente, l'art. 3 della legge, relativo alla delega al Governo nella procedura di determinazione dei Lep, pur non potendosi trascurare le importanti – per quanto problematiche dal punto di vista della vincolatività – riserve di interpretazione contenute nel considerato in diritto, con riguardo all'intesa e al ruolo del Parlamento e alla distinzione fra materie Lep e non Lep.

Se la Corte salva dunque l'impianto normativo da quelle letture più radicali che prospettavano l'incompatibilità costituzionale dello stesso art. 116 co.3 Cost., riconduce parimenti le disposizioni scrutinate a una lettura sistemica che, volta a scongiurare gli esiti di un'eccessiva frammentazione, non può prescindere dal temperamento individuato nella forma di Stato italiana: la quale, richiamando ancora le parole del giudice delle leggi, è fondata sul riconoscimento, insieme al ruolo fondamentale delle regioni e alla possibilità che esse ottengano forme particolari di autonomia, dei principi dell'unità e indivisibilità della Repubblica, della solidarietà tra le regioni, dell'eguaglianza e garanzia dei diritti, dell'equilibrio di bilancio; nonché su una distribuzione delle funzioni legislative e amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo non riconducibile ad una logica di potere, quanto piuttosto strumento al servizio del bene comune della società, che trova nel principio di sussidiarietà il «modo migliore per realizzare i principi costituzionali», non «*ex parte principis*, bensì *ex parte populi*»<sup>86</sup>. In tale visione dunque l'autonomia differenziata «deve essere funzionale a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a meglio rispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini»<sup>87</sup>.

In breve, al cuore dell'intervento del giudice delle leggi sembrerebbero trovarsi per un verso il riequilibrio del ruolo del Governo, tanto rispetto alle Regioni quanto al Parlamento,

---

<sup>86</sup> Cfr. cons. dir. 4.1.

<sup>87</sup> Cfr. Cons. dir. 22.1.

e per altro verso la *ratio* e le modalità delle possibilità di differenziazione in sé, laddove la Corte ne riconosce la piena compatibilità costituzionale allorché intesa all'interno di una logica cooperativa, improntata alla sussidiarietà e al pluralismo, che si integra nel principio unitario della Repubblica<sup>88</sup>, e richiede la puntuale “giustificazione” delle esigenze di differenziazione delle singole regioni per le “specifiche funzioni”. Ferma restando la competenza della Corte stessa, come ribadito nella sentenza 192, a vagliare la costituzionalità delle singole leggi di differenziazione, qualora venissero censurate con ricorso in via principale da altre regioni o in via incidentale.

## 5. Osservazioni finali (non conclusive) sui prossimi sviluppi della differenziazione.

Rimane invero difficile valutare a prima battuta la funzionalità e applicabilità delle norme della legge dopo l'intervento caducatorio della Corte, che di fatto colpisce in misura considerevole (salvandone due soli commi) soprattutto l'art. 3, relativo alla delega al Governo per la determinazione dei Lep: un aspetto senza dubbio centrale ai fini del processo di differenziazione, da cui emerge la necessità di una diversa riconsiderazione dell'intervento parlamentare. Certo è che tale profilo, ovvero la perdurante possibilità di applicare la legge, al netto dell'eventuale intervento del legislatore per colmare i vuoti derivanti dalle questioni accolte, assume rilievo anche ai fini del prosieguo dell'iter referendario, cui avrebbe senz'altro posto termine una declaratoria di incostituzionalità dell'intera legge. Diverse sono infatti le incognite ancora in campo: un primo via libera è arrivato dalla Corte di Cassazione, cui spettava decidere sul trasferimento del quesito sull'abrogazione totale della legge al testo risultante dalla sentenza della Corte, o il suo superamento, in ragione del mutamento sostanziale dei principi ispiratori della disciplina complessiva preesistente e dei contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, se non anche dell'eventuale (seppur improbabile) rimodulazione dei quesiti sull'abrogazione parziale. L'ordinanza dell'Ufficio Centrale per il referendum con la quale è stata accertata la legittimità della richiesta di abrogazione totale della legge ha inteso che essa, pur dopo la pronuncia della Corte, debba aver corso, mentre opposta sorte ha determinato per la richiesta di abrogazione parziale<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> Articolato nella “triade popolo, nazione, Parlamento”, come evidenzia E. CHELI, *“Perché la Consulta ha sepolto l'autonomia”* in “La Stampa”, 11 dicembre 2024, per il quale la sentenza è di portata storica quanto ai principi generali che afferma, ma determina, pur avendo la Corte respinto la questione che investe la legge nel suo complesso, uno svuotamento dei punti essenziali della legge (e dunque la sua inapplicabilità), rimanendo questa «un guscio vuoto e inemendabile».

<sup>89</sup> Per un commento particolarmente critico dell'ordinanza del 12 dicembre 2024, v. S. CECCANTI, *L'ordinanza della Cassazione sul referendum autonomia e una nota critica*, sul sito personale (stefanoceccanti.it, 13 dicembre 2024), che ravvisa un'incongruità tra la legittimità del quesito referendario e quanto valutato nell'ordinanza, con particolare riguardo al mancato riconoscimento del mutamento dei principi ispiratori a fronte dell'acclarata incisività della sentenza 192, nonché della piena funzionalità della legge a fronte dell'ammissione dell'intervento del parlamento per colmarne i vuoti. Dubita pertanto che tali motivazioni possano risultare convincenti per la Corte costituzionale, tanto da superarne il giudizio di ammissibilità soprattutto con riguardo alla chiarezza del quesito. Per un primo momento di ricco confronto dottrinario a margine delle due sentenze, anche per alcuni primi spunti sulla questione della normativa di risulta e dell'applicabilità della legge (quale oggetto di valutazione per l'esito determinato dal referendum, non di ammissibilità

Rimangono pertanto da sciogliere quei profili già enucleati dalla dottrina in relazione al vaglio di ammissibilità della Consulta, in riferimento alle materie elencate all'art. 75 Cost. e alla nota giurisprudenza (sin dalla sentenza n. 16 del 1978) sui limiti impliciti: in particolare, non più tanto e non solo in considerazione o meno della legge Calderoli quale necessaria attuazione del disposto costituzionale (profilo che sembrerebbe già smentito dalla sentenza 192), o di collegato alla legge di bilancio, ma soprattutto con riferimento ai requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità del quesito referendario e alla *ratio* puntuale della disciplina sottoposta ad abrogazione, profili su cui l'effetto della sentenza 192 potrebbe risultare più incisivo<sup>90</sup>. Infine, qualora si arrivasse all'indizione del referendum, non poco peso assumerebbero il problema del raggiungimento del *quorum* di partecipazione e i voti espressi per l'abrogazione o meno della legge (con la conseguente sospensione, in caso di vittoria del sì, della possibilità per il Parlamento di intervenire nuovamente sulla legge entro la fine della legislatura).

Certo è che la portata politica del referendum (ancor più di quella giuridica, non potendo escludersi in caso di bocciatura della legge di tornare direttamente al disposto dell'art. 116 co. 3) potrebbe segnare l'eventuale via libera o la battuta d'arresto del percorso di differenziazione: giacché proprio l'autonomia differenziata in sé appare in maniera evidente come il vero oggetto sotteso all'iniziativa referendaria, potenzialmente aggravata anche dalla distribuzione territoriale dei risultati, qualora finisse per rispecchiare una spaccatura fra le posizioni delle regioni settentrionali e di quelle meridionali.

Al netto di tali possibili sviluppi futuri, rimane comunque l'interrogativo, che ci sembra in parte recepito anche dalla Corte, su fino a che punto – anche alla luce della incompleta attuazione delle previsioni del Titolo V e delle questioni legate al problema del finanziamento, impemiate sul federalismo fiscale – possa avere successo il percorso di differenziazione, in mancanza della piena esplicazione di quelle virtualità che anche per il legislatore della riforma del 2001 avrebbero dovuto consentire la concretizzazione di una maggiore autonomia nel quadro del dettato costituzionale<sup>91</sup>. Ciò anche in assenza di una adeguata istruttoria circa lo stato di avanzamento e di soddisfazione dei bisogni regionali e

---

previa in sé), nonché sul problema dell'interpretativa di rigetto indirizzata al legislatore, v. il dibattito “Autonomia differenziata: si riparte dal via?” nell'ambito dei “Lunch seminars di Giustizia costituzionale” del prof. Zanon, 19 dicembre 2024 (registrazione disponibile su [radiatoradiale.it](http://radiatoradiale.it)).

<sup>90</sup> Per alcune prime considerazioni offerte al dibattito pubblico, su posizioni contrapposte, se non per la comune cautela espressa rispetto alla difficoltà di una prognosi certa sulla decisione della Corte, v. U. ADAMO, *Ecco perché il referendum sull'Autonomia differenziata è ammissibile (ma fare previsioni resta un azzardo)*, in “LaCNews24.it”, 25 agosto 2024; G. GUZZETTA, *“Il referendum sull'autonomia rischia l'inammissibilità”*. *Parla Guzzetta*, in “ilfoglio.it”, 6 agosto 2024; a margine del comunicato stampa della Corte, *Il referendum contro la legge ora è superato?* Intervista a S. CECCANTI, in “Corriere della Sera”, 15 novembre 2024; G. DE MINICO, *Autonomia differenziata, la cura dimagrante della Corte non supera il referendum*, in “IlSole24Ore” 19 novembre 2024; nonché, a seguito dell'ordinanza della Cassazione, fra i numerosi commenti apparsi sui quotidiani in data 13 dicembre 2024, A. CELOTTO, *“Il percorso tortuoso della riforma. Aula, Corte e quoziente elettorale”*, in “La Stampa”; G. GUZZETTA *“Se il Parlamento corregge la legge i giudici possono stoppare le urne”*, in “Liberò”; C. MIRABELLI, *“La strada accidentata di una riforma svuotata”*, in “Il Quotidiano”.

<sup>91</sup> In tale prospettiva si possono richiamare le battute conclusive di R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 283: «D'altronde, già nel 2008, Roberto Bin, sottolineando l'inutilità dell'attivazione dell'art.116, c.3, prima di un'opera di più sistematica attuazione del Titolo V, lucidamente concludeva che “parlare del 116 significa non parlare del resto e incrinare il fronte delle Regioni; significa pretendere per pochi attraverso il regime ‘speciale’ ciò che andrebbe ottenuto da tutti (almeno come potenzialità) attraverso il regime ordinario”. Come non essere d'accordo con lui?».

statali (nonché degli enti locali) che sembra in parte riecheggiare il tema e metodo gianniniano della ricognizione delle funzioni da trasferire, su cui hanno peccato tanto l'opera di revisione del titolo V quanto i successivi progetti di modifica<sup>92</sup>: tanto più qualora si intenda procedere soprattutto a trasferimenti di funzioni amministrative, viene richiamata la possibilità di una “più seria attuazione dell'art. 118 Cost.”, e dunque sollecitato un attento ripensamento delle materie trasferibili per la valorizzazione della funzione legislativa tanto statale quanto regionale<sup>93</sup>.

Per molti studiosi, il percorso di attuazione della asimmetria può essere invero l'(ennesima) occasione per completare quel percorso del modello regionale ridisegnato dalla riforma del 1999-2001, che necessiterebbe però – secondo un dibattito come si è visto risalente – anche della riponderazione di altri elementi, quali la riforma del bicameralismo (ulteriormente aggravata dalla riduzione del numero dei parlamentari operata con la legge costituzionale n.1/2020)<sup>94</sup> e del sistema delle Conferenze, al fine di consentire una più strutturata partecipazione delle Regioni e delle autonomie territoriali ai procedimenti decisionali statali e alla elaborazione delle politiche pubbliche per il funzionamento del sistema complessivo, nonché un più chiaro riparto di competenze tra centro e periferia e l'effettiva responsabilità di chi assume le decisioni<sup>95</sup>.

Tale processo, tanto più in considerazione del “piano inclinato” su cui procederebbe, con difficile retromarcia, l'autonomia differenziata una volta avviata<sup>96</sup>, non può trascurare una avvertenza: ancor più alla luce dell'esperienza pandemica, si è avuta ulteriore dimostrazione della connessione esistente tra la funzione dello Stato nell'assicurare l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti e l'efficienza delle amministrazioni territoriali da cui dipende l'erogazione delle prestazioni, all'interno della dialettica di bilanciamento fra poteri che anche le autonomie territoriali svolgono, in aggiunta alla funzione di controllo parlamentare sul Governo. È dunque guardando a questo rinnovato

---

<sup>92</sup> Sulla opportunità di procedere a un riparto per funzioni, necessariamente di tipo interdisciplinare, v. alcuni accenni in S. STAIANO, *Sul regionalismo differenziato. Distorsioni concettuali, dinamiche partitiche, conseguenze della pandemia*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, cit. In senso favorevole a una istruttoria sulle singole materie di volta in volta coinvolte dalle regioni nel processo di differenziazione si era espressa anche la memoria della Banca d'Italia, presentata al Senato il 13 giugno 2023. Per alcune considerazioni sul fatto che l'ottica di riparto di funzioni sembrerebbe rispondere alla tendenza al riorientamento del ruolo delle regioni prevalentemente come “enti amministrativi”, v. R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, op. cit.

<sup>93</sup> G. TARLI-BARBIERI, «*Il passaggio dall'idea al fatto è sempre penoso*». *L'autonomia differenziata tra mito e realtà*, in *Diritti regionali*, 1/2024, pp. 100-101. Proprio la differenziazione in termini prettamente amministrativi potrebbe secondo alcune letture costituire l'esito più efficace e meno divisivo di tale percorso, fermo restando che è stato criticamente notato come «Non è chiaro se si tratta di un regionalismo differenziato o di un “centralismo diffuso”, dal momento che la devoluzione appare più amministrativa che legislativa», G.M. FLICK, *Le prospettive dell'autonomia differenziata: annotazioni critiche*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2024; così come è stato puntualizzato che asimmetria sarebbe da riferire ai poteri legislativi, differenziazione a quelli amministrativi, S. MANGIAMELI, *Editoriale. Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, cit.

<sup>94</sup> G. SOBRINO, *I raccordi Stato-Regioni e le possibili modifiche del bicameralismo conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in F. FABRIZZI, A. POGGI, G.M. SALERNO (a cura di) *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, cit., spec. p. 239.

<sup>95</sup> Cfr. C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, cit., p. 61. Per una breve raccolta di tali posizioni in dottrina A. SCIORTINO, *Regionalismo differenziato e DDL “Calderoli”: notazioni di merito e di metodo*, in *Diritti regionali*, 1/2024, p. 59 (nota 1).

<sup>96</sup> Propende pertanto per un'attuazione graduale e circoscritta della differenziazione, E. RINALDI, *Some reflections on the implementation of Article 116 (3) of the Italian Constitution. Law 86/2024 and limits to “differentiated regionalism”*, cit., p. 58.

richiamo all'efficienza, imprescindibilmente legata alla garanzia dei diritti, che è necessario ragionare del quadro dei rapporti tra Stato e Regioni<sup>97</sup>, in modo da evitare “asimmetrie disgregative”<sup>98</sup> che finirebbero per contrastare con quei principi che l'ordinamento italiano colloca alla base del rapporto fra unità e differenziazione e con quella stessa valorizzazione dei livelli -e funzioni- territoriali, organizzativi e finanziari adeguati, che rappresentano la intrinseca natura del progetto autonomista<sup>99</sup>, che trova ora dettagliatamente tracciato nella sentenza 192 dalla Corte il perimetro non derogabile dei principi attuativi di riferimento.

---

<sup>97</sup> R. BIN, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?* in *Le Regioni*, 3/2021.

<sup>98</sup> Per una riflessione attenta al tema delle asimmetrie in rapporto ai mutamenti della forma di Stato e della forma di governo negli stati composti, v. R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea* in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1/2020. V. anche S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, Editoriale, in *Federalismi.it*, 7/2023.

<sup>99</sup> V. anche C. BUZZACCHI, *Il regionalismo in cerca di identità*, in *Diario di diritto pubblico*, 24 luglio 2024, che sottolinea il ruolo chiave della differenziazione nella relazione con l'autonomismo e la partecipazione democratica, tanto che proprio l'espressione autonomia differenziata «restituisce la valenza del principio autonomistico. Principio che è volto a premiare la capacità delle distinte comunità territoriali di regolare in maniera indipendente le proprie tipicità, che costituiscono per l'appunto differenze in guisa di valore; di vero e proprio bene, che l'ordinamento intende preservare attraverso regimi giuridici a sé – in sintonia con l'interesse e l'unità nazionale, secondo la logica dell'art. 5 Cost. – che le istituzioni rappresentative di quelle collettività sono chiamate a definire».