



DIRITTI REGIONALI

Rivista di Diritto
delle autonomie territoriali

Collana diretta da Alessandro Morelli

1

GIUSEPPE DONATO

LE DIFFERENZIAZIONI POSSIBILI

**UNITÀ E AUTONOMIA
NELLA FORMA DI STATO**

Editoriale Scientifica Napoli

DIRITTI REGIONALI

Diritti regionali
Collana diretta da

A. MORELLI

Comitato Scientifico

Francesco Astone, Enzo Balboni, Raffaele Bifulco, Roberto Bin, Francesca Biondi,
Thomas Bombois, Camilla Buzzacchi, Andrea Cardone, Paolo Caretti,
Josep Maria Castellà Andreu, Marcello Cecchetti, Ginevra Cerrina Feroni,
Pietro Ciarlo, Pasquale Costanzo, Giovanni D'Alessandro, Antonio D'Aloia,
Andrea Deffenu, Michele Della Morte, Giovanni Di Cosimo, Roberto Di Maria,
Marco Dugato, Felice Giuffrè, Enrico Grosso, Tommaso Edoardo Frosini,
Giandomenico Falcon, Silvio Gambino, Eduardo Gianfrancesco, Nicola Lupo,
Franco Mastragostino, Luigi Melica, Luca Mezzetti, Andrea Morrone,
Giovanni Moschella, Roberto Nania, Silvia Niccolai, Ida Angela Nicotra,
Simone Pajno, Pier Luigi Petrillo, Barbara Pezzini, Cesare Pinelli, Andrea Piraino,
Giovanni Pitruzzella, Francesco Pizzetti, Filippo Pizzolato, Giovanni Poggeschi,
Anna Maria Poggi, Margherita Maria Ramajoli, Guido Rivosecchi, Roberto Romboli,
Antonio Ruggeri, Marco Ruotolo, Carmela Salazar, Giovanni Serges, Massimo Siclari,
Gaetano Silvestri, Vincenzo Tondi della Mura, Michele Trimarchi,
Luigi Ventura, Giuseppe Verde.

Comitato di direzione

Antonio Ignazio Arena, Stefano Aru, Francesca Bailo, Michele Belletti,
Cristina Bertolino, Giovanni Boggero, Maria Esmeralda Bucalo, Luca Buscema,
Giuseppe Campanelli, Alessandro Candido, Rossana Caridà, Corrado Caruso,
Luca Castelli, Ines Ciolli, Lucilla Conte, Paolo Costa, Entela Cukani,
Giacomo D'Amico, Sandro De Nardi, Caterina Drigo, Giacomo Gargano,
Maria Antonella Gliatta, Maria Pia Iadicicco, Antonio Iannuzzi, Andrea Lollo,
Antonietta Lupo, Patrizia Magarò, Maurizio Malo, Francesco Martinez,
Michele Massa, Anna Mastromarino, Cristina Napoli, Claudio Panzera,
Francesco Paterniti, Francesca Polacchini, Valentina Pupo, Sabrina Ragone,
Edoardo Raffiotta, Alberto Randazzo, Alessio Rauti, Eleonora Rinaldi,
Graziella Romeo, Laura Ronchetti, Simone Scagliarini, Giorgio Sobrino,
Diletta Tega, Michele Troisi, Anna Troisi, Lara Trucco, Fausto Vecchio,
Caterina Ventimiglia, Patrizia Vipiana.

GIUSEPPE DONATO

LE DIFFERENZIAZIONI POSSIBILI

UNITÀ E AUTONOMIA

NELLA FORMA DI STATO

EDITORIALE SCIENTIFICA

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-235-0544-1

L'innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione
è nell'ordinamento strutturale dello Stato, su basi di autonomia;
e può aver portata decisiva per la storia del Paese.

M. RUINI, Presidente della Commissione per la Costituzione
Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana
presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947

Il regionalismo italiano,
nel cui ambito deve inserirsi la differenziazione di cui all'art. 116,
terzo comma, Cost.,
non è un "regionalismo duale" in cui tra una regione e l'altra esistono delle
paratie stagne a dividerle.
Piuttosto, è un regionalismo cooperativo,
che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni
e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti
che su di essi si radicano.
A tale logica costituzionale
va ricondotta la differenziazione contemplata dall'art. 116,
terzo comma, Cost.,
che può essere non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della
coesione sociale,
ma uno strumento al servizio del bene comune della società
e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali.

Corte costituzionale
Sentenza n. 192/2024
Considerato in diritto, punto 4

INDICE

INTRODUZIONE

AZIONI E REAZIONI NELLE VICENDE DEL REGIONALISMO ITALIANO

11

CAPITOLO I

LA PROSPETTIVA DELLA COSTITUZIONE: DALLA NASCITA DEL REGIONALISMO ALL'ART. 116, CO. 3, COST.

1. Regioni e autonomie nel regno d'Italia	15
1.1. Il Risorgimento	15
1.2. Il primo dopoguerra	20
1.3. Il fascismo	21
2. La strada verso la Costituzione	23
2.1. L'elaborazione di Ambrosini	23
2.2. Il secondo dopoguerra	25
2.3. L'Assemblea Costituente	25
2.3.1. La Commissione per la Costituzione	25
2.3.2. Il <i>plenum</i> dell'Assemblea Costituente	29
3. Il regionalismo auspicato	31
4. Il regionalismo mancato	33
5. Il "regionalismo senza modello"	35
6. L'art. 116, co. 3, Cost.: verso un regionalismo competitivo?	37

CAPITOLO II

LE PROSPETTIVE DELLE REGIONI E DEL LEGISLATORE: I TENTATIVI DI ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA E LA L. N. 86/2024

1. Introduzione	43
2. La prima stagione delle Regioni: le iniziative <i>misurate</i>	45

3. La prima stagione del legislatore: il d.d.l. Lanzillotta	49
4. Il progetto di revisione costituzionale del 2016	52
5. La seconda stagione delle Regioni: le iniziative <i>massimaliste</i>	54
6. Gli “accordi preliminari” del 2018	57
7. Le bozze di intesa del 2019	61
8. La seconda stagione del legislatore: i d.d.l. Boccia e Gelmini	63
9. La terza stagione del legislatore: la legge 86/2024	66
9.1. L’oggetto e le finalità	68
9.2. La possibilità di adottare una legge-quadro	68
9.3. L’iniziativa del procedimento di differenziazione	69
9.4. Il negoziato	69
9.5. L’individuazione delle materie	70
9.6. I LEP	71
9.7. Approvazione, modifica e cessazione di efficacia delle intese	72
9.8. Prime (parziali) conclusioni	73

CAPITOLO III

LA PROSPETTIVA DELLA CORTE COSTITUZIONALE: LE SENTENZE N. 192/2024 E N. 10/2025

1. Introduzione	75
2. Il giudizio davanti alla Corte costituzionale	78
2.1. La possibilità di adottare una legge-quadro	78
2.2. L’impatto sull’ordinamento regionale e l’ammissibilità degli interventi delle Regioni terze	80
2.3. L’ammissibilità dei ricorsi	82
2.4. L’applicabilità della legge quadro alle Regioni a statuto speciale	83
3. Un inquadramento teorico-generale	85
3.1. Dalla <i>monade</i> ...	86
3.2. ...al principio di sussidiarietà	89
4. La fase preliminare	91
4.1. L’istruttoria approfondita	92
4.2. Il giudizio di adeguatezza	94
4.3. L’iniziativa del procedimento di differenziazione	96
4.4. Il negoziato	97
4.5. L’individuazione delle materie	99
4.6. I LEP	102
4.6.1. La determinazione dei LEP	104

4.6.2. L'aggiornamento dei LEP	106
4.6.3. Le materie e le funzioni "no-LEP"	106
4.6.4. Il finanziamento dei LEP	107
4.7. Il finanziamento della differenziazione	109
4.8. L'intesa	114
4.8.1. L'intesa preliminare	114
4.8.2. L'intesa definitiva	115
5. La fase costitutiva	116
5.1. Il disegno di legge rinforzata	116
5.2. L'approvazione del Parlamento	118
6. La fase esecutiva	121
6.1. L'intesa e le fonti del diritto	121
6.2. Il monitoraggio	123
6.3. La modifica, la cessazione e il rinnovo dell'intesa	126
6.4. L'impugnazione della legge rinforzata	128
7. Il mancato <i>referendum</i> abrogativo sulla legge n. 86/2024	130

CONCLUSIONI

1. La differenziazione è possibile	133
2. Le differenziazioni possibili	134
3. Unità e autonomia nella forma di Stato	137

<i>Bibliografia</i>	141
---------------------	-----

INTRODUZIONE

AZIONI E REAZIONI NELLE VICENDE DEL REGIONALISMO ITALIANO

Nel 1860, il Ministro Minghetti avanzò la prima proposta di un assetto istituzionale di stampo regionalista come soluzione all'avvertita inadeguatezza di un sistema fortemente centripeto; una *reazione* alla precisa *azione* di accentramento portata avanti fino ad allora dalla monarchia sabauda.

Nel secondo dopoguerra, venuta meno la concentrazione dei poteri del regime fascista, buona parte delle forze politiche finì col concordare, pur con diverse sfumature, sull'adozione di una nuova organizzazione territoriale dello Stato.

Da ultimo, la mancata, tardiva e, poi, insufficiente realizzazione del disegno delle autonomie regionali inserito in Costituzione è sfociata in una corsa al federalismo, sancita da una revisione costituzionale mal elaborata e approvata frettolosamente.

Le vicende del regionalismo italiano – così sinteticamente raffigurate – sembrano rette dalla terza legge del moto di Newton, secondo la quale a ogni azione corrisponde una reazione uguale e contraria.

Questo andamento è determinato, in buona misura, dalla originaria assenza di un chiaro disegno di regionalismo in Costituzione, che ha spinto la dottrina a definire il Titolo V come una “pagina bianca” (Paladin), o a parlare di un regionalismo senza modello (Luciani) o, ancora, di Regioni senza regionalismo (Pastori).

La suddetta suggestione ha trovato ulteriori riscontri all'indomani della revisione costituzionale del 2001, se si guarda alle iniziative di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., in tema di c.d. regionalismo differenziato.

E così, al tentativo di revisione costituzionale del 2006, che intendeva abrogare il terzo comma dell'art. 116, ha fatto seguito una serie di iniziative regionali che rivendicavano ampi spazi di autonomia (e di risorse economiche).

Superata la fase di accentramento dettata dalla crisi economica globale, il tema dell'autonomia differenziata si è riaffacciato con maggiore vigore, fino ad assumere le fattezze pseudo-secessionistiche del (mancato) referendum sull'indipendenza del Veneto.

Dopo le ulteriori misure di accentramento imposte dalla pandemia, si è avuta l'approvazione di una compiuta legge-quadro sulla differenziazione; infine, dopo la sentenza n. 192/2024, con cui la Corte costituzionale ha profondamente rivisto le regole del gioco, si sono registrate quattro accordi preliminari all'intesa *ex art.* 116, co. 3, Cost.

Seguendo il tracciato del rapporto fra azione e reazione, la presente ricerca intende ricostruire criticamente le dinamiche che hanno portato all'affermazione del principio di autonomia regionale entro la forma di Stato italiana e, in seno ad esse, la progressiva emersione delle istanze di differenziazione. A tale scopo, il lavoro si svilupperà lungo tre prospettive, distinte ma evidentemente connesse.

La prima è la *prospettiva della Costituzione*.

L'indagine prenderà le mosse dalle prime elaborazioni politiche e dottrinali sul regionalismo per inquadrare correttamente la questione, fin dalle sue origini, entro la cornice della forma di Stato: difatti, ai fautori dell'istituzione di questo ente, che valorizzavano le potenzialità di una migliore gestione della cosa pubblica e di un diffuso rafforzamento del principio democratico, si contrapponevano quanti, sottolineando l'artificialità e l'estraneità della regione al contesto socioculturale, adducevano rischi di disgregazione dell'unità statale. L'analisi dei lavori della Commissione Forti, prima, e dell'Assemblea Costituente, poi, consentiranno di delineare l'impianto del modello di regionalismo adottato dalla Costituzione – o, in vero, di un *regionalismo senza modello* – e il contesto in cui è stata inserita la clausola di differenziazione di cui all'art. 116, co. 3, Cost.

La seconda è data dalle *prospettive delle Regioni e del legislatore*.

Dal 2003 in avanti si sono alternati tentativi di attuazione del regionalismo differenziato in sede *politica*, ad opera delle Regioni interessate, e in sede *legislativa*, per mano di diversi Governi. Le proposte delle Regioni spaziavano da richieste circoscritte, misurate e motivate, ad ampie rivendicazioni su tutte le materie *trasferibili*, anche in assenza di un adeguato supporto istruttorio. Parimenti, il legislatore ha cercato di intervenire sia attraverso due revisioni costituzionali, che non sono

state approvate dagli elettori, sia con due disegni di legge governativi, che non hanno trovato spazio nel dibattito parlamentare. La valutazione di questo ventaglio di iniziative consentirà di mettere a fuoco le possibili interpretazioni del regionalismo differenziato e di definire il contesto in cui si è inserita la legge n. 86/2024, che intende *attuare* il dettato costituzionale.

La terza è la *prospettiva della Corte costituzionale*.

La sentenza n. 192/2024 – e, a suo completamento, la sentenza n. 10/2025 – ha chiuso il cerchio sui diversi tentativi di interpretazione e di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. e ha risposto ai numerosi interrogativi sollevati sulla legge n. 86/2024, proponendo una via d'uscita a questa perenne oscillazione del regionalismo italiano, che trova nella solidarietà (interterritoriale) il suo principio ispiratore.

Il percorso di ricerca muoverà dalla definizione del principio autonomistico, passando dall'affermazione delle richieste di differenziazione, fino a giungere, nelle conclusioni, alle modalità di una possibile implementazione, *rectius*, delle *possibili implementazioni* del regionalismo differenziato nella forma di Stato.

CAPITOLO I

LA PROSPETTIVA DELLA COSTITUZIONE: DALLA NASCITA DEL REGIONALISMO ALL'ART. 116, CO. 3, COST.

SOMMARIO: 1. Regioni e autonomie nel regno d'Italia. – 1.1. Il Risorgimento. – 1.2. Il primo dopoguerra. – 1.3. Il fascismo. – 2. La strada verso la Costituzione. – 2.1. L'elaborazione di Ambrosini. – 2.2. Il secondo dopoguerra. – 2.3. L'Assemblea Costituente. – 2.3.1. La Commissione per la Costituzione. – 2.3.2. Il *plenum* dell'Assemblea Costituente. – 3. Il regionalismo auspicato. – 4. Il regionalismo mancato. – 5. Il “regionalismo senza modello”. – 6. L'art. 116, co. 3, Cost.: verso un regionalismo competitivo?

1. Regioni e autonomie nel regno d'Italia

1.1. Il Risorgimento

L'idea di regionalismo accolta in Costituzione affonda le sue radici in alcune concezioni politiche di epoca risorgimentale¹.

¹ Le fonti di riferimento sono copiose e variegate. *Ex multis*, cfr.: COMMISSIONE PER LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE - SOTTOCOMMISSIONE PER IL «PROBLEMA DELLA REGIONE», *Relazione sul problema della regione*, in MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. II, Roma 1946, 171 ss.; G. AMBROSINI, *Relazione sulle autonomie regionali*, in ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, in www.camera.it; G. MIELE, *La regione*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. II, Firenze 1950, 225 ss.; E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nello Stato unitario*, in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla regione*, Bologna 1973, 43 ss.; R. ROMEO, *I problemi del decentramento in Italia a metà del secolo XIX*, *ivi*, 75 ss.; S. STAIANO, *Art. 5*, Roma 2017, 17 ss.; L. CASTELLI, *Il modello regionale italiano e la prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/2023, 461 ss.; P. SANTINELLO, *Le colonne d'Ercole dell'autonomia differenziata. La Corte costituzionale interpreta l'art. 116, comma 3, Cost. in modo conforme ai principi supremi*, in *Le Regioni*, 1/2025, 13 ss.

Nel dibattito sulla risoluzione del problema dello Stato italiano si collocavano, da un lato, i fautori del federalismo, che riscontravano in quel modello, già sperimentato fruttuosamente negli Stati Uniti e in Svizzera², il punto di equilibrio fra l'unità e la varietà propria della tradizione comunale dell'Italia³, e, dall'altro lato, i sostenitori dello Stato unitario, tra cui spiccava Mazzini⁴.

Questi identificava nella Nazione e nel Comune i due elementi *naturali* di un popolo: l'una, che esprime il profilo dell'*autorità*, è chiamata a tutelare la tradizione e ad assicurare il progresso; per adempiere a questo dovere, però, necessita dell'altro, manifestazione della *libertà* che si regge sull'iniziativa dei cittadini; donde scaturisce una precisa «condanna del *concentramento* amministrativo che torrebbe, costringendo, coscienza, merito e demerito dei loro atti ai cittadini».

Fra gli elementi *artificiali*, idonei a facilitare i rapporti e a proteggere il Comune dalla Nazione, dovrebbe collocarsi una terza, e ultima, unità politico-amministrativa: «la Regione, zona intermedia indispensabile tra la Nazione e il Comune, additata dai caratteri territoriali secondari, dai dialetti, e dal predominio delle attitudini agricole, industriali o marittime».

Il quadro normativo vigente rispecchiava, invece, l'impostazione della Costituzione francese del 1791, frutto della rivoluzione e ispirata ad un'ideologia liberale che aveva fatto «*tabula rasa* delle numerose nucleazioni sociali preesistenti e lasciato in vita solo gli ordinamenti di carattere territoriale, consentendo loro di gestire gli affari locali in conformità alle prescrizioni della legge statale»⁵.

² Si rinvia a C. CATTANEO, N. BOBBIO, *Stati uniti d'Italia. Scritti sul federalismo democratico*, Roma 2010.

³ V. GIOBERTI, *Il primato morale e civile degli italiani*, Losanna 1845, tomo I, *passim*.

⁴ G. MAZZINI, *Dell'unità italiana*, in *Scritti politici editi e inediti*, Imola 1907, vol. II, 333 ss.

⁵ Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova 1976, 822. Gli artt. 8 e 9, titolo II, della suddetta Costituzione disponevano:

Art. 8 «I cittadini francesi, considerati sotto il rapporto delle relazioni locali, che nascono dal loro riunirsi nelle città e in alcuni distretti del territorio delle campagne, formano i comuni. Il potere legislativo potrà fissare l'estensione della circoscrizione di ogni comune».

E, così, l'art. 74 dello Statuto Albertino si limitava a prevedere che «le istituzioni comunali e provinciali, e la circoscrizione dei comuni e delle provincie» fossero regolate dalla legge, senza assicurare alcuna tutela agli enti locali⁶. Sulla falsariga dello Statuto, la c.d. legge Rattazzi sull'amministrazione locale⁷ aveva esteso alle province lombarde annesses l'ordinamento comunale e provinciale preesistente nello Stato sabaudo, perseguendo esplicitamente un disegno di accentramento politico⁸ e, al contempo, ignorando il contesto istituzionale dei territori interessati; nel Lombardo-Veneto si applicava, infatti, un modello di amministrazione austriaca che dava spazio a una differenziazione fra classi di comuni⁹.

L'insoddisfazione per l'assetto raggiunto spinse il nuovo gabinetto Cavour a proporre significative modifiche¹⁰.

Su iniziativa del Ministro dell'interno Farini, venne istituita, presso il Consiglio di Stato, una Commissione legislativa sul riordinamento amministrativo del Regno¹¹. Innanzi alla Commissione egli propugnava la creazione di una circoscrizione politica intermedia fra provincia e

Art. 9 «I cittadini che compongono ciascun comune hanno il diritto di eleggere a tempo, secondo le forme determinate dalla legge, quelli tra di loro che, con il titolo di ufficiali municipali, sono incaricati di amministrare gli affari particolari del comune. Potranno essere delegate agli ufficiali municipali alcune funzioni relative all'interesse generale dello Stato».

⁶ Cfr. F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino 1909, 593 ss.

⁷ Legge 23 ottobre 1859; cfr. G. SAREDO, *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, vol. I, Torino 1901; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari 2002, 108; E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino 2004, 95 ss.

⁸ Come si evidenzia, in più punti, dalla lettura di U. RATTAZZI, *Relazione sul nuovo ordinamento comunale e provinciale fatta a S.M. dal Ministro dell'Interno il 23 ottobre 1859*, in *Collezione celerifera delle leggi*, Torino 1859, 151 ss.

⁹ Cfr. R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna 2024, 77.

¹⁰ E. ARTOM, *L'antico disegno delle regioni Cavour-Farini-Minghetti*, in *Nuova Antologia*, 1922, 42; C. MORTATI, *op. cit.*, 888; P.G. GRASSO, *Proposte di autonomia regionale agli inizi dell'unità d'Italia*, in *Il Politico*, 2/1994, 233 ss.; R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino 2006, 133; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2025, 3.

¹¹ Con legge 24 giugno 1860.

Stato da individuare nelle «naturali regioni della geografia e della vita storica dell'Italia», evidenziando che se questi «centri di forze morali [...] fossero oppress[i] per pedanteria di sistema potrebbero riscuotersi e risollevarsi in modo pericoloso ma che, legittimamente soddisfatt[i], possono mirabilmente concorrere alla forza e allo splendore della Nazione»¹².

Minghetti, divenuto Ministro dell'interno nel corso dei lavori, parimenti sosteneva l'opportunità di istituire un consorzio permanente di province, guidato da un governatore di nomina regia che esercitasse attribuzioni di sua titolarità o specificamente delegate. Tale soluzione avrebbe potuto avere, in vero, un carattere anche solo temporaneo: «quando l'esercizio delle pubbliche funzioni sarà divenuto un abito generale dei cittadini, potrà allora la provincia sola compendiare in sé molti degli uffici che il governo deporrebbe ora nelle mani del governatore e dell'amministrazione regionale; e la regione stessa scomparirà»; nondimeno, se quest'ultima avesse risposto «all'indole ed alle inclinazioni italiane», allora avrebbe potuto «mettere salde radici, e, perfezionandosi, divenire istituzione perenne»¹³.

Le due relazioni sembrano effettivamente esprimere, seppur in forma embrionale, alcuni degli elementi che tuttora contrassegnano il sistema autonomistico. Farini si dimostrava consapevole delle esigenze delle autonomie che, se soffocate dalla stretta centralistica, possono divenire foriere di disgregazione, e che, invece, se correttamente incanalate, possono migliorare l'esercizio delle funzioni pubbliche sotto il profilo dell'efficienza. Minghetti, anche per vincere alcune resistenze alla transizione verso il modello auspicato, disegnava le Regioni come un mezzo per far avvicinare i cittadini alla cosa pubblica, rimettendo la loro permanenza alla capacità di attecchire nel *comune sentire* del popolo¹⁴.

¹² L.C. FARINI, *Nota*, 13 agosto 1860, in C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano 1964, 281.

¹³ M. MINGHETTI, *Nota*, 28 novembre 1860, in C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano 1964, 293.

¹⁴ Il «problema culturale» del regionalismo è stato affrontato da R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia. Le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento 2018; e, di frequente, da A. RUGGERI, del quale cfr., da ultimo,

I lavori della commissione confluirono in quattro progetti di legge, deliberati dal Governo Cavour, rispettivamente su: la ripartizione del regno e le autorità governative; l'amministrazione comunale e provinciale; i consorzi; l'amministrazione regionale.

La configurazione organizzativa prospettata si collocava in posizione mediana fra la «centralità francese» e la «indipendenza amministrativa» degli Stati Uniti o della Svizzera, che avrebbe messo a repentaglio l'unità politica e civile¹⁵. La prima proposta modellava un decentramento burocratico nel quale, oltre a comuni, circondari e province, la regione era qualificata come «un ente governativo», con un governatore posto a suo capo. Con il quarto progetto, poi, si voleva realizzare un decentramento istituzionale, in forza del quale le Regioni, dotate di personalità giuridica, avrebbero esercitato diverse attribuzioni previste per legge¹⁶ e finanche una potestà regolamentare¹⁷.

A dispetto di un'accoglienza inizialmente favorevole, le iniziative non sopravvissero alla morte di Cavour, e furono respinte sotto il timore di uno «scompartimento che per avventura paresse rendere immagine delle antiche circoscrizioni politiche, felicemente superate. Codesta immagine, agli occhi di molti, sarebbe come un culto al passato, che presuppone o l'idea di una unione federale, o men ferma la fe-

L'autonomia regionale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione, in Diritti regionali, 1/2024, spec. 178 ss.

¹⁵ Cfr. le *Relazioni introduttive e disegni di legge concernenti l'organizzazione del Regno, presentati dal Ministro dell'interno Minghetti (13 marzo 1861)*, disponibili su dircost.unito.it.

¹⁶ Art. 1 del progetto:

«Tutte le provincie che compongono una regione costituiscono fra loro un consorzio obbligatorio per le spese relative:

1) Agli istituti d'istruzione superiore, agli archivi storici, alle accademie di belle arti;

2) Ai lavori pubblici per fiumi, torrenti, ponti, argini e strade.

Quando tali spese non sono poste dalla legge a carico dei comuni, delle provincie, dei consorzi o dello Stato».

¹⁷ Art. 10 del progetto: «La Commissione», che veniva eletta dai Consigli provinciali nel loro seno, «ha facoltà di far regolamenti per il prosciugamento e la bonificazione dei terreni, per le colture irrigue, e per gli esercizi della caccia e della pesca, osservando però le prescrizioni delle leggi dello Stato».

de nell'Unità»¹⁸. Sulle ragioni addotte in merito alla necessità di riorganizzare lo Stato prevalse, quindi, la preoccupazione che il decentramento potesse alimentare «velleità di restaurazione delle dinastie spossate»¹⁹.

La chiusura definitiva della questione fu segnata dalla legge 20 marzo 1865, n. 2248, che realizzò l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia sotto il segno, ancora una volta, di un accentramento di ispirazione napoleonica²⁰.

1.2. *Il primo dopoguerra*

La questione regionalista si riaffacciò nel dibattito politico-istituzionale del primo dopoguerra e segnatamente nel programma del Partito Popolare di Sturzo.

Fin dal momento fondativo, segnato dall'«Appello ai liberi e forti»²¹, tale gruppo politico suffragò le ragioni di libertà e autonomia degli enti pubblici locali e il riconoscimento delle funzioni proprie del Comune, della Provincia e della Regione, «in relazione alle tradizioni della nazione e alle necessità di sviluppo della vita locale»²².

Dopo una prima proposta di legge sulle «Camere regionali di agricoltura»²³, i profili del regionalismo furono ulteriormente sviluppati in occasione del III Congresso nazionale del PPI, con una relazione dello stesso Sturzo²⁴.

¹⁸ Così la relazione dell'on. Tecchio, in *Camera dei deputati*, Leg. VIII, Sess. 1861, n. 10 A, 6.

¹⁹ C. MORTATI, *op. cit.*, 888. In termini analoghi si era espresso M. RUINI, *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, 13, parlando dello «spettro dei vecchi Stati».

²⁰ Per quanto qui di interesse, rileva l'allegato «A», contenente la legge comunale e provinciale. Cfr. anche A. MARESCA, *Il regionalismo in Italia. Una mancata attuazione?*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Seminario di Trento. 18-19 settembre 2020*, Napoli 2021, 234 ss.

²¹ Pubblicato il 18 gennaio 1919.

²² Così al capo VI del programma, allegato all'appello.

²³ Presentata in Parlamento il 6 febbraio 1920.

²⁴ Relazione del 23 ottobre 1921, disponibile sul sito *istitutodegasperi-emilia-romagna.it*.

Lo scenario sociopolitico che si era consolidato dopo sessant'anni di unità nazionale forniva un'adeguata rassicurazione al timore che «una costruzione amministrativa e rappresentativa della regione [potesse] avere caratteri o ripercussioni anti nazionali». La Regione non avrebbe dato forma a una struttura posticcia, meramente burocratica, poiché era già connaturata alla tradizione italiana per ragioni linguistiche, storiche, culturali: «una realtà esistente e vivente nell'unità nazionale e nella compagine statale».

Nell'idea dei popolari, la Regione doveva essere un ente: *elettivo-rappresentativo*, scelto a suffragio universale maschile e femminile, esponente di tutti gli interessi ascrivibili al suo territorio; *autonomo-autarchico*, che, sulla base delle previsioni di legge, fosse capace di governare in autonomia e non come un ente statale che esercita solo poteri delegati; *amministrativo-legislativo*, dotato di potestà legislativa e regolamentare. Più sfumata, invece, era la posizione sui profili finanziari, atteso che a una finanza *autonoma*, col rischio di degenerazione in una finanza *anarchica*, Sturzo preferiva l'ipotesi di una finanza locale *coordinata*.

Dal decentramento amministrativo e dall'affermazione dell'autonomia locale sarebbero dipesi, da ultimo, il progresso economico e morale della nazione, perché essi avrebbero determinato uno «sviluppo degli ingegni, delle personalità, delle energie libere locali, quali oggi non si può avere, perché la vita è centralizzata, burocratizzata».

Il modello delineato da Sturzo, troppo ottimista in merito al radicamento delle Regioni nel tessuto sociale, riusciva comunque a delineare i principali punti di interesse della costruzione del regionalismo e, sebbene non abbia trovato immediato riscontro in sede istituzionale, ha rappresentato un influente punto di riferimento per l'elaborazione della Costituzione.

1.3. *Il fascismo*

Le aspirazioni regionalistiche rimasero delle semplici *velleità* innanzi all'affermazione del regime fascista²⁵. Una delle sue prime preoc-

²⁵ Per una completa ricostruzione cfr. COMMISSIONE PER LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE - SOTTOCOMMISSIONE «AMMINISTRAZIONE LOCALE», *La legi-*

cupazioni fu quella di imbrigliare le autonomie locali e specialmente i Comuni, che «costituivano uno degli ultimi baluardi delle opposizioni, sospinte sempre più ai margini della vita politica della nazione»²⁶.

Il governo fascista attuò un disegno di accentramento amministrativo progressivo: dapprima, attraverso la trasformazione del Comune di Roma in un governatorio, i cui vertici erano di nomina regia²⁷; a seguire, sradicando la pluralità e l'elettività degli organi comunali e concentrando i poteri municipali nelle mani del podestà, anch'esso designato dall'alto in forza di alcune delle cc.dd. leggi fascistissime²⁸.

Orbene, gli interventi legislativi in commento consentono di mettere ulteriormente a fuoco due prerogative del sistema autonomistico, così importanti da dover essere soppresse per riuscire a realizzare un disegno autoritario-totalitario²⁹: il profilo democratico, partecipativo, e di esercizio dell'autogoverno dei cittadini, per un verso; e di argine e frazionamento del potere, in senso *verticale*, per l'altro.

La migliore riprova è fornita proprio dalla relazione della Commissione della Camera sul d.d.l. per la conversione del R.D.L. 3 settembre 1926, n. 1910: «il nuovo spirito della nazione ha già imposto di sgombrare i grossi centri dalle vecchie situazioni elettive e di regolare la vita amministrativa attraverso commissari che sommino in una sola responsabilità le responsabilità diluite dei defunti consigli provinciali [...] le amministrazioni andranno avanti più spedite ed anche in questo cam-

slazione sull'amministrazione locale durante il regime fascista, in MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. II, Roma 1946, 382 ss.

²⁶ A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino 1965, 82. Del resto, come evidenziato da E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova 2024, 19, dopo le elezioni del 1920 si erano diffuse le amministrazioni locali di ispirazione socialista.

²⁷ Il governatorio era retto, nella sua prima configurazione, da un governatore e da due vicegovernatori; cfr. R.D.L. 28 ottobre 1925, n. 1949.

²⁸ La riforma si rivolse, in un primo momento, ai Comuni entro i 5.000 abitanti (l. 4 febbraio 1926, n. 237), e, quindi, a tutti i Comuni del regno (R.D.L. 3 settembre 1926, n. 1910).

²⁹ Ciò, ancora una volta, «a riprova che ogni regressione autoritaria passa per la depressione delle autonomie territoriali»: S. STAIANO, *op. cit.*, 41.

po il Fascismo avrà raggiunto una delle mete più efficaci per l'avvenire della Nazione: l'unità di comando»³⁰.

Il testo unico adottato con R.D. del 3 marzo 1934, n. 383 confermava l'accentramento delle nomine, rafforzava i poteri del prefetto e consolidava questo impianto degli «enti territoriali non più autonomi (od “autarchici” come li si definiva nella letteratura dell'epoca), ma piuttosto “enti ausiliari dello Stato”»³¹.

2. La strada verso la Costituzione

2.1. L'elaborazione di Ambrosini

L'assetto centripeto dello Stato liberale – nella sua veste di monarchia costituzionale, prima, e di regime autoritario, poi – aveva confinato il regionalismo negli spazi delle proposte di legge, dei programmi politici o, tutt'al più, della speculazione dottrinale.

Risale al 1933, infatti, l'elaborazione di Ambrosini su «un tipo intermedio di stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale»³², sulla quale si innestarono i successivi sviluppi istituzionali³³.

La prima connotazione di questa forma di Stato si evince dal raffronto *in negativo* coi modelli più diffusi: le Regioni non avrebbero avuto «la posizione e la dignità» di uno Stato membro nel federalismo,

³⁰ Atti Parlamentari della Camera, XXVII leg., sessione 1924-1929, *Disegni di legge e relazioni*, vol. XX, n. 1118 A.

³¹ E. CARLONI, F. CORTESE, *op. cit.*, 20; cfr. anche R. DI MARIA, C. NAPOLI, A. PERTICI, *Diritto delle autonomie locali*, Torino 2022, 5; F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, E. D'ORLANDO, *Diritto degli enti locali*, Milano 2022, 26.

³² G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, 1933, 93 ss., ripubblicato in *Antologia di Diritto pubblico*, 1/2024, 5 ss. *Ivi*, a commento, T. CERRUTI, *Lo Stato regionale di Gaspare Ambrosini: considerazioni di merito e di metodo*, 13 ss.; C. TUBERTINI, *Qualche riflessione sugli sviluppi del nostro regionalismo, a partire dal modello regionale di Gaspare Ambrosini*, 43 ss.; M. CAVINO, *Modelli federali di governo nel quadro costituzionale dello Stato regionale*, 77 ss.

³³ Cfr. N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna 1998.

ma avrebbero goduto di «poteri più estesi e di natura diversa» delle analoghe collettività territoriali degli Stati unitari.

Il parametro *positivo* di riferimento era dato dalla Costituzione della Repubblica spagnola del 1931, ove la scelta del regionalismo – similmente a quanto avvenuto negli Stati Uniti con il federalismo³⁴ – non era stata il frutto di «esigenze o velleità teoriche», ma la risposta a «necessità d'indole essenzialmente pratiche»³⁵.

Ora, davanti a questa conformazione non si può più parlare di *meo decentramento*, che implica poteri delegati e, di conseguenza, revocabili anche con legge ordinaria, bensì di *autonomia*³⁶, la quale comporta un'attribuzione, di rango costituzionale, di poteri propri: «questo concetto dell'autonomia risponde alle esigenze attuali di differenziazione e si riattacca al significato storico dell'istituto»³⁷.

L'autonomia di cui discute Ambrosini è compiutamente *politica*, e consta di «diritti intangibili, quali il diritto all'esistenza e il diritto al mantenimento e rispetto della propria competenza esclusiva». Questa posizione, nel suo complesso, colloca la Regione in una posizione subordinata ma non del tutto soggiogata al potere centrale, innanzi al quale può eccepire la tutela delle sue attribuzioni.

³⁴ A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *The Federalist Papers*, New York 1788.

³⁵ G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio*, cit., 94. In particolare, dovute alla necessità di un punto di incontro fra le richieste della Catalogna e il resto della Spagna. Nella dottrina spagnola, cfr. N. ALCALÁ-ZAMORA, *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Madrid 1981, 84 ss.; A. TORRES DEL MORAL, *Constitucionalismo histórico español*, Madrid 1991; C.A. CHERNICHERO DÍAZ, *Constitución española de 1931: la articulación de las Regiones Autónomas en el Estado*, in M. CARRASCO DURÁN (a cura di), *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Navarra 2006, vol. 2, 4511 ss.; E. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *El problema regional en la II República: los controles estatales sobre las regiones autónomas en la Constitución de 1931 y los acontecimientos de 6 de octubre de 1934*, in *Revista De Las Cortes Generales*, 3/2008, 257 ss.; L.F. PALACIOS, *La originalidad del regionalismo castellano y leonés en 1931 y 1932. ¿Un proyecto genuino o la necesidad de asumir un mal menor?*, in *Studia historica*, 33, 2015, 273 ss.; A.I. DUEÑAS CASTRILLO, *La influencia entre España e Italia en sus ordenamientos regionales: perspectiva histórica y actuales sistemas institucionales de las Regiones y Comunidades Autónomas*, in *Revista general de derecho público comparado*, 1/2022.

³⁶ Sul concetto di autonomia, successivamente, v. S. ROMANO, *Autonomia*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano 1947.

³⁷ G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio*, cit., 96.

2.2. *Il secondo dopoguerra*

Gli studi sul tema furono ripresi nella fase che precedette l'insediamento dell'Assemblea Costituente³⁸.

Dapprima venne istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la "Commissione per la riforma dell'amministrazione", al cui interno venne individuata una Sottocommissione per il "problema della regione", presieduta da Jemolo³⁹; i suoi componenti furono assorbiti, quindi, dalla "Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato", c.d. Commissione Forti⁴⁰, anch'essa suddivisa in sotto-commissioni⁴¹.

La prima commissione produsse un'ampia relazione, che ricostruisce lo sviluppo storico, politico e legislativo del regionalismo; la seconda, nella sottocommissione "autonomie locali", svolse, invece, lavoro di inchiesta, somministrando un articolato questionario in larga scala⁴².

2.3. *L'Assemblea Costituente*

2.3.1. *La Commissione per la Costituzione*

In seno all'Assemblea Costituente fu designata una Commissione per la Costituzione, c.d. Commissione dei settantacinque, con il compito di elaborare il progetto della Carta costituzionale; la materia re-

³⁸ Cfr. E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica, dalla costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente*, Bologna 1979.

³⁹ Cfr. DPCM 11 ottobre 1944.

⁴⁰ Istituita ai sensi dell'art. 2 d.lgs. 31 luglio 1945, n. 435 e insediata il 21 novembre del medesimo anno presso il Ministero per la Costituente.

⁴¹ In particolare: 1) Problemi costituzionali; 2) Organizzazione dello Stato; 3) Autonomie locali; 4) Enti pubblici non territoriali.

⁴² Le relazioni dell'una e dell'altra, per l'evidente contiguità dei temi, sono state pubblicate insieme in: MINISTERO PER LA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. II, *Autonomie locali, Problema della regione, Amministrazione locale*, Roma 1946. Cfr. anche G. MIELE, *op. cit.*, 230 s.

gionale venne affidata alla seconda delle tre sottocommissioni istituite, competente sulla “organizzazione dello Stato”⁴³.

Il relatore Ambrosini chiarì con grande lucidità i termini della questione: l'adozione di un sistema regionalistico non intendeva ostacolare né ignorare i fini generali e unitari che lo Stato avrebbe dovuto perseguire; anzi, rappresentava «un mezzo al fine», con un «compito precipuo di valorizzazione delle forze locali nel quadro e nell'interesse dello Stato in generale»⁴⁴. Le possibili configurazioni del sistema erano, in buona sostanza, quattro: modello federale (o confederale); decentramento burocratico o gerarchico; decentramento istituzionale-autarchico; autonomia regionale. Sul federalismo gravavano ancora i timori di disgregazione dell'unità politica dello Stato; di qui la sua mancata considerazione; le altre ipotesi rappresentavano, invece, in un crescendo di autonomia, delle adeguate soluzioni ai mali dell'accentramento piemontese che avevano attanagliato lo Stato liberale⁴⁵.

Nell'idea del relatore, il modello disegnato avrebbe potuto rispondere alle esigenze che stavano emergendo nelle nascenti Regioni speciali, le quali, «per ragioni storiche e per speciali condizioni attuali, hanno bisogno e richiedono di essere investite di più ampi poteri autonomi». Il riconoscimento di un differente margine di autonomia, a seconda delle diverse necessità, «porterebbe a riorganizzare lo Stato in maniera differenziata e tale da costringere ad abbandonare quel tipo strutturale uniforme» sino a quel momento in vigore; «la situazione è tale che non appare possibile il mantenimento di un criterio uniforme»⁴⁶.

⁴³ Il dibattito sulle autonomie regionali si svolse fra il 27 luglio e il 1° agosto 1946; cfr. E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano 1967, 295 ss. U. DE SIERVO, *Le regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in *Le Regioni*, 5/1993, 1253 ss.

⁴⁴ G. AMBROSINI, *Relazione*, cit., 142.

⁴⁵ Aggiunge S. STAIANO, *op. cit.*, 14: «nella relazione Ambrosini, il riferimento alla “piemontesizzazione” seguita al loro fallimento è assai rilevante, perché evocava, pur senza metterlo a fuoco, il nesso strettissimo tra sorti del regionalismo e questione meridionale; nesso emerso ampiamente nel dibattito costituyente». Di recente, cfr. S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli 2020.

⁴⁶ G. AMBROSINI, *Relazione*, cit., 145.

La proposta presentata da Ambrosini ipotizzava, in vero, un modello *potenzialmente* differenziato in favore di tutte le Regioni: «Nel quadro dell'unità politica dello Stato, le Regioni sono costituite in enti autonomi dotati di diritti propri secondo i principi fissati negli articoli seguenti, salvo l'attribuzione di una condizione giuridica diversa da farsi con legge di natura costituzionale a talune Regioni in vista della loro situazione particolare»⁴⁷.

Per equilibrare l'ipotesi di un regionalismo potenzialmente asimmetrico, che vagamente ricordava il modello spagnolo del 1931, la proposta prescriveva due limiti. Il primo, enunciato nel medesimo articolo, era dato dal principio di unità *dentro* il quale l'autonomia si sarebbe dovuta sviluppare; il secondo, racchiuso all'art. 17⁴⁸, atteneva al vincolo di solidarietà, orizzontale e infraregionale, a presidio del quale veniva istituita una "Camera di compensazione" presso la Presidenza del Consiglio, composta da un rappresentante per Regione e «dotata di un proprio fondo [con il quale integrare] la finanza delle Regioni deficitarie secondo le norme che saranno stabilite da una legge speciale».

All'esito della discussione, la Sottocommissione approvò l'ordine del giorno Piccioni, che identificava le quattro fondamentali caratteristiche dell'ente regione nell'autarchia, nell'autonomia legislativa, nella rappresentatività e nell'autonomia finanziaria. Al contempo, veniva affidata ad una sezione interna, un Comitato di redazione per l'autonomia regionale⁴⁹, la formulazione di un progetto di ordinamento regionale, che tenesse conto anche delle particolari situazioni esistenti (in Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige)⁵⁰.

Partendo dall'iniziale testo di Ambrosini, il Comitato di redazione elaborò una proposta di compromesso fra le varie posizioni emerse,

⁴⁷ Così all'art. 2. La proposta è stata pubblicata per intero da U. DE SIERVO, *op. cit.*, 1261 ss. In una variante dell'art. 2 le Regioni venivano definite come «persone giuridiche dotate di autonomia politica».

⁴⁸ Poi mantenuto nella proposta del Comitato dei dieci all'art. 16.

⁴⁹ Il c.d. Comitato dei dieci.

⁵⁰ ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Seduta del 1° agosto 1946*, in *comenascelacostituzione.it*, a cura di E. LAMARQUE; i successivi richiami ai lavori della Costituente, riportati in formula più breve, faranno riferimento alla medesima fonte. Cfr. anche R. BIFULCO, *op. cit.*, 134.

che oscillavano dalla mera autarchia a «una concezione molta spinta del regionalismo»⁵¹. È opportuno sottolineare, in particolare, l'evoluzione dell'art. 2 della proposta⁵².

Sotto il profilo generale, i Costituenti intendevano sia ampliare il *quantum* di autonomia, che nella nuova formulazione ricomprendeva «propri poteri e funzioni»⁵³, sia rafforzare i principi ispiratori del testo, affiancando l'*indivisibilità* all'unità.

La clausola che Ambrosini aveva lasciato aperta in merito a una condizione giuridica diversa da quella ivi prevista veniva sostituita, invece, dall'elencazione delle (allora) quattro regioni cui erano attribuite «forme e condizioni particolari di autonomia con Statuti speciali da approvarsi con leggi di valore costituzionale». La specialità, puntuale e già attuale – per la Sicilia, ad esempio⁵⁴ – prendeva il posto della differenziazione, diffusa ed eventuale.

Orbene, la formazione delle Regioni speciali venne recepita dalla Costituente come un «fatto compiuto»⁵⁵, una «acquisizione proveniente dalla transizione, che quasi nessuno ritenne di poter mettere in discussione»⁵⁶; ed è ragionevole ritenere che la forte richiesta di autonomia, avanzata «raggiungendo talvolta forme estreme», abbia favorito la convergenza sull'istituzione dell'ente regione⁵⁷.

Nondimeno, la scelta di limitare i profili di asimmetria del sistema alla specialità non fu unanime. Sebbene la maggioranza del Comitato dei dieci ritenne più opportuna l'indicazione tassativa, per «evitare che altre Regioni potessero poi avanzare eguali pretese»⁵⁸, taluni, fra cui Einaudi, manifestarono il dubbio che con questa scelta «si potesse

⁵¹ *Seduta del 13 novembre 1946*. T. MARTINES, *La parabola delle regioni*, in AA.VV., *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, Palermo, 1993, 505 ss., ora in ID., *Opere*, tomo III, Milano 2000, 1022, parla di «sincero fervore autonomistico».

⁵² Pubblicata in U. DE SIERVO, *op. cit.*, 1271.

⁵³ E non più «diritti propri», secondo la prima proposta.

⁵⁴ G. TARLI BARBIERI, *Il regionalismo prima della Costituzione repubblicana: la sofferta genesi dello Statuto siciliano*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna 1998, 207 ss.

⁵⁵ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 1997, 8.

⁵⁶ S. STAIANO, *op. cit.*, 15.

⁵⁷ G. MIELE, *op. cit.*, 229.

⁵⁸ *Seduta del 13 novembre 1946*. Cfr. E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna 2012, 117.

precludere ad altre Regioni, che potessero venire a trovarsi in condizione diverse dalle altre, la possibilità di chiedere ed ottenere una forma speciale di autonomia»⁵⁹, mentre altri, come Mortati, esplicitamente ritenevano che si dovesse «dare anche ad altre Regioni, oltre quelle indicate nell'articolo 2, la possibilità di domandare uno speciale trattamento»⁶⁰.

La questione fu riaperta da Bozzi, al momento della votazione, con un emendamento che prevedeva la differenziazione *su richiesta* delle Regioni interessate⁶¹. Codacci Pisanelli, richiamando le conclusioni del Comitato dei dieci, sottolineava che «se la concessione di una speciale forma di autonomia si è dovuta fare [alle quattro regioni] in un momento critico della nostra storia nazionale, è bene per l'avvenire garantirsi da altre simili concessioni»; gli faceva eco Zuccarini, che avvertiva sul rischio di cadere «in quel particolarismo che si voleva evitare»; da ultimo, Mannironi evidenziava che neppure Ambrosini volle insistere sulla formulazione originaria – aperta a una differenziazione diffusa – di cui all'art. 2.

La seconda sottocommissione approvò, quindi, «il principio che si debba fare un'elencazione tassativa delle Regioni a cui si dovranno concedere con Statuti speciali condizioni particolari di autonomia»⁶².

2.3.2. *Il plenum dell'Assemblea Costituente*

Nel *plenum* dell'Assemblea Costituente, il Presidente della Commissione dei 75, Ruini, illustrò con grande trasporto l'assetto regionalista inserito nel progetto di Costituzione, qualificandolo come

⁵⁹ *Seduta del 14 novembre 1946.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ «Con legge costituzionale possono essere attribuiti alla Sicilia, alla Sardegna, alla Valle d'Aosta e al Trentino-Alto Adige e alle altre Regioni che ne facciano richiesta, condizioni diverse di autonomia» in *Seduta del 15 novembre 1946.*

⁶² Il testo definitivo inserito nel Progetto di Costituzione recitava, all'art. 108:

«Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principî fissati nella Costituzione.

Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia con statuti speciali adottati mediante leggi costituzionali».

«l'innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione», idonea ad assumere «portata decisiva per la storia del Paese»⁶³. Il tipo di autonomia configurata, forte dell'elaborazione dottrinale di Ambrosini, eccedeva quella meramente amministrativa – finalizzata soltanto a «portare il governo alla porta degli amministrati» – e poneva «gli amministratori nel governo di sé medesimi».

Ruini non taceva, in ogni caso, le difficoltà pratiche dell'implementazione, specie sull'autonomia finanziaria, che non avrebbe potuto fare a meno d'un riparto delle imposte che implicasse un «contributo di solidarietà delle Regioni provviste di maggiori mezzi a quelle che con le proprie risorse non sarebbero [state] in grado di adempiere i loro servizi essenziali».

I principi, quindi, erano ben delineati: il regionalismo avrebbe potuto «ridestare le forze locali ed attingere da esse rinnovata energia»; a questo scopo, e con le suddette garanzie, sarebbe entrato nell'ordinamento unitario e accentrato finora conosciuto in Italia.

La discussione sul Titolo V si svolse dal 27 maggio al 22 luglio del 1947, sovrapponendosi, quindi, a quella crisi di governo⁶⁴ che segnò la rottura del governo di unità nazionale⁶⁵.

In questo frangente, il tema della differenziazione fu affrontato principalmente in relazione all'opportunità, o meno, di istituire le regioni speciali.

L'ordinamento regionale doveva tener conto delle specifiche condizioni locali, e quindi, secondo Bordon, non poteva essere congegnato in maniera uniforme, ma doveva differire per quelle «regioni che rappresenta[va]no peculiari etniche linguistiche geografiche inconfon-

⁶³ M. RUINI, *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, 13 s.

⁶⁴ Discussa in assemblea fra il 9 e il 21 giugno.

⁶⁵ La vicenda è ricostruita con attenzione da E. ROTELLI, *op. cit.*, 314 ss., il quale evidenzia come questa tempistica influì sulla discussione e, con ogni probabilità, anche sul testo approvato, che si manifesta in più parti come il frutto di un elaborato compromesso. G. SILVESTRI, *Lo squilibrio originario (e persistente) del regionalismo italiano*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, Napoli 2023, 283 a tal proposito sottolinea «l'ostilità iniziale di una sinistra intrisa di giacobinismo e pertanto timorosa della formazione di tante 'Vandee', nell'ipotesi, ritenuta a quel tempo realistica, di una sua vittoria nelle prime elezioni politiche del dopoguerra».

dibili»⁶⁶; sulla stessa scia, Grieco riteneva che «un regime regionale egualitario sarebbe [stato] un errore», poiché avrebbe negato i motivi che avevano consigliato di individuare le regioni speciali⁶⁷.

Le conclusioni del dibattito furono tirate, ancora una volta, da Ambrosini, che circoscrisse i profili dell'asimmetria entro i confini della specialità⁶⁸.

Egli evidenziò che alcune «situazioni prestabilite dal punto di vista giuridico o dal punto di vista di fatto e politico» – relative alle quattro regioni speciali sino a quel momento definite – avevano consigliato alla seconda sottocommissione di non adottare una struttura regionale *uniforme* e di preferirne, invece, una *differenziata*. Tale scelta non rappresentava un *monstrum* giuridico, anzi, dava soddisfazione alla varietà delle situazioni e degli interessi emersi con un istituto elastico e adattabile a quelle necessità.

Così, nella votazione del 27 giugno 1947, l'Assemblea approvò l'art. 108 nella medesima formulazione inserita nel Progetto di Costituzione⁶⁹.

3. *Il regionalismo auspicato*

L'approdo della Costituente al regionalismo, com'è noto, rappresenta una soluzione compromissoria fra chi sosteneva un compiuto disegno autonomista e chi voleva arrestarsi a un mero decentramento amministrativo⁷⁰. Il punto di caduta definitivo, in favore di un'autonomia *politica* delle regioni, fu individuato nella attribuzione di una potestà legislativa *concorrente*, più ampia di quella *integrativa* prospet-

⁶⁶ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 31 maggio 1947*.

⁶⁷ *Seduta del 7 giugno 1947*.

⁶⁸ *Seduta antimeridiana del 10 giugno 1947*.

⁶⁹ Salva l'aggiunta del Friuli-Venezia Giulia fra le Regioni a statuto speciale.

⁷⁰ T. MARTINES, *op. cit.*, 1022; L. CASTELLI, *op. cit.*, 3/2023, 476. Da ultimo, sulla natura compromissoria della Costituzione italiana, v. M. OLIVETTI, *Oltre l'egemonia: le Costituzioni di compromesso e la Costituzione italiana del 1947 come Costituzione di compromesso*, in *federalismi.it*, 31/2025, 92 ss. e bibliografia *ivi* richiamata.

tata a sinistra, ma inferiore a quella *piena* sostenuta al centro per tutte le Regioni e riservata, alla fine, solo a quelle speciali⁷¹.

Ancora una volta – come si riscontra, in realtà, in diversi passaggi della Costituzione – la spinta più forte alla coesione delle forze politiche veniva dalla comune volontà di segnare una netta contrapposizione all'operato del fascismo, che, nel caso di specie, si era manifestato nelle forme di un rigido accentramento statale⁷²: «il ruolo primario assegnato alle Regioni fu, dunque, di massima, un ruolo *frenante*»⁷³, di argine ai possibili eccessi di potere. Del resto, l'idea delle autonomie locali come espressione di una separazione *verticale* dei poteri era ben radicata nel pensiero costituzionalistico: già Tocqueville aveva individuato nell'assenza di accentramento amministrativo uno dei motivi che ostacolavano l'onnipotenza della maggioranza negli Stati Uniti⁷⁴.

Attorno al suddetto nucleo concettuale si identifica, quindi, il primo obiettivo che i Costituenti intendevano perseguire istituendo un sistema autonomistico ascrivibile, almeno per certi versi, a un modello *garantista*.

La formazione di un livello territoriale maggiore della provincia, con una più ampia visione d'insieme e un'articolata struttura organizzativa vicina ai cittadini, avrebbe dovuto incrementare, poi, l'efficienza della gestione della cosa pubblica: questo era il secondo obiettivo⁷⁵, che già aveva mosso le istanze di Farini e Minghetti nel periodo liberale.

Infine, a guisa di cerniera fra i primi due, la nascita delle Regioni avrebbe dovuto rafforzare il tessuto democratico-rappresentativo e il

⁷¹ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *op. cit.*, 5.

⁷² C. MORTATI, *op. cit.*, 888.

⁷³ V. CRISAFULLI, *Vicende della questione regionale*, in *Le Regioni*, 4/1982, 497.

⁷⁴ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, a cura di G. Candeloro, Milano 2017, 267 ss. Concordi C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 83; G. SILVESTRI, *op. cit.*, 283; C. TUBERTINI, *op. cit.*, 49; *contra*, almeno in parte, R. BIFULCO, *op. cit.*, 136; A. MORRONE, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in *Nuove autonomie*, 1/2024 numero speciale, 199.

⁷⁵ E. CHELI, *op. cit.*, 120; C. TUBERTINI, *op. cit.*, 50.

profilo di partecipazione dei cittadini, educandoli all'auto-governo e al contributo attivo della comunità nella gestione del potere pubblico⁷⁶.

Nell'auspicio dei Costituenti, le differenti dosi di autonomia (e di decentramento) innestate nell'organizzazione dello Stato avrebbero contribuito a creare un nuovo modo di atteggiarsi del rapporto fra autorità e libertà a beneficio della seconda, che sarebbe riuscita ad esprimersi in plurimi livelli di governo e in diversi gruppi sociali. L'autonomia, secondo una felice formulazione, è diventata «espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello stato» e ha segnato «la trasformazione dello stato di diritto accentrato in stato sociale delle autonomie»⁷⁷.

4. *Il regionalismo mancato*

Frazionamento del potere, gestione efficiente della Repubblica, educazione all'auto-governo: i tre principali obiettivi fissati dai Costituenti sono stati disattesi nello sviluppo dell'assetto regionalista.

La separazione di competenze su cui si fondava l'originaria impostazione garantista del Titolo V avrebbe dovuto assicurare il consolidamento di un sistema appena nato, consentendo sia alla Regione che allo Stato di prendere le misure delle proprie competenze. Questo profilo è stato ostacolato, invece, fin dall'entrata in vigore della Costituzione attraverso quello che Calamandrei definì «ostruzionismo di maggioranza»⁷⁸, che ha impedito di portare a compimento alcune fra le più rilevanti innovazioni del testo costituzionale, fra cui, per l'appunto, le Regioni.

⁷⁶ G. PASTORI, *Regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 2/1980, 205; A. BARDUSCO, *Lo stato regionale italiano*, Milano 1980, 212; V. CRISAFULLI, *op. cit.*, 497 s.; A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano 1983; S. STAIANO, *op. cit.*, 69; G. RIVOSCECHI, *Art. 5*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna 2018, 42.

⁷⁷ G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Bologna 1975, 286; v. anche M. BERTOLISSI, *Art. 5*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990.

⁷⁸ P. CALAMANDREI, *L'ostruzionismo di maggioranza*, in *Il Ponte*, 3/1953, 274 ss.

La messa in moto delle Regioni a statuto ordinario – avvenuta in un periodo di grande vivacità sociale, politica e culturale del Paese – non è stata accompagnata, però, dall'adozione di adeguati strumenti che consentissero l'effettivo ingresso delle autonomie nell'esercizio del potere legislativo ed esecutivo nell'ambito di un disegno di sviluppo organico e coerente⁷⁹.

La difficoltà di conseguire i primi due obiettivi è stata attentamente inquadrata dalla dottrina, che ha ravvisato il passaggio da un «regionalismo senza regioni», fino al 1970, a delle «regioni senza regionalismo», di lì in avanti⁸⁰.

Da ultimo, la creazione delle Regioni non è riuscita neppure a rinsaldare il profilo democratico-rappresentativo attraverso un miglior coinvolgimento della popolazione residente; ciò, per un duplice ordine di ragioni.

La prima causa va identificata in un difetto genetico di configurazione dell'ente: la sua artificiosità.

Nel modello spagnolo del 1931 – cui i Costituenti si erano, in qualche misura, ispirati⁸¹ – la formazione delle Regioni era subordinata all'iniziativa delle Province interessate che, soddisfacendo i requisiti previsti, ne facessero richiesta; si configurava, quindi, come un regionalismo «a domanda»⁸², «volontario, eventuale e aperto»⁸³.

Nell'Assemblea Costituente italiana, invece, le Regioni furono individuate come sistema organizzativo da adottare, dall'alto, per tutto il

⁷⁹ Le cause, note e già esaminate dalla dottrina, spaziano dalla mancata normazione di principio dello Stato al c.d. ritaglio delle materie, al loro mancato trasferimento. Per i necessari approfondimenti, che esulano dalla presente indagine, cfr., *ex multis*, M. CAMMELLI, *Cent'anni di regionalismo e dieci di regioni*, in *Il Mulino*, 2/1980, 160; V. CRISAFULLI, *op. cit.*, 501 ss.; A. D'ATENA, *Regione (in generale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano 1988, 334 ss.

⁸⁰ G. PASTORI, *op. cit.*, 204 ss.

⁸¹ A. D'ATENA, *A proposito della «clausola di asimmetria» (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 315 riscontra, accanto al modello spagnolo, un'ulteriore fonte di ispirazione nel «federalismo mitteleuropeo (soprattutto weimariano)». Dello stesso A. v., da ultimo, la raccolta di scritti *Le regioni nella transizione infinita: studi*, Torino 2025.

⁸² L. CASTELLI, *op. cit.*, 464.

⁸³ G. GARDINI, *Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, in *Diritto pubblico*, 2/2023, 453.

territorio della Repubblica. V'è, però, di più: l'avvicinarsi della chiusura dei lavori – e, in vero, il rischio che il fragile accordo sul punto potesse venir meno davanti a istanze campaniliste – suggerì ai Costituenti di individuare in maniera asettica, e poco ponderata, i confini delle Regioni e di adottare i compartimenti statistici che Pietro Maestri aveva disegnato nel 1864, a ben altro fine⁸⁴. L'Assemblea ripose le sue speranze nel fatto che la Regione avrebbe acquisito una sua legittimazione agli occhi dei cittadini attraverso il suo operato nel tessuto sociale⁸⁵.

Da questo primo fallimento – a sua volta dovuto, almeno in parte, al mancato raggiungimento dei primi due obiettivi – scaturisce la seconda ragione, che si riscontra nell'incapacità di formare una classe politica e di dar vita a formazioni partitiche propriamente regionali. La mancanza di una spinta dal basso trova conferma, *a contrario*, nel fatto che i pochi casi di partiti regionali esistenti traggono origine da una forte connotazione culturale: ad esempio, il fattore linguistico, che ispira l'azione del Sudtiroler Volkspartei (in Trentino-Alto Adige), dell'Union Valdôtaine (in Valle d'Aosta) e della Slovenska Skupnost (in Friuli-Venezia Giulia). A ciò si aggiunge, poi, un fattore esogeno, dato dalla struttura rigidamente centralizzata dei partiti, che non ha consentito lo sviluppo di un'adeguata autonomia interna a livello locale e che spesso ha utilizzato le cariche nelle istituzioni regionali come mero strumento di gestione del potere centrale⁸⁶.

5. Il “regionalismo senza modello”

La genesi compromissoria, e a tratti estemporanea, dell'assetto autonomistico, e la sua problematica attuazione hanno fatto convergere

⁸⁴ G. MIELE, *op. cit.*, 236; C. MORTATI, *op. cit.*, 891 s.; V. CRISAFULLI, *op. cit.*, 496; A.A. BARBERA, *Il 'peccato originale' delle regioni*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, Napoli 2023, 58.

⁸⁵ Come pure aveva ipotizzato Minghetti nel 1860.

⁸⁶ Sulla questione si soffermano diffusamente T. MARTINES, *op. cit.*, 1022; e S. STAIANO, *op. cit.*, specie sull'evoluzione che si è registrata dopo le revisioni costituzionali del 1999-2001; ma v. anche A. D'ATENA, *Regione (in generale)*, cit., 331.

la dottrina verso una conclusione: quello italiano è un «regionalismo senza modello»⁸⁷.

L'impostazione separatista non è stata portata a compimento e ha ceduto il passo a una configurazione della Regione «come ente di amministrazione indiretta dello Stato» nel quadro «di un neocentralismo»⁸⁸.

All'avvertita insufficienza di questo regime ha fatto seguito, come reazione, una crescente attenzione verso un'idea di regionalismo cooperativo: mentre il primo modello rispecchiava un'organizzazione regionale propria dello Stato liberale (autonomia delle Regioni *dallo* Stato), il secondo rispondeva alle diverse esigenze – per l'appunto, di collaborazione fra i livelli di governo – tipiche dello Stato sociale (autonomia delle Regioni *nello* Stato)⁸⁹.

Il progressivo affermarsi del regionalismo cooperativo, dovuto principalmente all'operato della Corte costituzionale⁹⁰, non ha dato vita a una «successione di modelli» quanto a «una integrazione di elementi riconducibili a modelli diversi»⁹¹. Difatti, l'architettura costituzionale non presentava, e tuttora non presenta, quegli elementi necessari allo svolgimento di un'attività condivisa fra due soggetti che do-

⁸⁷ M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5/1994, 1317, che aggiunge: «quella povertà culturale che in altri campi è stata rimproverata ai costituenti con qualche eccesso era dunque, sul terreno specifico del regionalismo, una amara realtà»; da ultimo, ID., *Il non modello costituzionale di regionalismo*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023, 89 ss. Cfr. anche F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 2/1995, 255 ss.

⁸⁸ T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA.VV., *Una riforma per le autonomie*, Milano 1986, 45 ss., ora in ID., *Opere*, tomo III, Milano 2000, 915; v. anche S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma 2008.

⁸⁹ T. MARTINES, *op. ult. cit.*, 917; M. LUCIANI, *op. cit.*, 1319; O. CHessa, *Autonomia negativa, autonomia positiva e regionalismo differenziato: come uscire dalla crisi del principio autonomistico*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU, S. PAJNO, G. RIVOSCECHI, G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi*, Napoli 2018, 176 ss.

⁹⁰ Cfr. G. BELFIORE, *Le alterne vicende della leale collaborazione intersoggettiva nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano 2012, vol. II, 361 ss.

⁹¹ A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 116.

vrebbero operare in posizione *tendenzialmente* paritetica: una Camera delle Regioni, *in primis*⁹², o un'altra sede istituzionale con guarentigie costituzionali, in alternativa, *rectius*, in addizione⁹³.

A ciò si aggiunga, infine, che la revisione costituzionale del Titolo V del 2001 non solo non ha dato supporto a questo sviluppo con gli interventi necessari, ma, al contrario, ha ulteriormente contaminato il “non-modello” della Costituzione, innestando un elemento che meglio si ascrive a un modello di regionalismo *competitivo*: la clausola di potenziale differenziazione di cui all'art. 116, co. 3, Cost.

6. L'art. 116, co. 3, Cost.: verso un regionalismo competitivo?

L'idea di un regime differenziato di autonomia era già stata prefigurata nella prima proposta di Ambrosini, che guardava al modello spagnolo della *tabla de quesos*⁹⁴; all'esito del dibattito in Costituente, però, le uniche forme di asimmetria ammesse in Costituzione – più per ragioni di ordine pratico e politico, che per elucubrazioni teoriche e giuridiche – furono quelle delle Regioni speciali.

La questione si ripropose nel dibattito sul federalismo degli anni '90, che portò all'adozione delle leggi Bassanini e interessò anche i profili organizzativi dello Stato.

⁹² Acutamente osservava Mortati, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana del 18 settembre 1947*, che: «la riforma regionale non sarebbe infatti completa, essa anzi sarebbe, a mio avviso, frustrata nei motivi e negli intendimenti che ne hanno informato l'istituzione, sarebbe deviata dalle finalità politiche che l'hanno promossa, se non trovasse il suo svolgimento e la sua più propria applicazione nell'ordinamento del Parlamento, nel dar vita ad una forma specifica di rappresentanza politica».

⁹³ Sull'attuale sistema delle Conferenze ci si soffermerà, in particolare, nelle conclusioni.

⁹⁴ M. IACOMETTI, *La Spagna*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari 2014, tomo I, 212; A. D'ATENA, *Note finali sull'attuazione della clausola di asimmetria*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Milano 2020, 332 ss.; G. GARDINI, *Stato regionale e differenziazione territoriale: le esperienze straniere*, in *Nuove Autonomie*, 1/2024 numero speciale, 254 ss. Ulteriori spunti in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano 2004.

La commissione bicamerale presieduta da D'Alema⁹⁵ – dopo alterne vicende nel corso dei lavori preparatori⁹⁶ – presentò un testo sul regionalismo differenziato del seguente tenore: «Con leggi costituzionali possono essere disciplinate forme e condizioni particolari di autonomia anche per le altre Regioni»⁹⁷.

Nelle parole del relatore, tale progetto⁹⁸ era «fondamentale per il riconoscimento della natura federale del nuovo ordinamento» e rappresentava «una possibilità costituzionalmente rilevante per le Regioni che ritenessero la nuova ripartizione delle materie riservate allo Stato insufficiente rispetto alle proprie prospettive di sviluppo»⁹⁹. La proposta della bicamerale «avrebbe concettualmente avvicinato la posizione delle Regioni ordinarie a quella delle Regioni ad autonomia differenziata, riducendo gli elementi distintivi prevalentemente a profili di quantità anziché di qualità, stante l'assimilazione della fonte attributiva di autonomia, in entrambi i casi la legge costituzionale»¹⁰⁰.

⁹⁵ P. COSTANZO, G.F. FERRARI, G.G. FLORIDIA, R. ROMBOLI, S. SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Padova 1998; G. AZZARITI, M. VOLPI (a cura di), *La riforma interrotta*, Perugia 1999; A. PIZZORUSSO, *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali: prime osservazioni*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano 1999, vol. II, 1345 ss.; D. GALLIANI, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2003, 235; C. FUSARO, *Per una storia delle riforme costituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2015, spec. 477 ss.; M. CIRIELLO, *Le riforme costituzionali dopo la riduzione del numero dei parlamentari*, in *Nomos*, 2/2021, spec. 15 ss.

⁹⁶ Su cui, D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, Torino 2019, 26 ss.

⁹⁷ Art. 57, co. 4, del testo approvato.

⁹⁸ Il quale era stato stralciato nel testo base del giugno 1997; cfr. l'art. 58.

⁹⁹ COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Progetto di legge costituzionale di revisione della parte seconda della Costituzione, Relazione sulla forma di Stato del senatore Francesco D'Onofrio* (A.C. 3931-A), 4 novembre 1997, 22. Cfr. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato. La politica delle differenze, la welfare society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale per il T.A.A.*, Giuffrè, Milano 2000, 32 ss.

¹⁰⁰ D. GIROTTI, *op. cit.*, 28 s.

L'iter di approvazione, com'è noto, non proseguì; nondimeno, rimase un'impronta del progetto sulla futura l. cost. 3/2001¹⁰¹: il disegno di legge costituzionale n. 5830¹⁰², presentato dal Presidente del Consiglio D'Alema e dal Ministro per le riforme istituzionali Amato, riprendeva, in effetti, lo spunto sulla differenziazione, ma se ne discostava in merito agli strumenti di realizzazione¹⁰³.

La proposta richiedeva un'iniziativa della Regione a Statuto ordinario per conseguire – nel rispetto degli artt. 117, 118 e 119, secondo la nuova formulazione – le medesime «forme e condizioni particolari di autonomia» di cui al precedente progetto. La differenza sostanziale si riscontrava nella fonte dell'attribuzione: non più una legge costituzionale, sancita *dall'alto*, ma una legge ordinaria a procedimento aggravato, che postulava la previa intesa, *dal basso*, con la Regione, l'approvazione a maggioranza assoluta e un *referendum* confermativo dei cittadini elettori della Regione stessa.

La proposta non suscitò particolare attenzione nella discussione in seno alla Commissione Affari Costituzionali; parimenti, nella relazione di accompagnamento al testo esitato in sede referente¹⁰⁴, i due relatori

¹⁰¹ D. GIROTTO, *op. cit.*, 23, parla, a tal proposito, di lavori «pre-preparatori». Cfr. anche F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra unità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, *Le Regioni*, 4/2003, 599 ss.; L. GORI, *L'autonomia regionale differenziata a partire dai lavori preparatori della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2023, in part. 72 ss. Per un'attenta lettura della riforma v. anche S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna 2022, 87 ss.

¹⁰² Presentato il 18 marzo 1999 e poi confluito, insieme a numerose altre proposte, nell'A.C. n. 4462, sul quale si svilupparono i lavori.

¹⁰³ Art. 19, co. 2-3, del d.d.l. costituzionale, che emendava l'art. 131. All'elencazione delle Regioni (co. 1) seguiva:

«Forme e condizioni particolari di autonomia possono essere stabilite anche per le Regioni a Statuto ordinario, con legge approvata su iniziativa della Regione interessata, nel rispetto delle disposizioni degli articoli 117, 118 e 119.

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

¹⁰⁴ Rispetto al d.d.l. del Governo, l'art. 15 della proposta escludeva dal novero della differenziazione le materie di cui all'art. 117, co. II, e teneva fermi i principi del

di maggioranza (Cerulli Irelli e Soda) si limitarono a evidenziare che il nuovo art. 131 riguardava «la concessione ad altre Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia»¹⁰⁵.

In vero, neppure nel dibattito in Assemblea fu prestata particolare attenzione alla novella costituzionale¹⁰⁶. A detta del relatore Cerulli Irelli, il nuovo strumento si rivolgeva a quelle regioni che fossero «in grado di presentare adeguati progetti in qualche modo negoziandoli con il potere centrale», dando vita a «vere e proprie forme pattizie»; in altre parole, era destinato alle «regioni ordinarie più avanzate nel processo di realizzazione dell'autonomia» o che presentassero «maggiori capacità di governo»¹⁰⁷.

Era stata avanzata qualche perplessità, poi, sul rapporto fra autonomie speciali e differenziate, in particolare sul rischio che le seconde sorpassassero le prime in forza delle intese col governo¹⁰⁸; preoccupazione rivelatasi largamente fondata, e, in realtà, legittimata dalla presenza della clausola di maggior favore in seno alla l. cost. n. 3/2001.

Da ultimo, il relatore Soda, dando contezza dello scenario politico fortemente condizionato dalle proposte della Lega Nord, sottolineava che il «federalismo di scissione» che si andava realizzando con quella riforma non infrangeva l'unità della Repubblica, bensì riorganizzava i poteri sul territorio e smantellava «quel soffocante apparato centrale che condiziona oggi la vita degli enti locali»: a questo fine si disponeva, fra le altre cose, la possibilità, per le regioni a statuto ordinario, di conseguire ulteriori forme di autonomia¹⁰⁹.

solo art. 119; altresì, sostituiva la dicitura "Regioni a statuto ordinario" con quella potenzialmente ambigua "altre Regioni".

¹⁰⁵ ATTI PARLAMENTARI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta del 12 novembre 1999*, resoconto sommario e stenografico, in www.camera.it.

¹⁰⁶ Per ulteriori spunti, oltre quelli riportati, cfr. D. GIROTTI, *op. cit.*, 31 ss.

¹⁰⁷ ATTI PARLAMENTARI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione della I Commissione permanente sulle proposte di legge costituzionale n. 4462 et al.*, 11 novembre 1999, 14, in www.camera.it.

¹⁰⁸ CAVERI, *Intervento*, in *Seduta del 19 novembre 1999*, 14 s.

¹⁰⁹ *Seduta del 26 novembre 1999*, 59.

Nelle fasi conclusive della discussione, la proposta della Commissione venne emendata nella formulazione attualmente vigente e incorporata in seno all'art. 116¹¹⁰.

¹¹⁰ *Seduta del 21 settembre 2000*, 49 ss.; in dottrina, S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in *Diritti regionali*, 1/2024, spec. 127 s. La proposta fu quindi approvata il 26 settembre e non subì alcuna modifica né al Senato (A.S. 4809) né, tantomeno, nel corso della seconda lettura in entrambe le Camere (A.C. 4462-B e A.S. 4809-B).

CAPITOLO II

LE PROSPETTIVE DELLE REGIONI E DEL LEGISLATORE: I TENTATIVI DI ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA E LA L. N. 86/2024

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La prima stagione delle Regioni: le iniziative *misurate*. – 3. La prima stagione del legislatore: il d.d.l. Lanzillotta. – 4. Il progetto di revisione costituzionale del 2016. – 5. La seconda stagione delle Regioni: le iniziative *massimaliste*. – 6. Gli “accordi preliminari” del 2018. – 7. Le bozze di intesa del 2019. – 8. La seconda stagione del legislatore: i d.d.l. Boccia e Gelmini. – 9. La terza stagione del legislatore: la legge 86/2024. – 9.1. L'oggetto e le finalità. – 9.2. La possibilità di adottare una legge-quadro. – 9.3. L'iniziativa del procedimento di differenziazione. – 9.4. Il negoziato. – 9.5. L'individuazione delle materie. – 9.6. I LEP. – 9.7. Approvazione, modifica e cessazione di efficacia delle intese. – 9.8. Prime (parziali) conclusioni.

1. Introduzione

L'innesto dell'art. 116, co. 3, Cost. ha sollevato diverse perplessità in dottrina. In particolare, la possibilità di derogare al riparto di competenze costituzionalmente stabilito a mezzo di una fonte sub-costituzionale è sembrata incompatibile, se non apertamente in contrasto, con il principio di rigidità costituzionale¹.

¹ Su tutti, L. ELIA, *Audizione presso la I Commissione permanente del Senato, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, 23 ottobre 2001, ripubblicato come *Introduzione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2003, 18 ss. È stata condivisibilmente stigmatizzata, poi, l'assenza di qualsiasi limite all'accesso alla differenziazione, ad esempio da R. BIFULCO, *L'art. 116, 3° co., Cost.: una norma sbagliata?*, in F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, Milano 2023, 275 ss.

Una diversa impostazione ha ricondotto, invece, la «“speciale specialità” di singole Regioni ordinarie»² di nuova istituzione a quel fenomeno di «decostituzionalizzazione formale»³, che già si riscontra in altri articoli della Carta⁴, in forza del quale la fonte autorizzata alla deroga di una specifica disposizione costituzionale, senza assurgere al medesimo rango, opera solo come «condizione risolutiva [...] dell'efficacia dei disposti così modificati»⁵.

Se si prova a sviluppare quest'ultima tesi – pur senza ignorare gli «evidenti difetti di formulazione» del testo introdotto nel 2001⁶ – ne consegue che il fulcro della questione non attiene più all'*an* della differenziazione, bensì al *quomodo*: occorre individuare, in vero, quali siano «i limiti costituzionali all'intervento delle fonte legittimata a disporre in deroga»⁷; quali siano, in altre parole, le differenziazioni *possibili*.

A tale scopo, pare opportuno leggere la prescrizione costituzionale, che richiede il rispetto dei soli principi di cui all'art. 119 Cost., attraverso la prospettiva dei differenti tentativi di attuazione finora registrati, sia da parte delle Regioni, per ottenere le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, sia da parte del legislatore, per definire compiutamente il processo di differenziazione attraverso una legge-quadro.

² G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2001, 11.

³ M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 13 dicembre 2002, 7.

⁴ Cfr., ad esempio: l'art. 73, co. 3, che autorizza la legge a individuare un diverso termine di *vacatio legis*; l'art. 122, co. 5, che riconosce allo statuto regionale ordinario la possibilità di optare per una regola diversa dall'elezione diretta del Presidente; e, proprio in relazione all'art. 138, la l. cost. n. 2/2001 sottrae al referendum costituzionale gli statuti speciali (su quest'ultimo punto, cfr. S. PANUNZIO, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione*, Senato della Repubblica, 20 ottobre 2001).

⁵ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 171 s.

⁶ MORELLI, *Art. 116*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna 2018, 329.

⁷ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 148.

L'obiettivo dell'indagine è duplice: per un verso, si cercherà di dimostrare che lo sviluppo del regionalismo differenziato è stato segnato, più che dal maturare di un'elaborazione teorica, dalle dinamiche di azione e reazione, tese fra un «*uso congiunturale* dell'autonomia»⁸ e le conseguenti trasformazioni delle richieste regionali; per l'altro, si tenterà di evincere dai vari casi esaminati i principi, i contenuti e i limiti attinenti a un'implementazione del regionalismo differenziato allineata alla Costituzione.

2. La prima stagione delle Regioni: le iniziative misurate

Il primo dato che occorre mettere a fuoco concerne le tempistiche dei tentativi di differenziazione. Difatti, nonostante la piena *autonomia* dell'iniziativa, che consentirebbe a ciascuna Regione di adoperarsi in qualsiasi momento per avviare il procedimento, è possibile ricavare un tracciato comune fra le varie proposte, che possono raggrupparsi in tre scansioni temporali.

In una prima fase, intercorsa fra il 2003 e il 2007, si collocano alcune iniziative, per così dire, *misurate* – o per il contenuto, o, quantomeno, per le modalità – che non hanno conseguito, però, alcun risultato politico⁹. Ad una seconda stagione (2017-2019) si riconducono quelle proposte *massimaliste* per i contenuti e di grande impatto politico per le modalità adottate, che hanno trovato un punto di approdo negli “accordi preliminari” del 2018¹⁰.

⁸ A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 116.

⁹ Cfr. A.M. POGGI, *Il principio di “differenziazione” regionale nel Titolo V e la “clausola di differenziazione” del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, in *ASTRID Rassegna*, 20/2007, *passim*; EAD., *Esiste nel titolo V un “principio di differenziazione” oltre la “clausola di differenziazione” del 116 comma 3*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano 2009; in maniera ancor più approfondita, D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, Torino 2019, 67 ss.; L. VIOLINI, *Una forma di stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, 3. comma, Cost.*, Torino 2021, 3 ss. e 92 ss.

¹⁰ V., *infra*, in questo capitolo.

Ad un terzo momento, appena avviato, si ascrivono quelle richieste che – alla luce della sentenza n. 192/2024 – dovrebbero essere costituzionalmente *orientate* o, comunque, *conformi*, e che hanno avuto riscontro in una nuova serie di “accordi preliminari”¹¹.

La Regione Toscana è stata l’apripista della prima fase, seguendo un *iter* che, ancora oggi, risulta meritevole di attenzione. Come atto iniziale, la Giunta ha approvato la predisposizione di un “progetto di autonomia speciale della Regione Toscana nel settore dei beni culturali”; a tale scopo, ha ravvisato l’opportunità di condurre un’istruttoria in merito agli aspetti giuridico-istituzionali, alle politiche e alle problematiche del settore per poter enucleare, sulla base delle risultanze, la richiesta di ulteriori competenze legislative (*ex art. 116, co. 3, Cost.*), di nuove competenze amministrative lasciando invariato il riparto della potestà legislativa invariata, e di strumenti di coordinamento (*ex art. 118, co. 3, Cost.*)¹².

L’esito dell’indagine è sfociato in una proposta di legge¹³, accompagnata da una relazione che documentava i presupposti fattuali del progetto, i problemi, anche di natura giuridica, riscontrati e gli obiettivi che la differenziazione avrebbe consentito di conseguire, argomentando in maniera puntuale sul trasferimento dei beni, del personale, delle funzioni e delle risorse.

Dopo l’elaborazione della proposta toscana, ma prima di quelle delle altre tre regioni della c.d. prima fase, si era registrato il tentativo di un’ampia revisione costituzionale che, sul piano delle autonomie, da un lato, ampliava le competenze attraverso la c.d. *devolution* e,

¹¹ Si tornerà sul punto nelle conclusioni.

¹² Cfr. la delibera di Giunta 14 gennaio 2002, n. 30, e il relativo allegato A. I documenti sono reperibili nella banca dati del Consiglio regionale della Toscana.

¹³ Cfr. la delibera della Giunta regionale della Toscana 24 marzo 2003 n. 1237, cui fa seguito il parere positivo del CAL del 23 maggio 2003. La relazione e l’articolato sono stati pubblicati in *Aedon*, 1/2003.

dall'altro, abrogava seccamente la previsione di cui all'art. 116, co. 3¹⁴; tale revisione, però, non ha superato il referendum *ex art. 138 Cost.*¹⁵.

Davanti all'immutato scenario normativo, il Piemonte aveva avviato alcune prime riflessioni nel 2006¹⁶, poi sfociate in una deliberazione del Consiglio regionale del 2008 che approvava il documento di indirizzo e dava mandato al Presidente di avviare i negoziati col Governo¹⁷. La richiesta investiva un limitato numero di materie, in relazione alle quali si domandava sia l'attribuzione di nuove competenze legislative o amministrative, sia migliori forme di collaborazione, l'attuazione di normative già in vigore o il trasferimento di beni¹⁸.

La Lombardia ha seguito, invece, un approccio diverso. Nel documento di indirizzo con cui aveva avviato l'*iter* portava, infatti, a supporto dell'iniziativa non tanto le motivazioni tecniche, quanto i risulta-

¹⁴ A.S. 2544-D, art. 50; la relazione della Commissione Affari costituzionali riteneva che «l'eliminazione della cosiddetta geometria variabile dell'autonomia» fosse «coerente all'indicazione delle competenze legislative devolute in via esclusiva alle Regioni»

¹⁵ In dottrina, vari spunti in S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in *federalismi.it*, 13/2003; S. GAMBINO, *Sulla devolution all'italiana (alcune considerazioni sul ddl cost. n. 1187 ed ora sul ddl cost. n. 2544)*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 26/02/2004; C. FUSARO, *La riforma costituzionale: piena di difetti, ma meglio di niente*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2006, 92 ss.; E. BALBONI, *La "devolution" tra apparenze dirompenti e realtà velleitarie*, *ivi*, 99 ss.; A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Articolo 116*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, 2210 ss.

¹⁶ Cfr. il documento della Giunta presentato al Consiglio regionale nella seduta del 31 ottobre 2006, recante "Prime riflessioni per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e di condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione".

¹⁷ Seduta del 29 luglio 2008, n. 350, delibera sulla "Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte".

¹⁸ In particolare: beni paesaggistici e culturali; infrastrutture; università e ricerca scientifica; ambiente; organizzazione sanitaria; previdenza complementare e integrativa limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze.

In vero, non tutte le domande risultavano adeguatamente documentate o motivate; in relazione all'ultimo dei settori elencati, ad esempio, il Piemonte chiedeva solo di «garantire alla Regione la facoltà di promuovere forme di previdenza integrativa su base regionale, limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze».

ti politici raggiunti, emblematici, a giudizio del Consiglio, della capacità di governo dell'ente¹⁹. Rispetto al Piemonte, le domande di autonomia concernevano un novero di materie più esteso²⁰ ed erano spesso attinenti a un ampliamento della funzione legislativa²¹.

Da ultimo, le richieste del Veneto facevano emergere il connotato di una rivendicazione ideologica – alimentata dall'insofferenza verso le condizioni asseritamente migliori delle confinanti Regioni a statuto speciale – che investiva un ampio numero di settori «in cui la Regione del Veneto da sempre sente l'esigenza di esercitare una maggiore autonomia»²².

Il confronto fra le quattro proposte consente di cogliere appieno l'ampio spettro in cui possono iscriversi le richieste delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Emergono sensibili differenze sia sotto il profilo del *quantum* sia rispetto al *modus operandi* della Regione interessata; le due voci, però, non vanno tenute rigidamente distinte, perché appaiono strettamente collegate.

¹⁹ Cfr. ordine del giorno del Consiglio regionale n. 189 del 27 luglio 2006, cui ha fatto seguito la Delibera della Giunta Regionale del 15 settembre 2006, n. 8/3159.

²⁰ Si trattava delle materie: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali; organizzazione della giustizia di pace; organizzazione sanitaria; ordinamento della comunicazione; protezione civile; previdenza complementare e integrativa; infrastrutture; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; università; programmazione dell'offerta formativa e delle sedi; cooperazione transfrontaliera; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

²¹ Risoluzione del Consiglio regionale del 3 aprile 2007, n. VIII/367, concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

²² Delibera della Giunta regionale del 24 ottobre 2006, n. 3255, cui è seguita la delibera del 17 luglio 2007, n. 88.

In seguito, con Delibera del Consiglio regionale del 18 dicembre 2007, n. 98, sono state individuate le materie oggetto di richiesta: istruzione; tutela della salute; tutela e valorizzazione dei beni culturali; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; potere estero della Regione; organizzazione della giustizia di pace; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; ordinamento della comunicazione; previdenza complementare ed integrativa; protezione civile; infrastrutture; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; governo del territorio; lavori pubblici.

La Toscana, che intendeva promuovere una differenziazione misurata, legata alle peculiarità del territorio, ha incardinato l'*iter* lungo i binari di un procedimento istruttorio, che suffragasse la solidità tecnica della sua richiesta.

Le domande delle tre regioni del Nord, d'altro canto, erano indirizzate a un ampio numero di materie, da ottenere all'esito di una trattativa dal carattere precipuamente politico. Le motivazioni tecniche, pure ostentate in diversi passaggi dei documenti approvati, rimanevano subalterne alla connotazione ideologica delle richieste, tanto nelle cause che spingevano alla differenziazione, quanto negli obiettivi che la maggiore autonomia avrebbe garantito.

Infine, dalle richieste di Piemonte, Lombardia e Veneto emergeva – seppur ancora in una fase embrionale – la tendenziale *omologazione della differenziazione*: ciascuna Regione era portata ad avanzare le stesse domande delle altre, spinta dalla consonanza politica delle *leadership* e, in vero, anche dal timore di rimanere indietro nello sviluppo autonomistico.

La natura di queste prime iniziative sembra ascrivibile, pertanto, a un modello di regionalismo *competitivo*, in senso orizzontale, rispetto alle altre Regioni, e verticale, nei confronti dello Stato.

3. La prima stagione del legislatore: il d.d.l. Lanzillotta

Le suddette iniziative non approdarono ad alcun risultato in sede istituzionale, tranne che per una prima intesa fra la Lombardia e il Governo per avviare il negoziato e verificare le condizioni di trasferibilità delle materie richieste²³. Però, sulla spinta di questa interlocuzione, la Ministra per gli Affari regionali Lanzillotta elaborò un primo disegno di legge attuativo dell'art. 116, co. 3, Cost.²⁴.

²³ Stipulata il 30 ottobre 2007 e rimasta senza seguito, anche a causa delle dimissioni del Governo nel successivo 24 gennaio 2008.

²⁴ Schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, presentato al Consiglio dei Ministri il 30 ottobre 2007.

In dottrina: R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2008, 9 ss.; L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di*

La proposta affrontava, anzitutto, un argomento teorico-generale di primaria importanza.

La relazione illustrativa di accompagnamento sottolineava, infatti, come la regolazione dei profili procedurali della differenziazione fosse quantomai necessaria per scongiurare «il rischio di incongruenze giuridico-finanziarie nei singoli, ipotetici interventi legislativi»²⁵; si voleva assicurare, quindi, una percentuale di *uniformità* nel processo di *differenziazione*. La Ministra non esitava a qualificare la sua proposta come «di attuazione della Costituzione», al pari di quanto aveva già fatto il legislatore, ad esempio, con le leggi n. 87/1953 sul funzionamento della Corte costituzionale, n. 352/1970 sul referendum abrogativo, o n. 131/2003, c.d. legge “La Loggia”, di attuazione della riforma del Titolo V.

Sul punto, non si può tacere il fatto che la questione sulla *necessità*, *opportunità* o, all’opposto, *incostituzionalità* di una legge che attui l’art. 116, co. 3, Cost. sia stata risolta dalla Corte costituzionale nel senso della piena discrezionalità del legislatore sull’*an* della legge, ripetendo peraltro le medesime argomentazioni della relazione (pur senza richiamare il disegno di legge di cui si discute)²⁶.

Anche sotto il profilo delle regole procedurali il d.d.l. Lanzillotta offriva più di uno spunto di interesse.

L’acquisizione del parere degli enti locali, costituzionalmente richiesta, doveva avvenire in sede di Consiglio delle Autonomie Locali o, in sua assenza, con modalità analoghe che assicurassero l’audizione delle associazioni rappresentative a livello regionale dei Comuni e delle

maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost., in *Rivista AIC*, 4/2018, 333 ss.; D. GIROTTI, *op. cit.*, 65 ss.; A.M. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino 2020, 103; A. D’ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116 u.c. cost.)*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 328; D. CODUTI, *Le fonti normative nella differenziazione regionale: una problematica ipotesi ricostruttiva*, in *federalismi.it*, 13/2022, 60; V.P. GROSSI, *L’evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell’art. 116, co. 3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica*, in *Italian Papers On Federalism*, 2/2023, spec. 49 ss.

²⁵ In questi termini si esprimeva la relazione illustrativa di accompagnamento.

²⁶ Cfr. sent. n. 192/2024, *cons. in dir.*, punto 7.2, su cui si tornerà diffusamente nel capitolo 3.

Province²⁷. La correttezza di questa scelta trova riscontro nella *ratio* dell'art. 116, co. 3, Cost., diversa da quella, ad esempio, degli artt. 132 e 133 Cost. che richiedono esplicitamente il coinvolgimento delle popolazioni: nel primo caso, va assicurato un profilo tecnico-politico attraverso il dialogo con i rappresentanti degli enti locali; nella seconda ipotesi, invece, viene ricercato il consenso popolare davanti al mutamento di un elemento costitutivo dell'ente territoriale. La scelta di non prevedere alcuna forma «di consultazione diretta delle popolazioni locali», sottolineata anche nella relazione, voleva scongiurare, con ogni probabilità, quelle derive plebiscitarie che, invece, si sono puntualmente manifestate nei referendum del 2017²⁸.

Il disegno di legge cercava di conciliare, in qualche misura, la natura bilaterale dell'intesa con le esigenze di sistema: per un verso, postulando un parere della Conferenza Stato-regioni, obbligatorio ma non vincolante; per l'altro, richiedendo che i rapporti finanziari fossero stabiliti «in coerenza ed in coordinamento con la disciplina generale di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione», come già richiesto dalla Costituzione, «e nel rispetto dei principi di perequazione e solidarietà»²⁹.

Da ultimo, è opportuno sottolineare che, sul piano delle fonti, la legge rinforzata avrebbe dovuto indicare «le norme contrastanti con l'intesa che cessano di avere efficacia, nei confronti della Regione interessata, dalla data di entrata in vigore della legge stessa o da una diversa data, se consentita dall'intesa»³⁰; una previsione, quest'ultima, affatto scontata, se si tiene a mente la corrispettiva disposizione contenuta nella l. n. 86/2024³¹.

²⁷ Art. 2, co. 1. La preferenza in favore del CAL era in linea con le aspettative che avevano portato alla sua istituzione obbligatoria ai sensi dell'art. 123, co. 4, Cost.; sebbene, nei successivi sviluppi, questo organo non abbia dato grande prova di sé, l'individuazione di una sede istituzionale, per di più prevista dalla Costituzione, appariva condivisibile.

²⁸ Sui quali v. *infra*.

²⁹ Art. 2, co. 2.

³⁰ Art. 2, co. 5, del disegno di legge.

³¹ L'art. 7, comma 3, prevede infatti che «ciascuna *intesa* individua, in un apposito *allegato*, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio re-

A tale disegno di legge può riconoscersi il merito di aver cercato di disciplinare alcuni snodi fondamentali del processo di differenziazione entro una prospettiva *unitaria*, e di aver ricollegato, per la prima volta, la differenziazione al principio solidaristico, alimentando una prospettiva *cooperativa* di regionalismo.

Il testo non giunse, però, all'esame delle Camere, complice anche la conclusione anticipata della legislatura; venne riproposto in quella successiva come A.C. 1368 del 24 giugno 2008, di iniziativa dei deputati Lanzillotta e Marantelli, ma non venne mai discusso.

4. *Il progetto di revisione costituzionale del 2016*

La spinta propulsiva iniziale, che aveva prodotto i primi progetti di differenziazione, è stata bruscamente interrotta dalla crisi finanziaria del 2008, da cui ha preso le mosse una nuova tendenza accentratrice e poco incline alla tutela delle autonomie territoriali³².

Di lì in avanti, l'interesse verso la differenziazione è scemato nel dibattito politico, quantomeno fino al d.d.l. costituzionale n. 2613-D, approvato nella XVII legislatura ma respinto in sede referendaria³³, che intendeva modificare, almeno in parte, l'istituto.

La formulazione originaria della proposta eliminava del tutto il meccanismo di differenziazione, poi reintrodotta in sede di discussione da un emendamento *bipartisan*³⁴; il testo esitato dalle Camere, infine, riformava l'assetto della differenziazione sotto tre profili.

gionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'«intesa» (enfasi aggiunte). Sul punto, v. *infra* al capitolo 3.

³² Le quali venivano viste, in vero, come una voce di spesa da contenere: emblematica, sul punto, la riorganizzazione delle Province ad opera del d.l. n. 201/2011 (convertito in l. n. 214/2011) e del d.l. n. 95/2012 (convertito in l. n. 135/2012), poi dichiarati parzialmente incostituzionali con sentenza n. 220/2013.

³³ In data 4 dicembre 2016.

³⁴ Cfr. L. DI MAJO, *Brevi riflessioni sul futuro delle regioni a partire da vicende storiche, istituzionali, politiche recenti e meno recenti*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Seminario di Trento. 18-19 settembre 2020*, Napoli 2021, 488; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Aggiornamento*, Torino 2021.

Quanto all'oggetto, l'eliminazione della potestà concorrente, prevista dalla riforma, determinava, di conseguenza, uno svuotamento del paniere da cui le Regioni "differenziande" avrebbero potuto attingere, nel quale rimanevano le medesime tre materie *ex art. 117, co. 2* (già previste), insieme a uno sparuto numero di settori frattanto ricondotti alla "nuova" potestà esclusiva dello Stato³⁵.

Sotto il profilo delle garanzie, la differenziazione veniva subordinata alla presenza di una «condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio», in vero non meglio specificata né per il suo contenuto né per il parametro.

Da ultimo, il procedimento di differenziazione veniva aperto anche alle Regioni a statuto speciale, seppur in misura diversa a seconda della revisione, o meno, del loro statuto³⁶.

³⁵ L'art. 30 della proposta individuava le materie in relazione alle nuove «lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, m), limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, n), o), limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale, q), limitatamente al commercio con l'estero, s) e u), limitatamente al governo del territorio».

³⁶ Pare utile riportare per intero il comma 13 dell'art. 39, rubricato "Disposizioni transitorie": «Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, e sino alla revisione dei predetti statuti speciali, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, ad esclusione di quelle che si riferiscono alle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e resta ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione; a seguito della suddetta revisione, alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale».

In dottrina, sul punto, S. PAJNO, G. RIVISECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2/2016, 267 ss.; F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli 2016; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4/2017, 646 ss.; A. MORELLI, *Art. 116, cit.*, 330; D. GIROTTI, *op. cit.*, 54 s., il quale condivisibilmente evidenzia che dietro questa scelta vi

L'idea di differenziazione suffragata dalla riforma era evidentemente più tenue di quella inserita nel 2001: il possibile *petitum* di autonomia, infatti, veniva ridimensionato; in più, l'apposizione di un vincolo di natura economica, pur utilizzando una formula incerta, limitava i rischi di un accrescimento dell'autonomia a discapito delle finanze pubbliche.

Al tentativo di ridimensionare la clausola dell'art. 116, co. 3, Cost., le Regioni hanno reagito in maniera *uguale e contraria*, avanzando delle richieste ancor più ampie.

5. La seconda stagione delle Regioni: le iniziative massimaliste

La nuova stagione di fioritura delle iniziative regionali prende avvio a cavallo dell'*iter* di revisione costituzionale e si manifesta con tre proposte che, pur seguendo strade diverse, hanno raggiunto il medesimo punto di arrivo degli "accordi preliminari".

L'Emilia-Romagna ha avviato il procedimento con l'approvazione di un documento di indirizzi della Giunta³⁷, cui è seguita una risoluzione del Consiglio regionale che impegnava il Presidente ad avviare il negoziato negli ambiti stabiliti e ad acquisire il parere del Consiglio delle autonomie locali³⁸; successivamente si è registrata la sottoscrizio-

era «la consapevolezza che tali enti non sono i beneficiari naturali della norma, e neppure potrebbero diventarlo in ragione della clausola di miglior favore di cui alla riforma del 2001». Alla medesima conclusione è arrivata, del resto, anche la Corte costituzionale nella sent. n. 192/2024.

³⁷ "Documento di indirizzi per l'avvio del percorso finalizzato all'acquisizione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, approvato nella seduta del 28 agosto 2017.

³⁸ Risoluzione del 3 ottobre 2017, n. 5321 avente ad oggetto: "Avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione"; gli ambiti individuati erano i seguenti: tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale; internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione; territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture; tutela della salute; competenze complementari e accessorie riferite alla governance istituzionale e al coordinamento della finanza pubblica.

ne di una dichiarazione di intenti da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Giunta³⁹.

La Lombardia ha valutato come una «condizione indispensabile e necessaria», per l'inizio del procedimento, la previa approvazione da parte dell'elettorato di un referendum consultivo⁴⁰; sulla scorta dell'esito favorevole⁴¹ ha adottato, quindi, una risoluzione⁴² che riguardava *tutti* gli ambiti materiali disponibili ai sensi dell'art. 116, co. III, Cost.⁴³.

Infine, le vicende del Veneto coincidono, per molti versi, con l'iniziativa lombarda, ma se ne discostano per la portata complessiva. L'avvio del procedimento si riscontra, infatti, nell'approvazione di due leggi regionali nel 2014, aventi rispettivamente ad oggetto il "Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto"⁴⁴ e la "Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto"⁴⁵.

La prima dava mandato al Presidente di avviare un negoziato col Governo per determinare il contenuto di un referendum consultivo da sottoporre agli elettori del Veneto; nel caso di mancato raggiungimento di un accordo entro il termine previsto, il referendum si sarebbe

³⁹ In data 18 ottobre 2017; a seguire, cfr. anche Risoluzione del Consiglio regionale del 15 novembre 2017, n. 5600.

⁴⁰ Cfr. la Deliberazione del Consiglio regionale 17 febbraio 2015, n. X/638, che ha stabilito il seguente quesito: «Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?».

⁴¹ Il referendum si è tenuto il 22 ottobre 2017; ha partecipato il 38,34% degli aventi diritto, il 95,29% dei quali si è espresso a favore.

⁴² "Risoluzione concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" del 7 novembre 2017, n. 97.

⁴³ Cfr. l'allegato A della delibera, che individuava le materie in varie aree (istituzionale, finanziaria, ambiente e protezione civile, territorio e infrastrutture, economica e del lavoro, cultura, istruzione e ricerca scientifica, sociale e sanitaria (welfare), rapporti con gli enti locali e definizione del sistema istituzionale interno).

⁴⁴ Legge regionale 19 giugno 2014, n. 15.

⁴⁵ Legge regionale 19 giugno 2014, n. 16.

ugualmente tenuto su cinque differenti quesiti⁴⁶. La seconda, come suggerito dal titolo, circoscriveva l'oggetto della consultazione a una scelta netta: «“Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o No?”»⁴⁷.

Sulle due leggi è intervenuta la Corte costituzionale con la sent. n. 118/2015, che ha chiarito fino a dove possa spingersi non solo la differenziazione, quanto, in vero, l'autonomia regionale stessa⁴⁸: le Regioni non godono del carattere della sovranità, né possono estendere le loro attribuzioni fino a interpellare i propri elettori su un'ipotesi di secessione; qualsiasi iniziativa di tal guisa viola frontalmente il principio di *unità* della Repubblica – «uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988)» – e si colloca inevitabilmente *extra ordinem*⁴⁹.

⁴⁶ Di cui all'art. 2, co. 1:

1) “Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”;

2) “Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?”;

3) “Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?”;

4) “Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?”;

5) “Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?”.

⁴⁷ Art. 1, co. 1.

⁴⁸ S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2015, 939 ss.; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *federalismi.it*, 20/2015; D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 5-6/2015, 1141 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4/2017, 698 ss.; M. BERTOLISSI, *Autonomia differenziata. Materiali controcorrente*, Torino 2025, 96 ss.

⁴⁹ *Cons. in dir.*, punto 7.2. La legge reg. Veneto n. 16 del 2014 è stata, quindi, dichiarata incostituzionale per violazione degli artt. 5, 114, 138 e 139 Cost.

Lo svolgimento dell'unico referendum non dichiarato incostituzionale⁵⁰ ha avuto esito positivo⁵¹; sulla scorta di esso – come previsto dalla legge regionale⁵² – il Veneto si è mosso in una duplice direzione, dando mandato al Presidente di avviare il negoziato⁵³ ed elaborando una proposta di legge statale sulla devoluzione⁵⁴.

6. Gli “accordi preliminari” del 2018

Le difformità che si riscontrano fra i tre progetti rispecchiano diverse modalità con cui, a fronte della scarsa previsione dell'art. 116, co. 3, Cost. sembra possibile portare a compimento il disegno di differenziazione.

L'Emilia-Romagna ha incanalato l'*iter* nelle sedi istituzionali, ha elaborato una richiesta di differenziazione limitata solo ad alcuni degli ambiti possibili e ha manifestato la preoccupazione, nel documento di indirizzi della Giunta, di non «minare i capisaldi dell'ordinamento costituzionale, *in primis* il principio perequativo e i valori solidaristici e cooperativi su cui è fondato».

La Lombardia, d'altro canto, ha motivato l'iniziativa referendaria sulla base dei suoi ragguardevoli risultati economici, non mancando di

⁵⁰ Perché, almeno implicitamente, richiamava il testo della disposizione costituzionale (cfr. *cons. in dir.*, punto 8.3).

In dottrina: M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017; A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *federalismi.it*, 20/2017; L. VIOLINI, *Una forma di stato*, cit., 107 ss.

⁵¹ Anch'esso si è svolto il 22 ottobre 2017; vi ha preso parte il 57,2% degli aventi diritto, con una preferenza per il sì pari al 98,1%.

⁵² Cfr. art. 2, co 2, che subordina il prosieguo dell'*iter* all'esito positivo del referendum.

⁵³ Deliberazione del Consiglio regionale 15 novembre 2017, n. 154.

⁵⁴ Deliberazione del Consiglio regionale 15 novembre 2017, n. 155, che approva il progetto di legge n. 43, intitolato “Iniziativa regionale contenente, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge regionale 19 giugno 2014, n. 15, percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”. La richiesta investiva tutte le materie teoricamente trasferibili.

sottolineare il «generoso contributo di solidarietà offerto ogni anno alle Regioni meno performanti»; forte del *surplus* di legittimazione politica ottenuto, ha portato avanti una richiesta massimalista di differenziazione, estesa a tutte le materie.

Quanto al Veneto, la Corte costituzionale ha chiarito come il progetto originale si collocasse al di fuori del tracciato della Costituzione e non intendesse coltivare una crescita dell'autonomia *dentro* la forma di Stato. Il prosieguo del procedimento, di conseguenza, non poteva certamente essere più misurato: il quesito referendario, a differenza di quello lombardo, non richiama né le modalità né i limiti dell'art. 116, co. 3, Cost., ma solo l'espressione «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»; all'avvio del negoziato la Regione ha affiancato una complessa proposta di legge – in contraddizione logica e cronologica con la disposizione costituzionale – che affidava alla legge rinforzata il compito di approvare l'intesa raggiunta; in merito al contenuto, infine, la proposta era formulata in misura massimalista non solo sulle materie, quanto, soprattutto, sulle risorse finanziarie⁵⁵.

Ciononostante, l'approdo delle tre iniziative è stato il medesimo, ed è sfociato negli «Accordi preliminari in merito all'intesa prevista dall'art. 116, comma 3, Cost.» stipulati dal Governo – rappresentato dal sottosegretario agli Affari regionali Bressa – e le tre regioni il 28 febbraio 2018⁵⁶, pochi giorni prima del rinnovo delle Camere⁵⁷.

La ridotta finestra temporale ha suggerito di restringere l'oggetto del negoziato a un numero di materie inferiore rispetto a quelle richie-

⁵⁵ Si pensi, in particolare, alla richiesta di trasferire alla regione i nove decimi del gettito delle principali imposte erariali (art. 2, co. 1).

⁵⁶ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4/2017, 625 ss.; G. PICCIRILLI, *Gli «Accordi preliminari» per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2/2018; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018; V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 31 maggio 2018; D. GIROTTI, *op. cit.*, 114 ss.; L. VIOLINI, *Una forma di stato*, cit., 142 ss.; S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *federalismi.it*, 29/2022, 195 ss.

⁵⁷ Le elezioni si svolsero, infatti, il 4 marzo 2018.

ste, ferma restando la possibilità di riespanderlo nel prosieguo delle trattative con il nuovo Governo, e di approntare tre documenti sostanzialmente omogenei.

Dopo le premesse e i richiami normativi, la prima parte concerneva alcune “disposizioni generali” relative ai principi, alla metodologia, ai criteri e alle tempistiche da rispettare per l’attribuzione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia.

L’oggetto dell’accordo avrebbe dovuto corrispondere a «specificità proprie della Regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo»⁵⁸; la qual cosa non era immediatamente evincibile, in vero, dalle richieste regionali, sostanzialmente appiattite fra di loro.

Alla scadenza della durata decennale, l’intesa, che poteva essere modificata di comune accordo, avrebbe dovuto essere ridiscussa e, quindi, approvata con una nuova legge⁵⁹: una scelta ragionevole, perché evitava di cristallizzare *ad infinitum* la deroga all’assetto costituzionale e consentiva al legislatore di rivedere i confini dell’autonomia senza alterarne la necessaria stabilità.

Sulla delicata questione delle risorse, l’accordo individuava le modalità per l’attribuzione nei termini della compartecipazione, della spesa statale e dei fabbisogni standard, da mettere a regime entro cinque anni dall’approvazione dell’intesa, con tutte le incertezze che scaturivano da un impegno politico privo di sanzione giuridica⁶⁰.

Anche l’ultima parte del testo, relativa ai singoli settori, risultava sostanzialmente omogenea ed includeva competenze legislative, amministrative, finanziarie e di programmazione economica⁶¹.

Orbene, nonostante il lasso di tempo trascorso, dalle vicende di questa “seconda stagione” si possono evincere tuttora delle importanti indicazioni di metodo per la ricerca e, quindi, per l’inquadramento dei possibili modelli di differenziazione.

⁵⁸ Art. 1.

⁵⁹ Art. 2.

⁶⁰ Art. 4.

⁶¹ La seconda parte era composta da: quattro allegati che riguardavano le politiche del lavoro, l’istruzione, la salute, la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema; due tabelle; un *addendum* sui rapporti internazionali e con l’Unione Europea.

Anzitutto, la pronuncia della Corte costituzionale ha fornito l'occasione per chiarire l'ammissibilità dei referendum consultivi anche in relazione a quegli «ambiti che superano i confini delle materie e del territorio regionale, fino a intrecciarsi con la dimensione nazionale»⁶². Questo strumento potrebbe essere *correttamente* utilizzato non tanto per una conferma plebiscitaria delle richieste di autonomia – né evidentemente per alimentare derive secessionistiche – quanto, invece, per un coinvolgimento *attivo* della popolazione nell'individuazione delle materie che meglio si attagliano alle peculiarità delle Regioni; per rafforzare, quindi, le istanze di auto-governo nel senso che era già stato auspicato dai Costituenti.

Il secondo dato utile rappresenta, in vero, una conferma di quanto preannunciato nella prima stagione: le richieste delle Regioni tendono ad avvicinarsi e a omologarsi quanto più possibile, forse anche per rafforzarsi vicendevolmente. Pare emblematica, sul punto, persino la scelta di svolgere i due referendum consultivi il 22 ottobre 2017, ovvero in una data dal valore simbolico per il Veneto⁶³, ma non – a quanto risulta – per la Lombardia.

La spinta all'uniformità è dettata, poi, dal terzo elemento da sottolineare, vale a dire la forza contrattuale del Governo. Nel silenzio del testo costituzionale, infatti, spetta all'esecutivo, e alla sua abilità negoziale, il compito di definire l'oggetto della devoluzione, con una conseguenza agevolmente desumibile: in un contesto come quello descritto – segnato dall'imminente scadenza della legislatura e da una (parziale) dissonanza politica fra i protagonisti – il Governo può favorire un'omologazione degli accordi al ribasso; in un diverso scenario politico, invece, potrebbe acconsentire a una differenziazione indiscriminata, per tutte o solo per alcune Regioni.

⁶² Sent. n. 118/2015, *cons. in dir.*, punto 5; la Corte si manteneva sulla scia della sua giurisprudenza pregressa, di cui alle sentenze nn. 256/1989, 470/1992 e 496/2000.

⁶³ Il 21 e 22 ottobre del 1866 si era tenuto, infatti, il plebiscito del Veneto per sancire l'annessione di quel territorio al Regno d'Italia.

7. Le bozze di intesa del 2019

In effetti, il Governo Conte I aveva posto la rapida conclusione delle trattative aperte con le Regioni differenziando tra le priorità della sua agenda⁶⁴.

Le tre regioni firmatarie degli accordi preliminari⁶⁵, dal canto loro, avevano coltivato il percorso di autonomia secondo lo schema già visto: l'Emilia-Romagna, con una richiesta più ampia di quella originaria, ma *relativamente* più misurata rispetto alle altre due Regioni⁶⁶; la Lombardia, con l'obiettivo di estendere la trattativa a tutte le ventitré materie trasferibili⁶⁷; il Veneto, inviando un disegno di legge delega alla Ministra per gli affari regionali per vie informali⁶⁸.

In vero, proprio il tratto dell'informalità, *rectius*, della mancanza di trasparenza ha contrassegnato questo secondo giro di negoziati, le cui bozze di intesa sono trapelate solo attraverso canali non ufficiali⁶⁹.

⁶⁴ La storia della genesi del Governo Conte I è nota; sugli accordi di governo cfr., da ultimo, A. FRICANO, *Il «mito della stabilità». Origini e attualità dei governi di coalizione*, Torino 2025, spec. 159 ss.

⁶⁵ A tacere delle iniziative embrionali delle altre Regioni, in merito alle quali cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, Dossier n. 45, luglio 2018.

⁶⁶ Cfr. il nuovo Documento di indirizzi, approvato dalla Giunta il 23 luglio 2018; e la risoluzione del Consiglio regionale del 18 settembre 2018, n. 7158.

⁶⁷ Cfr. l'ordine del giorno concernente l'evoluzione e lo sviluppo della trattativa ai sensi dell'articolo 116, comma 3 della Costituzione, approvato con Deliberazione del 15 maggio 2018, n. XI/16, con cui l'Assemblea ha impegnato il Presidente della Regione e l'Assessore all'Autonomia e Cultura ad ampliare le trattative. Si riscontrano numerosi spunti sui profili di differenziazione nelle singole materie nei contributi raccolti in F. PASTORE (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Atti del convegno di Cassino del 5 aprile 2019*, Padova 2019. Dello stesso curatore v. F. PASTORE, *La crisi del modello duale di regionalismo in Italia, in federalismi.it*, 7/2018, 284 ss.

⁶⁸ SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Dossier n. 104, febbraio 2019, 40.

⁶⁹ I testi concordati del 25 febbraio 2019 sono reperibili in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019; quelli del 15 maggio 2019 sul sito *roars.it*. In dottrina: L. VIOLINI, *Una forma di stato*, cit., 154 ss.; R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 marzo 2019; A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale*

Anche in questo caso, il carattere dell'uniformità è emerso con nitidezza: al netto della formula di stile, secondo la quale «l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione e immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo»⁷⁰, le tre Regioni cercavano di perseguire un livellamento verso l'alto attraverso la richiesta di ventitré (Veneto), venti (Lombardia) e sedici materie (Emilia-Romagna).

È opportuno sottolineare, poi, sotto il profilo delle risorse finanziarie, che le bozze configuravano un'iniziale coesistenza fra spesa storica e fabbisogni standard, con l'impegno – non accompagnato da alcuna sanzione, si badi – di assurgere i secondi, «in un'ottica di superamento della spesa storica, [a] parametro di riferimento»⁷¹.

Le conclusioni che si possono trarre sono almeno due: una di metodo, l'altra di merito.

La prima attiene al mancato rispetto non tanto di precise regole procedurali – che, in questa fase, non erano prescritte da alcuna norma – quanto, in vero, di generali principi di democraticità dell'azione dei pubblici poteri, che pure imporrebbero una maggiore trasparenza. Il rischio di opacità del procedimento che accompagna una previsione imperniata esclusivamente sulla forza contrattuale – rischio concretizzatosi nel caso di specie – fa propendere a favore dell'adozione di una legge cornice, che stabilisca regole chiare e che consenta alle Camere, e ai cittadini, di verificare l'andamento delle trattative.

La seconda conclusione attiene, per tener fede ai canoni civilistici richiamati, alla *causa* della differenziazione.

Le iniziative qui commentate hanno fugato qualsiasi dubbio residuo sull'uso *ideologico* che finora è risultato preponderante nelle ri-

e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in Osservatorio costituzionale, 4/2019; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in Osservatorio sulle fonti, 2/2019, spec. 12 ss.; G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in Diritti regionali, 1/2020, 317 ss.

⁷⁰ Art. 1, co. 2.

⁷¹ Art. 5, co. 1.

chieste di differenziazione⁷². Il problema, infatti, non è rappresentato dal regionalismo differenziato *ex se*, bensì dalla china intrapresa dai negoziati, che sposta l'accordo Stato-Regione «dalla definizione di un chiaro progetto di politiche pubbliche all'acquisizione in blocco di competenze più o meno numerose. Resta fuori ogni ragionamento circa i concreti obiettivi che Stato e Regioni si prefiggono di raggiungere»⁷³. A ciò si riconnette, peraltro, la scelta di far salvo, almeno per un primo periodo, il criterio della spesa storica, così anteponendo l'obiettivo dell'acquisizione di maggiori competenze a quello del loro efficace esercizio.

Giunti a questo punto della ricerca, si può convenire sul fatto che le uniche differenziazioni *possibili* sono quelle *limitate*. Le strade per conseguire questo obiettivo sembrano due: il *self-restraint* delle parti negoziali o l'individuazione dei confini tramite un atto normativo.

Orbene, atteso che la prima alternativa è stata sconfessata dalla prova dei fatti, e che la seconda appare assai impervia per quanto attiene al rango costituzionale, non resta che indagare il margine di intervento normativo al livello primario.

8. La seconda stagione del legislatore: i d.d.l. Boccia e Gelmini

Le bozze di intesa del 2019 hanno segnato, per modalità e per contenuti, il punto più alto della (ennesima) oscillazione che, come si sta cercando di dimostrare, caratterizza l'andamento del regionalismo differenziato nella forma di Stato.

La *reazione* si è manifestata nel corso della stessa XVIII legislatura: il netto cambio di maggioranza ha consentito l'emersione, nelle posi-

⁷² Nel senso chiarito da F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *federalismi.it*, 20/2019, 4 (ma v. anche 17 in maniera specifica sull'iniziativa dell'Emilia-Romagna). Per un'interessante analisi delle prime bozze v., dello stesso A., *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *federalismi.it*, 6/2019.

⁷³ E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il regionalismo differenziato e le occasioni perdute*, in *Le Regioni*, 4/2019, 1012 s., che in più passaggi evidenzia, per l'appunto, le potenzialità inespresse da questo strumento.

zioni del Governo, della nuova sensibilità maturata dal centro-sinistra, che, in vero, era stato l'autore della novella costituzionale.

Lo sviluppo del procedimento di differenziazione viene rallentato e ricondotto in maniera più armoniosa entro il quadro ordinamentale attraverso una bozza di legge quadro del Ministro per gli Affari Regionali Boccia che, non a caso, viene presentata nel corso di un'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale⁷⁴.

La nuova prospettiva cercava di bilanciare meglio la differenziazione dei territori con i profili di interesse generale, e segnatamente col godimento dei diritti di tutti i cittadini (tramite i LEP) e con la salvaguardia del bilancio pubblico (attraverso i fabbisogni standard). Pertanto, «al fine di assicurare i LEP o gli obiettivi di servizio su tutto il territorio nazionale», le intese avrebbero dovuto conformarsi a una serie di «obiettivi e modalità di attuazione», fra cui: la determinazione dei LEP e dei fabbisogni standard; il finanziamento delle funzioni attribuite; la perequazione infrastrutturale; la previsione di «misure a carico della Regione, a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica previa adozione delle medesime misure con impatto finanziario su tutto il territorio nazionale»⁷⁵. Il modello ipotizzato dal Governo rischiava di restare, però, solo su un piano astratto, dato che l'art. 2 prescriveva che l'individuazione dei LEP, degli obiettivi di servizio, dei fabbisogni standard e delle relative metodologie di determinazione sarebbe dovuta avvenire *ex post* rispetto alla differenziazione, «entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa»⁷⁶.

Il disegno di legge è stato accolto in maniera variegata dalla dottrina, divisa fra chi dubitava dell'ammissibilità di una legge-quadro e chi

⁷⁴ Cfr. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Seduta n. 22 di Mercoledì 13 novembre 2019*, resoconto stenografico, in www.camera.it.

⁷⁵ Art. 1, co. 1, lett. f.

⁷⁶ Art. 2, co. 1. I restanti commi riguardavano profili tecnici della definizione dei LEP e degli obiettivi di servizio.

salutava con favore l'intervento del legislatore sotto il profilo procedurale e della scelta dei contenuti⁷⁷.

Entrambi i profili sono da guardare con attenzione. Gli oneri procedurali postulati⁷⁸, davvero minimi, erano evidentemente tesi ad evitare il ripetersi di quanto appena avvenuto con le bozze di intesa, sulle quali, almeno da un punto di vista formale, persino le Camere erano state tenute all'oscuro. Sul merito, pur essendo da apprezzare la volontà del Governo di utilizzare i fabbisogni standard, non può ignorarsi il fatto che la loro individuazione *a posteriori* ne minava fortemente l'utilità.

A completamento del variopinto quadro della XVIII legislatura, l'ulteriore cambio di Governo ha portato in dote un nuovo disegno di legge – anch'esso rimasto fermo, in vero, allo stadio di bozza – che, pur facendo salvo l'impianto del d.d.l. Boccia, si mostrava maggiormente aperto alle istanze regionali⁷⁹.

Per un verso, faceva salvi gli atti di iniziativa già presentati⁸⁰ e snelliva l'*iter* procedurale, a discapito delle prerogative delle Came-

⁷⁷ Fra le voci più critiche, L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla 'bozza di legge-quadro' in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *federalismi.it*, 21/2019; A. D'ATENA, *op. cit.*, 4/2020.

Tendenzialmente più favorevoli R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4/2019, 277 ss.; G. D'AMICO, *op. cit.*, 317 ss.; A. MORELLI, *L'incerta attuazione del regionalismo differenziato*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino 2022, 105.

Cfr. altresì M.G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci: riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino 2020, 317 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *federalismi.it*, 15/2024, 203 ss.

⁷⁸ Cfr. in particolare, l'art. 1, co. 2, che richiedeva i pareri della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle Commissioni parlamentari competenti per materia; l'art. 1, co. 3, sulla delibera dell'intesa; l'art. 1, co. 4, sulla gestione *in itinere* del rapporto.

⁷⁹ Il d.d.l. Gelmini, datato 28 aprile 2022, non ha ricevuto particolare attenzione in dottrina; cfr. V.P. GROSSI, *op. cit.*, spec. 53 ss.

⁸⁰ Art. 2, co. 6.

re⁸¹. Al contempo, rafforzava il nesso fra la differenziazione e i LEP, la cui previa differenziazione era ritenuta, infatti, una «condizione necessaria per il trasferimento delle funzioni e delle risorse corrispondenti»⁸².

Sotto il profilo del finanziamento, il d.d.l. non scioglieva l'ambiguità già riscontrata nelle bozze di intese, confermando l'utilizzo della spesa storica ma con l'impegno di stabilire i fabbisogni standard entro un breve arco temporale⁸³.

Infine, per quanto concerneva l'integrazione della differenziazione nel sistema delle fonti, l'art. 5, co. 2, prevedeva che le leggi statali vigenti nelle materie devolute avrebbero trovato applicazione fino all'entrata in vigore delle «disposizioni regionali disciplinanti i profili oggetto dell'intesa», in ipotesi, quindi, anche di rango secondario.

9. La terza stagione del legislatore: la legge 86/2024

I tentativi di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. si sono concretizzati, infine, nella legge 26 giugno 2024, n. 86⁸⁴, che ha riportato il re-

⁸¹ L'art. 2, co. 3, richiedeva il parere della sola Commissione parlamentare per le questioni regionali, mentre il co. 4 parlava di un disegno di legge di «mera approvazione dell'intesa». Sui profili procedurali successivi all'intesa, v. art. 5, co. 1, 3, 4.

⁸² Art. 3, co. 1, che limitava la prescrizione alle «materie elencate alla data di entrata in vigore della presente legge dall'articolo 14, comma 1, lettere da a) a d), del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68». A differenza del d.d.l. Boccia, il testo non si faceva carico di definire le procedure di definizione dei LEP, ma rinviava all'art. 13, co. 4, del d.lgs. 68/2011.

⁸³ Art. 4, co. 1.

⁸⁴ La dottrina, sul punto, è molto ampia; *ex multis*, v.:

Il numero monografico di *Democrazia e diritto*, 1/2023, nel quale G. AZZARITI, *Osservazioni sul disegno di legge "Calderoli" di attuazione dell'autonomia differenziata*; C. BUZZACCHI, *Il modello di differenziazione dell'art. 116 Cost.: quando l'asimmetria degenera in disuguaglianza*; M.A. CABIDDU, *La favola brutta dell'autonomia differenziata*; R. CALVANO, *L'attuazione dell'art. 116 comma 3 Cost., e i suoi rapporti con i principi costituzionali in tema di fonti del diritto (e non solo)*; C. DE FIORES, *Autonomia differenziata e forma di governo*; U. DE SIERVO, *L'incompatibilità costituzionale del terzo comma dell'art. 116 Cost.*; C. FERRARI, *Il caso veneto*; M. LUCIANI, *Il non modello costituzionale di regionalismo*; F. PALLANTE, *Le molteplici criticità del DDL Calderoli*; S. STAIANO, *Né facile né breve. Allineare il regionalismo differenziato alla Costituzione*; G.

gionalismo differenziato al centro del dibattito pubblico dopo le misure di accentramento – o, comunque, di forte coordinamento dal centro – imposte dalla gestione della pandemia. La legge, com'è noto, è stata impugnata davanti alla Corte costituzionale, che è intervenuta in maniera significativa su numerose parti del testo con la sentenza n. 192/2024.

Considerato che la presente indagine intende mettere a fuoco le differenziazioni possibili nella forma di Stato regionale, pare opportuno procedere ad un'analisi tecnica dell'impianto fondamentale della

VIESTI, *Sei delle principali criticità del disegno di legge sull'autonomia regionale differenziata*; M. VILLONE, *La Repubblica una e indivisibile nel tempo della destra*.

Poi, A.I. ARENA, *Il procedimento di cui all'art. 116, co. 3, Cost. Brevissime notazioni a margine della proposta di legge AS n. 615*, in *Diritti regionali*, 1/2024, 278 ss.; M. BELLETTI, *Un regionalismo differenziato cooperativo e perequativo quale strumento di razionalizzazione dell'assetto istituzionale*, in *Diritti regionali*, 1/2024, 20 ss.; C. BUZZACCHI, *L'autonomia differenziata: un'analisi del ddl Calderoli*, in *lacostituzione.info*, 6 marzo 2024; C.B. CEFFA, *I Lep all'orizzonte? Le persistenti criticità definitive dei livelli essenziali delle prestazioni e le inevitabili implicazioni sul fronte della (mancata) perequazione regionale*, in *Diritti regionali*, 1/2024, 372 ss.; G. DE MINICO, *Memoria per la Commissione affari costituzionali, Camera dei deputati, audizione del 12 marzo 2024, sul disegno di legge a.c. 1665, approvato in prima lettura dal senato della repubblica il 23 gennaio 2024, recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della costituzione*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2024, 369 ss.; F. GABRIELE, *Sulla autonomia «ulteriore» nelle regioni a statuto ordinario (o del regionalismo «differenziato» volutamente «fraiteso»)*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2/2024, 198 ss.; S. MABELLINI, *La solidarietà tra i territori alla prova del regionalismo differenziato*, in *Rivista di Diritti comparati*, Special issue V/2024, 48 ss.; 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*, 3/2024; 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, 34 ss.; A. SCIORTINO, *Regionalismo differenziato e DDL "Calderoli": notazioni di merito e di metodo*, in *Diritti regionali*, 1/2024, 58 ss.; G. TARLI BARBIERI, *«Il passaggio dall'idea al fatto è sempre penoso». L'autonomia differenziata tra mito e realtà*, in *Diritti regionali*, 1/2024, 81 ss.; C. TUBERTINI, *Qualche riflessione sugli sviluppi del nostro regionalismo, a partire dal modello regionale di Gaspare Ambrosini*, in *Antologia di Diritto pubblico*, 1/2024, 43; A. APOSTOLI, *Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli: accelerazioni e rinvii oltre l'attuazione procedurale*, in *Diritti regionali*, 1/2025, 334 ss.; A. PIRAINO, *L'altro regionalismo. Per un'autonomia comunitaria*, Roma 2025, 151 ss.

legge n. 86/2024 che trascenda dalle successive conclusioni della Corte costituzionale⁸⁵.

Questa ricostruzione critica sarà auspicabilmente utile sia per comprendere la prospettiva assunta dal legislatore, sia per dare una migliore lettura della sentenza della Corte, sia, ancora, per fissare dei punti di partenza in vista degli sviluppi futuri, guardando tanto alle disposizioni rimaste *indenni* dallo scrutinio della Consulta, quanto a quelle che sono state oggetto di un intervento *caducatorio* o *conformativo*.

9.1. *L'oggetto e le finalità*

La l. n. 86/2024 si presenta come una legge di procedura a tutti gli effetti: essa disciplina l'iniziativa del procedimento (art. 2, co. 1); l'oggetto (art. 2, co. 2); il negoziato e l'intesa (art. 2, co. 3-8); la fase esecutiva (artt. 4, 5, 6) e di controllo (art. 8); le modifiche e la cessazione dell'intesa (art. 7).

Al contempo, non ignora i profili di sistema, occupandosi della definizione dei LEP (art. 3) e delle misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale (art. 10).

9.2. *La possibilità di adottare una legge-quadro*

L'art. 116, co. 3, Cost. rappresenta una fonte sulla produzione soltanto in merito alla c.d. legge di differenziazione, disciplinandone, in una certa misura, il procedimento e il contenuto; non pone alcuna riserva di legge, invece, sugli ulteriori profili che potrebbero attenerne alla approvazione della legge rinforzata.

Come si è avuto modo di osservare, già alcuni dei precedenti Governi – peraltro, di colore politico opposto a quello che ha sostenuto la l. n. 86/2024 – avevano predisposto uno schema di disegno di legge che definisse una normativa di cornice della materia, risolvendo positivamente il dubbio sulla possibilità di adottare una legge-quadro.

⁸⁵ E che saranno oggetto di indagine del capitolo 3.

La legge, dal canto suo, esplicitamente afferma di definire i principi generali sull'autonomia differenziata «in attuazione» dell'art. 116, co. 3, Cost., mentre la dottrina ha avanzato posizioni discordanti al riguardo⁸⁶. Orbene, se non si può argomentare, sul piano teorico, nel senso di precludere in assoluto un intervento del legislatore ordinario – come è stato ormai chiarito dalla Consulta – può comunque residuare un margine di incertezza sui profili che non *devono* essere coperti dalla legge rinforzata e che, quindi, *possono* essere disciplinati da altra legge, se non addirittura da una fonte secondaria.

9.3. *L'iniziativa del procedimento di differenziazione*

L'atto di iniziativa è deliberato dalla Regione, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei modi e delle forme stabilite da ciascun ente nell'esercizio della propria autonomia statutaria⁸⁷; la disposizione non fornisce ulteriori dettagli, potenzialmente utili, sulla natura dell'atto di *input* o sull'organo cui spetta.

Per quanto possa valutarsi positivamente il rispetto di un margine di apprezzamento, sarebbe stata certamente opportuna un'indicazione sulle modalità di coinvolgimento degli enti locali – come provava a fare il d.d.l. Lanzillotta – proprio a tutela degli stessi, che, nel silenzio della Costituzione e della legge ordinaria, potrebbero essere coinvolti in maniera solo formale o superficiale.

9.4. *Il negoziato*

L'atto di promovimento della differenziazione viene trasmesso dalla Regione al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli affari regionali; da questo momento, decorre un arco temporale di sessanta giorni

⁸⁶ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 6/2019, 11 ss.; A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *federalismi.it*, 5/2020, 84 s.; O. CHESSA, *In tema di "autonomia differenziata": sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in *ASTRID Rassegna*, 5/2023; G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge "Calderoli" per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2023, 41 s.

⁸⁷ Art. 2, co. 1.

entro il quale si registra, *recte*, si dovrebbe registrare il coinvolgimento di numerosi attori istituzionali⁸⁸.

I due organi monocratici suddetti sono i protagonisti indiscussi di questa fase: la conduzione del procedimento, infatti, è affidata (quasi) indistintamente all'uno o all'altro.

Il testo di legge non ravvisa, infatti, la necessità di coinvolgere il Governo nella sua interezza; è da considerarsi tacitamente abrogata, almeno sotto questo profilo, la previgente disposizione che delineava un onere di attivazione dell'organo costituzionale⁸⁹. I singoli ministri, in ogni caso, sono chiamati a una mera *valutazione*, laddove competenti per materia, e, nel caso del Ministro dell'economia e delle finanze, «anche ai fini dell'individuazione delle necessarie risorse finanziarie da assegnare ai sensi dell'articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42». *Mera* valutazione, però, visto che l'*iter* può proseguire anche in sua assenza. Il legislatore neppure ritiene, in vero, che le Camere e la Conferenza permanente debbano essere attivamente coinvolte, essendo *mere* destinatarie di un'informativa del Presidente del Consiglio o, su sua delega, del Ministro per gli affari regionali.

9.5. *L'individuazione delle materie*

Sono oggetto dell'iniziativa regionale, nella prospettiva del legislatore ordinario, «una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni»⁹⁰. Né il testo costituzionale, né la legge n. 86/2024 prescrivono alcuna limitazione, per quantità o qualità, delle materie differenziande⁹¹, sì da lasciare adito, come già visto, a una lettura *massimalista* della differenziazione⁹².

⁸⁸ Art. 2, co. 1, secondo periodo.

⁸⁹ «Anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento»: così l'art. 1, co. 571, della l. 27 dicembre 2013, n. 147, che per primo aveva disciplinato la fase del negoziato.

⁹⁰ Art. 2, co. 2, primo periodo.

⁹¹ Fra quelle, s'intende, definite nello stesso art. 116, co. 3, Cost.

⁹² Come si è effettivamente riscontrato nelle iniziative del 2017-2018.

L'unica forma di contenimento è rimessa alla prudente valutazione del Presidente del Consiglio dei ministri – anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia – che, per «tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie»⁹³, può circoscrivere l'oggetto del negoziato proposto dalla Regione. Ferme le perplessità, sopra enunciate, sul coinvolgimento *esclusivo* (ed *escludente*) del vertice del Governo, si aggiungono, ora, quelle sui *parametri* che legittimano un intervento restrittivo sulla proposta regionale, la cui indeterminatezza lascia spazio a una discrezionalità troppo ampia in capo al Presidente del Consiglio.

9.6. I LEP

Accanto alle regole di procedura, la l. n. 86/2024 manifesta anche delle precise scelte di merito del legislatore sui LEP⁹⁴.

In linea coi precedenti più recenti, la l. n. 86/2024 subordina l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alla determinazione dei LEP nelle materie interessate (art. 1, co. 2); a tale fine, l'art. 3, co. 1, affida al Governo una delega *per relationem*, ricollegandosi ad alcune previsioni sancite nella legge di bilancio per il 2023⁹⁵. La previsione è rafforzata dalla necessaria entrata in vigore dei provvedimenti di finanziamento *prima* del trasferimento (art. 4, co. 1): il legislatore ha corretto, quindi, una delle principali criticità delle due bozze di d.d.l., che rimettevano finanche la determinazione dei LEP ad un momento posteriore alle intese.

⁹³ Art. 2, co. 2, secondo periodo.

⁹⁴ In dottrina cfr. C. LOTTA, *PNRR, regionalismo differenziato e livelli essenziali delle prestazioni: quali prospettive per la (duratura) attuazione dei LEP?*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1/2023, spec. 98 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Verso una completa trasformazione dello Stato sociale all'insaputa del Parlamento, incerta nei criteri e nella trasparenza*, in P. LOGROSCINO, A.M. NICO, N. PIGNATELLI, R.G. RODIO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze. Atti del Seminario di Bari. 1 dicembre 2023*, Napoli 2024, 25 ss.; G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni tra processi di differenziazione ed esigenze di eguaglianza*, Napoli 2024.

⁹⁵ Art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge n. 197/2022.

D'altro canto, la garanzia della previsione viene circoscritta solo ad alcune delle possibili materie (art. 3, co. 3); il legislatore ha ravvisato, infatti, l'esistenza di alcune materie che, non attenendo ai LEP⁹⁶, possono essere facilmente trasferite sulla base della sola legge n. 86/2024, senza necessitare di un ulteriore intervento normativo⁹⁷.

9.7. Approvazione, modifica e cessazione di efficacia delle intese

Il negoziato si conclude con uno schema di intesa *preliminare* (art. 2, co. 3), sulla cui base la Conferenza Unificata esprime un parere e le Camere adottano degli atti di indirizzo (art. 2, co. 4). Tali atti, che potrebbero stimolare un ulteriore negoziato fra le parti adducendo nuove argomentazioni ed elementi di valutazione, sono, però, non vincolanti: l'*iter* può comunque proseguire se non arrivano nei brevi termini previsti e, in ogni caso, possono essere disattesi (art. 2, co. 4-5).

Dopo la sottoscrizione dello schema di intesa *definitivo*, il Consiglio dei ministri delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa (art. 2, co. 6), che viene *immediatamente* trasmesso alle Camere per la deliberazione (art. 2, co. 8), ancora una volta nel segno della massima celerità possibile.

L'intesa ha una durata massima di dieci anni – tacitamente rinnovabili, salva diversa manifestazione di volontà – e può essere modificata con un *contrarius actus* che segua le medesime regole dettate per la stipula originaria.

La cessazione anticipata può essere *facoltativa*, su richiesta di una delle due parti e secondo le modalità definite dall'intesa stessa; o *obbligatoria*, disposta dallo Stato per le ragioni di ordine generale previ-

⁹⁶ Si tratta delle materie: «previdenza complementare e integrativa», «professioni», «organizzazione della giustizia di pace», «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni», «commercio con l'estero», «protezione civile», «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».

⁹⁷ Cfr. l'art. 4, co. 1. Pare il caso di evidenziare che, sulla base di questa interpretazione, il Presidente della Giunta regionale del Veneto, con una nota del 1° luglio 2024, ha chiesto il trasferimento immediato delle materie in questione.

ste dalla legge (art. 7, co. 1)⁹⁸. In entrambi i casi, è richiesta la legge rinforzata.

9.8. *Prime (parziali) conclusioni*

La valutazione sulla l. n. 86/2024, in questa fase della ricerca, non può che essere parziale.

Sotto il profilo strettamente procedimentale, il legislatore ha riempito i (troppi) vuoti lasciati dalla disposizione costituzionale, accompagnando ciascuna fase dell'*iter* di differenziazione con indicazioni sufficientemente precise. D'altro canto, proprio la laconicità dell'art. 116, co. 3, Cost. ha lasciato al legislatore un'ampia forbice di discrezionalità, che egli ha esercitato per approntare una procedura più incline alla speditezza che alla cura delle esigenze unitarie, come dimostra la sostanziale inconcludenza dei compiti affidati alle Camere, alle Conferenze e, a ben guardare, anche ai membri del Governo diversi dal Presidente del Consiglio o dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie.

I profili di garanzia riscontrati, certamente più saldi di quelli ipotizzati nei d.d.l. precedenti, restano, comunque, di dubbia utilità, se si tiene a mente che le future leggi rinforzate saranno delle fonti gerarchicamente superiori rispetto a quelle ordinarie.

⁹⁸ «Motive ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP».

CAPITOLO III

LA PROSPETTIVA DELLA CORTE COSTITUZIONALE: LE SENTENZE N. 192/2024 E N. 10/2025

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il giudizio davanti alla Corte costituzionale. – 2.1. La possibilità di adottare una legge-quadro. – 2.2. L'impatto sull'ordinamento regionale e l'ammissibilità degli interventi delle Regioni terze. – 2.3. L'ammissibilità dei ricorsi. – 2.4. L'applicabilità della legge quadro alle Regioni a statuto speciale. – 3. Un inquadramento teorico-generale. – 3.1. Dalla *monade*... – 3.2. ...al principio di sussidiarietà. – 4. La fase preliminare. – 4.1. L'istruttoria approfondita. – 4.2. Il giudizio di adeguatezza. – 4.3. L'iniziativa del procedimento di differenziazione. – 4.4. Il negoziato. – 4.5. L'individuazione delle materie. – 4.6. I LEP. – 4.6.1. La determinazione dei LEP. – 4.6.2. L'aggiornamento dei LEP. – 4.6.3. Le materie e le funzioni "no-LEP". – 4.6.4. Il finanziamento dei LEP. – 4.7. Il finanziamento della differenziazione. – 4.8. L'intesa. – 4.8.1. L'intesa preliminare. – 4.8.2. L'intesa definitiva. – 5. La fase costitutiva. – 5.1. Il disegno di legge rinforzata. – 5.2. L'approvazione del Parlamento. – 6. La fase esecutiva. – 6.1. L'intesa e le fonti del diritto. – 6.2. Il monitoraggio. – 6.3. La modifica, la cessazione e il rinnovo dell'intesa. – 6.4. L'impugnazione della legge rinforzata. – 7. Il mancato *referendum* abrogativo sulla legge n. 86/2024.

1. *Introduzione*

Il terzo, e ultimo, profilo di indagine attiene alla prospettiva della Corte costituzionale sul regionalismo differenziato.

La legge n. 86/2024 è stata impugnata, nella sua interezza e in singole parti, per l'asserito contrasto con numerose disposizioni costituzionali del Titolo V e, per di più, coi principi di solidarietà, uguaglianza e unità: le fondamenta della forma di Stato.

Con la sentenza n. 192/2024¹, la Corte costituzionale ha condotto una certosina operazione ermeneutica, individuando, in vero, i confini delle differenziazioni *costituzionalmente possibili*.

¹ V. anche ord. n. 6/2025, che corregge un errore materiale. La dottrina a commento della decisione è (già) amplissima. Oltre agli studi che saranno richiamati nel prosieguo del capitolo, per una prima ricognizione cfr., a vario titolo: V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni “a prima lettura” sulla sentenza della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata*, in *ASTRID Rassegna*, 18/2024; C. PINELLI, *Sulla premessa alla motivazione della decisione della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata* (sent. n. 192 del 2024), *ivi*; R. BIN, *Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine*, in *Le Regioni*, 1/2025; C. BUZZACCHI, *L'autonomia differenziata e le sue incognite*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2025, 281 ss.; P. CARETTI, *La sent. n. 192/2024: la Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2025; F. CORTESE, *Regionalizzazione e occasionalismo*, in *Le Regioni*, 2/2025, 235 ss.; A. FERRARA, *Corte costituzionale n. 192/2024: il modello regionale tra unità e decentramento*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2025, 191 ss.; D. GIROTTI, *L'attuazione e il seguito delle intese ex art. 116 Cost., comma terzo, con ciò che rimane della l. 86/2024*, in *Le Regioni*, 2/2025, 241 ss.; P. GIANGASPERO, *Specialità regionale e art. 116, comma 3, Costituzione*, in *Le Regioni*, 2/2025, 283 ss.; G.M. SALLERNO, *La sentenza n. 192 del 2024 sull'autonomia differenziata: qualche riflessione sulla questione delle “specifiche funzioni*, in *Nomos*, 2/2025; P. SCARLATTI, *Clausola di maggior favore e autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, 1/2025, 111 ss.; N. LUPO, *La Corte costituzionale ha bisogno del Parlamento (e fors'anche della forma di governo parlamentare) per fare bene il suo mestiere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2025, 28 ss.

Cfr., nel fascicolo monografico de *Le Regioni*, 3/2025: C. CARUSO, “Minus ut valeat”. *La Corte costituzionale e la riduzione interpretativa del regionalismo differenziato*; M. DELLA MORTE, *Un'autonomia partecipata? Spunti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*; G. DI COSIMO, *Regionalismo differenziato e ruolo del Parlamento*; R. DI MARIA, *Dietrologia costituzionale: la ricerca “a posteriori” della “ratio” sottostante all'art. 116, comma 3, Cost., con particolare riferimento alla legislazione scolastica (spunti offerti da Corte cost., sent. 192/2024)*; C. NAPOLI, *Autogoverno, democrazia, esercizio delle funzioni: quanti piani ha l'ascensore?*.

Nel numero monografico di *Istituzioni del federalismo*, 1/2025, v.: G. GARDINI, *La Corte costituzionale riscrive il regionalismo differenziato, ma molte questioni restano ancora senza risposta*, 7 ss.; T.F. GIUPPONI, *Cronaca di una morte annunciata? Cosa rimane del regionalismo differenziato dopo la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale*, 37 ss.; E. D'ORLANDO, *Lo Stato (regionale) come integrazione. Asimmetrie e contrappesi*, 49 ss.; M. DELLA MORTE, *Istruttoria e partecipazione: alcune brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, 75 ss.

La mole di questioni promosse ed esaminate non ha impedito l'intelligibilità della sentenza grazie a uno scrupoloso lavoro di redazione, che ha articolato il *Considerato in diritto* in diverse sottosezioni, concernenti rispettivamente: una parte introduttiva e di ricostruzione teorico-generale (*Cons. in dir.*, punti 1-4)²; l'esame delle eccezioni di inammissibilità (5) e dell'applicabilità dell'art. 116, co. 3, Cost. alle Regioni a statuto speciale (6); quindi, le questioni relative all'interpretazione dello stesso art. 116, co. 3, Cost. (7-8), alle fonti del diritto (9-13), ai LEP (14-16), al principio di leale collaborazione (17-21), ai profili finanziari (22-29) e all'avvio dei negoziati (30-31).

La ricchezza del contenuto della sentenza è tale da rendere possibili diverse chiavi di lettura: si può adottare l'ordine seguito dalla Corte, che permette di leggere le macro-questioni nel loro complesso, per aree tematiche; o analizzare la tipologia delle questioni decise, di quelle accolte e di quelle rigettate, spesso accompagnate da un'interpretazione salvifica della norma impugnata o da qualche accorato monito (specie in materia finanziaria); o, ancora, soffermarsi sui «suoi valori ispiratori di base: sovranità, separazione dei poteri e diritti fondamentali»³. Si può seguire l'ordine dei parametri costituzionali evocati, che spaziano dai principi fondamentali all'organizzazione delle autonomie territoriali, fino a toccare le garanzie costituzionali, o, per converso, l'ordine prescritto dal legislatore nella legge n. 86/2024, che dovrebbe rispondere a una precisa *ratio* della disciplina della materia.

Per tenere fede alla metodologia dell'indagine, nel presente capitolo si analizzerà la sentenza ricostruendo l'*iter* procedimentale che dovrebbe essere rispettato alla luce delle *cancellature* della Corte. Dopo alcune riflessioni preliminari sul giudizio, si proverà, quindi, a scoprire quale «verità» sull'autonomia differenziata sia emersa dallo scrutinio di costituzionalità⁴.

² Tutti i successivi punti citati, salva diversa indicazione, sono riferiti al *Considerato in diritto*.

³ Come fa G. DE MINICO, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della L. n. 86/2024*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2024.

⁴ La metafora richiama l'insegnamento artistico del Maestro Emilio Isgrò sulle cancellature (cfr. E. ISGRÒ, *Teoria della cancellatura*, in *Frontiere della psicoanalisi*, 1/2021, 121), che ben si attaglia ai compiti da legislatore negativo svolti dalla Corte costituzionale: con le sentenze di accoglimento, infatti, la Consulta «cancella» una

2. Il giudizio davanti alla Corte costituzionale

La legge n. 86/2024 si presenta come un'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.

Dal raffronto fra la striminzita disposizione costituzionale e il corposo intervento normativo – che, come visto, riguarda non solo i profili procedurali, ma anche valutazioni propriamente di merito – emerge *ictu oculi* una significativa lievitazione della materia, per di più nel silenzio dell'art. 116, co. 3, Cost. sulla necessità di una legge attuativa.

Orbene, questa scelta del legislatore ha fatto emergere, nel giudizio davanti alla Corte, alcune perplessità sull'*an* dell'adozione di una legge siffatta, e, quindi, sulla sua portata rispetto alle potenziali destinatarie: le Regioni che aspirano alla differenziazione, le *altre* Regioni, e, in maniera potenzialmente trasversale fra le prime due categorie, le Regioni a statuto speciale.

Di tali questioni è opportuno dar conto, in via preliminare, nella ricostruzione critica della prospettiva del giudice costituzionale.

2.1. La possibilità di adottare una legge quadro

L'art. 116, co. 3, Cost. è reticente sulla possibilità di adottare una legge-quadro.

La Regione Puglia ha riscontrato il motivo di questo silenzio – e, quindi, della lamentata incostituzionalità – nell'autosufficienza del testo costituzionale, esso stesso recante «i “principi” della devoluzione di forme particolari di autonomia»⁵. La Regione Sardegna ha ravvisato,

norma per giungere al “vero”, o, per meglio dire, a ciò che appare al giudice il “vero”» (G. D'AMICO, *Laudatio per il conferimento della Laurea honoris causa al Maestro Emilio Isgrò*, Università di Messina, 22 ottobre 2024), così da riaffermare i principi costituzionali violati. Altre volte, invece, la Corte si limita a cancellare solo un'interpretazione della disposizione impugnata, che viene liberata da quelle patologie che la spingevano al di là del tracciato costituzionale.

È opportuno specificare che i ragionamenti del presente capitolo rappresentano un'evoluzione di quanto già sostenuto in G. DONATO, *Le «cancellature» della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata: dalla monade al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 1/2025, 31 ss.

⁵ Punto n. 1 del ricorso.

inoltre, due possibili violazioni proprio dell'art. 116, co. 3, Cost., sia sul punto della *competenza*, poiché la legge n. 86/2024 avrebbe sconfinato nella sfera riservata alla legge rinforzata, sia sotto il profilo *gerarchico*, «giacché la Legge n. 86, pur dotata di forza di legge ordinaria, vorrebbe disciplinare il procedimento di approvazione e i contenuti della legge rinforzata» e presentarsi, quindi, come una fonte sulla produzione di una legge superiore⁶. Non essendo “costituzionalmente obbligatoria”⁷, la legge impugnata sarebbe sprovvista di una puntuale copertura costituzionale.

Le argomentazioni addotte hanno il pregio di evidenziare alcune linee di fondo dell'intervento legislativo, che si autoqualifica come una misura *secundum Constitutionem*, e che invece nel muoversi, sotto diversi profili, *praeter Constitutionem*, spesso sfocia, come è stato accertato dalla Corte, in una normativa *contra Constitutionem*.

Nell'opinione del giudice delle leggi, invece, il silenzio della Costituzione non sottraeva alla discrezionalità del legislatore la possibilità di adottare una misura attuativa, che desse indicazioni al Governo sul negoziato e sul procedimento⁸.

Il punto teorico di partenza è condivisibile, non potendosi imbrigliare l'esercizio della potestà legislativa ordinaria in assenza di una diversa indicazione, ad esempio tramite una riserva di legge costituzionale. Del resto, ha ricordato la Corte, non mancano ipotesi come quelle della c.d. legge La Loggia, che attua diverse disposizioni del titolo V senza aver ricevuto un mandato da alcun articolo della Costituzione; e, ancora, della l. 140/2003, che sviluppa e dettaglia le previsioni dell'art. 68 Cost.⁹.

Ciononostante, la conclusione non lascia del tutto soddisfatti.

La Corte avrebbe potuto argomentare più diffusamente sulle possibili sovrapposizioni fra la legge-quadro, libera nelle forme e nei contenuti, e la legge di differenziazione, che il revisore costituzionale ha,

⁶ Punto n. 1.10 del ricorso. In dottrina, cfr. L. D'ANDREA, *Brevi notazioni critiche sull'autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, 1/2025, 42.

⁷ Come successivamente confermato nella sent. n. 10/2025, punto 6.3.

⁸ Punto 7.

⁹ Si pensi anche alla mai sopita possibilità di una legge attuativa dell'art. 49 Cost., sulla quale, volendo, G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Napoli 2023, spec. 61 ss. e 185 ss.

invece, qualificato come necessariamente rinforzata e a contenuto, almeno in parte, predeterminato. Una pronuncia *finium regundorum* fra i due testi normativi sarebbe stata utile, in particolare, in vista dei necessari accorgimenti che il futuro legislatore dovrà adottare per scrivere una nuova legge-quadro o, in ogni caso, le leggi di differenziazione. Difatti, dati gli aggravamenti procedurali richiesti, qualora la legge rinforzata si limitasse a una mera elencazione dell'oggetto del trasferimento o, ancora, a un mero atto di esecuzione dell'intesa, affidando il resto della materia alla legge-quadro, potrebbe ritenersi violato, o quantomeno *eluso*, il fine garantistico sotteso.

2.2. *L'impatto sull'ordinamento regionale e l'ammissibilità degli interventi delle Regioni terze*

La pronuncia manifesta, in più punti, l'intenzione della Corte di voler entrare nel vivo delle questioni, senza rifugiarsi nelle scelte più rapide o più facilmente percorribili. Un profilo emblematico di questa posizione *propositiva* è rappresentato dall'ammissibilità in giudizio delle regioni terze.

La configurabilità degli interventi di terzi nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale è tutt'altro che pacifica: la normativa vigente, pur non vietandolo espressamente, certamente non lo prevede¹⁰, e la giurisprudenza costituzionale era stata, finora, univoca nell'escludere da questo tipo di giudizio «la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione»¹¹.

¹⁰ Cfr. artt. 31, 32 e 33, l. n. 87/1953.

In dottrina, E. GIANFRANCESCO, *L'intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via principale*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino 1998, 225 ss.; A. PERTICI, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino 2011, 168 ss.; E. ROSSI, *L'intervento di terzi nel giudizio in via principale dopo la modifica delle norme integrative*, in *Rivista AIC*, 3/2020; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2022, 319 s.

¹¹ Sent. n. 117/2022; in senso conforme, da ultimo, sent. n. 136/2023.

Nel caso di specie, la Corte non ha sconfessato i precedenti evocati attraverso un *overruling*, ma ha preferito discostarsene tramite un *distinguishing*: senza criticare direttamente la sua giurisprudenza, si è posizionata, infatti, lungo il differente tracciato della sentenza n. 353/2001, nella quale aveva riconosciuto la legittimazione a stare in giudizio delle Province autonome di Trento e Bolzano poiché l'oggetto del giudizio in via d'azione era «una norma di attuazione dello statuto speciale riguardante specificatamente attribuzioni costituzionalmente garantite» alle stesse Province.

Parimenti, l'attività definitoria de «i principi, le procedure e i limiti per l'attribuzione ad ogni regione che ne faccia richiesta di ulteriori e più ampie competenze legislative e amministrative nelle materie indicate dalla stessa Costituzione» compiuta dalla legge n. 86/2024 «riguarda[va] l'assetto complessivo dell'ordinamento regionale»¹² e rendeva ammissibili, quindi, gli interventi delle Regioni Piemonte, Veneto e Lombardia.

La decisione della Corte denota un certo rapporto di sovraordinazione del profilo sostanziale rispetto a quello formale: il contenuto della legge su cui si disputa è stato ritenuto di tale pregnanza (costituzionale) da giustificare l'ampliamento delle regole procedurali di partecipazione al processo. Così facendo, la Corte ha aperto uno spiraglio ai futuri contributi delle Regioni che, senza comunque assurgere al ruolo di controinteressate¹³, potranno dire la loro a Palazzo della Consulta. Non va taciuto, peraltro, che l'*odierna* apertura alle aspiranti Regioni differenziande in qualche modo legittima la *futura* impugnazione, uguale e contraria, delle singole leggi di differenziazione per mano delle *altre* Regioni, così da rafforzare l'idea, che innerva tutta la sentenza, per cui la questione della differenziazione ha una portata generale, più ampia della singola relazione fra lo Stato e la Regione differenziata.

¹² Ordinanza letta in udienza, pubblicata in calce alla sentenza n. 192/2024. A commento, G. MUTO, *L'intervento ad opponendum nei giudizi in via principale: a margine dell'ordinanza allegata alla sent. n. 192/2024*, in *Quad. cost.*, 1/2025, 231 ss.

¹³ Cfr. punto 5.3.

2.3. *L'ammissibilità dei ricorsi*

Allo stesso modo, la Corte ha disatteso qualsivoglia eccezione di inammissibilità sull'interesse dei ricorsi proposti.

Le altre parti non potevano addurre un generico difetto di motivazione sulla ridondanza delle lesioni indirette di competenza, che andava eventualmente accertato caso per caso¹⁴; e le ricorrenti, in effetti, hanno prestato particolare attenzione a tale profilo, visto che solo in una circostanza la Corte ha dichiarato l'inammissibilità per questa ragione¹⁵.

Nemmeno la supposta assenza di una lesione originata direttamente dalla legge n. 86/2024 – e che sarebbe potuta derivare, invece, solo dalle future leggi di differenziazione – avrebbe escluso l'attualità dell'interesse ad agire. La natura astratta del giudizio in via principale faceva sì che i termini di impugnazione decorressero non dall'accertata lesione di un interesse – che, in effetti, potrebbe non esserci – ma dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale¹⁶. Non si trattava necessariamente di uno strumento di risposta a un danno subito, poiché la parte ricorrente avrebbe potuto ottenere un vantaggio «per il solo ripristino “normativo” della propria competenza, cioè per l'eliminazione dell'incertezza sull'assetto dei rapporti tra Stato e regioni»¹⁷.

Anche se l'art. 116, co. 3, Cost. non attribuisce «competenze costituzionali, concorre a delineare il regime costituzionale delle regioni, garantendo loro una possibilità che si traduce in una procedura pattizia. Dunque, se una legge ordinaria viola la suddetta norma, interferendo sulla procedura pattizia, incide sulla posizione costituzionale delle regioni»¹⁸.

¹⁴ Punto 5.1.

¹⁵ Punto 29.1. Più di frequente, invece, ha censurato l'assenza delle questioni sollevate nella delibera della Giunta (punti 8.2; 13.1; 20; 23.1) o una motivazione insufficiente o oscura (punti 9.1; 15.1; 17.3).

¹⁶ Per cui, a ben vedere, non può nemmeno sostenersi che, per il suo contenuto, la legge impugnata sia «un atto privo di effetti e privo di causa» (punto 5.5).

¹⁷ Punto 5.2; cfr. anche sent. n. 257/2021.

¹⁸ Punto 7.1.

2.4. *L'applicabilità della legge quadro alle Regioni a statuto speciale*

L'intervento delle Regioni terze è stato giustificato dalla Corte, in buona sostanza, sulla base del potenziale vantaggio che esse avrebbero potuto trarre dalla legge n. 86/2024; così come l'ammissibilità dei ricorsi si fondava sulla possibile lesività della legge stessa a danno delle ricorrenti. Ora, va chiarito se le Regioni a statuto speciale possano ascrivere solo alla seconda categoria o se, invece, possano rientrare anche nella prima.

Il testo dell'art. 116, co. 3, Cost., riferendosi alle «altre regioni», sembra marcare una netta differenza rispetto a quelle a statuto speciale di cui ai due commi precedenti. Nondimeno, la dottrina non si è attestata su una posizione unitaria, ma hanno trovato spazio sia le ragioni di una visione letterale-restrittiva sia quelle di una lettura sistematico-estensiva¹⁹.

Il dubbio sull'ampiezza della previsione avrebbe dovuto essere definitivamente sciolto, in vero, già dal titolo della legge n. 86/2024²⁰ e dall'art. 1, co. 1²¹, se il successivo art. 11, co. 2, non avesse affermato, invece, che le disposizioni *ivi* contenute si applicavano «anche nei con-

¹⁹ Sulla questione v.: D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2-3/2003, 419 ss.; A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali*, 3/2019, 53 ss.; A. RUGGERI, *Editoriale. Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, in *Diritti regionali*, 1/2020, 19 ss.; D. GIOTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino 2019, 47 ss.; A.M. POGGI, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. e le prospettive dell'autonomia speciale*, in G. ARMAO, F. ASTONE, M. IMMORDINO, G. MOSCHELLA, V. PRUDENTE (a cura di), *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Napoli 2022, 69 ss.; G. MOSCHELLA, *Ruolo del Parlamento, leale collaborazione e 'inapplicabilità' della clausola di differenziazione alle Regioni speciali nella sent. Corte cost. n. 192/24*, in *Cittadinanza Europea*, 2/2024.

²⁰ «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione».

²¹ «La presente legge [...] definisce i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione».

fronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano» *ex* art. 10, legge cost. n. 3/2001.

Dell'applicabilità della legge alle Regioni a statuto speciale ha dubitato la stessa Sardegna, che ha sottoposto la questione alla Corte per violazione dell'art. 54 del suo Statuto speciale e dell'art. 116, co. 3, Cost.

Anche secondo la Consulta il solo dato letterale, pur univoco, sarebbe insufficiente ad escludere l'estensibilità alle Regioni a statuto speciale, vista la clausola di maggior favore richiamata; e non sarebbe di ostacolo all'attivazione di tale clausola nemmeno il «carattere procedimentale e non materiale della norma», come avvenuto, ad esempio, con l'art. 127 Cost.

L'applicabilità andava esclusa, invece, per il fatto che le «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite», evocate dalla clausola, sono solo quelle previste dalla legge di revisione costituzionale 3/2001, e non quelle successivamente conferite, in nome dell'art. 116 novellato, dalle leggi di differenziazione. Del resto, affermava la Corte, la procedura di specializzazione non potrebbe essere considerata una delle «forme di autonomia più ampie» di cui parla la legge costituzionale, poiché tali sono solo «quelle direttamente attribuite dalla riforma del Titolo V alla generalità delle regioni ordinarie, che vengono estese automaticamente a tutte le autonomie speciali in attesa dell'adeguamento degli statuti speciali»²².

Orbene, potrebbe forse sostenersi che, sulla base del ragionamento della Corte, pure la capacità di chiedere l'avvio della procedura di differenziazione *ex* art. 116, co. 3, Cost. rappresenti una forma di autonomia più ampia.

Dal momento che: *a*) anch'essa origina direttamente dalla legge cost. n. 3/2001, così come quella ripartizione delle competenze legislative (art. 117 Cost.) che, proprio in forza della clausola, viene estesa alle Regioni a statuto speciale, qualora determini un rafforzamento della loro autonomia; *b*) non è d'ostacolo il suo carattere meramente procedimentale (si pensi all'art. 127 Cost., richiamato come esempio dalla Corte); allora ne potrebbe discendere che la sola possibilità di chiederla, alle condizioni specificate dalla sentenza, sia qualificabile, di per sé,

²² Cfr. punto 6.

come un ampliamento dell'autonomia riconosciuto a tutte le Regioni a statuto ordinario, a prescindere dal fatto che la differenziazione sia soltanto *in potenza* e non ancora *in atto*.

Ciò che appare dirimente, in vero, è l'inidoneità a trasporre negli statuti speciali, secondo il modello sotteso alla natura intrinsecamente transitoria dell'art. 10, «una norma come l'art. 116, terzo comma, Cost.». È pienamente condivisibile, quindi, la conclusione per cui la procedura di differenziazione, mentre è in grado «di “rompere” l'uniformità delle regioni ordinarie», nel caso delle Regioni a statuto speciale si affiancherebbe, o si sostituirebbe, «in modo incongruo» agli strumenti già previsti per i medesimi fini di «ulteriore specializzazione» e «rafforzamento dell'autonomia», quali la revisione statutaria e l'approvazione delle norme di attuazione degli statuti speciali.

3. *Un inquadramento teorico-generale*

La presente indagine ha cercato di ricostruire il contesto ordinamentale nel quale la revisione costituzionale del 2001 ha innestato il “corpo estraneo” dell'art. 116, co. 3, suscitando alcune perplessità in dottrina; successivamente, sono state analizzate le richieste regionali, anche quelle *massimaliste* che sembravano mettere a dura prova la tenuta *effettiva* dei principi costituzionali; infine, è stata esaminata la legge n. 86/2024, che in diversi passaggi si dimostra più propensa alle esigenze della differenziazione che a quelle unitarie.

Alla luce di un contesto siffatto, la Regione Puglia ricorrente ha dubitato dell'aderenza al dettato costituzionale dell'art. 116, co. 3, Cost., chiedendo di dichiararne l'incostituzionalità²³.

Fin dalla sent. n. 1146/1988, com'è noto, la Corte ha ammesso l'impugnabilità delle leggi di revisione costituzionale, statuendo che la Costituzione «contiene alcuni *principi supremi* che non possono essere

²³ Punti 2.6. ss. del ricorso. La Puglia aveva subordinato l'impugnazione della disposizione costituzionale alla questione di illegittimità degli artt. 1, co. 1 e 2, e 2, laddove consentivano il trasferimento delle materie nella loro interezza; cosicché, l'accoglimento della questione, nei termini che verranno appresso esposti, ha determinato l'assorbimento di quella subordinata.

sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali»²⁴; più di recente, ha specificato che il principio di unità della Repubblica «è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale»²⁵.

Secondo la Puglia, qualora l'art. 116, co. 3, Cost. avesse consentito il trasferimento di interi blocchi di materie, avrebbe profondamente leso quelle esigenze unitarie alla cui tutela lo Stato non può abdicare, se non a pena dello sfaldamento della Repubblica e di gravi ripercussioni sulla pari dignità sociale dei cittadini e sulla inderogabilità dei doveri di solidarietà: veniva prospettata, in breve, un'interpretazione, e, quindi, una possibile applicazione, dell'autonomia differenziata disegnata dalla Costituzione *contro* la forma di Stato.

3.1. *Dalla monade...*

La Corte ha fornito, invece, una lettura sistematica dell'autonomia differenziata *dentro* la forma di Stato²⁶, lettura che sorregge tutta l'impalcatura argomentativa della decisione.

La previsione di cui all'art. 116, co. 3, Cost., che «consente di superare l'uniformità nell'allocazione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano, non può essere considerata come una *monade* isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, con cui va armonizzata»²⁷. Muovendo da questa premessa, la Corte ha dipanato un ra-

²⁴ Enfasi aggiunta.

²⁵ Sent. n. 118/2015, sulla quale si rinvia al capitolo 2.

²⁶ Secondo A. RUGGERI, *Dopo la pronuncia della cassazione, il referendum "totale" sulla legge 86 del 2024 cambia pelle, convertendosi in... parziale*, in *Diritti regionali*, 3/2024, 882, la sentenza «ha in qualche modo "rilegittimato" il disposto di cui all'art. 116, ult. co., Cost. che, se riletto dandovi un nuovo senso complessivo, bene può iscriversi nel quadro della forma di Stato risultante dalla Carta».

²⁷ Enfasi aggiunta (punto 4, par. 1). In questo passaggio la Corte fa proprie le argomentazioni offerte al punto 5.3 del ricorso della Sardegna, dove sosteneva che: «le Regioni non sono monadi leibniziane le cui competenze, senza porte e senza finestre, sono autosufficienti e indifferenti alle competenze e alle attribuzioni degli altri enti autonomi, né possono esaurire la loro compiutezza in un dialogo chiuso con il Governo».

gionamento di ampio respiro, che raccoglieva gli elementi caratterizzanti la “forma di Stato regionale” per definire il contesto nel quale si può inserire lo strumento della differenziazione.

Il pensiero della Corte si è sviluppato secondo un’andatura ben precisa, che all’enunciazione dei caratteri del *pluralismo* affiancava un puntuale richiamo alla sintesi dell’*unità*: uno schema *a rima alternata* (ABAB), che metteva in dialogo la «compresenza e la dialettica» dei due principi nell’ordinamento italiano.

Così, in prima battuta, la Corte ha qualificato il regionalismo – con i relativi caratteri di autonomia politica (legislativa, amministrativa, finanziaria) delle Regioni e con la garanzia dell’autonomia degli enti locali²⁸ – come una «componente fondamentale della forma di Stato»²⁹; la Repubblica, nondimeno, resta «una e indivisibile». *Autonomia politica regionale* (A) vs. *unità e indivisibilità della Repubblica* (B).

Al pluralismo istituzionale si aggiunge, poi, quello politico, sociale, culturale, religioso ed economico, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione; la presenza di numerose formazioni sociali in cui si articola «il “popolo come molteplicità”» non può determinare, d’altro canto, la «evaporazione della nozione unitaria di popolo». *Pluralismo sociale* (A) vs. *unità del popolo* (B)³⁰.

I caratteri di una «società altamente pluralistica» richiedono sfogo e tutela in una molteplicità di sedi istituzionali, capaci di dare risposte, anche variegate, alle istanze dei cittadini; ciò non significa, però, che possono aversi dei «“popoli regionali” che siano titolari di una porzione di sovranità»³¹, poiché solo il Parlamento, e certamente non i consigli regionali, possono avere cura delle «esigenze unitarie tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica maggioranza-opposizione»³². Le Camere perseguono tale fine o in via diretta, tramite la com-

²⁸ T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, 100 ss., ora in ID., *Opere*, tomo III, Milano 2000, 293 ss.

²⁹ Punto 4, par. 2.

³⁰ Di recente ha affrontato il tema R. BIFULCO, «Identità senza differenze»: sul concetto di popolo nelle democrazie costituzionali, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2025, 617 ss.

³¹ Punto 4, par. 4. Cfr. anche sent. n. 365/2007.

³² Punto 4, par. 7.

petenza legislativa esclusiva, o riportando a sintesi il pluralismo regionale, e in particolare: disciplinando i principi fondamentali *ex art.* 117, co. 3, Cost., le “materie trasversali” elaborate dalla giurisprudenza costituzionale o, ancora, attraverso la perequazione finanziaria *ex art.* 119, co. 3, Cost. *Pluralismo istituzionale (A) vs. compiti unificanti del Parlamento (B)*.

Il ragionamento della Corte è approdato, infine, sui caratteri del modello di regionalismo. Benché la presenza di elementi di competizione tra le Regioni debba essere ritenuta fisiologica, e per certi versi anche positiva, tuttavia non può valicare alcuni confini senza «sfociare nella stessa crisi della democrazia»: la solidarietà fra Stato e Regioni e fra le Regioni, l’eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti, l’effettiva garanzia dei LEP; in sintesi, «la coesione sociale e l’unità nazionale»³³. *Competizione (A) vs. coesione (B)*.

L’argomentazione è matura per giungere a una prima conclusione.

Il regionalismo italiano non è, *rectius*, non deve essere³⁴ *duale*³⁵, ma *cooperativo*³⁶: pertanto, la differenziazione non può alimentare istanze disgregative, ma, all’esatto opposto, offrirsi quale strumento di realizzazione delle esigenze della società e quale mezzo di tutela dei diritti dei cittadini.

³³ Punto 4, par. 9. Il giudice costituzionale «avverte» quindi «che fuori da questo perimetro, l’asimmetria è disgregazione»: C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *ASTRID*, 18/2024

³⁴ Sul punto, A. MORELLI, *Il volto del regionalismo italiano e i suoi lineamenti incerti*, in *Diritti regionali*, 1/2025, 335 evidenzia che «si tratta, a ben vedere, di una qualificazione normativa e non meramente descrittiva, considerato che l’assetto delle autonomie non presenta, allo stato attuale, alcuni elementi propri di un modello pienamente solidale e, appunto, collaborativo dei rapporti tra centro e periferia».

³⁵ Né, tantomeno, «divisivo»: così E. CHELI, *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in *ASTRID*, 18/2024.

³⁶ Qualche dubbio al riguardo è sollevato da A. MORELLI, *Fonti e diritti nella prospettiva dell’autonomia differenziata: la sent. n. 192 del 2024 tra forma e sostanza*, in *Cittadinanza Europea*, 2/2024.

3.2. ...al principio di sussidiarietà

Fra il canto della «unità e indivisibilità della Repubblica» e il controcanto della «autonomia delle regioni accresciuta grazie alla differenziazione»³⁷, la Consulta ha identificato il necessario punto di collegamento nel principio di sussidiarietà³⁸: una garanzia per l'implementazione dell'autonomia differenziata in maniera conforme a Costituzione. Ha preso avvio, così, una complessa operazione che, sotto la forma dell'esegesi normativa, ha "bonificato" il contesto istituzionale (e politico) dai rischi di giustapposizione o, ancor peggio, di netta contrapposizione fra le aspirazioni alla differenziazione e i cardini della forma di Stato regionale.

Il fondamento normativo della sussidiarietà poggia su una duplice dimensione: nello «spazio costituzionale europeo», dove indirizza la divisione delle competenze legislative fra UE e Stati membri; e in Costituzione, sia per l'espressa previsione della sussidiarietà verticale in merito alle funzioni amministrative (art. 118, co. 1) e al potere sostitutivo (art. 120, co. 2), sia grazie alla ricostruzione della giurisprudenza

³⁷ Punto 4.1, par. 1.

³⁸ Non è possibile fornire un'adeguata ricostruzione della vastissima bibliografia sul principio di sussidiarietà; *ex multis*, v. almeno: E. TOSATO, *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Milano 1989, 83 ss.; P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1/1993; G.U. RESCIGNO, *Stato sociale e principio di sussidiarietà*, in *Quad. reg.*, 2/2002, 381 ss.; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli 2003; T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di) (dir. cost.)*, in *Enc. dir., Anali*, II, Milano 2008.

In riferimento alla sentenza 192/2024 cfr. A. D'ATENA, *L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2024, 2312 ss.; G.M. SALERNO, *Autonomia differenziata e "ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà": prime considerazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2024, 2327 ss.; S. BARTOLE, *Differenziazione e ordinamento regionale vivente*, in *ASTRID*, 1/2025; E. CARLONI, *Dove va il regionalismo italiano. Considerazioni su differenziazione, amministratorizzazione, sussidiarietà*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2025, 19 ss.; R. BIN, *Sussidiarietà, cioè?*, in *Le Regioni*, 3/2025; nello stesso fascicolo, v. anche E. CATERINA, *Tre punti sul futuro della sussidiarietà dopo la sentenza n. 192 del 2024*; I. CIOLLI, *Solidarietà e sussidiarietà: le lenti con le quali leggere la sent. 192/2024*; C. PADULA, *La Corte costituzionale e i tre volti della sussidiarietà verticale*.

costituzionale sulla “chiamata in sussidiarietà” della funzione legislativa (sent. n. 303/2003).

Orbene, la corretta implementazione di questo principio postula un giudizio di adeguatezza, il cui esito consente di individuare il livello territoriale e di governo, per l'appunto, *più adeguato*.

Seguendo una logica deduttiva, la Corte ha affermato che non può condursi un esame siffatto su un piano teorico, attinente alle *materie* – cui afferisce «una gran quantità di funzioni eterogenee» – ma solo rispetto a specifiche *funzioni*, che integrano «un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità»³⁹.

La Consulta ha elaborato un apparato definitorio che si sviluppa secondo un rapporto *genus-species*: la più ampia categoria delle *materie* racchiude una pluralità di *funzioni eterogenee*, nelle quali confluiscono, a loro volta, numerosi *compiti* che sono, invece, *omogenei*. La definizione e l'allocazione di questi ultimi non sono state ulteriormente chiarite dalla sentenza, che le ha rimesse all'esercizio del potere normativo.

La Corte ha suffragato questa impostazione sulla base del tenore *letterale* dell'art. 116, co. 3, Cost., il quale, enunciando ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia «concernenti le materie», avrebbe sottinteso che «il trasferimento non riguarda[va] le materie ma le singole funzioni concernenti le materie»; al contempo, il silenzio sulla natura delle *forme* di autonomia avrebbe consentito di includervi sia le funzioni amministrative sia quelle legislative.

Pare difficile, però, sostenere il carattere letterale di questa (condivisibile) interpretazione: per un verso, viene ristretta l'area semantica dell'aggettivo *concernente*, che infatti, nell'accezione comune, non è utilizzato per effettuare una selezione, bensì per palesare «attinenza o relazione con persona o cosa»⁴⁰; per l'altro, alla mera indicazione di «forme di autonomia» viene ricondotta sia la potestà legislativa, sia quella amministrativa.

Non sembra fuori luogo sostenere, pertanto, che l'interpretazione propriamente *sistematica* offerta dalla Corte, sorretta, volendo, anche

³⁹ Punto 4.1., par. 5.

⁴⁰ Così il vocabolario online della Treccani sul termine “concernere”.

da quella letterale, si trasforma – in questo, come in altri passaggi successivamente sviluppati – in un’*esegesi costituzionalmente orientata* dello stesso art. 116, co. 3, Cost.⁴¹, in forza della quale la Consulta delinea fini e confini della disposizione costituzionale che difficilmente sarebbero stati visibili *a occhio nudo*.

Orbene, se la regola della sussidiarietà conforma e delimita l’oggetto del trasferimento, lo stesso deve dirsi *a fortiori* per la sua ragione giustificatrice. La differenziazione non può essere il frutto di meccanismi spartitori⁴², favoriti dalla consonanza politica tra i livelli di governo coinvolti ed elaborati *ex parte principis*; al contrario, deve dimostrarsi, come postula lo stesso principio regionalista, la migliore soluzione possibile per dare attuazione ai valori costituzionali e compimento agli interessi dei cittadini, considerata come tale, quindi, *ex parte populi*⁴³.

4. La fase preliminare

Definito il contesto dei principi nel quale si iscrive, *rectius*, deve iscriversi qualsiasi aspirazione alla differenziazione, l’indagine volgere verso l’*iter* da seguire alla luce degli interventi, ora ablatori ora conformativi, del giudice costituzionale.

⁴¹ Dello stesso avviso anche G. D’AMICO, *La Consulta e la giurisdizionalizzazione del dibattito politico-costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2025, 59. Aggiunge A. SPADARO, *La “quadratura del cerchio”... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali*, 1/2025, 7: «A giudizio di chi scrive, teoricamente la Corte avrebbe potuto addirittura dichiarare l’illegittimità costituzionale parziale della stessa legge cost. n. 3/2001 di revisione del Tit. V, proprio per l’equivoca e non esattamente felice formulazione dell’art. 116, III co.».

⁴² Se non, addirittura, di un «mercanteggiamento»: C. BUZZACCHI, *Pluralismo*, cit., 6.

⁴³ Sulla distinzione fra i due profili, v. l’efficace analisi di E. BALBONI, *Un esigente ed ambizioso manuale per l’uso della autonomia differenziata: una traccia culturale*, in *ASTRID*, 18/2024, spec. 6 ss.

4.1. *L'istruttoria approfondita*

L'avvio del procedimento di differenziazione è segnato da un atto di iniziativa della Regione interessata, che lo delibera, sentiti gli enti locali, «secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria»⁴⁴. L'assenza di qualsiasi onere motivazionale da assolvere o di alcun requisito formale da soddisfare dovrebbe far concludere, quindi, per una portata esclusivamente *volitiva* dell'atto, che consentirebbe a ciascuna regione di giocare le sue possibilità di differenziazione in sede di negoziato.

Nella prospettiva della Corte, invece, l'intero procedimento è irradiato, fin dalle sue battute iniziali, dal principio di sussidiarietà: l'iniziativa regionale deve essere *giustificata*⁴⁵.

Il principio di sussidiarietà è «dotato di una intrinseca flessibilità»⁴⁶, di cui l'art. 116, co. 3, Cost. è una delle diverse espressioni. Trattandosi di una (potenziale) deroga all'assetto costituzionalmente previsto, deve essere motivata «con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione» richiesta, così come «al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione»⁴⁷.

A ben vedere, l'aggravamento procedurale imposto dalla Corte riprende lo spunto della Costituzione spagnola del 1931 a cui si erano ispirati in una certa misura i Costituenti, ovvero il principio per cui l'attribuzione di competenze all'ente Regione risponde a puntuali esigenze di quel territorio. L'Assemblea Costituente, in effetti, istituì le cinque Regioni a statuto speciale proprio per offrire una soluzione sul piano giuridico a situazioni di fatto che richiedevano grande attenzione, fra le quali: la condizione di insularità, la posizione di confine, la presenza di minoranze linguistiche, il rischio di derive secessionistiche. L'individuazione delle Regioni a statuto ordinario e la delimitazione stessa dei loro confini sono state il frutto di una scelta poco ponderata, che non ha guardato con attenzione alle specificità di quelle zone. Og-

⁴⁴ Art. 2, co. 1.

⁴⁵ Punto 8.4.

⁴⁶ Punto 4.3.

⁴⁷ Punto 4.3.

gi, le Regioni che aspirano alla differenziazione devono rappresentare i motivi oggettivamente riscontrabili che possono giustificare una diversa allocazione delle funzioni.

Da questa premessa discende un ulteriore corollario, meglio sviluppato dalla Corte nella distinzione tra materie e funzioni: ogni regime di differenziazione dovrebbe essere, di per sé, unico, non potendosi riscontrare i medesimi *input*, e nella medesima forma, su territori diversi; in caso contrario, sarebbe facilmente prevedibile che il regime differenziato diventi rapidamente la nuova forma di ordinarietà per le *altre* quindici regioni, rafforzando quel profilo di omogeneità che rappresenta uno dei difetti originali del sistema autonomistico italiano. In altre parole, dall'art. 116, co. 3, Cost., secondo la Corte, scaturiscono plurime *differenziazioni possibili*.

Il predetto onere probatorio va soddisfatto per evidenziare i *vantaggi* emergenti dalla devoluzione; pertanto, l'iniziativa regionale e l'intesa devono essere precedute da un'«istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico». Il ragionamento della Corte, in questo passaggio, non è del tutto chiaro: non viene precisato davanti a chi si debba giustificare la richiesta e, quindi, evidenziare i vantaggi; anche se, con ogni probabilità, questi elementi devono essere formalmente indicati nell'atto di iniziativa da presentare allo Stato.

Logica vuole che l'attestazione dei vantaggi rappresenti l'esito dell'istruttoria approfondita richiesta, che, quindi, deve cronologicamente anteporsi all'iniziativa e offrire, alla luce delle sue risultanze, una base tecnico-scientifica di legittimazione della differenziazione⁴⁸. Ma, ancora, non è tutto: se i vantaggi si esprimono «in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità», vale a dire nei termini del *giudizio di adeguatezza* tratteggiato dalla Corte, ne segue inevitabilmente che anche l'istruttoria deve rispondere a quei canoni.

La regola che pare potersi ricavare, pertanto, è la seguente: *a)* la Regione interessata alla differenziazione deve condurre un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico; *b)* l'esito di questa istruttoria deve evidenziare i vantaggi che derivereb-

⁴⁸ Come aveva fatto la Toscana, ad esempio, in occasione dell'iniziativa del 2003.

bero dalla devoluzione in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità (giudizio di adeguatezza); c) solo a questo punto, la Regione può presentare un atto di iniziativa del procedimento di differenziazione, offrendo adeguata giustificazione e motivazione alla luce del principio di sussidiarietà, con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto regionale (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro), in modo da evidenziare i vantaggi della devoluzione.

4.2. *Il giudizio di adeguatezza*

Orbene, la Consulta ha incardinato l'*iter* di differenziazione in termini concreti e oggettivi, su basi argomentative giustificabili. Il principio di sussidiarietà, operando «come un ascensore», distribuisce i suoi «passeggeri», le funzioni, fra i vari livelli di governo; se le Regioni intendono *chiamare* questo ascensore, devono prima sottoporre le loro richieste a un giudizio di adeguatezza.

Lo scrutinio si regge su tre *criteri*: a) l'efficacia e l'efficienza dell'attribuzione delle funzioni e delle risorse; b) l'equità che deriva dalla loro distribuzione; c) la responsabilità dell'autorità pubblica verso i cittadini interessati e la corrispettiva partecipazione democratica. Per definire ciascuno di essi – e, quindi, le relazioni che emergono dal loro intreccio – la Consulta ha cercato di mantenere una posizione quanto più asettica ed equidistante fra le istanze centripete e centrifughe, fra gli svantaggi e i benefici⁴⁹.

Il primo profilo guarda alla distribuzione delle competenze nella prospettiva dell'esercizio del potere, *ex parte principis*. Esso attiene al principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, co. 2, Cost.: in vero, all'interno di questa nozione si usa ricondurre, accanto all'*efficacia* e all'*efficienza*, anche una terza voce, rappresentata dall'*economicità*; e, sebbene la Corte non

⁴⁹ A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio"... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali*, 1/2025, 27, parla di un «approccio neutrale e sereno del Giudice delle leggi» che «traspare non solo dal rifiuto di invalidare l'intera legge, ma anche da vari riconoscimenti a favore del testo legislativo, quando esso realmente non dava adito a dubbi».

la enunci espressamente, pare di poterla comunque ravvisare nelle puntuali indicazioni fornite.

Fra le ragioni che propendevano per un'allocazione al livello più elevato, statale o addirittura europeo, la Corte ha riscontrato – in maniera esemplificativa e non tassativa – motivi di ordine sia strettamente economico (rischio di *spill-over* negativi, salvaguardia delle economie di scala, coordinamento degli attori presenti sul territorio, pregiudizi per la concorrenza) sia giuridico (interventi solidaristici dal centro, interessi di tutta la comunità nazionale). Per converso, la titolarità del livello più basso avrebbe potuto favorire la conoscibilità delle esigenze del territorio, un più rapido adeguamento alle preferenze dei cittadini, l'implementazione di sperimentazioni o, ancora, la promozione della sussidiarietà orizzontale.

La misura dell'efficienza non attiene solo all'esecuzione di ciascuna funzione, ma anche alle conseguenze che discendono in tema di bilancio pubblico, le quali, fermi restando i principi costituzionali in materia, possono oscillare da un rischio di duplicazione di spese a un potenziale risparmio di costi.

Il criterio dell'equità investe, invece, il godimento dei diritti, *ex parte populi*, che potrebbe derivare dalla devoluzione.

All'interno di questo parametro la Corte sembra individuare almeno due diverse sfumature di significato. Per un verso, una gestione delle funzioni più vicina ai cittadini – e, quindi, un rafforzamento dei profili di auto-governo – può essere percepita «come la soluzione più equa, perché garantisce i loro diritti nel modo da essi ritenuto migliore»: equità come *correttezza* delle scelte. D'altronde, le differenze nella distribuzione territoriale del reddito o nelle capacità amministrative delle regioni potrebbero aumentare i divari fra i cittadini nel livello di tutela dei diritti: difetto di equità come *diseguaglianza*. Se alcuni territori si sottraggono all'applicazione della regola generale, forse possono ricavarne un beneficio *uti singuli*, ma al contempo possono esporre al rischio la tenuta del sistema; nei processi di differenziazione bisogna tener conto, quindi, di un «*trade-off* tra autonomia regionale e eguaglianza nel godimento dei diritti», che impone il raggiungimento di

«un punto di equilibrio tra *eguaglianza e differenze*» in linea coi principi costituzionali⁵⁰.

Infine, la responsabilità politica e la partecipazione democratica legano l'esercizio del potere al godimento dei diritti; una diversa distribuzione delle funzioni può dare risultati ambivalenti anche rispetto a questo profilo.

La maggiore prossimità ai cittadini rafforza la *responsività* dei rappresentanti davanti agli elettori, che a loro volta sono stimolati alla partecipazione e al controllo, dando vita a un circolo virtuoso e nuova linfa alle istanze di auto-governo. Nondimeno, il frazionamento nella titolarità di funzioni interconnesse o lo iato fra “potere di spesa” e “potere fiscale” rischiano di aprire le porte a una sostanziale irresponsabilità politica o finanziaria.

4.3. *L'iniziativa del procedimento di differenziazione*

La regione interessata si trova, a questo punto, con delle *adequate* motivazioni a sostegno delle sue intenzioni di differenziazione. Il suddetto giudizio dovrebbe svolgersi, a rigor di logica, entro i confini regionali, rappresentando solo la base di partenza su cui innestare il negoziato e ferma restando, *ex post*, la possibile valutazione della Corte sulla legge di differenziazione alla luce dei parametri da essa stessa individuati.

L'atto di iniziativa è deliberato secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria, sentiti gli enti locali. Tale atto ha la natura di una «iniziativa politico-amministrativa», assimilabile a quella comunale per il mutamento delle circoscrizioni provinciali *ex art. 133, co. 1, Cost.*⁵¹; e, come si è avuto modo di osservare, può assumere fattezze diverse da Regione a Regione. Rimane im-

⁵⁰ Punto 4.2.2.

⁵¹ Punto 10. In dottrina, A.A. BARBERA, *Istituzione di nuovi Comuni, variazioni di circoscrizioni comunali e principio democratico*, in *Foro amministrativo*, 1969, II, 217 ss.; E. ROTELLI, *Art. 133*, in *Art. 128-133. Le regioni, le Province, i Comuni, Commentario della Costituzione*, vol. III, Bologna 1990, 204 ss.; C. MAINARDIS, *Art. 133*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, 1144 ss.; G. MENEGUS, *Le “popolazioni interessate” nelle variazioni territoriali dei Comuni: una questione di ragionevolezza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2020, 405 ss.

precisa, in vero, la previsione sul coinvolgimento degli enti locali, anch'essa oggetto di diverse interpretazioni da parte di ciascuna Regione.

A ciò si aggiunga che, come visto, non è costituzionalmente illegittima l'anteposizione di un referendum consultivo all'iniziativa per vie istituzionali.

Al procedimento così *riscritto* dalla Corte, peraltro, devono sottostare anche le Regioni che hanno già avviato i negoziati⁵². Le ricorrenti avevano intravisto nell'art. 11, co. 1, il tentativo di aprire una "corsia preferenziale" per le protagoniste della "seconda stagione", che desse loro la possibilità di conseguire migliori, o comunque più rapide, condizioni di differenziazione; la Corte, invece, ha ravvisato uno scopo esattamente opposto della disposizione, che, lungi dal voler privilegiare quelle Regioni, mira a riportare tutte le richieste sotto il nuovo regime della legge n. 86/2024, ivi compresa la regola della neutralità finanziaria *ex art.* 9, co. 1⁵³.

Il tenore letterale della disposizione, che non indica gli organi da coinvolgere né le modalità e le tempistiche da rispettare, lasciava adito, in effetti, a qualche dubbio sull'esame delle iniziative pregresse; la decisione di rigetto della Corte, pur non sgombrando del tutto il campo dalle perplessità, quantomeno scongiora il rischio di un'irragionevole *differenziazione* tra le regioni *differenziande*.

4.4. *Il negoziato*

La strada del negoziato è tracciata dall'art. 2, co. 1: ricevuto l'atto di iniziativa, il Presidente del Consiglio e il Ministro per gli affari regionali hanno sessanta giorni per raccogliere le valutazioni dei Ministri, solo se tempestive, informare il Parlamento e la Conferenza permanente, e avviare il negoziato tenendo conto del quadro finanziario della Regione.

⁵² Cfr. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione del regionalismo differenziato*, 12 luglio 2022, spec. 162 ss.

⁵³ Punto 31.

Questo segmento procedimentale manifesta un carattere di marcato isolamento del Presidente del Consiglio (o del suo *alter ego*, il Ministro per gli affari regionali) rispetto al contesto in cui è chiamato ad agire: la decisione sull'*an* del negoziato, infatti, è esclusivamente di suo appannaggio e potenzialmente impermeabile a qualsiasi modifica esterna⁵⁴.

Dato il silenzio dell'art. 116, co. 3, Cost., la Corte non ha riscontrato criticità nella scelta di affidare alla coppia Presidente-Ministro la gestione del negoziato, anzi, l'ha ritenuta coerente con l'art. 95, co. 1, Cost. e con l'art. 5, co. 3, lett. *b*), della l. n. 400/1988, in forza del quale il Presidente del Consiglio «promuove e coordina l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano»⁵⁵.

Si potrebbe contestare che sia l'uno che l'altro testo normativo parlano di «politica generale» o di «azione» del *Governo*, un organo che, fin qui, «non è pervenuto»; ma la Corte ha soprasseduto sia su questa dilatazione dei poteri del Presidente del Consiglio sia dinnanzi all'indeterminatezza – sostenuta dalla Regione Puglia ricorrente – del concetto di «quadro finanziario» della Regione.

L'incertezza definitoria di questa formula, in effetti, non sfocia in quella *irrimediabile oscurità* enucleata a partire dalla sent. n. 110/2023 come ipotesi di *extrema ratio* di incostituzionalità⁵⁶; meno convincente, in vero, è l'affermazione per cui il carattere *politico* dell'attività disciplinata non renda «costituzionalmente necessario che la legge precisi le conseguenze della valutazione negativa del quadro finanziario». Se,

⁵⁴ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il Presidente del Consiglio nella legge Calderoli prima e dopo la sent. 192/2024*, in *Le Regioni*, 1/2025, 93 ss.

⁵⁵ Cfr. punto 30.2.

⁵⁶ A commento, *ex multis*, v. G.U. RESCIGNO, *Se una legge è radicalmente oscura. (Annotazioni suggerite dalla sentenza costituzionale n. 110/2023)*, in *Quaderni Costituzionali*, 4/2023, 880 ss.; T.F. GIUPPONI, *La legge "chiaramente oscura" e il giudizio di legittimità costituzionale, tra ragionevolezza e certezza del diritto*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 3/2023, 1232 ss.; A.M. NICO, A. BONOMI, *La legge oscura: come, quando e perché*, in *federalismi.it*, 10/2025, 142 ss.; A. RUGGERI, *La "radicale oscurità" delle leggi e il "riaccentramento" del giudizio di costituzionalità volto ad accertarla*, in *Gruppo di Pisa*, 2/2024, 143 ss.; e, volendo, G. DONATO, C. LOTTA, *L'irragionevolezza della «radicale oscurità» legislativa: un nuovo percorso per la Corte costituzionale? Nota a C. cost. n. 110 del 2023*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2023, 165 ss.

come affermato in premessa, l'intera impalcatura della differenziazione deve reggersi sulla regola della sussidiarietà e sul giudizio di adeguatezza, allora anche il diniego di negoziato dovrebbe rispondere, almeno in qualche misura, al principio evocato; la decisione del Presidente del Consiglio, altrimenti, risulterebbe condizionata più dalla forza contrattuale che dalle norme procedurali⁵⁷.

Il bilanciamento fra la trasparenza e l'approfondimento del procedimento, da un lato, e la speditezza e la discrezionalità delle valutazioni, dall'altro, sembra irragionevolmente schiacciato sul secondo versante.

4.5. *L'individuazione delle materie*

Secondo la legge n. 86/2024, la richiesta di devoluzione può attere a «una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni»⁵⁸. Sulla scia della previsione costituzionale, la legge non circoscrive l'oggetto dell'intesa sotto alcun punto di vista; tutt'al più, rimette al Presidente del Consiglio dei Ministri un potere negoziale di limitare la richiesta – in ipotesi, massimalista – della Regione⁵⁹.

L'intero comma, però, è stato dichiarato incostituzionale⁶⁰.

La Consulta ha ravvisato, infatti, l'incompatibilità del concetto di *materia* con il binomio sussidiarietà-adequatezza⁶¹: non può aversi un'allocazione adeguata, e quindi conforme al principio di adeguatezza, se non in merito alle specifiche funzioni⁶² che afferiscono alle materie; tanto, però, non basta.

⁵⁷ È appena il caso di evidenziare che il ragionamento è applicabile, in maniera uguale e contraria, anche rispetto all'ipotesi di un assenso, da parte del Presidente del Consiglio, all'avvio del negoziato, magari a fronte di un quadro finanziario che non appare roseo.

⁵⁸ Art. 2, co. 2, primo periodo.

⁵⁹ Art. 2, co. 2, secondo periodo.

⁶⁰ Punti 8.3, 8.4.

⁶¹ Punto 4.1.

⁶² La Corte ulteriormente chiarisce che «il trasferimento potrà riguardare una funzione meramente regolatoria o una funzione amministrativa “minuta” (che la regione richiedente intende svolgere con un proprio ufficio già esistente) o una funzione amministrativa rilevante e “costosa”» (punto 22.1).

Perché, se è vero che le regioni *possono* conseguire la devoluzione all'esito del percorso – certo non privo di ostacoli – tracciato dalla Corte, è vero pure che ad alcune delle materie menzionate dall'art. 116, co. 3, Cost. «afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà»⁶³.

Il ragionamento della Consulta si muove lungo un filo molto sottile.

Non si spinge fino a dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 116, co. 3, Cost. *nella parte in cui* ricomprende talune materie fra quelle differenziabili, né, tantomeno, pone una preclusione assoluta e aprioristica rispetto alla loro idoneità ad essere devolute, poiché, altrimenti, cadrebbe in contraddizione con il criterio casistico e sostanziale adottato dalla stessa Corte. Si limita, per così dire, ad addurre «motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico», che, per essere vinti, richiedono un onere giustificativo «particolarmente gravoso e complesso» e che quindi espongono le future leggi di differenziazione «ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale»⁶⁴.

Gli avvertimenti sembrano davvero troppo numerosi, e puntuali, per non sconsigliare le Regioni dall'imboccare questa strada, specie tenendo a mente gli ulteriori vincoli che scaturiscono dalle c.d. materie

⁶³ Punto 4.4.

⁶⁴ Cfr. punto 4.4. Molto critica la posizione di A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *giustiziainsieme.it*, 28 gennaio 2025, secondo cui la scelta della Corte è «impegnativa, sia perché nel testo della Costituzione non c'è traccia di una simile “riserva indiana”, sia perché contraddittoria rispetto a quanto detto dalla Corte sulla sussidiarietà come “ascensore” per l'allocazione ottimale di tutte le funzioni (e non solo di alcune)». M. CARRER, *Il concetto di materia di potestà legislativa nella sentenza 192/2024: la Corte riscrive (di nuovo) il Titolo V?*, in *queste istituzioni*, 4/2024, 29 ss., pone l'accento sulla creazione di una nuova categoria di «materie difficilmente trasferibili» (enfasi testuale).

Sul concetto di materia, cfr. altresì: L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, 3/1971, 3 ss.; P. PASSAGLIA, *Osservazioni in tema di definizione e delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Torino 2006; R. BIN, *Le materie nel dettato nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 giugno 2019.

trasversali, dall'ordinamento europeo e dai vincoli internazionali, il cui peso continua a lievitare⁶⁵. Il novero dei settori «a differenziazione funzionale limitata»⁶⁶ è variopinto e corredato – in linea con la premessa – da motivazioni di stampo tecnico, economico e giuridico, fra le quali emerge, a più riprese, una spiccata attenzione al diritto dell'Unione Europea e alla giurisprudenza della CGUE.

Il risultato finale manifesta un complessivo restringimento del *possibile oggetto* del trasferimento: sia sotto il profilo verticale, limitando la devoluzione a funzioni specifiche di ciascun settore, che sotto quello orizzontale, identificando le materie presuntivamente non differenziabili.

Così facendo, il Giudice delle leggi ha riaffermato un'idea di differenziazione per cui l'autonomia “accreciuta” di una Regione non potrà che essere diversa, per qualità e quantità – persino nel medesimo settore – rispetto a quella di un'altra Regione differenzianda, ponendo fine a qualsiasi tentativo di trasferimento in blocco di tutte le materie a tutte le Regioni⁶⁷; tale prospettiva, come visto, era stata additata in dottrina come una sostanziale “decostituzionalizzazione” della ripartizione delle competenze, suscettibile persino di svuotare la potestà con-

⁶⁵ Da evidenziare alcune critiche dello stesso M. CARRER, *op. cit.*, 30: «Ciò che sorprende è che i vincoli siano oggetto di limite costituzionale nella ripartizione delle funzioni. Le “rivoluzioni gemelle” non sono un dato costituzionale, sono un dato eminentemente politico, che ha precisi intendimenti politici e partitici, nel più classico senso di parte totale, di visione del mondo che viene veicolata attraverso il diritto, il quale funge da cinghia di trasmissione della volontà politica rispetto alla realtà socio-economica, peraltro con non pochi né minimi effetti in termini di impatto sull'economia e sulla società».

⁶⁶ Così A. MORELLI, *Fonti e diritti*, cit. La Corte individua, in particolare, le seguenti materie: 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.

⁶⁷ Già nel corso dell'esame del d.d.l. era stata opportunamente evidenziata da F. CORTESE, *Il regionalismo differenziato: sì, ma non così*, in *il Mulino*, 3/2024, 73, «l'insopprimibile diversità delle differenziazioni ottenibili, da valutarsi e “istruirsi” caso per caso, secondo un'ottica di ritaglio – e non di assunzione massiva – di competenze».

corrente a Costituzione invariata⁶⁸ e suffragata, invece, da alcuni attori politici per una devoluzione quanto più ampia e rapida possibile.

Nell'intervento *conformativo a Costituzione* dell'art. 116, co. 3, Cost. la Corte ha cercato di correggere alcune leggerezze del revisore costituzionale nella redazione del testo che, a cascata, hanno consentito di prefigurare una differenziazione per talune materie. Può comunque rimanere qualche perplessità, in vero, sulla scelta di un intervento così puntuale, dato che la Corte, riscrivendo materialmente il parametro che utilizzerà per lo «scrutinio stretto» di costituzionalità, ha riunito in sé la titolarità della *legis latio* e della *legis executio*.

In conclusione, l'atto di iniziativa regionale può veicolare una richiesta di differenziazione relativa a specifiche funzioni afferenti alle materie individuate in Costituzione, e non alle materie nella loro interezza. Per poter essere accolta, la domanda di devoluzione deve soddisfare un onere di motivazione e giustificazione alla luce del principio di sussidiarietà, che opera attraverso il giudizio di adeguatezza; per le funzioni afferenti a talune materie, poi, l'onere è particolarmente gravoso e complesso, ragion per cui le eventuali leggi di differenziazione saranno oggetto di uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale.

4.6. I LEP

Fin dalle prime battute del suo ragionamento, la Corte costituzionale si muove nella prospettiva di delineare il contesto della forma di Stato regionale entro il quale si possa correttamente implementare l'autonomia differenziata, non come una *monade*, ma come un tassello in armonia con il resto dell'ordinamento. L'interpretazione sistematica dell'art. 116, co. 3, Cost. ha consentito un dialogo di ampio respiro fra le poche righe del testo – pressoché interamente dedicate ai profili procedurali – e quelle previsioni che disciplinano numerosi principi e istituti della Costituzione; fra questi, l'art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost. sui c.d. LEP⁶⁹.

⁶⁸ Cfr., in particolare, U. DE SIERVO, *L'incompatibilità costituzionale del terzo comma dell'art. 116 Cost.*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023, 80 s.

⁶⁹ In dottrina cfr. V. TONDI DELLA MURA, *La necessaria terzietà degli organismi tecnico-economici: commissione fabbisogni e ufficio di bilancio nel prisma della sentenza*

Per chiarire il nesso con l'autonomia differenziata, occorre una delucidazione preliminare sulle definizioni: mentre il «nucleo minimo» dei diritti discende dalla Costituzione e va garantito, anche per mano della Corte, «a prescindere da considerazioni di ordine finanziario»⁷⁰, i LEP rappresentano «un vincolo posto dal legislatore statale» – al legislatore regionale e alla P.A. – e solo dalla loro determinazione scaturisce il dovere di finanziamento e di tutela (ad esempio con l'esercizio del potere sostitutivo *ex art. 120*, comma 2, Cost.). Già nel 2022 il legislatore ordinario aveva previsto che l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia *ex art. 116*, co. 3, Cost. fosse «consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi LEP»⁷¹; scelta, poi, ribadita in diversi passaggi della legge n. 86/2024.

La rilettura delle due disposizioni costituzionali in ossequio ai principi di solidarietà (fra cittadini e fra enti territoriali), uguaglianza sostanziale e unità della Repubblica, impone di stabilire, prima della devoluzione, «uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale»; è la complessiva individuazione dei LEP e dei relativi costi standard ad assicurare «il necessario contrappeso della differenziazione, una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale»⁷².

Dunque, un corretto inquadramento del problema richiede di definire: come determinare (e aggiornare) i LEP; se vi siano materie che restano al di fuori della loro disciplina; e, infine, quale sia la disciplina del finanziamento.

costituzionale n. 192/2024, in *Rivista AIC*, 2/2025, 1 ss.; P. TORRETTA, *La disciplina dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024*, in *federalismi.it*, 13/2025, 173 ss.; L. VIOLINI, *I livelli essenziali delle prestazioni nella sent. 192/2024 e il richiamo al lavoro istruttorio del CLEP: da dove si può ripartire?*, in *Le Regioni*, 1/2025, 71 ss.

⁷⁰ A tal proposito, va ricordato l'insegnamento della Corte per cui «[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sent. n. 275/2016).

⁷¹ Art. 1, comma 791, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

⁷² Punto 14.1.

4.6.1. La determinazione dei LEP

La determinazione dei LEP è affidata al Governo dall'art. 3, co. 1: si tratta, per la precisione, di una delega *per relationem*, che individua i principi e criteri direttivi nell'art. 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge n. 197/2022⁷³.

La tecnica legislativa non è, di per sé, difettosa, se fa rinvio a disposizioni che soddisfino gli standard imposti dall'art. 76 Cost. e dalla giurisprudenza costituzionale. Nel caso di specie, però, la vaghezza delle disposizioni evocate le rende insufficienti a guidare l'attività del legislatore delegato o quella della Consulta per giudicare su un possibile eccesso di delega.

L'intervento della Corte suscita particolare interesse perché, se non si va errati, quella della sent. n. 192/2024 è appena la terza declaratoria di incostituzionalità di una disposizione di delega per un vizio attinente ai principi e criteri direttivi: nel primo caso, l'articolo impugnato «nulla dice[va] in ordine a qualsiasi principio o criterio direttivo»⁷⁴; nel secondo, la Corte aveva riscontrato la «assenza di appositi principi direttivi, giacché quelli enunciati [...], a prescindere dalla mancanza di qualsiasi rinvio ad essi, appaiono inadeguati»⁷⁵. Per cui, vista la ritrosia della Corte a censurare questo aspetto, la ravvisata «insufficienza di criteri direttivi» nella delega per la determinazione LEP denota *a fortiori* un contrasto con l'art. 76 Cost. grave e insanabile in via interpretativa.

⁷³ Legge di bilancio per il 2023.

⁷⁴ Sent. n. 47/1959, *cons. dir.*, punto 5.

⁷⁵ Sent. n. 280/2004, *cons. dir.*, punto 4. Merita senz'altro un richiamo anche la sent. n. 251/2016, pur riferita testualmente alla violazione del principio di leale collaborazione; in dottrina, tra gli altri: A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega 'ex' art. 76 Cost.?*, in *federalismi.it*, 10/2017; P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2017; D. DE LUNGO, *La violazione del principio di leale collaborazione nei procedimenti di delegazione legislativa. Considerazioni sul regime giuridico del vizio nella giurisprudenza "post-Madia", a partire dalla sentenza n. 169 del 2020*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 4/2020, 1940 ss.

A ciò si aggiunga, poi, che l'art. 3, co. 1, della legge n. 86/2024 risulta viziato poiché, davanti alla pluralità e diversità dei LEP da determinare, pretende di individuare *uno actu* i principi e i criteri direttivi per tutti i settori interessati. Anche in questo frangente riecheggia l'impostazione sostanzialistica e casistica della Corte, suggellata dall'uso del principio di sussidiarietà, che rifugge le generalizzazioni in favore di un esame delle «peculiarità» di ogni materia e di «distinte valutazioni e delicati bilanciamenti», sicché «una determinazione pluri-settoriale di criteri direttivi per la fissazione dei LEP, che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta inevitabilmente destinata alla genericità»⁷⁶.

Ad ulteriore supporto della decisione, peraltro, depone anche la legislazione vigente, atteso che tutte le ipotesi di LEP sinora individuate sono il frutto di una singola ed autonoma valutazione: dai LEA in ambito sanitario ai LEP nei servizi sociali o in materia di istruzione e formazione professionale.

La declaratoria di incostituzionalità colpisce al cuore il procedimento di differenziazione che, a legislazione vigente, non può ulteriormente proseguire⁷⁷. L'annullamento dell'art. 3, co. 1 – e, in via consequenziale, dei co. 2, 4, 5 e 6 – impone, infatti, un profondo ripensamento della modalità di determinazione dei LEP, che valorizzi le peculiarità di ciascuno dei settori differenziandi in modo puntuale⁷⁸. L'intervento del legislatore dovrà muoversi entro il raggio d'azione descritto dalla Corte, la quale, rispetto a quanto realizzato finora, ha fatto salva sostanzialmente solo l'attività dal CLEP⁷⁹.

⁷⁶ Punto 9.2.

⁷⁷ La Corte ulteriormente chiarisce, nella sent. n. 10/2025, che «non c'è modo, attualmente, di individuare i LEP di cui alla suddetta legge n. 86 del 2024: i «nuovi» criteri non ci sono e quelli vigenti non hanno più efficacia» (punto 10.2).

⁷⁸ Cfr., da ultimo, C. TUBERTINI, *Prime osservazioni sul Disegno di legge recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *ASTRID*, 28 marzo 2025.

⁷⁹ Punto 9.2., ultimo paragrafo. La Corte ha precisato altresì che il vizio della delega «si riflette in lesione delle competenze costituzionali delle ricorrenti, perché il conferimento di un potere legislativo delegato illegittimo per insufficienza di criteri direttivi delinea un quadro illegittimo dell'azione regionale, dato che i LEP intersecano numerose materie regionali». Cfr., altresì, la sent. n. 202/2002, nella quale la Corte ha affermato che quella dei LEP non è «una 'materia' in senso stretto, ma [...] una

4.6.2. L'aggiornamento dei LEP

Parimenti incostituzionale, seppur per vizi autonomi, è risultato il meccanismo di aggiornamento dei LEP, affidato dall'art. 3, co. 7, a quello che sembra un "d.P.C.m. avente forza di legge", capace di derogare ai futuri decreti legislativi⁸⁰. Oltre alla manifesta violazione del criterio gerarchico, la Corte ha altresì escluso che questo schema sia assimilabile a quello dei regolamenti c.d. di delegificazione *ex* art. 17, co. 2, l. n. 400/1988⁸¹, che, com'è noto, dispone l'*imputazione* dell'effetto abrogativo della norma primaria alla legge di delegificazione, ma la *decorrenza dei suoi effetti* a partire dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

4.6.3. Le materie e le funzioni "no-LEP"

Da ultimo, alla corretta individuazione dei LEP si lega la questione delle c.d. materie "no-LEP"⁸².

Sebbene la Costituzione non preveda questa distinzione, il legislatore ordinario ha determinato, *a contrario*, le materie o gli ambiti di materie in cui i LEP *non* sono determinati, con la conseguente possibilità di un trasferimento che, proprio perché a costo zero, potrebbe aversi sulla base della sola legge n. 86/2024.

Anche in tal caso la Corte ha ritenuto di poter far salva la disposizione con un'interpretazione costituzionalmente orientata: «nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come "no-LEP", i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»; se, invece, lo Stato vuole accogliere una richiesta di trasferimento di una funzione «rientrante

competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

⁸⁰ Si preoccupa della tendenza sulla "fuga dalle forme", a commento dell'odierna decisione, A. MORELLI, *Fonti e diritti*, cit.

⁸¹ Punto 13.2.

⁸² Punto 15.

in una materia “no-LEP”» e che pure incide su un diritto civile o sociale, allora «occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard)». Non è ammissibile alcuna devoluzione «senza previa determinazione del LEP relativo alla funzione trasferita (e del costo standard), se questa attiene a un diritto civile o sociale»⁸³.

A voler tirare le conclusioni del ragionamento della Corte pare che, in realtà, l'art. 3, co. 3, sia una disposizione *inutiliter data*, se non direttamente incostituzionale.

Difatti, se anche nelle materie “presuntivamente no-LEP” è possibile riscontrare delle funzioni concernenti i diritti civili e sociali, ne segue che la loro individuazione non spiega alcun effetto, se non, tutt'al più, quello di alleggerire l'onere motivazionale delle Regioni che ne richiedono il trasferimento. In maniera uguale e contraria, poi, non si può escludere in assoluto che nelle materie LEP esistano degli ambiti funzionali che non attengono ai diritti civili e sociali, e che quindi potrebbero essere trasferiti in maniera più spedita, sgravati dall'onere procedimentale descritto, e prescritto, dalla legge n. 86/2024, così come interpretata dalla Corte (vale a dire: determinazione dei LEP, determinazione del costo standard, entrata in vigore del provvedimento di finanziamento).

La distinzione fra materie LEP e “no-LEP” – considerata, per di più, l'assenza di un fondamento costituzionale – deve lasciare spazio, quindi, alla differenza tra “funzioni LEP” e “funzioni no-LEP”, le une e le altre riscontrabili in entrambe le categorie di materie individuate dal legislatore ordinario; e ciò, *a fortiori*, alla luce dell'ulteriore garanzia offerta dalla Corte, secondo cui «anche nelle materie “no-LEP” si dovrà applicare il criterio basato sulla gestione efficiente»⁸⁴.

4.6.4. Il finanziamento dei LEP

Il *punctum crucis* della questione attiene, in vero, al finanziamento dei LEP.

Anche se l'art. 116, co. 3, Cost. non lega esplicitamente lo sviluppo dell'autonomia differenziata ai LEP, se non in forza di un'inter-

⁸³ Punto 15.2.

⁸⁴ Punto 27.

pretazione sistematica, la legge n. 86/2024 subordina l'attribuzione di funzioni – *specifiche*, alla luce della declaratoria di incostituzionalità – alla loro determinazione⁸⁵ e al relativo finanziamento⁸⁶.

Ai rischi paventati dalle ricorrenti⁸⁷ la Corte ha risposto evidenziando le garanzie previste dalla stessa legge impugnata⁸⁸, la quale: *a*) subordina il trasferimento delle funzioni all'entrata in vigore dei provvedimenti che stanziavano i fondi, qualora dalla determinazione dei LEP possano derivare «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»⁸⁹; e *b*) esclude che le intese possano pregiudicare lo stanziamento delle «eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP»⁹⁰.

Tali previsioni sarebbero, da sole, di poco conforto, non essendo contenute in una norma di rango costituzionale⁹¹: una fonte primaria posteriore, magari la stessa legge di differenziazione, potrebbe legittimamente abrogarle, salvo a voler accedere alla tesi della legge n. 86/2024 come fonte costituzionalmente interposta⁹².

⁸⁵ Art. 1, co. 2.

⁸⁶ Art. 4, co. 1.

⁸⁷ Nel quarto motivo del suo ricorso, la Regione Campania pone l'accento sul possibile aumento delle disuguaglianze territoriali: l'introduzione di elementi competitivi fra le regioni, sarebbe ammissibile «soltanto in un contesto di diritto e, soprattutto, di fatto» in cui i LEP siano già «garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale».

⁸⁸ Punto 16.

⁸⁹ Art. 4, co. 1. Il rispetto dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 9, co. 2, evidenzia la Corte, «non implica divieto di reperire nuove risorse, ma necessità di indicare i mezzi di copertura finanziaria» (punto 25).

⁹⁰ Art. 9, co. 3.

⁹¹ R. CALVANO, *Una "sentenza monumento" sul regionalismo italiano (già obliata da camere distratte e ministri riottosi?)*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2025, 160 puntualizza «il problema, peraltro antico, dell'incapacità degli auto-vincoli legislativi di costituire fattore ordinante nella legislazione, come già emerso da una fin troppo abbondante prassi concernente la legge n. 400 del 1988».

⁹² Accanto alle fonti *necessariamente* interposte, come la legge delega rispetto al decreto legislativo *ex art. 76 Cost.*, nella legislazione primaria si registrano esempi di testi normativi che il legislatore adotta per attuare una disposizione di rango costituzionale che egli avverte come bisognosa di sviluppo: si pensi alla l. 140/2003, attuativa dell'art. 68 Cost. Ora, vista la decisione della Corte costituzionale, che ha fugato qualsiasi dubbio sulla legittimità di adottare una legge quadro in materia (cfr. punto 7.2 della sentenza e par. 3.1.3. del presente lavoro), e vista, a monte, la precisa scelta del legislatore di corredare l'*iter* di differenziazione di regole ulteriori rispetto a quelle di

Una migliore garanzia di tenuta del sistema è offerta, in vero, dalla possibilità di impugnare davanti alla Consulta le future leggi di differenziazione o i futuri atti determinativi dei LEP (e del loro finanziamento), oltre che dalla garanzia del potere sostitutivo dello Stato *ex art. 120, co. 2, Cost.* (ulteriormente ribadito, *ad abundantiam*, dall'art. 11, co. 3).

Se ne può dedurre, quindi, la seguente regola.

I LEP devono essere determinati prima di qualsiasi tipo di devoluzione, tenendo conto delle peculiarità di ogni materia, all'esito di distinte valutazioni e delicati bilanciamenti. Le Camere possono affidare una delega al Governo per l'effettiva determinazione dei LEP – e, poi, per l'aggiornamento, restando esclusa la possibilità di adottare a tale scopo dei d.P.C.m. – purché la delega sia riferibile a un solo settore, con principi e criteri direttivi specifici. Non possono individuarsi aprioristicamente delle materie “no-LEP”, ma in ciascuna materia occorre verificare se le relative funzioni di cui si chiede la differenziazione attengono, o meno, ai LEP. Infine, prima di procedere alla devoluzione, sono richieste l'individuazione del costo standard del LEP e l'entrata in vigore del corrispettivo provvedimento di finanziamento.

4.7. *Il finanziamento della differenziazione*

La determinazione e il finanziamento dei LEP, pur intersecandosi con la disciplina dell'autonomia differenziata, attengono, in vero, a scelte politiche che, di per sé, esulano dal procedimento *ex art. 116, co. 3, Cost.* Il passaggio logico è chiaro: i LEP *devono* essere determinati e finanziati qualora vi sia una richiesta di differenziazione in quell'ambito, per consentire il completamento del procedimento; *possono* comunque essere determinati e finanziati dal legislatore di propria iniziativa, senza ricevere il sollecito di un'istanza di devoluzione.

cui all'art. 116, co. 3, Cost., potrebbe ipotizzarsi un futuro utilizzo della legge n. 86/2024 come fonte costituzionalmente interposta. Sulla questione, in dottrina, *ex multis* v. C. LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della «manifestata infondatezza»*, Milano 1957; M. SICLARI, *Le “norme interposte” nei giudizi di costituzionalità*, Padova 1992; P. CARNEVALE, A. CELOTTO, *Il parametro “eventuale”. Riflessioni su alcune ipotesi atipiche di integrazione legislativa del parametro nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*, Torino 1998.

Nell'una o nell'altra ipotesi – in vero identiche, sotto questa prospettiva – dalla determinazione dei LEP possono scaturire nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; il legislatore ordinario ne è consapevole, e perciò antepone la (effettiva) copertura economica dei LEP alla differenziazione⁹³. Quest'ultima, invece, *deve* avvenire senza alcun aggravio di spesa pubblica⁹⁴.

L'obbligo di invarianza finanziaria deriva testualmente dall'art. 9, co. 1, e investe l'applicazione sia, in senso stretto, della legge n. 86/2024, sia, *pro futuro*, delle singole intese. Nella cornice del principio di sussidiarietà, tale clausola risulta coerente coi canoni di adeguatezza prescritti dalla Corte, ivi compreso quello, rimasto implicito nel ragionamento, di economicità.

La devoluzione potrebbe riguardare una funzione «meramente regolatoria» o una funzione «“minuta” (che la regione richiedente intende svolgere con un proprio ufficio già esistente)» o, ancora, una funzione «amministrativa rilevante e “costosa”»⁹⁵. Si possono configurare, quindi, diversi scenari di differenziazione, che devono garantire il medesimo risultato di un trasferimento “a costo zero”:

a) il trasferimento delle funzioni, parametrato a una regola di efficienza come quella del costo standard, determina una riduzione della spesa pubblica a parità di servizio erogato ai cittadini;

b) l'utilizzo di criteri di spesa più efficienti lascia invariata la voce delle uscite, ma consente un miglioramento del servizio;

c) l'aumento del costo di alcune funzioni viene compensato dalla riduzione del costo di altre funzioni connesse, cosicché la spesa pubblica, nel complesso, risulta invariata o ridotta, con un miglioramento del servizio.

Il risparmio di spesa ottenuto potrebbe essere reimpiegato dallo Stato per le «spese che, nonostante la devoluzione, restano comunque a suo carico», quali il mantenimento di un proprio apparato nel settore conferito, i costi di monitoraggio e l'esercizio del potere sostitutivo,

⁹³ Art. 4, co. 1.

⁹⁴ Sulla dimensione finanziaria della differenziazione cfr. A. ZANARDI, *I meccanismi di finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, 1/2025, 109 ss.; A. FORMISANO, *Il regionalismo differenziato nel quadro del modello costituzionale. Limiti, criticità e prospettive future*, Napoli 2025, spec. 207 ss.

⁹⁵ Punto 22.1.

ferme restando tutte le funzioni che afferiscono a esigenze unitarie⁹⁶. L'intero disegno di differenziazione si fonda, quindi, sulla capacità della Regione differenzianda di esercitare in modo più efficiente le funzioni già svolte dallo Stato, nel rispetto di criteri che soddisfano il giudizio di adeguatezza; gli stessi criteri che, in futuro, potranno essere utilizzati dalla Corte per valutare la costituzionalità della legge rinforzata.

I profili strettamente procedurali del finanziamento della differenziazione sono disciplinati dall'art. 5, co. 1, con una disposizione che certamente non brilla per chiarezza⁹⁷.

Cercando un'interpretazione che consenta di superare le contraddizioni interne e ne assicuri, quindi, l'utilizzo, potrebbe ritenersi quanto segue: nel corso delle trattative vengono individuati i criteri di massima per individuare, alla luce delle indicazioni della Corte, i beni e le risorse necessarie; l'intesa deve prevedere e disciplinare una Commissione paritetica, della quale fanno parte rappresentanti dello Stato, della Regione e degli enti locali; tale Commissione indirizza una proposta al Ministro per gli affari regionali e le autonomie; quest'ultimo, in seno al Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, avanza una proposta di d.P.C.m., che determina in maniera effettiva i criteri. Nella lettura offerta tutti i soggetti coinvolti dovrebbero essere in grado di rappresentare i rispettivi interessi, non ultimi gli esponenti degli enti locali che, fino a questo momento, appaiono privi di tutele davanti a un possibile *accentramento regionale* che vada a loro discapito.

Quanto alle fonti di finanziamento, la legge n. 86/2024 le individua nelle «compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali matura-

⁹⁶ Punto 22.1.

⁹⁷ Si riporta, per comodità, il testo: «L'intesa di cui all'articolo 2 *stabilisce* i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che sono *determinati* con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su *proposta* del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di *concerto* con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su *proposta* di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, *disciplinata* dall'intesa medesima. [...]».

to nel territorio regionale», nel rispetto dei principi di copertura finanziaria delle leggi⁹⁸ e di corrispondenza tra funzioni e finanziamento⁹⁹.

Sotto il profilo dei principi, la scelta del legislatore non lede l'obbligo di invarianza finanziaria, poiché l'ammontare della compartecipazione dovrà essere pari, o inferiore, al costo già sostenuto dallo Stato, assicurando l'erogazione del medesimo servizio a condizioni economiche equivalenti o migliori. La verifica, quindi, è rimessa al caso specifico.

In merito alle possibili esternalità negative, nei termini di un impoverimento delle altre regioni o di una riduzione delle risorse statali per i LEP o per gli interventi perequativi, la Corte ha tenuto fermo il principio per cui il costo della differenziazione «non può essere sostenuto dalle regioni terze»¹⁰⁰. A suo presidio si collocano sia le clausole di salvaguardia prescritte dalla stessa legge n. 86/2024¹⁰¹, che, soprattutto, la possibile impugnativa davanti alla Consulta.

Infine, la Corte non ha ravvisato criticità neppure nella scelta del finanziamento tramite compartecipazioni, in luogo di altri strumenti. L'utilizzo di questa fonte non discrimina le Regioni con minore capacità fiscale per abitante perché, in presenza dei presupposti generali richiesti, ogni intesa di differenziazione dovrà «garantire una quantità sufficiente di risorse a ciascuna regione per lo svolgimento delle funzioni attribuite»¹⁰². E, in ogni caso, la scelta in favore delle compartecipazioni, anziché della «riserva di aliquota» o, ancora, degli altri canali di finanziamento ordinario – come i tributi propri o il fondo perequativo – rientra nella discrezionalità del legislatore e rispetta la regola del trasferimento a costo zero che sorregge l'impianto dell'autonomia differenziata¹⁰³.

Con la disciplina del finanziamento si completa il disegno della differenziazione come strumento di flessibilità dell'ordinamento, da po-

⁹⁸ Sulla scorta dell'art. 17, l. 196/2009.

⁹⁹ *Ex* art. 119, co. 4, Cost.

¹⁰⁰ Punto 23.2.

¹⁰¹ Quali, in particolare, gli artt. 4, co. 1, 9, co. 3, e 10.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Non va omissso, in ogni caso, il puntuale monito della Corte sulla mancata attuazione del fondo perequativo (punti 23.3; 26 e 26.1).

tersi attivare alle sole condizioni poste dal principio di sussidiarietà declinato nel giudizio di adeguatezza.

Il modello previsto dal legislatore pare rispondere, in effetti, alle direttive della Consulta in termini di efficienza: la richiesta di trasferimento delle funzioni deve palesare quale vantaggio derivi all'ordinamento, nei termini di riduzione di spesa o di implementazione del servizio pubblico erogato; la diversa allocazione delle risorse, poi, non può produrre alcun nocumento, anzi, potrebbe rappresentare l'*input* per superare il criterio della spesa storica in favore di misure più adeguate.

Rimane sottotraccia una perplessità: che il ragionamento della Corte pecchi di astrattezza¹⁰⁴.

In prima battuta, sembra alquanto complicato che la richiesta presentata dalle Regioni allo Stato possa essere così dettagliata sui singoli costi delle funzioni sostenuti dalla Regione e dallo Stato stesso, ferma restando, a monte, la difficoltà di attribuire il costo ad una funzione anziché ad un'altra confinante; o, in ipotesi, la precisa scelta di una Regione di *dirottare* i costi da una funzione all'altra.

Il che farebbe deporre per uno spostamento di questa analisi nella fase del negoziato, ove la Regione intrattiene un confronto diretto con lo Stato. Quest'ultima ipotesi non sembra compatibile, però, con il disegno della Consulta che, a più riprese, ha sottolineato che la richiesta regionale deve essere motivata e giustificata. E, in vero, si aggiunge un altro dubbio, in merito alla congruità di una sede dal carattere evidentemente *politico*, come quella del negoziato, per addivenire a conclusioni di tipo squisitamente *tecnico*.

Pertanto, o per ragioni di difficoltà tecnica o per motivi di convergenza politica, è possibile che il modello "a costo zero" non resista alla prova dei fatti.

Come ultima, o forse unica, garanzia rimane l'intervento *ex post* della Corte, chiamata a uno scrutinio non solo di legittimità costituzionale, ma, a ben vedere, quasi di discrezionalità tecnica.

¹⁰⁴ Oltre che di ottimismo, secondo C. BUZZACCHI, *Pluralismo*, cit., 16.

4.8. *L'intesa*

Alla conclusione del negoziato le parti dovrebbero avere definito le funzioni da trasferire, quelle che residuano in capo allo Stato nella medesima materia, e i profili di finanziamento che assicurano il rispetto dei criteri di adeguatezza.

4.8.1. *L'intesa preliminare*

Questi elementi trovano sbocco in uno schema di intesa preliminare, corredato da una relazione tecnica *ex art.* 17, l. n. 196/2009, che, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, è approvato dal Consiglio dei Ministri in una riunione alla quale partecipa il Presidente della Regione interessata¹⁰⁵.

La presenza del Presidente della Regione non rappresenta certamente un *unicum* dell'ordinamento¹⁰⁶: ai sensi di alcune disposizioni previste negli statuti speciali – quindi, da una fonte di rango costituzionale – l'intervento del Presidente si giustifica nel caso in cui si discuta di una materia che distingue in maniera particolare la sua Regione rispetto alle altre¹⁰⁷; della qual cosa non pare potersi dubitare, nel caso di specie.

Qualche margine di incertezza in più, invece, resta sulla possibilità che una fonte di rango ordinario (seppur rinforzata) possa estendere il novero dei partecipanti al Consiglio dei Ministri; o che possa attribuire al Presidente della Regione il diritto di voto in seno al collegio; o che, ancora, possa fungere da parametro interposto, e quindi determinare un vizio procedurale di incostituzionalità, qualora il Presidente *non* prenda parte alla riunione¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Art. 2, co. 3.

¹⁰⁶ Una previsione di questa portata si riscontra, infatti, negli Statuti delle Regioni a statuto speciale: cfr. artt. 44 Statuto del Friuli-Venezia Giulia; 47 Sardegna; 40 Trentino A.A.; 44 Valle d'Aosta; 21, co. 3, Sicilia (e d.lgs. n. 35/2004). Per un inquadramento generale della questione v. T. MARTINES, A. MORELLI, A. RUGGERI, M. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2025, 91 ss.

¹⁰⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 92/1999.

¹⁰⁸ Sebbene la disposizione non dica nulla al riguardo delle ultime due ipotesi.

Solo a questo punto lo schema di intesa si allontana dalle parti che lo hanno negoziato ed approda sul tavolo della Conferenza unificata, per l'espressione di un *parere* entro sessanta giorni¹⁰⁹. Decorso il termine – anche in assenza del predetto parere – lo schema è trasmesso alla Camere, che si esprimono entro novanta giorni, udito il Presidente della Regione interessata, con *atti di indirizzo*.

La previsione normativa non lascia grande spazio di manovra ai due attori istituzionali, che intervengono con modalità inadeguate e intempestive: *too little, too late*.

La Corte ha avuto, comunque, gioco facile nell'escludere l'esistenza di un obbligo costituzionalmente motivato di aggravare la procedura col coinvolgimento della Conferenza¹¹⁰ o delle Camere nella fase che precede l'intesa definitiva¹¹¹; il che va a detrimento delle esigenze unitarie e di tutela degli interessi generali – o comunque di interessi che non trovano rappresentazione durante il negoziato – di cui dovrebbero farsi carico la Conferenza, in nome degli altri enti territoriali, e il Parlamento, per conto dei cittadini¹¹².

4.8.2. *L'intesa definitiva*

L'ontologica debolezza di questi strumenti è confermata dalla possibilità, per il Presidente del Consiglio, di procedere senza gli atti di indirizzo delle Camere allo spirare dei novanta giorni, o, comunque, di disattenderli con relazione motivata¹¹³; il silenzio sui pareri della Conferenza, poi, depone nel senso che essi possano essere del tutto ignorati senza alcun onere motivazionale.

Tanto posto, il Presidente o il Ministro delegato predispongono lo schema di intesa definitivo, dopo aver ultimato un eventuale, ulteriore negoziato. Con il testo chiuso si arriva, quindi, a un doppio giro di approvazioni: da parte della Regione interessata, «secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria», sen-

¹⁰⁹ Art. 2, co. 4.

¹¹⁰ Punto 17.2.

¹¹¹ Punto 11.3.

¹¹² Cfr., in questo senso, le critiche della Sardegna (punto 19).

¹¹³ Art. 2, co. 5.

titi gli enti locali; e dal Consiglio dei Ministri, che lo delibera, corredato della relazione tecnica già menzionata, entro quarantacinque giorni dalla comunicazione dell'approvazione da parte della Regione.

5. *La fase costitutiva*

La fase intermedia tra l'approvazione dello schema di intesa definitivo e l'avvio del procedimento legislativo è disciplinata, in maniera non troppo chiara, dai commi 6, 7 e 8 dell'art. 2.

Per una migliore intelligibilità del procedimento, infatti, sembra opportuno invertire cronologicamente le previsioni dei commi 6 e 7: così facendo, l'intesa definitiva, approvata dal Consiglio dei Ministri *ex* comma 5, viene immediatamente sottoscritta dai vertici dei due esecutivi (comma 7); poi, sulla base dello schema di intesa definitivo appena firmato, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera il disegno di legge di approvazione dell'intesa in una seduta – dedicata all'«esame dello schema di disegno di legge e dello schema di intesa definitivo» – cui partecipa, anche qui, secondo modalità non dettagliate, il Presidente della Giunta.

A voler seguire l'ordine dei commi, invece, se ne avrebbe irragionevolmente che la firma dell'intesa definitiva segue alla delibera del disegno di legge, lasciando frustrata qualsiasi utilità della sottoscrizione, se si tiene conto, per di più, che il disegno di legge, al quale è allegata l'intesa, «è immediatamente trasmesso alle Camere» (comma 8).

5.1. *Il disegno di legge rinforzata*

Dal combinato disposto dei suddetti commi sembra evincersi che l'iniziativa legislativa è di appannaggio esclusivo del Governo, facendo sorgere un possibile contrasto con l'art. 116, co. 3, Cost. nella parte in cui prevede un'«iniziativa della regione interessata».

Come sopra anticipato, vanno tenute distinte le due iniziative: l'una che segna l'avvio del processo di differenziazione, l'altra che dà il via solo all'*iter legis*. E se non v'è dubbio che la prima, di natura politico-amministrativa, spetti alla Regione – come vuole il dato costituzio-

nale – nemmeno la seconda, di cui si discetta ora, può essere di esclusiva titolarità del Governo, a detta della Corte¹¹⁴.

La previsione del comma 6, in particolare, va letta in collegamento con l'art. 1, co. 571, l. n. 147/2013¹¹⁵, che, come già sopra evocato, impegna il Governo¹¹⁶ ad attivarsi entro sessanta giorni dal ricevimento del *primo* tipo di iniziativa, quella (necessariamente) regionale. Il legislatore non ha voluto stabilire una nuova riserva di iniziativa governativa – il che sarebbe stato costituzionalmente illegittimo, se fatto con una fonte di rango ordinario – ma solo «garantire la prosecuzione della procedura ad opera del Governo», fermo restando che, «in caso di inerzia governativa», l'iniziativa legislativa sulla legge di differenziazione può essere assunta dal Consiglio regionale *ex art.* 121, co. 2, Cost.¹¹⁷.

La soluzione non persuade fino in fondo.

Il testo della disposizione, infatti, pare univoco nel prescrivere, rispettivamente, che il Consiglio dei Ministri «delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata»¹¹⁸ e che tale disegno di legge «è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione»¹¹⁹. Sembra, inoltre, difficilmente ipotizzabile che il Consiglio dei Ministri, subito dopo che l'intesa definitiva è stata approvata e sottoscritta, cessi di interessarsi del suo prosieguo, visto che dovrebbe tenersi una sola «seduta del Consiglio dei Ministri per l'esame dello schema di disegno di legge e dello schema di intesa definitivo», alla quale partecipa, per di più, il Presidente della Regione.

La supplenza regionale in punto di iniziativa legislativa, quindi, sarebbe ipotizzabile laddove il Consiglio dei Ministri o faccia inutilmente trascorrere il termine che decorre dall'approvazione regionale, oppure

¹¹⁴ Punto 10. A commento, R. IBRIDO, *Difendere le Camere senza scardinarne l'autonomia regolamentare: il vicolo stretto tracciato dalla sent. n. 192 del 2024*, in *diarididirittopubblico.it*, 13 gennaio 2025.

¹¹⁵ Legge di bilancio per il 2014.

¹¹⁶ O il tandem Presidente del Consiglio dei Ministri – Ministro per gli affari regionali e le autonomie, se si accoglie la tesi di un'abrogazione parziale della disposizione.

¹¹⁷ Punto 10.

¹¹⁸ Art. 2, co. 6.

¹¹⁹ Art. 2, co. 8.

si limiti a deliberare lo schema di intesa definitivo, senza ulteriormente impegnarsi. L'iniziativa legislativa regionale che si inserisse subito dopo l'approvazione da parte della Regione stessa ometterebbe del tutto il segmento descritto dai commi 6, 7 e 8, e si avrebbe, quindi, un'iniziativa cui è allegata un'intesa non approvata definitivamente da una delle parti contraenti o, nel migliore dei casi, non sottoscritta dai vertici dei due esecutivi.

L'ipotesi di un'iniziativa legislativa della Regione, pertanto, appare irragionevole, vista la possibile violazione della legge n. 86/2024 – che rimane, comunque, una mera legge ordinaria, a meno che non venga annoverata quale parametro interposto nel giudizio di costituzionalità – oltre che di improbabile configurabilità, poiché ignorerebbe il dato politico del rigetto dell'intesa *per silentium* da parte del Governo.

5.2. *L'approvazione del Parlamento*

La fase costitutiva dell'*iter* di approvazione della legge di differenziazione non è stata disciplinata né dall'art. 116, co. 3, Cost., che si limita a prescrivere la maggioranza assoluta, né tantomeno dai regolamenti parlamentari.

La legge n. 86/2024 affida alle Camere, nel complesso, una parte secondaria (art. 2): vengono appena informate dell'atto di iniziativa regionale (co. 1) ed esprimono atti di indirizzo sullo schema di intesa preliminare (co. 4), che possono essere disattesi dal Governo, purché ne dia atto «con apposita relazione» motivata (co. 5). In linea con queste premesse, le Regioni ricorrenti avevano interpretato la «deliberazione» di cui al comma 8 come un'ulteriore *deminutio* delle funzioni del Parlamento, posto davanti a un “prendere o lasciare” nel quale non residuano margini di intervento, *rectius*, di emendamento.

Va chiarito preliminarmente che la tutela delle prerogative delle Camere per mano delle Regioni non rappresentava una mera difesa dell'ordinamento costituzionale, priva di collegamento con un'eventuale lesione diretta delle loro competenze, ma un presidio per il loro *status* costituzionale di Regioni “terze”: «la necessaria approvazione delle Camere, luogo del pluralismo politico, a maggioranza assoluta, rappresenta indubbiamente una garanzia non solo per le esigenze unitarie ma anche per le regioni terze, contro possibili scelte arbitrarie

volte a creare uno speciale regime favorevole per una determinata regione, in violazione del principio di pari trattamento fra regioni»¹²⁰.

La Corte si è dimostrata ben consapevole del fatto che il ruolo delle Camere «non [sia] garantito a sufficienza dall’informativa e dagli atti di indirizzo»¹²¹ di cui sopra, ma ha comunque ritenuto che questa previsione si arrestasse al di qua dei confini della discrezionalità legislativa¹²².

Al rigetto della questione la Consulta ha affiancato, nondimeno, una precisa puntualizzazione, che ha rinforzato, almeno in parte, la posizione delle Camere.

Atteso che legge rinforzata è una fonte «abilitata a derogare al riparto costituzionale di competenza, privando le Camere del loro ordinario potere legislativo, con riferimento ad una determinata regione e a determinate funzioni» ed è altresì «deputata a disciplinare il finanziamento delle funzioni trasferite, incidendo quindi sul cuore delle competenze parlamentari, cioè sulla gestione delle risorse pubbliche», allora non potrebbe essere oggetto di una *mera* approvazione delle Camere. Il contributo del Parlamento, quindi, non può ridursi a un «passaggio di ratifica»¹²³, ma deve spingersi, se del caso, fino alla possibilità di «apportare modifiche sostanziali all’accordo concluso»¹²⁴.

La Corte non poteva arrivare a una pronuncia diversa sul piano della tutela formale della funzione legislativa, data l’univocità dei parametri costituzionali; da un punto di vista sostanziale, però, la soluzione non pare adeguata al caso di specie.

Infatti, vista la «condizionalità» derivante dall’intesa» che contraddistingue la legge rinforzata, alle eventuali modifiche apportate dal Parlamento dovrebbe far seguito un nuovo negoziato «tra il Governo e la regione richiedente, il cui consenso è elemento essenziale della procedura»¹²⁵. Sembra difficile ipotizzare che le Camere si spingano fino al punto di rimettere in discussione un negoziato già concluso e condotto dal Governo a cui sono legate da un rapporto di fiducia. Per

¹²⁰ Punto 11.

¹²¹ Punto 11.2.

¹²² Punto 11.3.

¹²³ G. MOSCHELLA, *Ruolo del Parlamento*, cit.

¹²⁴ Punto 11.2.

¹²⁵ Punti 11.2. e 18.

questo la Corte, adottando una prospettiva più ampia della garanzia *effettiva* delle Camere e non una visione circoscritta alle singole fasi endoprocedimentali, avrebbe dovuto – e, probabilmente, potuto – assicurare un adeguato margine di intervento delle Camere quantomeno prima dell’approvazione dello schema di intesa definitivo, favorendo una proficua commistione, in quella sede, fra le esigenze unitarie e le istanze delle parti del negoziato. Limitando lo spazio di intervento parlamentare solo “a valle” dell’intesa definitiva, si corre il rischio di alimentare l’idea di una contrapposizione fra l’intesa, ormai raggiunta, e i bisogni del resto della collettività, mettendo le Camere, di fatto, davanti al temuto ‘prendere o lasciare’.

Si aggiunga, poi, che l’eventuale intervento di modifica del Parlamento determinerebbe, in maniera del tutto inefficiente, un’involuzione del procedimento a una fase precedente, senza peraltro che sia stato chiarito – dalla Corte o dal legislatore – in che modo dovrebbero svolgersi questi tempi supplementari del processo di differenziazione¹²⁶: se l’*iter* legislativo debba essere sospeso, in attesa del nuovo negoziato, e, quindi, della nuova intesa definitiva, da acquisire come allegato al disegno di legge già in esame; o se il disegno di legge non possa sopravvivere senza l’intesa originaria, e debba quindi ricominciare un nuovo procedimento legislativo su un nuovo testo. Sarebbe utile, sul punto, un preciso intervento delle Camere attraverso una modifica dei regolamenti parlamentari, visto che una fonte di rango ordinario non può disciplinare questioni attinenti all’*iter legis*¹²⁷.

¹²⁶ R. IBRIDO, *Difendere le Camere*, cit., sottolinea che «sul piano del *drafting* occorrerà un po’ di creatività per mettere nero su bianco il modello di “*ping pong*” indicato dalla sent. n. 192 del 2024 Corte cost.».

¹²⁷ Punti 11.2. e 17.2. Resta fermo, in ogni caso, che «su questo terreno la sentenza avrebbe potuto fare di più perché ammettere il Parlamento a dire la sua quando ormai un’intesa è stata conclusa a seguito di una faticosa negoziazione tra i Presidenti dei due Esecutivi è più un omaggio formale alle prerogative parlamentari che non un effettivo coinvolgimento dell’Assemblea rappresentativa nel processo devolutivo»: così G. DE MINICO, *op. cit.*, 142.

6. La fase esecutiva

L'entrata in vigore della legge rinforzata segna il punto *di arrivo* del processo di differenziazione e, di conseguenza, il punto *di inizio* del nuovo assetto funzionale differenziato. Il revisore costituzionale non ha ritenuto di dover disciplinare questa fase, così lasciando ampio margine d'azione al legislatore ordinario sull'effettiva attuazione dell'intesa, e segnatamente sui profili economico-finanziari.

6.1. L'intesa e le fonti del diritto

La legge n. 86/2024, all'art. 7, disciplina la durata dell'*intesa*, e non della *legge rinforzata*. Vero è che, sotto il profilo delle fonti, non avrebbe potuto fare altrimenti, non essendo nella sua disponibilità la regolazione di una fonte sovraordinata; nondimeno, la scelta è emblematica della natura della stessa legge rinforzata, che funge da mera veste giuridico-formale dell'effettivo strumento di differenziazione: l'intesa negoziata dal Presidente del Consiglio e da quello della Regione, che può durare fino a dieci anni.

Ciascuna intesa deve individuare, in un apposito allegato, «le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa»¹²⁸. Viene identificata, quindi, una fonte del diritto – *nuova*, quantomeno per il contenuto richiesto – in forza della quale si dovrebbe dar vita a uno schema già utilizzato dal legislatore, ad esempio con i regolamenti c.d. autorizzati¹²⁹: una fonte primaria (A) predispone l'abrogazione di un altro atto di pari rango (B) a far data dall'entrata in vigore di un terzo atto (C) che non avrebbe la *forza attiva* di abrogare la fonte (B).

Il meccanismo sembra, però, difettoso, perché l'abrogazione delle leggi statali (B) viene disposta, in vista delle future leggi regionali attuative (C), da un'intesa (A) che, evidentemente, non ha il rango di fonte primaria.

¹²⁸ Art. 7, co. 3.

¹²⁹ Cfr. art. 17, co. 2, l. 23 agosto 1988, n. 400.

La Corte non ha ravvisato alcuna criticità nell'assenza di un inquadramento dogmatico di tale «cessazione di efficacia parziale» di una legge statale, rimettendo alla dottrina e alla giurisprudenza il compito di dirimere la questione¹³⁰. Orbene, l'unico modo per far salva la previsione è quello di individuare nella legge rinforzata (A_1) la copertura necessaria per giustificare l'abrogazione, in forza di un rinvio all'intesa (A_2). Il rinvio, in vero, non potrebbe che essere *mobile*, per lasciare aperta la possibilità di una reviviscenza delle leggi statale abrogate in caso di modifica *in itinere* dell'intesa. Inoltre, seguendo lo stesso ragionamento, in caso di cessazione – per mancato rinnovo o in via anticipata – dell'intesa, il venir meno della legge rinforzata (A_1) dovrebbe consentire l'automatica reviviscenza di tutte le norme abrogate.

Le questioni sui conflitti tra le fonti non finiscono qui, visto che, secondo l'art. 7, co. 5, «le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese».

Si aprono diversi scenari sul punto.

Potrebbe sostenersi che le leggi anteriori di differenziazione non possano essere abrogate da quelle posteriori in virtù del canone della specialità, poiché le prime sono speciali *quoad territorium*, in quanto applicabili a una sola regione, o *quoad materiam*, essendo attinenti alle sole funzioni trasferite, mentre le seconde sono generali. O ancora, sulla base del criterio gerarchico, essendo, le prime, fonti rinforzate. Quest'ultima pare, in effetti, la tesi sposata dalla Corte, che parla di una «forza passiva peculiare, nel senso che il conferimento della maggiore autonomia non è “ritrattabile” unilateralmente dallo Stato con una successiva legge ordinaria», ferme restando: *a*) «la disciplina contenuta nella stessa intesa in ordine alla sua efficacia»; e *b*) «la possibilità di approvare una legge costituzionale»¹³¹.

Nulla quaestio sulla prima ipotesi, viste le previsioni dell'art. 7: alla luce di una sopravvenienza normativa, le parti potrebbero discutere di una modifica dell'intesa per adeguarvisi. Qualche dubbio residua, invece, sulla seconda. Nel caso in cui una legge di revisione costituziona-

¹³⁰ Punto 12.1.

¹³¹ Punto 12.2.

le sopravvenuta determinasse un riassetto delle competenze legislative e/o amministrative toccate dalla differenziazione, si avrebbe una legge di differenziazione che, pur rispettando l'art. 116, co. 3, Cost., entrarebbe in contrasto con una diversa disposizione costituzionale, andando incontro, perciò, a un'inevitabile declaratoria di incostituzionalità. La nuova disposizione costituzionale, allora, dovrebbe provvedere a integrare a sua volta l'art. 116, co. 3, Cost. stesso – ad esempio, individuando le materie, o le singole funzioni, che non possono (più) essere oggetto di differenziazione – anche per scongiurare possibili rischi di *rottura* della Costituzione¹³².

6.2. *Il monitoraggio*

Il controllo sull'effettiva implementazione della devoluzione viene rimesso, per buona misura, all'attività delle stesse parti contraenti.

Una prima ipotesi di monitoraggio consente al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, al Ministero dell'economia o alla Regione, anche congiuntamente, di effettuare verifiche «su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento» dei LEP¹³³. Tale misura non causa, secondo la Corte, «un particolare impatto sulle altre autonomie territoriali» e non rende, pertanto, costituzionalmente necessario il coinvolgimento della Conferenza unificata o di quella Stato-regioni¹³⁴.

Gli oneri finanziari scaturenti dalla differenziazione sono, poi, monitorati – «in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'equilibrio di bilancio»¹³⁵ – dalla

¹³² Sulla questione teorica della *rottura* cfr. C. MORTATI, *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc. dir.*, XI (1962), 192; G. MOTZO, *Disposizioni di revisione materiale e provvedimenti di «rottura» della Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1964, 323 ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XVII ed., a cura di G. Silvestri, Milano 2024, 299 s.; A. RUGGERI, *Fonti, norme criteri ordinatori. Lezioni*, Torino 2009, 32 s. Per possibili riscontri sul tema in esame, v. P. PILUSO, *L'art. 116, comma 3: una dubbia «rottura facoltizzata» della Costituzione?*, in *Consulta OnLine*, 2/2024, 948 ss.

¹³³ Art. 7, co. 4.

¹³⁴ Punto 21.2.

¹³⁵ Art. 8, co. 1.

Commissione paritetica, che informa la Conferenza unificata e le Camere. Nemmeno questa ipotesi, a detta della Corte, rappresenta una minaccia alle esigenze unitarie, che trovano sufficiente conforto nella composizione della Commissione paritetica (in cui siede anche un rappresentante ciascuno dell'ANCI e dell'UPI), nella suddetta informativa e in quelle disposizioni ordinarie¹³⁶ che scongiurano un impatto finanziario negativo sulle altre Regioni¹³⁷.

L'atteggiamento di *self-restraint* della Consulta sulla fase di monitoraggio non si estende, però, ad alcune ipotesi che rischiano di rendere iniquo il sistema economico-finanziario della Repubblica, come l'art. 8, co. 2, e l'art. 9, co. 4.

La prima disposizione prevede che, qualora emerga uno scostamento tra i «fabbisogni di spesa» e «l'andamento del gettito dei tributi compartecipati» per il finanziamento delle funzioni – a causa della alterazione dell'uno o dell'altro elemento – il Ministro dell'economia, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta le «*necessarie variazioni* delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese ai sensi dell'art. 5, co. 2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili»¹³⁸.

È censurabile, anzitutto, il richiamo ai fabbisogni *di spesa* anziché a quelli *standard*, che potrebbe determinare un'attribuzione di risorse irragionevole, basata sulla spesa storica e non sul criterio della gestione efficiente.

A ciò si aggiunga che la previsione «di una sorta di “paracadute” finanziario annuale» – adottato con mero decreto interministeriale – contrasta con i criteri enucleati a fondamento del processo di differenziazione: se ne avrebbe, quindi, che una Regione che ha ottenuto maggiori funzioni perché capace di esercitarle meglio dello Stato potrebbe comunque condurre una gestione inefficiente che verrà «sostanzialmente ripianata “a piè di lista” dallo Stato» stesso¹³⁹.

¹³⁶ Artt. 9, co. 1 e 3, e art. 10.

¹³⁷ Punto 21.3.

¹³⁸ Enfasi aggiunta. La misura è adottata di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e su proposta della Commissione paritetica.

¹³⁹ Punto 22.3, nel quale è dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 8, co. 2.

Resterebbe ferma «la possibilità, in via straordinaria, di forme di aggiustamento delle compartecipazioni», da adottare con legge rinforzata *ex art.* 116, co. 3, Cost. col pieno coinvolgimento del Parlamento. In vero anche questo intervento, in assenza di un riscontro normativo *ad hoc*, dovrebbe soggiacere alle medesime regole sostanziali, di cui al principio di sussidiarietà, e procedurali, *ex art.* 7, co. 1, sulle modifiche dell'intesa.

Non potrebbe essere diversamente: nemmeno una legge rinforzata potrebbe attribuire risorse per il finanziamento della differenziazione senza superare il giudizio di adeguatezza, altrimenti incorrendo nell'incostituzionalità. Pertanto, qualora le suddette variazioni non possano essere affrontate dalla Regione differenziata secondo i canoni dell'efficienza, l'unica soluzione costituzionalmente accettabile rimarrebbe quella di una cessazione anticipata dell'intesa.

La tutela di esigenze unitarie ancor più avvertite fonda, poi, la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 9, co. 4.

Nel disegno originario della legge n. 86/2024, per assicurare il coordinamento della finanza pubblica «resta ferma la *possibilità* di prevedere» anche per le Regioni differenziate «il concorso agli obiettivi di finanza pubblica»¹⁴⁰. Tali enti, quindi, «possono godere di una sorta di extraterritorialità finanziaria – o, se si preferisce appellarla così, di un'autentica “*secessione finanziaria*” – potendo benissimo (*recte*, di norma) restare estranee e indifferenti agli obiettivi di finanza pubblica, che, pertanto, varrebbero per tutti gli enti dei quali si compone la Repubblica» tranne che per loro¹⁴¹.

Il «regime più favorevole» riservato alle Regioni differenziate, ingiustificabile nella prospettiva della sussidiarietà, viola frontalmente l'art. 3 Cost., i principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico – cui devono concorrere tutte le pubbliche amministrazioni – e «l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti

¹⁴⁰ Enfasi aggiunta. La disposizione così prosegue: «tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della governance economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea».

¹⁴¹ Motivo 20.2 del ricorso della Sardegna. In dottrina, cfr. A. SAITTA, *Quale futuro per l'autonomia differenziata? La risposta è nella sentenza n. 192 del 2024*, in *federalismi.it*, 7 maggio 2025, 4.

dall'ordinamento dell'Unione europea», per cui è richiesto il contributo di tutte le Regioni¹⁴².

La Corte ha evidenziato, inoltre, che la disposizione *indebolisce* i «vincoli di solidarietà e unità della Repubblica», seppur non al punto da dichiarare l'incostituzionalità *anche* per lesione dell'art. 2 Cost. La scelta della Consulta è stata motivata, forse, dal fatto che l'art. 9, co. 4, parla di una «possibilità», senza escludere in radice la partecipazione agli obiettivi di finanza pubblica delle regioni differenziate; sicché, fermi restando gli altri vizi, la violazione del principio solidaristico sarebbe solo potenziale e non irrimediabile.

La sottigliezza di questa ipotesi non sembra sufficiente, però, a far passare in subordine la lesione di uno dei cardini dell'architettura costituzionale e della forma di Stato sociale: sarebbe stato più opportuno dichiarare l'incostituzionalità anche rispetto a questo vizio in maniera esplicita, e non fra le righe; come, invece, fa la Corte quando sostituisce la «*facoltatività* del concorso» prevista dalla fonte primaria con la «*doverosità* su un piano di parità rispetto alle altre regioni».

6.3. *La modifica, la cessazione e il rinnovo dell'intesa*

La durata dell'accordo non può superare i dieci anni¹⁴³, alla scadenza dei quali si rinnova *tacitamente* per egual periodo, salva diversa volontà di una delle contraenti resa *esplicita* almeno dodici mesi prima della scadenza¹⁴⁴.

Alla apparente rigidità della previsione, di impostazione evidentemente privatistica, è assicurato un margine di flessibilità da una serie di ipotesi che, in un *klimax* ascendente, consentono la modifica, la cessazione anticipata facoltativa e la cessazione anticipata obbligatoria.

Le modifiche dell'intesa, su iniziativa delle parti contraenti e «anche sulla base di atti di indirizzo adottati dalle Camere», devono segui-

¹⁴² Punto 28.

¹⁴³ Art. 7, co. 1.

¹⁴⁴ Art. 7, co. 2.

re le medesime modalità previste per la stipula dall'art. 2, senza poter beneficiare di alcun *iter* semplificato¹⁴⁵.

L'intesa stessa deve disciplinare casi, tempi e modalità con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione anticipata, anch'essa da sancire con la fonte di legge rinforzata. L'attribuzione di questo compito all'intesa lascia presagire che le possibili motivazioni atterranno a dinamiche negoziali "interne", più che a ragioni di sistema.

Della qual cosa si fa carico, invece, l'ultimo periodo dell'art. 7, co. 1: « motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP » obbligano lo Stato a cessare, anche solo parzialmente, l'intesa¹⁴⁶.

Nell'uno e nell'altro caso, il silenzio della disposizione ordinaria consente sia alle Regioni terze che alla Conferenza unificata di sollecitare lo Stato alla cessazione anticipata¹⁴⁷; la natura facoltativa, o obbligatoria, dell'atto è evidentemente legata al parametro coinvolto: l'intesa, nella prima ipotesi, o i principi costituzionali, nella seconda.

Da ultimo, pare opportuno evidenziare che il legislatore avrebbe potuto individuare un diverso punto di bilanciamento fra le esigenze di *stabilità* nell'esercizio delle funzioni della Regione differenziata e quelle *unitarie*, che sottendono l'intero procedimento che porta alla differenziazione. La previsione di un rinnovo automatico inevitabilmente spinge all'inerzia le due contraenti, che potrebbero tacitamente ritenere preferibile la tutela dello *status quo* raggiunto all'apertura di nuovi negoziati. Invece, la richiesta di una *nuova* legge di differenziazione alla fine dei dieci anni, magari accompagnata da un obbligo di contrattare con congruo anticipo rispetto alla scadenza, avrebbe consentito alle Camere di rivalutare *ex novo* la bontà dell'accordo raggiunto.

¹⁴⁵ Art. 7, co. 1. In dottrina cfr. G. STARRANTINO, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un'occasione di riforma perduta*, in *Cons. OnLine*, II/2024, 876 s.

¹⁴⁶ Ancora una volta, tramite legge approvata a maggioranza assoluta.

¹⁴⁷ Punto 17.3.

6.4. *L'impugnazione della legge rinforzata*

A presidio, e a chiusura, del modello di devoluzione profondamente riscritto dalla sentenza n. 192/2024, la Corte ha collocato il proprio scrutinio sulle future leggi di differenziazione¹⁴⁸. La Consulta non ha voluto lasciare spazio a zone franche dal giudizio di costituzionalità e ha sottolineato che tale sindacato sarà attivabile sia in via incidentale che principale, ad opera delle Regioni terze¹⁴⁹. Questa conclusione giunge al termine di un *iter* logico analogo a quello che ha giustificato l'ammissibilità degli interventi delle Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia nel giudizio *de quo* e che, in generale, manifesta una complessiva valutazione del processo di differenziazione in termini più ampi di un mero negoziato bilaterale.

Gli interventi delle Regioni terze a favore della legge quadro si giustificavano perché essa, definendo gli elementi fondamentali della materia, «riguarda l'assetto complessivo dell'ordinamento regionale»¹⁵⁰; allo stesso modo, le future leggi di differenziazione potranno incidere direttamente «sullo *status* costituzionale delle regioni terze» perché la violazione dei limiti costituzionali che trasborda in un «regime privilegiato» per la singola Regione «viola di per sé la *par condicio* tra le regioni, ossia la loro posizione di eguaglianza davanti alla Costituzione, ricavabile dagli artt. 5 e 114 Cost.»¹⁵¹.

La perimetrazione del futuro sindacato della Corte rappresenta una *summa* delle numerose questioni affrontate nella sentenza.

Quanto all'oggetto, lo scrutinio sarà particolarmente scrupoloso rispetto alle materie «presuntivamente non differenziabili»¹⁵²; verrà al-

¹⁴⁸ Punto 4.3. La Corte, potrebbe dirsi, ha «costruito una sorta di *tool kit* per prefigurare come essa si muoverà nel caso di un controllo di costituzionalità contro doglianze presentate da Regioni terze contro la legge di differenziazione»: così L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, in *le-costituzionaliste.it*, 1 dicembre 2024, 4.

¹⁴⁹ Sulle regioni “terze”, sotto il profilo processuale v. i punti 4.3; 5.3; 8.1; 11.1; 22.2.

¹⁵⁰ Ordinanza letta in udienza, materialmente congiunta in calce alla sentenza n. 192/2024.

¹⁵¹ Punto 4.3.

¹⁵² Punto 4.4.

tresi valutato se le leggi di differenziazione, in attuazione dell'art. 7, co. 3, avranno determinato la cessazione di efficacia di norme statali attuative di obblighi europei o internazionali, così violando l'art. 117, co. 1, Cost.¹⁵³.

Non meno rilevante sarà lo scrutinio in materia economico-finanziaria, in forza del principio, enunciato anche dal legislatore ordinario, per cui «l'eventuale costo dei conferimenti *ex* art. 116, terzo comma, Cost. non può essere sostenuto dalle regioni terze»¹⁵⁴. Potranno essere impugnate le leggi di differenziazione e gli «atti determinativi dei LEP e del loro finanziamento», adottando come parametro il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse *ex* art. 119, co. 4¹⁵⁵; verrà verificato il rispetto «del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, [...] degli obblighi eurounitari, anche alla luce del nuovo sistema di governance europea»¹⁵⁶; e ulteriori censure potranno essere mosse per «una scarsa istruttoria e [una] mancata programmazione delle risorse»¹⁵⁷.

Va sottolineato che l'utilizzo di questa inusuale "proclamazione di sindacato costituzionale" ha accompagnato, in tutti i punti della decisione appena enunciati, l'infondatezza delle questioni sollevate. La scelta non è, di certo, casuale: la Corte sembra avvertire una minaccia ai principi costituzionali ma, anziché optare per un accoglimento, che potrebbe risultare non pienamente giustificato nei confronti di una legge di natura procedurale, preferisce rinviare a domani la decisione, lanciando un sottile monito al legislatore e un'embrionale rassicurazione per le ricorrenti.

A differenza dell'incostituzionalità *prospettata* – inaugurata dalla nota sentenza Cappato – qui si riscontra un'incostituzionalità *presagita*: e così, la futura legge di differenziazione sarà incostituzionale *se*, determinando la cessazione di efficacia di alcune disposizioni, violerà obblighi internazionali; *se* imporrà degli oneri a carico delle regioni terze; *se* l'assetto finanziario inciderà sul principio di corrispondenza

¹⁵³ Punto 12.1.

¹⁵⁴ Punto 23.2.

¹⁵⁵ Punto 16.

¹⁵⁶ Punto 22.1.

¹⁵⁷ Punto 24.

tra funzioni e risorse; *se* non rispetterà il quadro generale della finanza pubblica; *se* non sarà sorretta da un'istruttoria adeguata.

7. *Il mancato referendum abrogativo sulla legge n. 86/2024*

La scure della sentenza n. 192/2024 che si è abbattuta sulla legge n. 86/2024 non ha rappresentato, in vero, l'ultimo ostacolo all'applicabilità della legge: contemporaneamente al giudizio costituzionale si è svolto, infatti, l'*iter* procedimentale finalizzato al referendum abrogativo della normativa.

Appena otto giorni dopo la pubblicazione della suddetta sentenza, l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione ha accertato la legittimità del quesito di abrogazione totale della legge n. 86/2024, limitandosi a integrarlo con l'espressione «come risultante a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024»¹⁵⁸.

Nel giudizio di ammissibilità, immediatamente successivo, la Corte costituzionale ha invece negato la possibilità di svolgere il referendum, adducendo delle argomentazioni non del tutto persuasive¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Va puntualizzato che l'Ufficio centrale aveva dichiarato, invece, illegittima la richiesta di abrogazione parziale della legge. Sulla questione generale e sull'ordinanza, nello specifico: G. DE MINICO, *op. cit.*, 136 ss.; AA.VV., *L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, Roma, 14 novembre 2024, Atti, in *salviamolacostituzione.it*; A. D'ANDREA, *La pilatesca ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum sui monconi residui della c.d. legge Calderoli*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2024, 2588 ss.; A.M. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *federalismi.it*, 1/2025; V. BALDINI, *A proposito di regionalismo differenziato e referendum abrogativo...*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2025; R. PINARDI, *Sulle più recenti pronunce dell'Ufficio centrale (ovvero: il giudizio sull'"abrogazione sufficiente" della normativa sottoposta a referendum tra cassazione e corte costituzionale)*, in *Nomos*, 2/2025.

¹⁵⁹ Sentenza n. 10/2025. In dottrina: F. GABRIELE, *La Corte costituzionale riscrive la legge sul regionalismo differenziato e la sottrae al referendum abrogativo*, in *Nomos*, 2/2025; R. CALVANO, *Una "sentenza monumento" sul regionalismo italiano (già obliata da camere distratte e ministri riottosi?)*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2025, spec. 166; M. BELLETTI, *Differenziazione e invarianza finanziaria. Una scommessa importante*, in *Le Regioni*, 1/2025, 156 ss.; R. CALVANO, *Atto III: dalla materia di cui sono fatti i*

Esclusa la presenza di alcuna causa di inammissibilità *ex art. 75* Cost. ed escluso pure qualsiasi vizio sulla linearità del quesito, la Consulta lo ha ritenuto nondimeno «privo di chiarezza quanto al suo oggetto», che atteneva alla legge *come risultante* dalla decisione della Corte stessa. Con un atteggiamento tacciato di paternalismo¹⁶⁰, la Corte ha ravvisato una «condizione di disorientamento» dell'elettore rispetto ai contenuti e agli effetti della normativa *residua*, con la conseguente impossibilità di esprimere un voto libero e consapevole.

Davanti a una normativa dai confini (ormai) incerti, anche la finalità *obiettiva* della richiesta referendaria era venuta meno; anzi, lo svolgimento della consultazione avrebbe aperto le porte ad un'indebita scelta dei cittadini a favore o contro il regionalismo differenziato, dando vita a un referendum abrogativo sull'art. 116, co. 3, Cost. stesso.

Con questa pronuncia sembra che la Corte abbia voluto sopperire, ma senza farlo apertamente, a una valutazione troppo leggera dell'Ufficio centrale sulla legittimità della richiesta¹⁶¹. Una volta superato quel vaglio, infatti, è molto arduo sostenere che l'oggetto del quesito sia di incerta comprensione per gli elettori, i quali sarebbero stati chiamati a pronunciarsi su un testo normativo certamente diverso da quello pensato dal legislatore, ma non per questo inidoneo a spiegare degli effetti giuridici.

Ancor meno convincente, infine, è la preoccupazione della Corte sul fatto che, votando a favore o contro la legge n. 86/2024 *di risulta*, si sarebbe formata una «radicale polarizzazione identitaria sull'autonomia differenziata come tale». Uno scenario del genere si sarebbe verificato solo nei casi in cui: *a*) l'art. 116, co. 3, Cost. fosse stato l'unico oggetto del referendum, ipotesi ovviamente esclusa dall'ordinamento; oppure *b*) la legge n. 86/2024, come risultante dalla sentenza n. 192/2024, avesse rappresentato l'unica modalità di attuazione *possibile* della predetta disposizione costituzionale. Come chiarito dal giudice delle leggi nella medesima sentenza, però, la legge *de qua* non è «costi-

quesiti referendari, all'esame sostanziale del quesito sulla legge n. 86 del 2024, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2025, 63 ss.; A. MORRONE, *Il giudizio di ammissibilità sui referendum del 2025. Tendenze e prospettive di teoria costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2025, 87 ss.

¹⁶⁰ R. CALVANO, *op. cit.*, 68.

¹⁶¹ A. MORRONE, *op. cit.*, 89.

tuzionalmente necessaria ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.»¹⁶²; di conseguenza, i cittadini avrebbero espresso la propria preferenza solo su *uno* dei modelli di attuazione del dettato costituzionale, ben potendo spronare il legislatore, attraverso l'abrogazione, a dar vita a un nuovo assetto di interessi, maggiormente attento alle esigenze unitarie o, volendo, alle esigenze delle autonomie differenziande.

¹⁶² Punto 6.3.

CONCLUSIONI

SOMMARIO: 1. La differenziazione è possibile. – 2. Le differenziazioni possibili. – 3. Unità e autonomia nella forma di Stato.

1. *La differenziazione è possibile*

La presente indagine ha cercato di dimostrare l'ammissibilità, l'oggetto e le modalità di attuazione delle *forme* di differenziazione nella *forma* di Stato regionale.

Il primo approdo della ricerca attesta che la differenziazione è possibile.

L'elaborazione di Ambrosini sul «tipo intermedio di stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale» guardava con grande interesse al regionalismo spagnolo del 1931, che configurava un modello di autonomia su richiesta, contrattato e, quindi, fisiologicamente differenziato; lo stesso Ambrosini, nella sua proposta iniziale in seno alla Commissione dei 75, aveva ipotizzato «l'attribuzione di una condizione giuridica diversa da farsi con legge di natura costituzionale a talune Regioni in vista della loro situazione particolare» dentro il «quadro dell'unità politica dello Stato».

La successiva scelta dell'Assemblea Costituente di limitare i profili di asimmetria alla specialità – criticata, fra gli altri, da Mortati – è stata figlia delle contingenze, più che di una seria riflessione teorica: le quattro, poi cinque, Regioni a statuto speciale apparivano come un dato già acquisito; il livello di consapevolezza sull'organizzazione delle altre Regioni rimaneva, invece, molto debole. Così, anziché prefigurare un modello di autonomia che stimolasse i cittadini ad assumere un ruolo attivo nello sviluppo dei loro territori, l'Assemblea Costituente adottò una soluzione di compromesso, sia per le competenze che per i confini stessi delle nuove Regioni, mutuando i compartimenti statistici di un secolo prima.

L'assetto emergente dall'originario Titolo V non aveva una chiara fisionomia: si trattava di un non-modello, retto da un principio di *sepa-*

razione poco definito e, quindi, suscettibile di evoluzioni di vario genere.

In un primo momento, la giurisprudenza costituzionale ha cercato di indirizzare il regionalismo italiano verso l'idea di *cooperazione*, più consona a uno Stato sociale. Su questo percorso è stato innestato, in maniera certamente improvvida, l'art. 116, co. 3, determinando nuove oscillazioni nella opposta direzione della *competizione*.

Ebbene, il concetto di differenziazione non è ontologicamente incompatibile con quello di autonomia; anzi, per certi versi, potrebbe ritenersi maggiormente aderente al principio autonomistico di quanto non lo sia, invece, l'uniformità. Non può neppure sostenersi, per quanto si è tentato di dimostrare, che la differenziazione sia di per sé inconciliabile col non-modello di regionalismo del 1948 o con quello del 2001.

Pertanto, al netto delle contrapposizioni ideologiche che hanno alimentato il dibattito sull'argomento, la condivisibile preoccupazione con cui è stata accolta la novella costituzionale avrebbe dovuto – e, tuttora, dovrebbe – indirizzarsi non sull'*an* dell'asimmetria, bensì sul *quomodo*.

2. Le differenziazioni possibili

Il *punctum crucis* della differenziazione attiene all'ampiezza dell'oggetto, alle modalità di realizzazione, ai limiti che deve incontrare, ai principi ordinamentali cui si deve conformare: nulla di tutto ciò, o quasi, è desumibile dall'art. 116, co. 3, Cost.

Il secondo esito della ricerca palesa, quindi, quali siano le *differenziazioni* possibili.

Il riconoscimento di questa *chance* a una pluralità di soggetti non può che dar vita, infatti, a una pluralità di manifestazioni diverse fra loro; all'opposto, ne conseguirebbe la paradossale fuga – nel nome della differenziazione – da un modello di omogeneità all'altro.

La ricostruzione critica delle varie stagioni del regionalismo differenziato ha evidenziato, in effetti, le diverse prospettive secondo le quali le Regioni e il legislatore ordinario hanno cercato di riempire gli

spazi vuoti del dettato costituzionale; ma, al contempo, ha messo in luce una forte tendenza all'uniformità delle richieste di autonomia.

In una prima ipotesi, rimasta isolata, l'istanza regionale aveva cercato di valorizzare le specifiche peculiarità del territorio *attraverso* una diversa configurazione dell'assetto giuridico¹. La Regione aveva dimostrato con un'approfondita istruttoria la sussistenza di interessi e di esigenze particolari del gruppo sociale in relazione a quella materia e, di conseguenza, aveva prospettato un modello organizzativo che fornisse una risposta giuridica adeguata, perché formulata *ad hoc*.

Tutte le successive iniziative regionali – ciascuna nella sua misura, sia chiaro – hanno cercato di conseguire un ampliamento delle proprie attribuzioni sempre maggiore, adducendo motivazioni prettamente politiche che si reggevano sulla manifestazione di una superiore abilità organizzativa, di migliori competenze o di una più elevata capacità fiscale, sia rispetto allo Stato sia alle altre Regioni.

Dietro queste richieste di differenziazione si celavano, in vero, delle rivendicazioni politiche che, come tali, cercavano di estendersi a quante più *materie* possibili, legittimando le preoccupazioni di un processo di sfaldamento dell'unità della Repubblica.

Lo schema, quindi, è facilmente desumibile: le richieste adeguate, misurate e tecnicamente motivate tendono a diversificarsi e a valorizzare le peculiarità del territorio, nella prospettiva delle *esigenze* dei cittadini; le richieste massimaliste, suffragate da aspirazioni politiche di un più ampio esercizio di potere tendono a uniformarsi e ad appiattirsi verso l'alto, nella prospettiva delle *attribuzioni* del livello di governo regionale. A questa seconda ipotesi rispondono anche gli ultimi quattro *identici* accordi preliminari sottoscritti dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie con i Presidenti delle Regioni Veneto, Lombardia, Piemonte e Liguria².

Se il dettato costituzionale non offre indicazioni sufficienti e se le Regioni non intendono adottare un opportuno *self-restraint*, allora grava sul legislatore ordinario l'onere di tracciare il percorso di un ordinato sviluppo della differenziazione. In tal senso, l'adozione di una

¹ Si fa riferimento al progetto della Toscana sui beni culturali del 2003.

² Sottoscritti il 18 e il 19 novembre 2025; il testo degli accordi è disponibile sul sito *affariregionali.it*.

legge-quadro – pur non essendo costituzionalmente obbligatoria – risulta quantomai auspicabile.

L'indagine ha attenzionato, quindi, i diversi tentativi di disciplinare la differenziazione. Il d.d.l. Lanzillotta perseguiva la strada della proceduralizzazione, nell'auspicio, condivisibile, di circoscrivere l'esercizio del potere negoziale delle parti contraenti. Le due proposte della XVIII legislatura, a firma dei Ministri Boccia e Gelmini, hanno ulteriormente limitato le differenziazioni possibili attraverso una scelta di merito, che legava lo sviluppo dell'autonomia alla definizione dei LEP. Da ultimo, la legge n. 86/2024, patrocinata dal Ministro Calderoli, ha prescritto un disegno unitario che intreccia profili procedurali, determinazione e finanziamento dei LEP, gestione economico-finanziaria delle Regioni differenziate.

Sulla base di quanto premesso, si deve ritenere che la legge n. 86/2024 costituisca solo *una* delle possibili implementazioni legislative del modello di regionalismo differenziato, genericamente delineato dall'art. 116, co. 3, Cost.³.

3. *Unità e autonomia nella forma di Stato*

Peraltro, il modello prospettato dal legislatore fuoriusciva, almeno in parte, dai confini delle differenziazioni *costituzionalmente* possibili, come ha attestato la Corte costituzionale con la sentenza n. 192/2024.

Il terzo e ultimo risultato della ricerca concerne, quindi, l'individuazione del corretto bilanciamento fra unità e autonomia.

La lettura offerta dalla Consulta ha superato le molteplici criticità della legge riconducendo l'autonomia differenziata sotto l'egida dell'unità attraverso il principio di sussidiarietà.

Il ragionamento della Corte ha posto l'accento su un'idea di differenziazione che si giustifica sul piano tecnico nei termini dell'efficacia e dell'efficienza delle attribuzioni dell'ente di governo; dell'equità che

³ Al contrario, la Corte costituzionale ha ritenuto, in maniera non del tutto condivisibile, che un eventuale referendum su ciò che residua della legge n. 86/2024 dopo la sentenza n. 192 si sarebbe trasformato in una consultazione sull'art. 116, co. 3, stesso (sentenza n. 10/2025).

ne deriva per i cittadini; della responsabilità politica che lega il primo ai secondi. Pertanto, una differenziazione conforme a Costituzione non può che essere misurata. Inoltre, per quanto attiene all'oggetto, deve essere circoscritta a singole funzioni sulla cui attribuzione si può svolgere un giudizio di adeguatezza. Quanto ai profili del finanziamento, non possono causare delle esternalità negative sullo Stato o sulle altre Regioni e devono, anzi, essere forieri di un risparmio di spesa o di un miglioramento dei servizi.

Così facendo, la Corte ha eliminato una delle principali motivazioni su cui si reggevano le richieste *massimaliste*: non possono trasferirsi le materie e il relativo finanziamento, ma solo le funzioni, e per di più, per il bilancio dello Stato, in uno schema "a costo zero".

La sentenza n. 192/2024 ha ribaltato la prospettiva di sviluppo delle future differenziazioni: *prima* i cittadini, le loro esigenze e i loro diritti, a cui il potere pubblico, quale che sia il livello di governo coinvolto, deve dare riscontro, esercitando le funzioni in maniera efficiente, equa e responsiva; *dopo*, di conseguenza, le attribuzioni dello Stato, delle Regioni, degli enti locali – un altro soggetto *debole* del regionalismo differenziato –, che devono dimostrare di poter svolgere quelle specifiche funzioni meglio degli altri enti territoriali⁴.

La realizzazione di questo disegno passa, per un verso, dal rispetto dei «presupposti costituzionali»⁵ che la Costituzione, il legislatore e, ora, anche la Corte costituzionale hanno individuato: la definizione e il finanziamento dei LEP⁶ e la realizzazione dell'art. 119 Cost. Se per il

⁴ Secondo F. BOCCHINI, *Per una interpretazione del principio di leale collaborazione tra stato e regioni ex parte populi e non ex parte principis*, in *Nomos*, 2/2025, 20, «la Consulta sembra dire che i poteri nascono dalle funzioni e non viceversa». Peraltro, la portata delle funzioni trasferibili dovrebbe incontrare l'ulteriore limite della *specialità*, non a caso presidiata da una fonte di rango costituzionale, diversa dalla legge rinforzata con cui si opera la differenziazione: cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2003, 59; D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino 2019, spec. 35 e 42.

⁵ A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Aggiornamento*, Torino 2021.

⁶ Peraltro, è evidente che in capo al legislatore residuerà sempre un ineliminabile margine di apprezzamento politico nel "fissare l'asticella" e nel ricercare un bilanciamento

compimento del c.d. federalismo fiscale la strada sembra ancora lunga, sotto il profilo dei LEP il legislatore ha già iniziato a muoversi, avanzando una proposta di legge che *differenzia*, per l'appunto, i singoli ambiti suscettibili di differenziazione e che ha, comunque, già destato alcune perplessità⁷.

Dall'altro lato, il legislatore deve dar seguito agli spunti della Consulta sulla realizzazione di un regionalismo pienamente cooperativo⁸. L'ordinamento italiano è tuttora carente di adeguate sedi di raccordo fra gli enti territoriali, necessarie, come non mai, per assicurare uno sviluppo *responsabile* delle differenziazioni⁹ e per bilanciare il principio pattizio con il «coinvolgimento dell'intero Paese nell'attivazione della clausola di differenziazione»¹⁰. Questa rinnovata prospettiva dovrebbe illuminare il percorso, recentemente avviato, che ha portato già a un nuovo giro di accordi preliminari «con riguardo a funzioni con-

mento «tra le istanze di quei territori più ricchi interessati a determinare i LEP al livello più basso possibile, e i territori più poveri interessati, di converso, ad attestare il livello garantito dallo Stato ad un livello alto»: così V. MANZETTI, *La storia infinita dei LEP e dell'autonomia differenziata tra "non c'è tre senza due" e "non c'è due senza tre"*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2/2024, 230.

⁷ Si fa riferimento all'A.S. 1623 "Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni", sul quale si registrano già, peraltro, talune perplessità di C. BUZZACCHI nella sua *Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato*, 9 dicembre 2025, in *senato.it*, specie sui principi e criteri direttivi specifici per ogni materia.

⁸ G. AMATO, *Il 'peccato originale' delle regioni*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, Napoli 2023, 15 ss.; A. MORELLI, *Il volto del regionalismo italiano e i suoi lineamenti incerti*, in *Diritti regionali*, 1/2025, 335; E. CHELI, *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in *ASTRID Rassegna*, 18/2024, 2. Per quanto attiene, nello specifico, al sistema delle Conferenze sia consentito il rinvio a G. DONATO, *Sistema delle Conferenze e regionalismo differenziato: una lettura alla luce della sent. n. 192/2024*, in A. AMATO, G. D'AMICO, G. DONATO, A. MORELLI (a cura di), *Principi e istituzioni nelle trasformazioni socioculturali*, Napoli 2025, 125 ss.

⁹ C. TUBERTINI, *Qualche riflessione sugli sviluppi del nostro regionalismo, a partire dal modello regionale di Gaspare Ambrosini*, in *Antologia di Diritto pubblico*, 1/2024, 75.

¹⁰ A. PATRONI GRIFFI, *op. cit.* Le istanze unitarie, com'è evidente, potrebbero e dovrebbero essere meglio tutelate anche dall'intervento del Parlamento, rimasto ai margini del processo di differenziazione anche dopo la sentenza n. 192/2024.

cernenti materie non attinenti a LEP», una categoria che è stata già sconfessata dal giudice delle leggi, «o a LEP già fissati dalla legislazione già vigente»¹¹.

Ebbene, lo stato embrionale delle ultime iniziative lascia in sospeso qualsiasi giudizio al riguardo, ma non preclude un'ultima considerazione di sistema: l'implementazione dell'autonomia differenziata, nella molteplicità dei suoi sviluppi *costituzionalmente possibili*, non solo non può eludere i principi cardine dello Stato costituzionale, ma, al contrario, deve rappresentare uno strumento per la loro attuazione.

¹¹ A ciò si aggiunga, inoltre, che fra le materie oggetto dell'accordo vi è anche quella delle «professioni», individuata dalla Corte fra le ipotesi più difficilmente differenziabili.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, Roma, 14 novembre 2024, Atti, in salviamolacostituzione.it.

S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in federalismi.it, 13/2003.

N. ALCALÁ-ZAMORA, *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Madrid 1981.

A. AMATO, G. D'AMICO, G. DONATO, A. MORELLI (a cura di), *Principi e istituzioni nelle trasformazioni socioculturali*, Napoli 2025.

G. AMATO, *Il 'peccato originale' delle regioni*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, Napoli 2023.

G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, 1933, 93 ss., ripubblicato in *Antologia di Diritto pubblico*, 1/2024.

G. AMBROSINI, *Relazione sulle autonomie regionali*, in ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, in www.camera.it.

N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna 1998.

L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato. La politica delle differenze, la welfare society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale per il T.A.A.*, Giuffrè, Milano 2000.

A. APOSTOLI, *Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli: accelerazioni e rinvii oltre l'attuazione procedurale*, in *Diritti regionali*, 1/2025.

A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino 1965.

A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Milano 2020.

A.I. ARENA, *Il procedimento di cui all'art. 116, co. 3, Cost. Brevissime notazioni a margine della proposta di legge AS n. 615*, in *Diritti regionali*, 1/2024.

G. ARMAO, F. ASTONE, M. IMMORDINO, G. MOSCHELLA, V. PRUDENTE (a cura di), *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Napoli 2022.

E. ARTOM, *L'antico disegno delle regioni Cavour-Farini-Minghetti*, in *Nuova Antologia*, 1922.

ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Seduta del 1° agosto 1946*, in *comenascelacostituzione.it*, a cura di E. LAMARQUE

Seduta del 13 novembre 1946.

Seduta del 13 novembre 1946.

Seduta del 14 novembre 1946.

Seduta del 15 novembre 1946.

ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 31 maggio 1947.*

Seduta del 7 giugno 1947.

Seduta antimeridiana del 10 giugno 1947.

ATTI PARLAMENTARI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta del 12 novembre 1999*, resoconto sommario e stenografico, in *www.camera.it*.

ATTI PARLAMENTARI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione della I Commissione permanente sulle proposte di legge costituzionale n. 4462 et al.*, 11 novembre 1999, in *www.camera.it*.

Seduta del 19 novembre 1999.

Seduta del 26 novembre 1999.

Seduta del 21 settembre 2000.

G. AZZARITI, M. VOLPI (a cura di), *La riforma interrotta*, Perugia 1999.

G. AZZARITI, *Osservazioni sul disegno di legge "Calderoli" di attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023.

E. BALBONI, *La "devolution" tra apparenze dirompenti e realtà velitarie*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2006.

E. BALBONI, *Un esigente ed ambizioso manuale per l'uso della autonomia differenziata: una traccia culturale*, in *ASTRID*, 18/2024.

V. BALDINI, *A proposito di regionalismo differenziato e referendum abrogativo...*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2025.

A.A. BARBERA, *Istituzione di nuovi Comuni, variazioni di circoscrizioni comunali e principio democratico*, in *Foro amministrativo*, 1969, II.

A.A. BARBERA, *Il 'peccato originale' delle regioni*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, Napoli 2023.

A. BARDUSCO, *Lo stato regionale italiano*, Milano 1980.

S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2015.

S. BARTOLE, *Differenziazione e ordinamento regionale vivente*, in *ASTRID*, 1/2025.

S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna 2022.

G. BELFIORE, *Le alterne vicende della leale collaborazione intersoggettiva nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano 2012, vol. II.

M. BELLETTI, *Un regionalismo differenziato cooperativo e perequativo quale strumento di razionalizzazione dell'assetto istituzionale*, in *Diritti regionali*, 1/2024.

M. BELLETTI, *Differenziazione e invarianza finanziaria. Una scommessa importante*, in *Le Regioni*, 1/2025.

G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Bologna 1975.

C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino 2020.

M. BERTOLISSI, *Art. 5*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990.

M. BERTOLISSI, *Autonomia differenziata. Materiali controcorrente*, Torino 2025.

R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino 2006.

R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4/2019.

R. BIFULCO, *L'art. 116, 3° co., Cost.: una norma sbagliata?*, in F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, Milano 2023.

R. BIFULCO, «Identità senza differenze»: sul concetto di popolo nelle democrazie costituzionali, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2025.

R. BIN, «Regionalismo differenziato» e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2008.

R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 marzo 2019.

R. BIN, *Le materie nel dettato nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 giugno 2019.

R. BIN, *Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine*, in *Le Regioni*, 1/2025.

R. BIN, *Sussidiarietà, cioè?*, in *Le Regioni*, 3/2025.

R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna 2024.

R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, Napoli 2023.

F. BOCCHINI, *Per una interpretazione del principio di leale collaborazione tra stato e regioni ex parte populi e non ex parte principis*, in *Nomos*, 2/2025.

C. BUZZACCHI, *Il modello di differenziazione dell'art. 116 Cost.: quando l'asimmetria degenera in diseguaglianza*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023.

C. BUZZACCHI, *L'autonomia differenziata: un'analisi del ddl Caldeoli*, in *lacostituzione.info*, 6 marzo 2024.

C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *ASTRID*, 18/2024.

C. BUZZACCHI, *L'autonomia differenziata e le sue incognite*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2025.

C. BUZZACCHI, *Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato*, 9 dicembre 2025, in *senato.it*.

M.A. CABIDDU, *La favola brutta dell'autonomia differenziata*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023.

P. CALAMANDREI, *L'ostruzionismo di maggioranza*, in *Il Ponte*, 3/1953.

R. CALVANO, *L'attuazione dell'art. 116 comma 3 Cost., e i suoi rapporti con i principi costituzionali in tema di fonti del diritto (e non solo)*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023.

R. CALVANO, *Una "sentenza monumento" sul regionalismo italiano (già obliata da camere distratte e ministri riottosi?)*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2025.

R. CALVANO, *Atto III: dalla materia di cui sono fatti i quesiti referendari, all'esame sostanziale del quesito sulla legge n. 86 del 2024*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2025.

M. CAMMELLI, *Cent'anni di regionalismo e dieci di regioni*, in *Il Mulino*, 2/1980.

P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/1993.

P. CARETTI, *La sent. n. 192/2024: la Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2025.

A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Articolo 116*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006.

M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017.

E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino 2004.

E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova 2024.

E. CARLONI, *Dove va il regionalismo italiano. Considerazioni su differenziazione, amministrativizzazione, sussidiarietà*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2025.

P. CARNEVALE, A. CELOTTO, *Il parametro "eventuale". Riflessioni su alcune ipotesi atipiche di integrazione legislativa del parametro nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*, Torino 1998.

M. CARRER, *Il concetto di materia di potestà legislativa nella sentenza 192/2024: la Corte riscrive (di nuovo) il Titolo V?*, in *queste istituzioni*, 4/2024.

C. CARUSO, “Minus ut valeat”. *La Corte costituzionale e la riduzione interpretativa del regionalismo differenziato*, in *Le Regioni*, 3/2025.

L. CASTELLI, *Il modello regionale italiano e la prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/2023.

E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018.

E. CATERINA, *Tre punti sul futuro della sussidiarietà dopo la sentenza n. 192 del 2024*, in *Le Regioni*, 3/2025.

C. CATTANEO, N. BOBBIO, *Stati uniti d'Italia. Scritti sul federalismo democratico*, Roma 2010.

M. CAVINO, *Modelli federali di governo nel quadro costituzionale dello Stato regionale*, in *Antologia di Diritto pubblico*, 1/2024.

M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 13 dicembre 2002.

C.B. CEFFA, *I Lep all'orizzonte? Le persistenti criticità definitorie dei livelli essenziali delle prestazioni e le inevitabili implicazioni sul fronte della (mancata) perequazione regionale*, in *Diritti regionali*, 1/2024.

T. CERRUTI, *Lo Stato regionale di Gaspare Ambrosini: considerazioni di merito e di metodo*, in *Antologia di Diritto pubblico*, 1/2024.

V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni “a prima lettura” sulla sentenza della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata*, in *ASTRID Rassegna*, 18/2024.

E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica, dalla costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente*, Bologna 1979.

E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna 2012.

E. CHELI, *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in *ASTRID*, 18/2024.

C.A. CHERNICHERO DÍAZ, *Constitución española de 1931: la articulación de las Regiones Autónomas en el Estado*, in M. CARRASCO DURÁN (a cura di), *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Navarra 2006, vol. 2.

O. CHESSA, *Autonomia negativa, autonomia positiva e regionalismo differenziato: come uscire dalla crisi del principio autonomistico*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU, S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi*, Napoli 2018.

O. CHESSA, *In tema di "autonomia differenziata": sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in ASTRID Rassegna, 5/2023.

I. CIOILLI, *Solidarietà e sussidiarietà: le lenti con le quali leggere la sent. 192/2024*, in *Le Regioni*, 3/2025.

M. CIRIELLO, *Le riforme costituzionali dopo la riduzione del numero dei parlamentari*, in *Nomos*, 2/2021.

D. CODUTI, *Le fonti normative nella differenziazione regionale: una problematica ipotesi ricostruttiva*, in *federalismi.it*, 13/2022.

D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino 2022.

G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni tra processi di differenziazione ed esigenze di eguaglianza*, Napoli 2024.

COMMISSIONE PER LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE - SOTTOCOMMISSIONE PER IL «PROBLEMA DELLA REGIONE», *Relazione sul problema della regione*, in MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. II, Roma 1946.

COMMISSIONE PER LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE - SOTTOCOMMISSIONE «AMMINISTRAZIONE LOCALE», *La legislazione sull'amministrazione locale durante il regime fascista*, in MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. II, Roma 1946.

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Progetto di legge costituzionale di revisione della parte seconda della Costituzione, Relazione sulla forma di Stato del senatore Francesco D'Onofrio* (A.C. 3931-A), 4 novembre 1997.

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Seduta n. 22 di Mercoledì 13 novembre 2019, resoconto stenografico*, in *www.camera.it*.

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione del regionalismo differenziato*, 12 luglio 2022.

F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4/2017.

F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, Milano 2023.

F. CORTESE, *Il regionalismo differenziato: sì, ma non così*, in *il Mulino*, 3/2024.

F. CORTESE, *Regionalizzazione e occasionalismo*, in *Le Regioni*, 2/2025, 235.

P. COSTANZO, G.F. FERRARI, G.G. FLORIDIA, R. ROMBOLI, S. SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Padova 1998.

M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Seminario di Trento. 18-19 settembre 2020*, Napoli 2021.

V. CRISAFULLI, *Vicende della questione regionale*, in *Le Regioni*, 4/1982.

G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in *Diritti regionali*, 1/2020.

G. D'AMICO, *Laudatio per il conferimento della Laurea honoris causa al Maestro Emilio Isgrò*, Università di Messina, 22 ottobre 2024.

G. D'AMICO, *La Consulta e la giurisdizionalizzazione del dibattito politico-costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2025.

A. D'ANDREA, *La pilatesca ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum sui monconi residui della c.d. legge Calderoli*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2024.

L. D'ANDREA, *Brevi notazioni critiche sull'autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, 1/2025.

A. D'ATENA, *Regione (in generale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano 1988.

A. D'ATENA, *A proposito della «clausola di asimmetria» (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, 4/2020.

A. D'ATENA, *Note finali sull'attuazione della clausola di asimmetria*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Milano 2020.

A. D'ATENA, *L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2024.

A. D'ATENA, *Le regioni nella transizione infinita: studi*, Torino 2025.

C. DE FIORES, *Autonomia differenziata e forma di governo*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023.

M. DELLA MORTE, *Istruttoria e partecipazione: alcune brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2025.

M. DELLA MORTE, *Un'autonomia partecipata? Spunti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, in *Le Regioni*, 3/2025.

D. DE LUNGO, *La violazione del principio di leale collaborazione nei procedimenti di delegazione legislativa. Considerazioni sul regime giuridico del vizio nella giurisprudenza "post-Madia", a partire dalla sentenza n. 169 del 2020*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 4/2020.

G. DE MINICO, *Memoria per la Commissione affari costituzionali, Camera dei deputati, audizione del 12 marzo 2024, sul disegno di legge a.c. 1665, approvato in prima lettura dal senato della repubblica il 23 gennaio 2024, recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della costituzione*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2024.

G. DE MINICO, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della L.n. 86/2024*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2024.

U. DE SIERVO, *Le regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in *Le Regioni*, 5/1993.

U. DE SIERVO, *L'incompatibilità costituzionale del terzo comma dell'art. 116 Cost.*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023.

A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, a cura di G. Candeloro, Milano 2017.

E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il regionalismo differenziato e le occasioni perdute*, in *Le Regioni*, 4/2019.

G. DI COSIMO, *Regionalismo differenziato e ruolo del Parlamento*, in *Le Regioni*, 3/2025.

L. DI MAJO, *Brevi riflessioni sul futuro delle regioni a partire da vicende storiche, istituzionali, politiche recenti e meno recenti*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Seminario di Trento. 18-19 settembre 2020*, Napoli 2021.

R. DI MARIA, C. NAPOLI, A. PERTICI, *Diritto delle autonomie locali*, Torino 2022.

R. DI MARIA, *Dietrologia costituzionale: la ricerca "a posteriori" della "ratio" sottostante all'art. 116, comma 3, Cost., con particolare riferimento alla legislazione scolastica (spunti offerti da Corte cost., sent. 192/2024)*, in *Le Regioni*, 3/2025.

D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano 2004.

G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Napoli 2023.

G. DONATO, C. LOTTA, *L'irragionevolezza della «radicale oscurità» legislativa: un nuovo percorso per la Corte costituzionale? Nota a C. cost. n. 110 del 2023*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2023.

G. DONATO, *Le «cancellature» della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata: dalla monade al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 1/2025.

G. DONATO, *Sistema delle Conferenze e regionalismo differenziato: una lettura alla luce della sent. n. 192/2024*, in A. AMATO, G. D'AMICO, G. DONATO, A. MORELLI (a cura di), *Principi e istituzioni nelle trasformazioni socioculturali*, Napoli 2025.

E. D'ORLANDO, *Lo Stato (regionale) come integrazione. Asimmetrie e contrappesi*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2025.

A.I. DUEÑAS CASTRILLO, *La influencia entre España e Italia en sus ordenamientos regionales perspectiva histórica y actuales sistemas institucionales de las Regiones y Comunidades Autónomas*, in *Revista general de derecho público comparado*, 1/2022.

L. ELIA, *Audizione presso la I Commissione permanente del Senato, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, 23 ottobre 2001, ripubblicato come *Introduzione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2003.

C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954.

G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2001.

G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4/2017.

L.C. FARINI, *Nota*, 13 agosto 1860, in C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano 1964.

G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *federalismi.it*, 20/2015.

A. FERRARA, *Corte costituzionale n. 192/2024: il modello regionale tra unità e decentramento*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2025.

C. FERRARI, *Il caso veneto*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023.

A. FORMISANO, *Il regionalismo differenziato nel quadro del modello costituzionale. Limiti, criticità e prospettive future*, Napoli 2025.

A. FRICANO, *Il «mito della stabilità». Origini e attualità dei governi di coalizione*, Torino 2025.

T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di) (dir. cost.)*, in *Enc. dir., Annali*, II, Milano 2008.

C. FUSARO, *La riforma costituzionale: piena di difetti, ma meglio di niente*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2006.

C. FUSARO, *Per una storia delle riforme costituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2015.

F. GABRIELE, *Sulla autonomia «ulteriore» nelle regioni a statuto ordinario (o del regionalismo «differenziato» volutamente «frinteso»)*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2/2024.

F. GABRIELE, *La Corte costituzionale riscrive la legge sul regionalismo differenziato e la sottrae al referendum abrogativo*, in *Nomos*, 2/2025.

D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2-3/2003.

D. GALLIANI, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2003.

S. GAMBINO, *Sulla devolution all'italiana (alcune considerazioni sul ddl cost. n. 1187 ed ora sul ddl cost. n. 2544)*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 26/02/2004.

G. GARDINI, *Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, in *Diritto pubblico*, 2/2023.

G. GARDINI, *Stato regionale e differenziazione territoriale: le esperienze straniere*, in *Nuove Autonomie*, 1/2024 numero speciale.

G. GARDINI, *La Corte costituzionale riscrive il regionalismo differenziato, ma molte questioni restano ancora senza risposta*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2025.

C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari 2002.

E. GIANFRANCESCO, *L'intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via principale*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino 1998.

P. GIANGASPERO, *Specialità regionale e art. 116, comma 3, Costituzione*, in *Le Regioni*, 2/2025.

V. GIOBERTI, *Il primato morale e civile degli italiani*, Losanna 1845, tomo I.

D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino 2019.

D. GIROTTO, *L'attuazione e il seguito delle intese ex art. 116 Cost., comma terzo, con ciò che rimane della l. 86/2024*, in *Le Regioni*, 2/2025.

T.F. GIUPPONI, *La legge "chiaramente oscura" e il giudizio di legittimità costituzionale, tra ragionevolezza e certezza del diritto*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 3/2023.

T.F. GIUPPONI, *Cronaca di una morte annunciata? Cosa rimane del regionalismo differenziato dopo la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2025.

E. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *El problema regional en la II República: los controles estatales sobre las regiones autónomas en la Consti-*

tución de 1931 y los acontecimientos de 6 de octubre de 1934, in *Revista De Las Cortes Generales*, 3/2008, 257.

L. GORI, *L'autonomia regionale differenziata a partire dai lavori preparatori della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2023.

P.G. GRASSO, *Proposte di autonomia regionale agli inizi dell'unità d'Italia*, in *Il Politico*, 2/1994, 233 ss.

V.P. GROSSI, *L'evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell'art. 116, co. 3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica*, in *Italian Papers On Federalism*, 2/2023.

A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *The Federalist Papers*, New York 1788.

M. IACOMETTI, *La Spagna*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari 2014, tomo I.

R. IBRIDO, *Difendere le Camere senza scardinarne l'autonomia regolamentare: il vicolo stretto tracciato dalla sent. n. 192 del 2024*, in *diariodirittopubblico.it*, 13 gennaio 2025.

E. ISGRÒ, *Teoria della cancellatura*, in *Frontiere della psicoanalisi*, 1/2021.

C. LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della «manifesta infondatezza»*, Milano 1957.

P. LOGROSCINO, A.M. NICO, N. PIGNATELLI, R.G. RODIO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze. Atti del Seminario di Bari. 1 dicembre 2023*, Napoli 2024.

C. LOTTA, PNR, *regionalismo differenziato e livelli essenziali delle prestazioni: quali prospettive per la (duratura) attuazione dei LEP?*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1/2023.

M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5/1994.

M. LUCIANI, *Il non modello costituzionale di regionalismo*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023.

N. LUPO, *La Corte costituzionale ha bisogno del Parlamento (e fors'anche della forma di governo parlamentare) per fare bene il suo mestiere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2025.

S. MABELLINI, *La solidarietà tra i territori alla prova del regionalismo differenziato*, in *Rivista di Diritti comparati*, Special issue V/2024.

C. MAINARDIS, *Art. 133*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008.

S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma 2008.

S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in *Diritti regionali*, 1/2024.

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

A. MARESCA, *Il regionalismo in Italia. Una mancata attuazione?*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Seminario di Trento. 18-19 settembre 2020*, Napoli 2021.

T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, 100 ss., ora in ID., *Opere*, tomo III, Milano 2000.

T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA.VV., *Una riforma per le autonomie*, Milano 1986, ora in ID., *Opere*, tomo III, Milano 2000.

T. MARTINES, *La parabola delle regioni*, in AA.VV., *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, Palermo, 1993, ora in ID., *Opere*, tomo III, Milano 2000.

T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XVII ed., a cura di G. Silvestri, Milano 2024.

T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2025.

I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli 2003.

A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano 2009.

L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla 'bozza di legge-quadro' in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *federalismi.it*, 21/2019.

G. MAZZINI, *Dell'unità italiana*, in *Scritti politici editi e inediti*, Imola 1907, vol. II.

G. MENEGUS, *Le "popolazioni interessate" nelle variazioni territoriali dei Comuni: una questione di ragionevolezza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2020.

G. MIELE, *La regione*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. II, Firenze 1950.

P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2017.

M. MINGHETTI, *Nota*, 28 novembre 1860, in C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano 1964.

MINISTERO PER LA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. II, *Autonomie locali, Problema della regione, Amministrazione locale*, Roma 1946.

A. MORELLI, *Art. 116*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna 2018.

A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali*, 3/2019.

A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, 3/2019.

A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *federalismi.it*, 5/2020.

A. MORELLI, *L'incerta attuazione del regionalismo differenziato*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino 2022.

A. MORELLI, *Fonti e diritti nella prospettiva dell'autonomia differenziata: la sent. n. 192 del 2024 tra forma e sostanza*, in *Cittadinanza Europea*, 2/2024.

A. MORELLI, *Il volto del regionalismo italiano e i suoi lineamenti incerti*, in *Diritti regionali*, 1/2025.

A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007.

A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *federalismi.it*, 20/2017.

A. MORRONE, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in *Nuove autonomie*, 1/2024 numero speciale.

A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *giustiziainsieme.it*, 28 gennaio 2025.

A. MORRONE, *Il giudizio di ammissibilità sui referendum del 2025. Tendenze e prospettive di teoria costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2025.

C. MORTATI, *Intervento*, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana del 18 settembre 1947*.

C. MORTATI, *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc. dir.*, XI (1962).

C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova 1976.

G. MOSCHELLA, *Ruolo del Parlamento, leale collaborazione e 'inapplicabilità' della clausola di differenziazione alle Regioni speciali nella sent. Corte cost. n. 192/24*, in *Cittadinanza Europea*, 2/2024.

G. MOTZO, *Disposizioni di revisione materiale e provvedimenti di «rottura» della Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1964.

G. MUTO, *L'intervento ad opponendum nei giudizi in via principale: a margine dell'ordinanza allegata alla sent. n. 192/2024*, in *Quad. cost.*, 1/2025.

C. NAPOLI, *Autogoverno, democrazia, esercizio delle funzioni: quanti piani ha l'ascensore?*, in *Le Regioni*, 3/2025.

V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 31 maggio 2018.

A.M. NICO, A. BONOMI, *La legge oscura: come, quando e perché*, in *federalismi.it*, 10/2025.

M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 6/2019.

M. OLIVETTI, *Oltre l'egemonia: le Costituzioni di compromesso e la Costituzione italiana del 1947 come Costituzione di compromesso*, in *federalismi.it*, 31/2025.

C. PADULA, *La Corte costituzionale e i tre volti della sussidiarietà verticale*, in *Le Regioni*, 3/2025.

S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2/2016.

L.F. PALACIOS, *La originalidad del regionalismo castellano y leonés en 1931 y 1932. ¿Un proyecto genuino o la necesidad de asumir un mal menor?*, in *Studia historica*, 33, 2015.

L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, 3/1971.

L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996.

L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 1997.

F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2003.

F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli 2016.

F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *federalismi.it*, 6/2019.

F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *federalismi.it*, 20/2019.

F. PALLANTE, *Le molteplici criticità del DDL Calderoli*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023.

S. PANUNZIO, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione*, Senato della Repubblica, 20 ottobre 2001.

P. PASSAGLIA, *Osservazioni in tema di definizione e delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costi-*

tuzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio, Torino 2006.

F. PASTORE, *La crisi del modello duale di regionalismo in Italia*, in *federalismi.it*, 7/2018.

F. PASTORE (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Atti del convegno di Cassino del 5 aprile 2019*, Padova 2019.

G. PASTORI, *Regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 2/1980.

A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Aggiornamento*, Torino 2021.

A. PERTICI, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino 2011.

G. PICCIRILLI, *Gli «Accordi preliminari» per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2/2018.

P. PILUSO, *L'art. 116, comma 3: una dubbia "rottura facoltizzata" della Costituzione?*, in *Consulta OnLine*, 2/2024.

R. PINARDI, *Sulle più recenti pronunce dell'Ufficio centrale (ovvero: il giudizio sull'«abrogazione sufficiente» della normativa sottoposta a referendum tra cassazione e corte costituzionale)*, in *Nomos*, 2/2025.

C. PINELLI, *Sulla premessa alla motivazione della decisione della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata (sent. n. 192 del 2024)*, in *ASTRID Rassegna*, 18/2024.

A. PIRAINO, *L'altro regionalismo. Per un'autonomia comunitaria*, Roma 2025.

F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra unità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, *Le Regioni*, 4/2003.

A. PIZZORUSSO, *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali: prime osservazioni*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano 1999, vol. II.

A.M. POGGI, *Il principio di "differenziazione" regionale nel Titolo V e la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, in *ASTRID Rassegna*, 20/2007.

A.M. POGGI, *Esiste nel titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3*, in A. MASTRO-

MARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano 2009.

A.M. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino 2020.

A.M. POGGI, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. e le prospettive dell'autonomia speciale*, in G. ARMAO, F. ASTONE, M. IMMORDINO, G. MOSCHELLA, V. PRUDENTE (a cura di), *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Napoli 2022.

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*, 3/2024.

A.M. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *federalismi.it*, 1/2025.

A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano 1983.

F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino 1909.

E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nello Stato unitario*, in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla regione*, Bologna 1973.

U. RATTAZZI, *Relazione sul nuovo ordinamento comunale e provinciale fatta a S.M. dal Ministro dell'Interno il 23 ottobre 1859*, in *Collezione celerifera delle leggi*, Torino 1859.

G.U. RESCIGNO, *Stato sociale e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni regionali*, 2/2002.

G.U. RESCIGNO, *Se una legge è radicalmente oscura. (Annotazioni suggerite dalla sentenza costituzionale n. 110/2023)*, in *Quaderni Costituzionali*, 4/2023.

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.

G. RIVOSECCHI, *Art. 5*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna 2018.

M.G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci: riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino 2020.

S. ROMANO, *Autonomia*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano 1947.

R. ROMEO, *I problemi del decentramento in Italia a metà del secolo XIX*, in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla regione*, Bologna 1973.

E. ROSSI, *L'intervento di terzi nel giudizio in via principale dopo la modifica delle norme integrative*, in *Rivista AIC*, 3/2020.

E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano 1967.

E. ROTELLI, *Art. 133*, in *Art. 128-133. Le regioni, le Province, i Comuni, Commentario della Costituzione*, vol. III, Bologna 1990.

A. RUGGERI, *Fonti, norme criteri ordinatori. Lezioni*, Torino 2009.

A. RUGGERI, *Editoriale. Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, in *Diritti regionali*, 1/2020.

A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2022.

A. RUGGERI, *L'autonomia regionale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 1/2024.

A. RUGGERI, *Dopo la pronuncia della cassazione, il referendum "totale" sulla legge 86 del 2024 cambia pelle, convertendosi in... parziale*, in *Diritti regionali*, 3/2024.

A. RUGGERI, *La "radicale oscurità" delle leggi e il "riaccentramento" del giudizio di costituzionalità volto ad accertarla*, in *Gruppo di Pisa*, 2/2024.

M. RUINI, *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana*.

A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*

sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in *Osservatorio costituzionale*, 4/2019.

A. SAITTA, *Quale futuro per l'autonomia differenziata? La risposta è nella sentenza n. 192 del 2024*, in *federalismi.it*, 7 maggio 2025.

G.M. SALERNO, *Autonomia differenziata e "ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà": prime considerazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2024.

G.M. SALERNO, *La sentenza n. 192 del 2024 sull'autonomia differenziata: qualche riflessione sulla questione delle "specifiche funzioni*, in *Nomos*, 2/2025.

P. SANTINELLO, *Le colonne d'Ercole dell'autonomia differenziata. La Corte costituzionale interpreta l'art. 116, comma 3, Cost. in modo conforme ai principi supremi*, in *Le Regioni*, 1/2025.

G. SAREDO, *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, vol. I, Torino 1901.

P. SCARLATTI, *Clausola di maggior favore e autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, 1/2025, 111.

A. SCIORTINO, *Regionalismo differenziato e DDL "Calderoli": notazioni di merito e di metodo*, in *Diritti regionali*, 1/2024.

M. SICLARI, *Le "norme interposte" nei giudizi di costituzionalità*, Padova 1992.

G. SILVESTRI, *Lo squilibrio originario (e persistente) del regionalismo italiano*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, Napoli 2023.

A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio"... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali*, 1/2025.

F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, E. D'ORLANDO, *Diritto degli enti locali*, Milano 2022.

S. STAIANO, *Art. 5*, Roma 2017.

S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *federalismi.it*, 29/2022.

S. STAIANO, *Né facile né breve. Allineare il regionalismo differenziato alla Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023.

G. STARRANTINO, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un'occasione di riforma perduta*, in *Cons. OnLine*, II/2024.

A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega 'ex' art. 76 Cost.?, in federalismi.it*, 10/2017.

G. TARLI BARBIERI, *Il regionalismo prima della Costituzione repubblicana: la sofferta genesi dello Statuto siciliano*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna 1998.

G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019.

G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge "Calderoli" per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2023.

G. TARLI BARBIERI, *«Il passaggio dall'idea al fatto è sempre penoso». L'autonomia differenziata tra mito e realtà*, in *Diritti regionali*, 1/2024.

G. TARLI BARBIERI, *Il Presidente del Consiglio nella legge Calderoli prima e dopo la sent. 192/2024*, in *Le Regioni*, 1/2025.

D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 5-6/2015.

V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *federalismi.it*, 15/2024.

V. TONDI DELLA MURA, *Verso una completa trasformazione dello Stato sociale all'insaputa del Parlamento, incerta nei criteri e nella trasparenza*, in P. LOGROSCINO, A.M. NICO, N. PIGNATELLI, R.G. RODIO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze. Atti del Seminario di Bari. 1 dicembre 2023*, Napoli 2024.

V. TONDI DELLA MURA, *La necessaria terzietà degli organismi tecnico-economici: commissione fabbisogni e ufficio di bilancio nel prisma della sentenza costituzionale n. 192/2024*, in *Rivista AIC*, 2/2025.

R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4/2017.

R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia. Le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento 2018.

A. TORRES DEL MORAL, *Constitucionalismo histórico español*, Madrid 1991.

P. TORRETTA, *La disciplina dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024*, in *federalismi.it*, 13/2025.

E. TOSATO, *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Milano 1989.

F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 2/1995.

C. TUBERTINI, *Qualche riflessione sugli sviluppi del nostro regionalismo, a partire dal modello regionale di Gaspare Ambrosini*, in *Antologia di Diritto pubblico*, 1/2024.

C. TUBERTINI, *Prime osservazioni sul Disegno di legge recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *ASTRID*, 28 marzo 2025.

G. VIESTI, *Sei delle principali criticità del disegno di legge sull'autonomia regionale differenziata*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023.

M. VILLONE, *La Repubblica una e indivisibile nel tempo della destra*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023.

L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4/2018.

L. VIOLINI, *Una forma di stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, 3. comma, Cost.*, Torino 2021.

L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, in *lecostituzionaliste.it*, 1° dicembre 2024.

L. VIOLINI, *I livelli essenziali delle prestazioni nella sent. 192/2024 e il richiamo al lavoro istruttorio del CLEP: da dove si può ripartire?*, in *Le Regioni*, 1/2025.

A. ZANARDI, *I meccanismi di finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, 1/2025.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2025
presso Grafica Elettronica, Napoli

euro 14,00

ISBN 979-12-235-0544-1



9

791223

505441