

Revista da Faculdade de

DIREITO U F P R

L'ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO IN ITALIA TRA LEGISLAZIONE E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

A IMPLEMENTAÇÃO DO REGIONALISMO DIFERENCIADO NA ITÁLIA ENTRE LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSTITUCIONAL

THE IMPLEMENTATION OF DIFFERENTIATED REGIONALISM IN ITALY BETWEEN LEGISLATION AND CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE

Submissão: 29 out. 2025

Aprovação para publicação: 19 dez. 2025

Ornella Spataro

Dottore di ricerca in Diritto Comunitario e Diritto Interno

Afiliação institucional: Università degli Studi di Palermo (Palermo, Italia) – Professora associata di diritto costituzionale

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9172-3604>

Curriculum: <https://tinyurl.com/3d9hmwzd>

Email: ornella.spataro@unipa.it

Como citar este artigo / How to cite this article (informe a data atual de acesso / inform the current date of access):

SPATARO, Ornella. L'attuazione del regionalismo differenziato in Italia tra legislazione e giurisprudenza costituzionale. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 70, n. 3, p. 143-163, set./dez. 2025. ISSN 2236-7284. DOI: <https://doi.org/10.5380/rfdupr.v70i3.101864>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/101864>. Acesso em: 31 dez. 2025.

ABSTRACT

Le dinamiche di attuazione del regionalismo italiano sono state storicamente contrassegnate da elementi di problematicità, promananti, di volta in volta, da cause diverse. Nonostante le riforme costituzionali del 2001 sembrassero orientarsi verso un modello quasi federale, l'effettività dei rapporti Stato-Regioni ha evidenziato una tendenza al ri-accentramento delle funzioni, anche grazie all'avvallo della Corte costituzionale, che ha storicamente privilegiato le istanze dell'unità rispetto a quelle del decentramento. Le aspettative di rilancio delle Regioni, soprattutto quelle del Nord Italia, si sono dunque incentrate sull'attuazione della differenziazione regionale prevista dall'art. 116, co. 3, Cost., ovvero sulla possibilità di chiedere e ottenere dallo Stato, sulla base di apposite intese, ulteriori competenze rispetto a quelle proprie delle Regioni ordinarie. Ne è scaturito un acceso dibattito, legato al timore che ne potessero derivare disparità nel godimento dei diritti tra i cittadini residenti nei diversi territori della Repubblica, a seconda della maggiore o minore capacità delle Regioni di finanziare i relativi servizi. Il presente contributo si propone di analizzare il processo di attuazione del regionalismo differenziato alla luce della storica sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, che ha ridisegnato la fisionomia del regionalismo italiano. A tal fine, l'analisi adotta una metodologia giuridico-costituzionale di carattere qualitativo, fondata sulla ricostruzione storico-dogmatica dell'istituto e sull'esame critico del ragionamento della Corte costituzionale, evidenziando le ricadute che ne potranno derivare sugli assetti futuri del sistema autonomistico.

PAROLE CHIAVE

Regionalismo differenziato. Princípio di sussidiariedade-adequadeza. Princípio de equidade. Princípio de solidariedade. Princípio de leal cooperazione.

RESUMO

As dinâmicas de implementação do regionalismo italiano foram historicamente marcadas por elementos de problematicidade, decorrentes, em diferentes momentos, de causas diversas. Embora as reformas constitucionais de 2001 aparentassem orientar-se para um modelo quase federal, a efetividade das relações entre o Estado e as Regiões evidenciou uma tendência de recentralização das funções, em parte respaldada pela atuação da Corte Constitucional, que historicamente privilegiou as exigências de unidade em detrimento das de descentralização. As expectativas de fortalecimento das Regiões, especialmente no Norte da Itália, passaram, assim, a concentrar-se na implementação da diferenciação regional prevista no art. 116, § 3º, da Constituição, isto é, na possibilidade de solicitar e obter do Estado, com base em acordos específicos, competências adicionais em relação àquelas próprias das Regiões ordinárias. Desse processo resultou um intenso debate, associado ao receio de que dele decorressem desigualdades no gozo de direitos entre cidadãos residentes em diferentes territórios da República, em função da maior ou menor capacidade das Regiões de financiar os respectivos serviços. O presente artigo tem por objetivo analisar o processo de implementação do regionalismo diferenciado à luz da histórica Sentença n. 192 de 2024 da Corte Constitucional, que redesenhou a fisionomia do regionalismo italiano. Para tanto, adota-se uma metodologia jurídico-constitucional de caráter qualitativo, fundada na reconstrução histórico-dogmática do instituto e na análise crítica do raciocínio desenvolvido pela Corte Constitucional, destacando-se as repercussões que dele poderão advir para os arranjos futuros do sistema autonômico.

PALAVRAS-CHAVE

Regionalismo diferenciado. Princípio da subsidiariedade-adequação. Princípio da equidade. Princípio da solidariedade. Princípio da cooperação leal.

ABSTRACT

The dynamics of implementation of Italian regionalism have historically been marked by elements of difficulty, arising at different times from diverse causes. Although the constitutional reforms of 2001 appeared to move toward a quasi-federal model, the effective operation of State–Region relations has revealed a tendency toward recentralization of powers, partly supported by the jurisprudence of the Constitutional Court, which has historically favored the requirements of unity over those of decentralization. Expectations for the strengthening of the Regions – particularly those in Northern Italy – have therefore focused on the implementation of differentiated regionalism as provided for in Article 116(3) of the Constitution, namely the possibility of requesting and obtaining from the State, through specific agreements, additional powers beyond those attributed to ordinary Regions. This process has given rise to intense debate, driven by concerns that it could result in inequalities in the enjoyment of rights among citizens residing in different territories of the Republic, depending on the Regions' greater or lesser capacity to finance the relevant public services. This article aims to analyze the process of implementing differentiated regionalism in light of the landmark Decision No. 192 of 2024 of the Constitutional Court, which reshaped the configuration of Italian regionalism. To this end, the study adopts a qualitative constitutional-legal methodology, based on the historical-dogmatic reconstruction of the institution and on a critical examination of the reasoning developed by the Constitutional Court, highlighting the implications that may arise for the future arrangements of the autonomous system.

KEYWORDS

Differentiated regionalism. Principle of subsidiarity-adequacy. Principle of equity. Principle of solidarity. Principle of loyal cooperation.

PREMESSA. LA VICENDA DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA E LA SENTENZA N. 192 DEL 2024 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Fin dalla fase costituente, l'articolazione regionale dello Stato italiano è stata al centro di dibattiti aspri e polarizzati: all'avvio del sistema repubblicano il progetto regionalista era sostenuto da quanti ritenevano che esso fosse necessario per compensare il divario di sviluppo tra Nord e Sud del Paese; nella fase attuale, invece, si assiste ad un ribaltamento di prospettiva, per cui le posizioni favorevoli ad un incremento dell'autonomia regionale sono considerate come il prodotto di una visione che rinnega l'uguaglianza e la solidarietà tra territori e cittadini.

In questa dicotomia si inquadra il controverso tema dell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., che identifica una delle disposizioni più oscure e problematiche tra quelle introdotte dalla riforma costituzionale del 2001. Il sistema regionale italiano è stato costruito sulla base della distinzione tra Regioni a Statuto ordinario, disciplinate dalla Costituzione in maniera omogena quanto a poteri e funzioni, e Regioni a statuto speciale, che, avendo problemi peculiari connessi alla posizione di marginalità geografica, alla presenza di minoranze linguistiche, o a una particolare condizione di arretratezza economica, venivano riconosciute come titolari di poteri peculiari, previsti nei rispettivi Statuti dotati del rango di legge costituzionale.

A questo assetto binario, previsto dalla Costituzione del 1948, la riforma costituzionale del 2001 ha aggiunto una terza possibilità, prevedendo, con l'introduzione dell'art. 116, comma 3, Cost., che le Regioni ordinarie potessero chiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in alcune materie (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; oltre le materie già oggetto di potestà legislativa concorrente Stato-Regioni elencate nell'art. 117, co. 3, Cost.), e nel rispetto di determinate condizioni (iniziativa della Regione, consultazione degli enti locali, compatibilità con l'art. 119 Cost. per i profili finanziari, stipula di un'intesa con lo Stato soggetta ad approvazione da parte del Parlamento a maggioranza assoluta).

L'art. 116, co. 3 Cost., ha costituito, fin dalla sua introduzione, una delle disposizioni più controverse tra quelle inserite con la riforma costituzionale del 2001, e per questo è rimasta a lungo silente; è entrata nel dibattito politico solo dopo il 2017, a seguito dell'iniziativa assunta da alcune Regioni del Nord del Paese, per essere successivamente oggetto di una legge generale di attuazione, approvata, non senza polemiche, nel 2024, la c.d. "legge Calderoli" (l. n. 86 del 2024).

Quest'ultima è stata al centro di un acceso scontro politico e istituzionale, che, per certi versi, ha segnato la storia recente del Paese: intervenuta a seguito dell'iniziativa delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, che avevano raggiunto pre-intese con lo Stato, la legge Calderoli

doveva spianare la strada al completamento del percorso di differenziazione, ma è stata oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale, oltre che di una richiesta di referendum abrogativo (che ha raccolto un milione e trecentomila firme), poi dichiarato dalla stessa Corte costituzionale inammissibile.

Il tema di fondo, al di là dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., concerneva, in realtà, l'identità della forma dello Stato regionale italiano: la differenziazione regionale, infatti, se non attuata con le dovute cautele, è suscettibile di determinare la ridefinizione dell'equilibrio tra autonomia e unità della Repubblica, e, dunque, di coinvolgere le superiori istanze di uguaglianza tra i cittadini che invocano parità dei diritti sul territorio nazionale.

Nell'ottica della legge Calderoli, invero, l'elemento propulsore del procedimento si identificava nella volontà di alcune Regioni ordinarie del Nord di ottenere risorse aggiuntive per l'esercizio di ulteriori funzioni e per la prestazione dei servizi pubblici collegati; mancando un'adeguata considerazione delle esigenze di uniformità di trattamento dei cittadini risiedenti nei territori più svantaggiati, si paventava il rischio che ne derivassero discriminazioni nella fruizione di servizi basilari connessi a diritti fondamentali. Il punto cruciale del regionalismo differenziato riguarda, infatti, la distribuzione delle risorse: le richieste di maggiore autonomia da parte delle Regioni del Nord Italia sono in realtà motivate dalla rivendicazione del cosiddetto residuo fiscale (Gardini, 2025), ovvero la differenza tra il gettito tributario versato dalle Regioni più ricche nel bilancio dello Stato e la quota restituita dallo Stato stesso sotto forma di finanziamento dei servizi.

La tesi di fondo è che vi siano Regioni che pagano imposte in misura maggiore del valore dei servizi che ricevono dallo Stato centrale, e altre che ricevono servizi per un ammontare maggiore dei tributi che versano all'erario; di qui la pretesa delle Regioni più ricche e produttive di incidere a proprio vantaggio sulla distribuzione delle risorse statali, finanziando le nuove competenze tramite la compartecipazione ai tributi erariali maturati in ciascun territorio.

Si profilava così il pericolo di perseguire un'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., che guardasse al regionalismo differenziato solo dal punto di vista dell'interesse delle Regioni richiedenti, quelle coincidenti con i territori più ricchi del Paese, al di fuori di una visione d'insieme dei problemi del regionalismo italiano, che tenesse conto anche delle esigenze di riordino del sistema autonomistico nel suo complesso. Mancava, in altri termini, una prospettiva di ampio raggio, orientata, in generale, alla migliore corrispondenza possibile tra assetto funzionale e specifiche caratteristiche ed esigenze di ciascuna Regione: il risultato della differenziazione, così come configurata dalla legge Calderoli, sembrava invece avallare l'idea di una competizione tra Regioni più ricche e più efficienti e Regioni più arretrate, operando una distinzione sul piano della legislazione

e dell'amministrazione che avrebbe potuto ostacolare la gestione di politiche solidaristiche di riequilibrio, necessariamente unitarie, da parte dello Stato.

Il processo di differenziazione rischiava, in questo senso, di intaccare il senso e la portata del regionalismo stesso, riscrivendo l'assetto autonomistico costituzionalmente prefigurato; così facendo, l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., anziché limitarsi a fungere da canale per l'accesso a condizioni di autonomia differenziate, rispondenti a esigenze specifiche, finiva con l'incidere sulla stessa forma di Stato.

A distanza di tanti anni, invero, il regionalismo italiano stenta a trovare un'identità compiuta: dopo l'ondata quasi federalista culminata nelle riforme costituzionali del 2001 e il fallimento del tentativo di revisione costituzionale del 2016, che imprimeva, al contrario, una netta svolta centralista all'ordinamento repubblicano, alcuni (D'Ignazio, 2018; Palermo; Parolari, 2023) hanno visto nell'attuazione del regionalismo differenziato lo strumento che poteva favorire il rilancio del ruolo delle Regioni nell'ordinamento giuridico, imprimendo una nuova dinamicità al sistema delle autonomie territoriali. Tali aspettative non sembravano però trovare rispondenza nel processo di differenziazione prefigurato dalla legge Calderoli, che, come si è visto, muoveva da premesse ideologiche contrarie allo spirito solidaristico sotteso alla disciplina costituzionale. Si rischiava, in altri termini, di tradire le ragioni sottese all'articolazione regionale della Repubblica, andando in senso contrario rispetto alle esigenze per le quali essa fu progettata, ovvero quella di sanare gli squilibri territoriali, di favorire la partecipazione politica dal basso attraverso il decentramento politico, di migliorare l'efficienza dei servizi. Ciò, anziché portare ordine nel confuso e incompiuto progetto regionalista, ne avrebbe aggravato le lacune e le criticità.

Su questo scenario è intervenuta la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, che segna una tappa fondamentale nell'accidentato percorso verso la definizione dell'identità del regionalismo italiano (Cheli, 2024). La legge Calderoli aveva sollecitato i dubbi dei commentatori, relativi al versante procedurale della disciplina in essa contenuta, oltre che al versante sostanziale, riguardo al quale era sorto il timore che essa ponesse a rischio l'impianto unitario e solidaristico dell'ordinamento (Poggi, 2024; Viesti, 2023). Tali dubbi sono al fondamento dell'impugnazione da parte delle Regioni ordinarie Puglia, Toscana e Campania, nonché della Regione speciale Sardegna, che hanno proposto la questione di legittimità sulla legge intera, oltre che su singole disposizioni nella stessa contenute.

La pronuncia della Corte costituzionale ha affrontato, in un ragionamento molto ampio e articolato, molte delle criticità della legge n. 86 del 2024 che la dottrina non aveva mancato di evidenziare (Chieffi, 2024; Chieffi; Lopes; Scalera; Staiano, 2023; Poggi, 2024), a partire dalla scelta

stessa di approvare una legge generale di attuazione, non necessaria ai sensi del dettato costituzionale, e, dunque, ritenuta da taluni alla stregua di una inutile complicanza, idonea ad introdurre elementi di ulteriore problematicità nel sistema¹.

Dubbi erano sorti, inoltre, sulla possibilità che le ulteriori funzioni ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., potessero essere chieste dalle cinque Regioni a statuto speciale (Moschella, 2024). Anche questa questione è stata affrontata e risolta dalla sentenza n. 192 del 2024; l'art. 116, comma 3, Cost., per la Corte, è inapplicabile alle Regioni speciali, non solo per motivi testuali (dato che la disposizione fa letteralmente riferimento solo alle Regioni ordinarie), ma anche, o, forse, soprattutto, per ragioni connesse al senso sistematico dell'autonomia speciale: “nel contesto delle Regioni speciali, l'ulteriore specializzazione e il rafforzamento dell'autonomia devono scorrere sui binari della revisione statutaria, e, entro certi limiti, delle norme di attuazione degli Statuti speciali, la cui forza normativa verrebbe, in caso contrario, sostanzialmente svuotata”.

Ancora, sul piano procedurale la l. n. 86 del 2024 ha suscitato rilevanti interrogativi per il profilo delle fonti a cui veniva affidata la disciplina delle diverse fasi del processo di differenziazione, con particolare riguardo al ricorso ai Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri; altre perplessità riguardavano i singoli passaggi che potevano portare all'adozione della legge di differenziazione, andando dalle modalità di presentazione dell'iniziativa da parte della Regione, al momento e alle forme di consultazione degli enti locali, al tipo di intervento che il Parlamento avrebbe potuto esercitare sull'accordo siglato dagli esecutivi.

Sul versante sostanziale i timori si erano incentrati sulla possibilità, così come disciplinata dalla legge Calderoli, che alcune Regioni ordinarie, ottenendo ulteriori funzioni nelle materie considerate dal citato art. 116, co. 3, Cost., potessero fruire delle risorse aggiuntive necessarie al finanziamento dei servizi pubblici correlati; ciò aveva suscitato il timore che la maggiore autonomia di alcune Regioni ordinarie (del Nord), finisse con il drenare risorse a discapito delle altre Regioni, con il risultato pratico di incidere sulla possibilità di queste ultime di garantire le funzioni preordinate al soddisfacimento dei diritti individuali dei soggetti (Chieffi, 2024).

Nel decidere su tali questioni la Corte costituzionale ha prodotto un ragionamento sistematico, orientato a fornire l'inquadramento del regionalismo italiano in termini generali, imprimendo un orientamento di senso all'assetto autonomistico territoriale, ben oltre i termini della legge Calderoli.

¹ La questione è invece risolta positivamente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2024, secondo cui “la circostanza che una norma costituzionale non rinvii ad una legge non impedisce al legislatore di dettare norme attuative, naturalmente nel rispetto dei limiti costituzionali di competenza, posti a tutela sia dell'autonomia regionale sia dell'autonomia delle singole Camere”.

Si tratta di una sentenza normativa, che ricostruisce l'assetto del regionalismo, ridisegnandolo alla luce di un nucleo di principi ispiratori, i quali non potranno non condizionare ogni futuro intervento riformatore in tema di autonomie territoriali. Nel fare ciò la Corte costituzionale si è spinta ben oltre la mera esegesi dell'art. 116, co. 3, Cost., sottoponendo il testo della legge n. 86 del 2024 ad una vera e propria riscrittura, che ha finito con il positivizzare contenuti normativi diversi da quelli originari (Morrone, 2025). La sentenza n. 192 del 2024, si segnala, dunque, per un alto tasso di manipolatività normativa: essa accosta a dispositivi di annullamento secco plurimi interventi manipolativi, additivi e sostitutivi, nonché decisioni di rigetto interpretative, in un totale di ben 52 pronunce. Sul versante contenutistico, il principio assunto a criterio guida per l'interpretazione dell'art. 116, comma 3, Cost., su cui si fonda tutta la ricostruzione dell'architettura regionale, è quello di sussidiarietà; esso è posto dogmaticamente a fondamento del ragionamento della Corte, secondo un'impostazione che, invero, non sembra trovare sufficienti riscontri nel testo costituzionale.

Se il pregio della sentenza consiste nella ricostruzione del sistema regionale e dei cardini che lo devono regolare; per altro verso, circa il profilo specifico della differenziazione, non pochi dubbi rimangono in campo, relativamente alla normativa rimasta vigente dopo l'intervento demolitorio della Corte costituzionale e ai margini concreti della sua applicabilità. A complicare le cose è intervenuta, poi, la sentenza con cui la stessa Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità del referendum avente ad oggetto l'abrogazione dell'intera legge Calderoli, come risultante dalla precedente pronuncia di accoglimento: la sentenza n. 10 del 2025, evidenzia, infatti, che “l'impianto della legge n. 86 del 2024 è stato profondamente modificato”, dalla sentenza n. 192 del 2024, “con interventi di tipo caducatorio, sostitutivo e additivo, nonché con decisioni interpretative di rigetto [...], lasciando in vita un contenuto minimo”. Ne risulta, secondo il giudice delle leggi, un quadro non del tutto chiaro, in cui il rischio concreto è il “disorientamento” dell'elettore, “rispetto sia ai contenuti, sia agli effetti di quel che resta della legge n. 86 del 2024” tale da pregiudicare “l'espressione di un voto libero e consapevole”, con il risultato di trasformare il referendum in “un'opzione popolare non già su una legge ordinaria modificata da una sentenza di questa Corte, ma a favore o contro il regionalismo differenziato”; da ciò, per la Corte poteva derivare il rischio di “una radicale polarizzazione identitaria sull'autonomia differenziata come tale, e in definitiva sull'art. 116, comma 3, Cost., che non può essere oggetto di referendum abrogativo, ma solo di revisione costituzionale”. In disparte le argomentazioni critiche di quanti hanno rilevato nel ragionamento della Corte un eccesso di paternalismo (Algostino, 2025), oltre che una chiusura rispetto alle possibilità di partecipazione effettiva dei cittadini, resta il dato che la normativa rimasta in vigore dopo la sentenza di annullamento della Corte presenta non poche problematicità, rispetto alle quali un'abrogazione

totale per via referendaria avrebbe potuto apportare maggiore chiarezza. Ad oggi appare necessario, infatti, uno sforzo interpretativo-ricostruttivo di non poco momento per delineare la sostanza non solo del regionalismo differenziato, ma anche del regionalismo italiano nel suo complesso, che, dopo questi passaggi cruciali, sembra essersi notevolmente allontanato dall'assetto configurato dopo la riforma del 2001.

1 PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE E REGIONALISMO: PROSPETTIVE E CRITICITÀ DELLA DIALETTICA UNITÀ-AUTONOMIA

Il regionalismo italiano ha conosciuto una storia molto travagliata, che testimonia come esso sia sempre stato visto come fattore di crisi dell'ordinamento repubblicano e come, nelle alterne vicende della sua realizzazione, sia stato sempre connotato da elementi di problematicità, pur promananti, di volta in volta, da cause diverse.

L'esperienza regionale si è snodata attraverso tappe che hanno realizzato tutte le forme possibili di impostazione delle relazioni tra lo Stato e i livelli territoriali di governo, secondo un percorso diacronico che ha visto l'avvicendarsi, nell'ordine, di moduli riconducibili alle istanze del centralismo, del regionalismo, del decentramento territoriale, del quasi-federalismo, e del neocentralismo.

L'assemblea Costituente era riuscita a proporre una sintesi del dibattito autonomista, compendiata nella formulazione dell'art. 5 Cost.², e contrassegnata dalla previsione del pluralismo legislativo che rappresentava una novità assoluta rispetto alla precedente storia istituzionale. La fase della istituzione delle Regioni ordinarie, 20 anni dopo, ha visto però le Regioni strutturarsi come enti per lo più di amministrazione, chiamati a svolgere funzioni trasferite dallo Stato utilizzando una finanza sostanzialmente derivata; lo Stato d'altronde, in questa fase, ha manifestato una spiccata tendenza invasiva su tutte le funzioni regionali, alimentata dal vessillo dell'interesse nazionale.

Gli anni '90 del secolo scorso vedono, invece, l'inaugurazione di un'opposta tendenza: il contesto politico nazionale, percorso da eccessi di ideologismo autonomista, è tale da recepire le suggestioni verso teorie federaliste o pseudo-federaliste, e ciò ha dato impulso ad un importante

² Art. 5 Cost.: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua, nei servizi che dipendono dallo Stato, il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle più ampie garanzie dell'autonomia e del decentramento".

processo di decentramento, prima realizzato sul versante delle funzioni amministrative, e, successivamente, esteso anche alla legislazione e alla finanza (Chieffi; Clemente Di San Luca, 2004).

Anche questa fase, però, non ha segnato punti significativi a favore del regionalismo italiano: le riforme del Titolo V, infatti, hanno presentato non pochi elementi di confusione e incertezza; ciò ha consentito che si raggiungessero esiti interpretativi delle nuove disposizioni costituzionali nettamente contraddittori rispetto allo spirito della riforma, e, alla fine, ha determinato una nuova fase di riflusso centralista. Ne è risultata una costituzione vivente, fatta dalle disposizioni costituzionali così come interpretate nella glossa fornita dalla Corte costituzionale, che si è discostata notevolmente dal testo approvato nel 2001.

Ciò appare del tutto evidente sotto plurimi profili: la potestà legislativa non è ripartita secondo il testo dell'art. 117 Cost., non vi è stato un processo complessivo di redistribuzione delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost.; l'autonomia finanziaria è stata compressa dalle esigenze della crisi, la potestà statutaria in materia di forma di governo, di cui all'art. 123 Cost., ha potuto muoversi solo entro una griglia di opzioni anch'esse incasellate nei limiti precisi definiti dal giudice delle leggi. Sullo sfondo di un riparto costituzionale contrassegnato da incertezze, lacune, e imprecisioni, Stato e Regioni hanno continuato a perseguire una impostazione di tipo rivendicazionista, imperniata sulle rispettive pretese ad esercitare competenze o pezzi di competenze, o ad accaparrarsi singoli oggetti di potestà legislativa.

Questo atteggiamento, però, si è rivelato del tutto inefficace sul piano degli obiettivi di rilancio della dimensione autonomistica ordinamentale, e inefficiente sul piano dello spreco di attività legislativa e giurisdizionale che ha comportato.

Com'è noto, la giurisprudenza costituzionale ha complessivamente avvantaggiato le ragioni dell'unità rispetto a quelle del decentramento delle funzioni, e ciò, forse, ha indotto lo Stato a scegliere la via del ricorso per ottenere il riconoscimento dei titoli di legittimazione legislativa, anche nei casi in cui si sarebbe potuto avviare il percorso dell'esercizio della potestà concorrente, che sarebbe stato certamente più difficoltoso, ma anche più proficuo nell'avviare le Regioni verso un tipo di autonomismo più collaborativo e responsabile: la dialettica Stato-Regioni è stata inquadrata prevalentemente nei titoli competenziali della potestà legislativa esclusiva, di cui sono state valorizzate al massimo le potenzialità espansive, mentre è passata in secondo piano la potestà legislativa concorrente, che, secondo l'elencazione costituzionalmente posta, poteva veicolare lo sviluppo di una serie di importanti azioni pubbliche, nel perseguimento delle quali Stato e regioni avrebbero dovuto, appunto, concorrere, seppure giocando ruoli distinti. Se a questo si aggiungono gli altri meccanismi interpretativi elaborati dalla Corte costituzionale per consentire allo Stato di

interferire nell'esercizio delle funzioni regionali (primo fra tutti la chiamata in sussidiarietà), si ha netta la visione di un regionalismo che non ha mai potuto esprimere pienamente il suo ruolo costituzionale.

Si è così determinato, in Italia, un tipo anomalo di federalismo incompiuto, caratterizzato da profili di confusione e incertezza che hanno ingrossato il carico del contenzioso Stato-Regioni, impedendo a queste ultime di esprimere con pienezza una nuova identità costituzionale. Questo fallimento può forse indurci a ritenere che sia preferibile, adottando uno sguardo de-ideologizzato e pragmatico, selezionare forme di organizzazione del regionalismo più idonee a rispondere alle diversificazioni territoriali, economiche, e sociali, che caratterizzano la realtà italiana.

A ben guardare, le riforme del regionalismo che si sono succedute negli anni sono accomunate tutte da un medesimo, grave, difetto, ovvero dal fatto di essere state pensate senza tenere nel debito conto le differenze materiali su cui le istituzioni dovevano innestarsi ed operare, ovvero le differenze tra le strutture territoriali, demografiche, ed economiche sottostanti.

Prescindendo dalle scelte politiche meramente discrezionali, il tema del regionalismo andrebbe invece affrontato in termini complessivi, valorizzando il rapporto tra funzioni e territori: in un contesto di diseguaglianze sociali e di disparità economiche crescenti tra le Regioni, esasperate, negli ultimi tempi, dalla crisi economica, dalla crisi pandemica ed energetica, occorre spostare l'attenzione dalla questione del riparto delle funzioni al contenuto dei diritti, in vista della garanzia dei bisogni sociali dei soggetti che vivono in territori profondamente diversi.

L'autonomia regionale in sostanza, non va misurata secondo un criterio di accrescimento funzionale degli enti, ma secondo logiche di corrispondenza con i bisogni e i diritti delle collettività territoriali. Così ragionando emerge l'utilità del principio di differenziazione; d'altronde, esso si propone di superare le rigidità legate alle soluzioni univocamente poste a livello ordinamentale, modulando l'assetto funzionale in modo da tenere conto delle diversità tra i territori che compongono la Repubblica.

È in altri termini l'uguaglianza sostanziale a richiedere soluzioni normative che implichino un equilibrio tra uniformità e differenziazione in vista di scelte normative calibrate sulle diseguaglianze territoriali (Chieffi, 2003), che attivino idonei meccanismi correttivi e perequativi nel quadro della solidarietà istituzionale, oltre che dell'attuazione più genuina dell'art. 119 Cost.

2 LA SENTENZA N. 192 DEL 2024 DELLA CORTE COSTITUZIONALE: IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO ALLA LUCE DEI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E ADEGUATEZZA, EQUITÀ E SOLIDARIETÀ, LEALE COLLABORAZIONE E RESPONSABILITÀ

La suesposta impostazione è delineata chiaramente nella sentenza n. 192, ove la Corte costituzionale, prendendo l'abbrivio dal giudizio sulla legge n. 86 del 2024, ha colto l'occasione per elaborare “una riflessione più ampia sul progetto regionalista”, nella quale si inserisce il regionalismo differenziato che, secondo il giudice delle leggi, non può intendersi come una “monade isolata”. Nell'ampia premessa che precede la parte motiva, si rinviene una ricostruzione sistematica dei principi costituzionali che presiedono al regionalismo italiano; tale ragionamento, muovendo da acquisizioni già consolidate nella pregressa giurisprudenza costituzionale, approda a esiti che aprono prospettive in tutto o parzialmente nuove (Bartole, 2025; Morrone, 2025; Pinelli, 2024).

Come premessa ideologica, la sentenza n. 192 afferma che l'art. 116, co. 3, Cost. “consente di superare l'uniformità nell'allocazione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano”. La differenziazione viene posta, dunque, come necessario risvolto dell'autonomia; la questione concerne, piuttosto, l'individuazione del corretto bilanciamento con gli altri principi costituzionalmente tutelati, come l'uguaglianza sostanziale, la solidarietà, la leale collaborazione (Lagrotta, 2025). In vista di questa esigenza la Corte costituzionale ha cura di precisare, come si è già accennato, che l'art. 116, co. 3, “non può essere considerato una monade isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di stato italiana, con cui va armonizzata”.

Ricorrendo a formulazioni a tratti connotate di una certa enfasi retorica, atte a richiamare il nucleo di valori condivisi sottesi al concetto costituzionale di “Nazione” ai sensi degli artt. 9, 67 e 68 Cost., la Corte sottolinea che l'esigenza di valorizzare il regionalismo non può determinare l'evaporazione della “nozione unitaria di popolo”, che come tale, è rappresentato dal Parlamento, cui solo compete di “comporre il pluralismo istituzionale”. Alla luce di tale premessa la Corte affronta la questione relativa alla modificabilità del disegno di legge di recepimento dell'intesa in sede parlamentare, nell'ambito della relativa procedura di approvazione, con una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2, comma 8, della legge Calderoli. Al riguardo, la sentenza rileva che, se da una parte la legge di differenziazione è abilitata a derogare al riparto costituzionale di competenza, privando le Camere del loro ordinario potere legislativo, dall'altra non è ammissibile lo svuotamento assoluto del ruolo delle Camere: essendo la legge di differenziazione subordinata alla

condizionalità dell'intesa, eventuali modifiche sostanziali introdotte in sede parlamentare determinano la riapertura del negoziato tra governo e Regione.

Così ragionando, la Corte costituzionale procede a delineare la fisionomia del regionalismo italiano, provando a tratteggiarne la declinazione alla ricerca dell'equilibrio tra autonomia e differenziazione da una parte, e unità e uniformità dall'altra. La Corte ha altresì cura di precisare che

[...] la scelta sulla ripartizione delle funzioni legislative e amministrative tra lo Stato e le Regioni o la singola Regione, nel caso della differenziazione *ex art. 116, terzo comma, Cost.*, non può essere ricondotta ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti fra i diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche. Il principio di sussidiarietà richiede che la ripartizione delle funzioni, e quindi la differenziazione, non sia considerata *ex parte principis*, bensì *ex parte populi*.

La realizzazione del regionalismo differenziato, in sostanza, non può essere assunta a elemento di conflitto tra i livelli di governo, né a strumento competitivo tra le Regioni come enti, ma deve essere concepita “a servizio del bene comune della società”.

Il principio assunto a criterio guida (Spadaro, 2025) nella ricerca del suddetto equilibrio è quello di sussidiarietà³, che, abbandonati i legami con il criterio di prossimità, viene declinato nella forma dell'adeguatezza, valutata sulla base della “efficienza ed efficacia dell'allocazione delle funzioni e delle relative risorse, l'equità che la loro distribuzione deve assicurare e la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio della funzione”. In nome di ciò, prosegue la Corte, diventano irricevibili aspettative di devoluzione di intere materie: la sussidiarietà impone che le funzioni siano attribuite

[...] al livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. La preferenza va al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali, ma il principio può spingere anche verso il livello più alto di governo.

Il principio di sussidiarietà, dunque, impone una valutazione condotta sul piano delle singole funzioni, mentre il trasferimento di intere materie andrebbe ad incidere sull'articolazione costituzionale delle competenze fra i livelli di governo, e, dunque, sulla stessa forma di Stato, in una sorta di revisione costituzionale surrettizia.

Il principio di sussidiarietà è affiancato, nella trattazione della Corte, dai principi di adeguatezza e differenziazione, da un lato, e, dall'altro, quelli di equità, leale collaborazione e responsabilità.

³ L'art. 2, comma 1, primo periodo, della l. n. 86/2024 è dichiarato illegittimo nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà.

Per quanto concerne il primo dei suddetti versanti, l'adeguatezza viene ricondotta ad efficacia ed efficienza amministrativa, nel rispetto del buon andamento della pubblica amministrazione e dell'equilibrio di bilancio.

Questi criteri devono guidare l'allocazione delle funzioni, con esiti che vengono in parte già tracciati dalla Corte medesima, che individua come necessaria la competenza statale o europea nei casi in cui la centralizzazione produca economie di scala; sia necessaria a fini di coordinamento; in caso di crisi economica, ambientale o sanitaria che richieda l'intervento solidaristico delle istituzioni centrali; quando gli effetti della differenziazione si ripercuoterebbero negativamente sul territorio di un'altra Regione; per evitare barriere locali alla concorrenza; in caso di funzioni riferibili all'intera comunità nazionale.

Vi sono, poi, rilevanti materie per le quali la Corte costituzionale anticipa una valutazione di non trasferibilità per motivi di ordine giuridico oltre che tecnico economico (par. 4.4): il trasferimento di funzioni sarebbe difficilmente giustificabile ai fini della sussidiarietà perché esse sottendono "stringenti vincoli derivanti dalle altre materie trasversali o dall'ordinamento unionale o dai vincoli internazionali, che si sono rafforzati a seguito dei cambiamenti che hanno investito settori rilevantissimi della vita politica, economica e sociale", come il commercio con l'estero, la tutela dell'ambiente, la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, porti o aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, professioni, ordinamento della comunicazione, norme generali sull'istruzione.

Al contrario, l'allocazione delle funzioni a livelli istituzionali più bassi è auspicabile quando consente una maggiore attenzione alle peculiarità territoriali; quando consente un monitoraggio più puntuale da parte dei cittadini, anche nell'ottica della sussidiarietà orizzontale; quando consente forme di sperimentazione e innovazione che migliorino l'efficienza delle politiche pubbliche, o, ancora, quando può generare un risparmio dei costi.

Così inteso, il principio di sussidiarietà-adeguatezza diviene lo strumento precipuo per realizzare la differenziazione, assunta a riflesso inevitabile del pluralismo, che, non solo è sancito costituzionalmente, ma, di fatto, caratterizza la società e la Repubblica; tale pluralismo impone uno sforzo orientato a soddisfare le plurime e differenziate esigenze dei cittadini, superando le rigidità connesse all'uguaglianza sostanziale e all'uniformità amministrativa. Viene così consolidata del tutto quell'evoluzione che ha visto il principio di sussidiarietà transitare dall'ambito delle funzioni amministrative ex art. 118 a quello delle funzioni legislative ex art. 117, secondo modalità che possono giocare in senso centralista, e che trasfigurano la sussidiarietà in una sorta di rivisitazione dell'interesse nazionale.

L’altro versante del ragionamento della Corte è rivolto ai principi che, operando nella direzione inversa, assicurano, pur nella differenziazione, l’unità e la coesione sociale, economica, giuridica e territoriale del Paese: si tratta dei principi di equità, di solidarietà e di responsabilità, che caratterizzano la forma di Stato, il cui indebolimento “può sfociare in una crisi della democrazia”.

Il principio di equità è il necessario contraltare della differenziazione territoriale delle regole e dell’attività amministrativa: il grado di differenziazione tollerabile dall’ordinamento è quello che consente di raggiungere, sotto la guida del principio di equità, un’adeguata allocazione delle funzioni accompagnata dai necessari correttivi delle disparità, secondo quanto imposto dagli artt. 2, 3, 117 co. 2, lett. *e* *m*), 119 co. 3, 5 e 6, 120 co. 2 della Costituzione.

Così inteso, il principio di equità è strettamente correlato alla solidarietà, cui devono essere improntati, secondo il giudice delle leggi, i rapporti tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni, onde garantire l’unità giuridica ed economica della Repubblica secondo l’art. 120 Cost., l’eguaglianza tra i cittadini nel godimento dei diritti secondo l’art. 3 Cost., l’effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali secondo l’art. 117 comma 2, lett. *m*), e quindi la coesione sociale e l’unità nazionale (Chieffi, 2004).

Dalla solidarietà deve derivare, inoltre, il carattere collaborativo e non competitivo del regionalismo, in cui assume rilievo fondamentale il richiamo alla responsabilità, che, ponendosi come risvolto necessario dell’autonomia e della democrazia (Benvenuti, 1994; Berti, 1975; Morrone, 2003), è un principio chiamato a sovrintendere all’allocazione delle funzioni, il cui esercizio comporta l’assunzione della responsabilità politica, e non solo, nei confronti delle comunità interessate (Piraino, 2025).

Queste argomentazioni sono significativamente svolte dalla Corte costituzionale nella prima parte del considerato in diritto, ovvero nella parte della sentenza dedicata all’interpretazione dell’art. 116, comma 3 Cost., all’esplicito fine di armonizzarlo con la forma di stato italiana, precisandone i presupposti e i limiti di applicabilità, oltrepassati i quali l’asimmetria degenererebbe in disgregazione.

3 LA DETERMINAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI CONCERNENTI I DIRITTI CIVILI E SOCIALI SECONDO LA SENTENZA N. 192 DEL 2024

La sentenza n. 192 del 2024 non ha sconfessato, almeno sul piano formale, la distinzione tra materie riguardanti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. *m*) Cost. (“materie

LEP”⁴), e altre materie, cosiddette “no-LEP”, che identificava uno dei punti cardine della legge n. 86 del 2024, ed era stata oggetto di un lavoro istruttorio condotto da un apposito comitato.

Lo stesso vale per i profili finanziari, riguardo ai quali la Corte ha avallato il meccanismo della compartecipazione, in quanto coerente con la logica del trasferimento a costo zero, che sarebbe stata invece compromessa da un finanziamento fondato sui tributi propri, suscettibile, invece, di determinare l'inasprimento dell'imposizione regionale.

La Corte costituzionale, dunque, non ha accolto le eccezioni sollevate dalle Regioni ricorrenti, secondo cui il finanziamento mediante compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale avrebbe violato gli artt. 2, 3, 5, 116, 117 e 119 Cost., perché avrebbe avuto l'effetto di ridurre l'autonomia e le capacità finanziarie delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante rispetto a quelle differenziate.

Per il giudice delle leggi il meccanismo di compartecipazione non contraddice la clausola di invarianza finanziaria, presupponendo esso che la Regione differenziata usi risorse, derivanti dalla compartecipazione, che lo Stato non deve più impiegare, avendo ceduto la funzione; inoltre, non sussiste il rischio di discriminazione in danno delle Regioni con minore capacità fiscale perché il meccanismo della compartecipazione dovrà essere calibrato “in modo da garantire una quantità sufficiente di risorse a ciascuna Regione per lo svolgimento delle funzioni attribuite”.

Viene invece bocciata la disposizione che prevedeva l'allineamento annuale tra i fabbisogni di spesa e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle funzioni, ai fini di una regolazione finanziaria annuale, che avrebbe potuto comportare la necessità per lo Stato di coprire i disavanzi: per la Corte si tratta di un meccanismo non contemplato dall'art. 119 Cost., nonché contraddittorio rispetto al superamento delle logiche della fiscalità derivata.

Circa la determinazione dei LEP, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della delega prevista dalla legge Calderoli per l'assenza di principi e criteri direttivi sufficientemente determinati, a nulla valendo il richiamo alle disposizioni contenute nella legge di bilancio del 2023 che prevedeva la determinazione dei LEP a mezzo di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, essendo per la Corte censurabile anche la pretesa di determinare i principi e criteri direttivi *per relationem* con riferimento a materie plurime e variegate, delle quali ciascuna richiede specifici e ponderati bilanciamenti. L'aggiornamento o modifica dei LEP, per la Corte, non può avvenire ricorrendo a Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri: tale previsione è costituzionalmente

⁴ L'acronimo LEP viene usato per indicare, nel linguaggio giuridico e non solo, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.).

illegittima perché “dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti”, dal momento che consente la modifica di futuri decreti legislativi ad opera di atti aventi natura regolamentare; né si può ritenere che i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in questione abbiano rango primario, poiché ciò contrasterebbe con il divieto per le fonti primarie di creare fonti a sé concorrenziali.

Per il resto, la sentenza n. 192 lascia indenne la struttura della legge Calderoli, con alcune precisazioni. Il giudice delle leggi ha modo infatti di chiarire che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali sono da intendersi non come livelli minimi di tutela, in relazione al nucleo essenziale incomprimibile di ciascun diritto fondamentale, ma come standard uniformi di tutela, da garantire su tutto il territorio nazionale ai sensi dell’art. 3 Cost.: il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione, e va garantito “a prescindere da considerazioni di carattere finanziario”; i LEP sono “un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione”, la cui determinazione impone l’obbligo da parte dello Stato di garantirne il finanziamento.

In ogni caso per la Corte, a prescindere dalla partizione suddetta, se il legislatore qualifica una materia come no-LEP, i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; se si volesse trasferire una funzione rientrante in una materia no-LEP, ma incidente su un diritto civile o sociale “occorrerà la determinazione del relativo LEP (e costo standard)”.

4 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: I MARGINI DI ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO DOPO LA SENTENZA N. 192 DEL 2024

La sentenza n. 192 del 2024, come si è visto, delinea una poderosa ricostruzione dell’architettura regionale italiana, ponendo delle linee di prospettiva per il suo sviluppo nel nome dell’equilibrio tra unità e pluralismo. Il ragionamento della Corte costituzionale è ampio e articolato, pregno di raffinate argomentazioni sul piano della dialettica unità/autonomia; esso si fonda sulla valorizzazione delle acquisizioni già consolidate, cui si aggiunge l’inserimento di esiti innovativi.

Tale mirabile ricostruzione sembra però rivelare non poche fragilità ove se ne ricerchino corrispondenze effettive con la realtà dei rapporti istituzionali. L’ampio affresco tratteggiato dalla Corte costituzionale propone un senso del regionalismo italiano che deriva dal complesso intreccio dei principi costituzionali connotanti la forma di Stato: un’attuazione sbagliata dell’art. 116, comma 3, Cost. potrebbe determinare una vera e propria deviazione dal sistema repubblicano; la differenziazione regionale viene ricondotta, così, al nucleo più sensibile dei valori costituzionali, e

posta in relazione con i principi di uguaglianza e di equità, che ne segnano i limiti insuperabili. Ciò ne depotenzia l'operatività: l'allocazione delle funzioni, per la Corte costituzionale, non può considerarsi solo sul piano dell'organizzazione amministrativa e della capacità finanziaria delle Regioni, ma incide sull'eguaglianza nel godimento dei diritti, e, per questo motivo, va adeguatamente calibrata.

La differenziazione regionale, in sostanza, ponendosi al crocevia delle tensioni che attraversano il testo costituzionale, richiede di essere ponderata con attenzione, secondo equilibri da definire di volta in volta, funzione per funzione, senza che possa farsi valere come soluzione politica generalizzabile: non si tratta della semplice richiesta di maggiori compiti politici da parte delle Regioni, in contrapposizione con l'uniformità statale; ma, piuttosto, si tratta di fornire, *ex parte populi*, una risposta differenziata a specifici problemi, ognqualvolta ciò appaia necessario o utile. In altri termini, l'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. non può valere *sic et simpliciter* come grimaldello per il rafforzamento o il rilancio dell'autonomia regionale ordinaria.

Partendo da tale presupposto la sentenza n. 192, come si è già osservato, evidenzia un alto tasso di normatività (Giupponi, 2025): essa tende a costruire un modello di differenziazione, andando ben oltre quello proposto dalla legge Calderoli; si tratta, però di un modello complesso, affidato al funzionamento di meccanismi elaborati, che ne mettono in crisi la praticabilità.

Basti pensare all' "istruttoria approfondita suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate da un punto di vista scientifico", che, per la Corte, deve supportare la valutazione circa il trasferimento delle funzioni, avendo riguardo al risparmio dei costi che ne derivi o al miglioramento del servizio reso in termini qualitativi e quantitativi a parità di spesa.

Se ciò non bastasse, l'intreccio dei criteri di valutazione indicati dalla Corte è tale per cui potrebbe profilarsi l'eventualità che il trasferimento, pur avendo superato il vaglio dell'istruttoria sopradescritta, non superi il vaglio dell'istruttoria condotta per il profilo dell'equità, nel caso in cui l'efficienza dell'ente territoriale richiedente crei diseguaglianze nel trattamento dei cittadini residenti in altre Regioni, o per quello della responsabilità, laddove non sia possibile per i cittadini individuare esattamente la catena di comando, e, dunque, la responsabilità politica dei decisori regionali.

Anche per il versante della leale collaborazione la ricostruzione della Corte costituzionale rischia di apparire disallineata rispetto alla realtà istituzionale: la sentenza n. 192 sconfessa l'idea di un regionalismo duale, fatto da un sistema di territori in competizione, che disarticolerebbe la trama unitaria dello stato, e delinea, piuttosto, la necessità dell'adozione di paradigmi cooperativi nelle dinamiche dei rapporti tra i livelli di governo.

L'affermazione di principio, però, tralascia alcune criticità fondamentali, che hanno, finora, impedito la piena attuazione della leale collaborazione: l'assenza di sedi e di strumenti idonei a veicolare una effettiva collaborazione tra Parlamento e autonomie, oltre che l'assenza di meccanismi capaci di veicolare la perequazione finanziaria (Cerruti, 2025; Rivosecchi, 2024).

Anche questo potrebbe rendere difficile una eventuale negoziazione in cui lo Stato, in ossequio alla leale collaborazione, non voglia limitarsi a valutare le richieste regionali, per instaurare, piuttosto, un dialogo costruttivo con le Regioni richiedenti e con quelle non differenziate, che giustifichi l'adozione o meno di eventuali intese.

Se è vero, inoltre, che, alla luce di quanto statuito dalla Corte, la determinazione dei LEP potrà sbloccarsi a seguito dell'approvazione di una nuova legge delega e dei conseguenti decreti legislativi, restano tuttavia tutte le difficoltà pratiche che attengono non solo alla determinazione dei LEP in senso stretto, ma anche alla loro conversione in grandezze finanziarie, ovvero costi e fabbisogni standard, passaggio, questo, che per la Corte è prodromico al trasferimento di ogni funzione, anche di quelle no-LEP.

Restano, poi, tutte le ambiguità connesse alla distinzione netta tra materie LEP e materie no-LEP, essendo oltremodo difficile, in concreto, individuare con certezza materie che non incidano sul godimento dei diritti. Per quanto concerne il finanziamento, poi, la conferma del ricorso alla compartecipazione potrebbe in concreto collidere con il principio di responsabilità, sul versante della capacità di generare risorse proprie da gestire in autonomia, in un'ottica di responsabilità della gestione verso le popolazioni interessate.

A conclusione di questa breve disamina può rilevarsi, dunque, che, nonostante le attestazioni di principio favorevoli alla differenziazione regionale, e nonostante l'articolazione della decisione, che, anziché caducare del tutto la legge Calderoli, ne reinterpreta e riscrive senso e contenuti, la strada dell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. appare irta di ostacoli: la difficoltà della dimostrazione del diritto a differenziarsi da parte delle Regioni richiedenti, unitamente alle problematicità sottese alla determinazione dei LEP e dei costi e fabbisogni standard, potrebbe in effetti rendere impraticabile la via tracciata dalla Corte costituzionale.

Dinanzi a queste difficoltà la decisione di dichiarare inammissibile il referendum abrogativo sulla legge Calderoli non si segnala per arrecare un contributo chiarificatore; al contrario, la pronuncia popolare avrebbe forse potuto, in una direzione o nell'altra, sgombrare il campo dai dubbi residui sulla possibilità di insistere nell'attuazione della legge n. 86 del 2024, aprendo magari la strada, nel solco dei principi affermati dalla Corte costituzionale, a procedure di differenziazione completamente riscritte su nuove basi.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ALGOSTINO, Alessandra. Non solo di referendum. **Il manifesto**, 29 gennaio 2025.

BARTOLE, Sergio. Differenziazione e ordinamento regionale vivente. **Astrid Rassegna**, n. 1, p. 1-15, 2025.

BENVENUTI, Feliciano. **Il nuovo cittadino**. Tra libertà garantita e libertà attiva. Venezia: Marsilio, 1994.

BERTI, Giorgio. Art. 5. *In: Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*. Bologna: Zanichelli, 1975. p. 288-340.

CERRUTI, Tania. L’istituto della perequazione nell’incidentato cammino verso la differenziazione. **Le istituzioni del federalismo**, n. 1, p. 83-97, 2025.

CHELI, Enzo. La forma di Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale. **Astrid Rassegna**, p. 1-18, 11 dicembre 2024.

CHIEFFI, Lorenzo. Disarticolazione del sistema delle autonomie e garanzia dei livelli essenziali. *In: Atti del convegno dell’Associazione Gruppo di Pisa sul tema “La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale”*. Pavia 6-7 giugno 2003. Torino: Giuffrè, 2004. p. 731-756.

CHIEFFI, Lorenzo. **I persistenti dubbi di conformità a Costituzione del d.d.l. recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione” (Atto camera n. 1665, già approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica il 23 gennaio 2024)**. Memoria per l’audizione sul disegno di legge AC 1665 – Autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Disponibile su: <https://tinyurl.com/2s3dpcfj>. Consultato il: 18 dic. 2025.

CHIEFFI, Lorenzo. L’effettività del principio di uguaglianza nel sistema italiano. *In: BERTI, Giorgio; DE MARTIN, Giancandido (ed.). Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*. Milano: Giuffrè, 2003. p. 271-287.

CHIEFFI, Lorenzo; CLEMENTE DI SAN LUCA, Guido (ed.). **Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione**. Torino: Giappichelli, 2004.

CHIEFFI, Lorenzo; LOPES, Antonio; SCALERA, Domenico; STAIANO, Sandro. **Regionalismo differenziato**. Razionalizzazione o dissoluzione. Napoli: ESI, 2023.

D’IGNAZIO Guerino (ed.). Asimmetrie e conflitti territoriali nel quadro dell’integrazione europea. **Istituzioni del federalismo**, n. 2, p. 245-253, 2018.

GARDINI, Gianluca. La Corte costituzionale riscrive il regionalismo differenziato, ma molte questioni restano ancora senza risposta. **Istituzioni del federalismo**, n. 1, p. 7-16, 2025.

GIUPPONI, Tommaso. Cronaca di una morte annunciata? Cosa rimane del regionalismo differenziato dopo la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale. **Istituzioni del federalismo**, n. 1, p. 37-47, 2025.

LAGROTTA, Ignazio. La pars construens della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024 in materia di autonomia differenziata. **Judicum**, 1 aprile 2025.

MORRONE, Andrea. La Corte costituzionale riscrive il Titolo V. **Quaderni costituzionali**, n. 4, p. 818-821, 2003.

MORRONE, Andrea. Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024. **Giustizia insieme**, 28 gennaio 2025.

MOSCHELLA, Giovanni. Ruolo del Parlamento, leale collaborazione e ‘inapplicabilità’ della clausola di differenziazione alle Regioni speciali nella sent. Corte cost. n. 192/24. **La cittadinanza europea**, n. 2, p. 165-183, 2024.

PALERMO, Francesco; PAROLARI, Sara (ed.). **Le tendenze del decentramento in Europa**. Napoli: ESI, 2023.

PINELLI, Cesare. Sulla premessa alla motivazione della decisione della Corte costituzionale sull’autonomia differenziata (sent. n. 192 del 2024). **Astrid Rassegna**, n. 18, p. 1-23, 2024.

PIRAINO, Andrea. **L’altro regionalismo**. Perugia: Donzelli, 2025.

POGGI, Annamaria. Il regionalismo differenziato nella forma del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere. **Federalismi.it**, n. 3, p. iv-xiv, 2024.

RIVOSECCHI, Guido. L’art. 119 Cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio. **Le istituzioni del federalismo**, n. 2, p. 255-283, 2024.

SPADARO, Antonino. La quadratura del cerchio ... o della sent. cost. n. 192/2024. **Diritti regionali**, p. 1-29, 29 gennaio 2025.

VIESTI, Gianfranco. **Contro la secessione dei ricchi**. Autonomie regionali e unità nazionale. Bari: Laterza, 2023.