

ANTONIO FERRARA^{*}

Corte costituzionale n. 192/2024: il modello regionale tra unità e decentramento^{**}

ABSTRACT (EN): The contribution analyzes several key passages of the decision in which the Constitutional Court examined the constitutionality of Law No. 86/2024, which lays down the implementing provisions for asymmetric regional autonomy (autonomia differenziata) of ordinary regions pursuant to Article 116, third paragraph, of the Italian Constitution. In particular, it focuses on certain aspects of the Court's reasoning that highlight the structural features of the Italian model of regionalism and its potential for development, in light of the constitutional principles and values that shape the form of the State.

ABSTRACT (IT): Il contributo analizza alcuni passaggi della sentenza con cui la Corte costituzionale ha scrutinato i profili di legittimità costituzionale della legge n. 86/2024, recante la disciplina di attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni ordinarie ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. In particolare, si approfondiscono alcune argomentazioni della motivazione che mettono in rilievo le caratteristiche strutturali del regionalismo italiano e le sue potenzialità evolutive, alla luce dei principi e dei valori costituzionali che ne definiscono la forma di Stato.

SOMMARIO: 1. Una decisione pretoria. – 2. Del nostro modello di regionalismo secondo la Corte costituzionale. – 3. Le potenzialità insite nel regionalismo italiano. – 3.1. Il regionalismo dell'uniformità nell'allocatione delle competenze è stato superato dalla logica della differenziazione. – 3.2. Il regionalismo italiano non è duale ma cooperativo. – 3.3. Il regionalismo competitivo non è un modello a sé stante. – 3.4. Rafforzare la democrazia attraverso l'autogoverno delle comunità territoriali. – 4. Della necessità di dare una piena ed equilibrata attuazione al Titolo V della seconda parte della Costituzione.

1. Una decisione pretoria

Nel procedere all'interpretazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, la sentenza della Corte costituzionale 3 dicembre 2024, n. 192¹, per il tono del linguaggio utilizzato, l'oggetto delle questioni trattate e la natura dei principi o dei valori richiamati (tra i quali: *l'equità, la solidarietà, la coesione sociale, il bene comune, la sussidiarietà*), sembra quasi configurarsi quale una sorta di *enciclica laica*, volta a enunciare *la dottrina sociale* della nostra Costituzione. In particolare, con riferimento al principio di sussidiarietà, essa richiama – in una

^{*} Primo ricercatore – Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie “Massimo Severo Giannini” del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

^{**} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ D'ora in poi sent. 192.

prospettiva ancor più ecumenica – lo “spazio costituzionale europeo”². Per evitare, tuttavia, che tale similitudine possa indurre a sottovalutare il carattere laico della nostra Carta costituzionale, ovvero a interpretare in chiave meramente morale – e dunque priva di cogenza – i principi enunciati dalla Corte, appare più opportuno, e concettualmente più preciso, accostare questa pronuncia a un *edictum pretoris* del diritto romano: un atto mediante il quale la Corte costituzionale rivendica espressamente la propria funzione di sindacato sulle future leggi di differenziazione, valutandone la legittimità costituzionale alla luce dei canoni interpretativi previamente delineati.

2. Del nostro modello di regionalismo secondo la Corte costituzionale

Guardando a questa assai importante sentenza, vorrei soffermarmi, in particolare, su alcuni spunti che da essa si ricavano sul nostro *modello di regionalismo* e sulla nostra *forma di Stato*. Lo sforzo di inquadramento sistematico, compiuto dal giudice delle leggi, appare assai meritorio, in quanto manca nella legge 86/2024 una visione programmatica della forma di Stato regionale che si intende realizzare, stante l’attuale testo costituzionale. In questa legge, l’inversione dell’ordine logico – in base al quale si dovrebbe prima provvedere all’attuazione del Titolo V e poi alla determinazione di discipline derogatorie rispetto a questo assetto³ – rende manifesto che il suo obiettivo compromissorio non è quello di dare attuazione alla Costituzione ma, al contrario, di giustapporre le esigenze di chi vuol continuare a evitare di darvi applicazione (vale a dire di chi, di volta in volta, governa lo Stato massimizzando l’utilità dell’accentramento del potere) e quelle delle Regioni richiedenti la differenziazione che – sentendosi limitate nelle loro capacità dal *regionalismo dell’uniformità*⁴ – vogliono sfuggire, invece, alla sua perdurante inattuazione andando avanti, anche da sole, sulla strada dell’autonomia differenziata con

² Per una riflessione su questo *spazio costituzionale* comune, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, v. S. NINATTI, *Una comunità di valori? L’uso del diritto comparato tra tradizioni costituzionali comuni e l’identità costituzionale europea*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2022, p. 35 ss.

³ Cfr., tra gli altri, G. AZZARITI (*Presidenzialismo e autonomia differenziata: un’altra costituzione*, in *Queste istituzioni*, n. 4, 2022, p. 6) “se volessimo finalmente dare attuazione al regionalismo in Italia, per come previsto in Costituzione, dovremmo iniziare a costruire dalle fondamenta e non dal tetto. E queste sono iscritte non nell’articolo 116, III comma, ma nel successivo articolo 119, che prevede di istituire un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, nonché risorse aggiuntive per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale”. Sulla “doppia pregiudizialità” – necessaria all’avvio del regionalismo differenziato – “rappresentata, oltre che dai LEP, dall’integrale attuazione dell’autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali” e dunque dal reperimento, oltre alle risorse per finanziare i LEP, anche di “quelle da accantonare nel fondo perequativo per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni attribuite ai territori con minore capacità fiscale” (art. 119, terzo comma, Cost.) e per “finanziare gli ulteriori interventi perequativi speciali” (art. 119, quinto comma, Cost.) v., inoltre, L. CASTELLI, *I nodi pendenti dell’attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2023, pp. 846-848. In senso analogo v. anche A. FERRARA, *L’autonomia differenziata alla prova dell’attuazione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2023, pp. 74-75.

⁴ Quel modello di regionalismo che – secondo F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, n. 2, 1995 p. 255 ss. – ha “sfiducia negli amministratori regionali” e nella loro “capacità di autocorrezione che, in astratto, dovrebbe essere insita nel metodo dell’autonomia politicamente responsabile” e non accetta, pertanto, “il rischio dell’autonomia”.

trattativa bilaterale riservata (a imitazione del metodo sostanzialmente pattizio previsto per la definizione dell'autonomia delle regioni speciali)⁵.

Va detto, però, che non sembra affatto avere una visione più chiara del nostro sistema regionale chi si è opposto e si oppone a questo disegno di attuazione della c.d. autonomia regionale differenziata con argomenti che oggettivamente sono e che, comunque, potrebbero essere facilmente percepiti contro l'autonomia regionale *tout court* (laddove si affermi o si lasci intendere, ad es., che la riforma del Titolo V è stata una riforma sbagliata, meramente congiunturale, da non prendere sul serio e, semmai, da correggere con una contro-riforma costituzionale meno orientata al riconoscimento dell'autonomia territoriale)⁶.

3. Le potenzialità insite nel regionalismo italiano

Sono quattro gli enunciati con i quali, la decisione che stiamo valutando, individua “*le potenzialità insite nel regionalismo italiano*”⁷. Esaminiamoli partitamente.

3.1. Il regionalismo dell'uniformità nell'allocatione delle competenze è stato superato dalla logica della differenziazione

Secondo la Corte costituzionale l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione costituisce solo un ulteriore “sviluppo” del principio di differenziazione di cui all'articolo 118, consentendo una differenziazione anche sul piano delle competenze legislative e non più solo nell'allocatione delle funzioni amministrative. L'unità giuridica ed economica della Repubblica non può essere intesa come uniformità delle competenze ed è già così dalla riforma del Titolo V (2001) se non già dall'introduzione del c.d. federalismo amministrativo a costituzione invariata di cui alle leggi Bassanini (1997-1998). Pertanto, un ampliamento e un rafforzamento dell'autonomia amministrativa delle regioni e degli enti locali nelle materie concorrenti (per lo

⁵ Sulla “*problematica analogia*” tra regionalismo differenziato e autonomie speciali v. però, per tutti, F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 243 ss.

⁶ Come osservato da G.M. SALERNO (*Perché “ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001”*, in *federalismi.it*, n. 20, 2022, p. viii ss.), infatti, – nonostante che la legge cost. n. 3 del 2001 abbia rappresentato “*l'unico grande intervento di revisione costituzionale che è stato approvato nel corso dell'esperienza repubblicana*”, segnando “*un punto di svolta nella storia del nostro ordinamento*” recante “*un progetto innovativo forte*” volto ad ampliare, con il decentramento istituzionale, “*le garanzie offerte alle sfere di libertà e dei diritti che la Costituzione riconosce ai cittadini e alle formazioni sociali*” e a realizzare, in tal modo, “*l'accentuazione del principio policratico e di quello democratico, in contrapposizione a quello monocratico e a quello autoritario*” – la dottrina giuridica, assai spesso, piuttosto che “*contribuire utilmente ai processi di mutamento*” – indicati dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione – “*offrendo studi e approfondimenti autorevoli*”, ha ritenuto di concentrarsi sugli aspetti più evidentemente critici della riforma, mettendone in risalto i complessivi “*difetti di origine*” e la “*inadeguatezza degli apparati*” che avrebbero dovuto portarla ad effettivo compimento, finendo così – a mio avviso – per delegittimarla totalmente e non solo con riferimento all'art. 116.3 Cost. È evidente, d'altronde, che questa disposizione costituzionale si è concretamente offerta, in via di fatto, come una *valvola di sfogo* per chi si è sentito *tradito* da un'attuazione della riforma del Titolo V non conforme alle proprie aspettative.

⁷ V. il punto 4 del Cons. in diritto della sent. 192.

svolgimento di funzioni statali già localizzate a livello periferico)⁸ possono essere ottenuti, anche in maniera differenziata sul territorio nazionale, secondo i dettami dell'articolo 118 Cost. tenendo fermi i poteri della regolazione legislativa statale unitaria ed europea⁹. Al fine di una *differenziazione delle competenze amministrative* (ex art. 118 Cost.) non è infatti necessario procedere a una *differenziazione delle competenze legislative* (ex art. 116.3 Cost.), risultando adeguato e sufficiente offrire alle regioni sul piano della legislazione, in ossequio al principio di leale collaborazione, solo l'introduzione di adeguati strumenti di raccordo anche nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi, ciò che ancora oggi non è consentito e adeguatamente disciplinato a livello costituzionale al fine di rendere giustiziabile dal giudice delle leggi la lesione del principio collaborativo¹⁰. Ciò non significa necessariamente la trasformazione di uno dei due rami del Parlamento in una *Camera delle regioni*, anche se va notato che la revisione costituzionale che ha ridotto a 600 il numero dei parlamentari elettivi rende adesso molto più facile (rispetto al passato) perseguire questo obiettivo¹¹. È chiaro, tuttavia, che l'estensione anche al livello della formazione della legge dei meccanismi intergovernativi della leale collaborazione¹² finirebbe inevitabilmente per indebolire ulteriormente il *potere legislativo* a favore del *potere esecutivo* che gestirebbe tutti i raccordi

⁸ Portando finalmente ad attuazione quanto già previsto per il c.d. federalismo amministrativo a Costituzione invariata dall'art. 1 della legge Bassanini (n. 59 del 1997), in base al quale – al di fuori delle materie di esclusiva competenza statale – tutti i compiti e le funzioni localizzabili nei territori delle regioni e degli enti locali, esercitate dalle amministrazioni periferiche o da altri enti o soggetti pubblici statali, debbono essere conferiti alle autonomie territoriali.

⁹ V. sul punto, tra gli altri, S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse, in federalismi.it*, n. 29, 2022, secondo il quale “se la differenziazione fosse tenuta, entro i confini del suo scopo, nel quadro costituzionale – dopo il superamento, con la revisione del 2001 del Titolo V della Parte II del principio del parallelismo delle funzioni – andrebbe, in via preliminare, esplorata la strada, sempre aperta e sempre insufficientemente utilizzata (anche da parte di chi oggi rivendica poteri), del trasferimento (anche differenziato, e non solo uniforme, come si è sempre fatto) di funzioni amministrative sulla base dell'art. 118, c. 1, Cost.” (p. 184).

¹⁰ Per consolidata giurisprudenza costituzionale, infatti, “le procedure di cooperazione e concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione” (Corte cost., sent. 28 dicembre 2001, n. 437, punto 3 del Cons. in dir.). Cfr. più diffusamente sul punto G.M. SALERNO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Digesto pubbl.*, VIII Aggiornamento, UTET, Torino, 2015, pp. 262-263.

¹¹ La legge costituzionale che ha ridotto il numero dei parlamentari (legge cost. 19 ottobre 2020, n. 1), nonché quella che – a parte il numero dei rispettivi membri – ha eliminato ogni residuo elemento di differenziazione tra le due camere anche in ordine all'elettorato attivo e passivo (legge cost. 18 ottobre 2021, n. 1), ci offrono adesso l'opportunità di portare molto più facilmente a compimento il percorso necessario alla creazione di una *Camera delle Regioni* e anche di risolvere alla radice i problemi di organizzazione interna e di funzionalità delle due camere (che la riduzione del numero dei parlamentari ha necessariamente determinato). A tal fine, sarebbe infatti sufficiente accorpate in una sola camera, direttamente elettiva, l'intera componente politicamente rappresentativa di tutti gli elettori (ovvero i seicento parlamentari espressivi della *Nazione*) e creare una seconda camera istituzionalmente rappresentativa dei territori regionali. Si passerebbe in tal modo, pertanto, dall'attuale *monocameralismo alternato o di fatto* – del tutto estraneo al senso dell'originario, per quanto imperfetto, disegno costituzionale (che certamente volle un *Senato a base regionale*) – a un nuovo e diverso bicameralismo *non paritario*, con una sola camera politica e una seconda camera di mera rappresentanza territoriale, pienamente armonizzato con la forma di stato regionale.

¹² Cfr. I. RUGGIU, *Contro a Camera delle regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006, *passim*. V. anche R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle regioni*, in *Ist. federalismo*, n. 6, 2006, p. 903 ss.

intergovernativi con le regioni, anche di livello legislativo¹³. Meglio sarebbe, pertanto, a mio avviso, – venuti ormai meno gli impedimenti di carattere empirico per questa soluzione¹⁴ – portare i raccordi Stato-Regioni relativi alla negoziazione delle leggi all’interno del Parlamento sia pur con un organismo non politicamente rappresentativo del corpo elettorale, secondo il modello del *Bundesrat* tedesco¹⁵ (esclusa, dunque, ogni forma di elezione diretta o anche di indiretta rappresentanza *politica* anziché *territorialmente unitaria* delle singole regioni), collocato al di fuori del circuito fiduciario con il governo¹⁶.

3.2. Il regionalismo italiano non è duale ma cooperativo

Secondo la Corte costituzionale il regionalismo italiano non è “duale”¹⁷ ma “cooperativo”; modello, quest’ultimo, che trova fondamento sul principio procedimentale della *leale collaborazione*¹⁸ e sul principio sostanziale della *sussidiarietà* che opera attraverso un giudizio di adeguatezza¹⁹. Il modello regionale delineato, in astratto, dalla Costituzione del 1948 – come noto – è però, in origine, un modello assolutamente garantista che individua le relative sfere di competenza dello Stato e delle regioni in maniera tendenzialmente rigida, in quanto tutelate e protette dalla Corte costituzionale (e dal Presidente della Repubblica)²⁰. L’effettiva istituzione delle regioni ordinarie portò però, da subito, allo svilupparsi di un sistema, battezzato “cooperativo”, nell’ambito del quale lo Stato, in posizione di supremazia, persegue politiche pubbliche uniformi sull’intero territorio nazionale non senza, però, aver prima cercato di

¹³ La sent. 192, peraltro, nell’interpretazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. – enucleando un principio che può essere considerato di carattere generale – ha ritenuto sostanziale il ruolo del Parlamento per i raccordi aventi ad oggetto il testo legislativo anche qualora l’accordo o l’intesa si pongano a monte del procedimento legislativo vero e proprio (v. punto 11 del *Cons. in diritto*).

¹⁴ Per le ragioni evidenziate *supra* (nt. 11).

¹⁵ Sul quale v. F. PALERMO, J. WOELK, *Il “Bundesrat” tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale*, in *Regioni*, n. 6, 1999, p. 1097 ss.

¹⁶ Sul punto v. già A. FERRARA, *Sulla necessità di controbilanciare un’eventuale revisione costituzionale della forma di governo statale con quella della forma di stato regionale*, nel *Paper di federalismi.it*, del 7 giugno 2023, pp. 3-4.

¹⁷ Laddove la Corte parla qui di modello *duale*, contrapposto a quello *cooperativo*, intende mettere in evidenza che la nostra forma di stato regionale è da intendersi caratterizzata dalla *integrazione* delle competenze dello Stato e delle Regioni. Di modello “duale”, però, può parlarsi anche, in diversa accezione, per significare che nel nostro sistema di decentramento territoriale esistono due categorie distinte di regioni: quelle ordinarie e quelle dotate di un’autonomia speciale derogatoria rispetto a quella prevista dalla Costituzione per le regioni “di diritto comune”. Con riferimento a questa diversa accezione della *dualità* – sulla quale v. F. PASTORE, *La crisi del modello duale di regionalismo in Italia*, in *federalismi.it*, n. spec. 7, 2018 – la Corte cost. è stata *tranchant*: “*sussistono ragioni di carattere logico-sistematico che conducono ad escludere che l’articolo 116.III co. della Costituzione possa essere applicabile alle regioni speciali*”. La “*procedura di specializzazione e rafforzamento dell’autonomia*” prevista per la generalità delle regioni ordinarie non può essere utilizzata per le regioni a differenziazione speciale (sent. 192, punto 6 del *Cons. in diritto*).

¹⁸ Sul quale in dottrina v. S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell’esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Aracne, Roma, 2008, *passim*, e G.M. SALERNO, *Leale collaborazione (tra stato e regioni)*, in *Enc. Dir., i tematici, V, Potere e costituzione*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 290 ss.

¹⁹ Per la qualificazione del criterio dell’adeguatezza come predicato del principio di sussidiarietà che contribuisce a definirne ed esprimerne il contenuto v. già, in dottrina, E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 311-312.

²⁰ Cfr. M. PICCHI, *L’autonomia amministrativa delle regioni*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 18 ss.

trattare, con le regioni, possibili spazi di mediazione nella definizione dei vincoli cui esse si dovranno attenere²¹. In tal modo esse sono chiamate a operare come meri “enti di amministrazione indiretta dello Stato” (enti amministrativi, dunque, e non enti di governo)²², con limitati ma non disprezzabili poteri di organizzare le funzioni sul territorio regionale²³. Su questo stato di fatto interviene la riforma del Titolo V della Costituzione, che da una parte non razionalizza il sistema cooperativo costruito essenzialmente per via giurisprudenziale dal giudice delle leggi, non prevedendo sedi di partecipazione regionale al procedimento legislativo dello Stato (solo auspicati per un futuro che non è mai fin qui venuto)²⁴, e dall'altra introduce tratti asimmetrici (la differenziazione amministrativa²⁵ e legislativa²⁶) e competitivi (la possibilità di avere, in alcune regioni, livelli di prestazione superiori a quelli essenziali, concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale)²⁷ nel regionalismo italiano. Il resto è noto: la Corte costituzionale ha liberamente reinterpretato l'elenco delle competenze alla luce del principio di sussidiarietà in senso ascensionale²⁸ nonostante “la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi”²⁹, l'art. 118 è stato utilizzato come mera copertura costituzionale dei

²¹ S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1971 84 ss. e, più di recente, ID., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni anche alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012*, in AA.VV., *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 99 ss.

²² T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA.VV. *Una riforma per le autonomie*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 45 ss., ora in *Opere*, III, Giuffrè, Milano, 2000, p. 916.

²³ Così come previsto dapprima dall'art. 3 della legge n. 142/1990 e, poi, dagli articoli 4 e 5 del d.lgs. n. 267/2000 in regolazione del sistema regionale delle autonomie locali e della programmazione degli interventi. Sul tema v. F. MERLONI, *Il ruolo della regione nella costruzione di una nuova amministrazione territoriale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Giuffrè, Milano, 2012, p. 393 ss.

²⁴ L'art. 11 della legge cost. 3/2001 dispone che, fino all'eventuale istituzione di una Camera delle regioni, “i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. / Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti”. A commento di questa disposizione v. S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in forum telematico di *Quaderni cost.*, 2001.

²⁵ Art. 118.1 Cost.

²⁶ Art. 116.3 Cost.

²⁷ L'art. 117.2, lett. m, Cost. individua, infatti, i richiamati livelli di prestazione come “essenziali” e non come “uniformi”. La Corte cost., peraltro, con la sent. 192 (v. punto 14 del *Cons. in diritto*) ha chiarito (anche richiamando la sua precedente sent. n. 169/2017) che è spetta alla discrezionalità politica del legislatore la concreta individuazione degli standard nazionali da tutelare, in ragione del bilanciamento da operare sulle risorse disponibili. Spetta al giudice delle leggi, tuttavia, garantire che sia comunque assicurato il “nucleo minimo del diritto” che, in quanto tale, “è un limite derivante dalla Costituzione (...) a prescindere da considerazioni di ordine finanziario”, giacché – come già manifestato dalla Corte in precedenti occasioni – è “la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione” (sent. 275/2016).

²⁸ A partire dalle sentenze 303 del 2003 e 14 del 2004, sulle quali v. le riflessioni di AA.VV., *ricordando di Carlo Mezzanotte*, in *Regioni*, n. 4-5, 2008, p. 771-896.

²⁹ Corte cost., sent. 6 del 2004.

trasferimenti già fatti sulla base della Legge Bassanini (59/1997)³⁰ ma senza toccare, ancora una volta, l'amministrazione periferica dello Stato nelle materie di competenza concorrente³¹ e il c.d. federalismo fiscale non è stato ancora realizzato³² e continuano, dunque, a mancare il finanziamento delle funzioni sulla base dei fabbisogni standard per le materie LEP³³, il fondo perequativo senza vincoli di destinazione per le altre materie³⁴ e anche gli interventi speciali volti alla perequazione infrastrutturale per le regioni del Mezzogiorno sono stati via via ridimensionati e spostati in avanti³⁵.

3.3. Il regionalismo competitivo non è un modello a sé stante

Secondo la Corte costituzionale, qualsiasi sistema regionale ha in sé degli elementi di competizione tra le regioni che possono seguire politiche differenti nella ricerca dei migliori risultati. Questa concorrenza per essere sana, tuttavia, “non potrà spingersi fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.)”

³⁰ V. per tutti F. S. MARINI, *Il “trasferimento” delle materie “già delegate”: “miracoli” (incostituzionali) del d.P.R. n. 112 del 1998*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2001, p. 1288.

³¹ Come ben notato da S. MANGIAMELI (*Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013, p. 36) è la mancata riforma dell'amministrazione statale, per il peso decisivo della burocrazia statale, che ha determinato il fallimento del primo e del secondo regionalismo in Italia.

³² Come nota G. LEONE (*Per un regionalismo competitivo e solidale*, in *Ist. federalismo*, n. 3/4, 2009, p. 554), la legge delega n. 42 del 2009 ha cercato di “tradurre in concreta realtà ordinamentale le esigenze proprie di un sistema fiscale competitivo ma nel contempo solidale, che ha di mira sia la responsabilizzazione di ciascun livello di spesa che l'armonioso ed equilibrato sviluppo economico-infrastrutturale di ciascuna realtà geografica italiana”. Dato però che l'attuazione del federalismo fiscale avrebbe finito, comunque, per spostare complessivamente più risorse (rispetto al passato) a favore delle regioni con minore capacità fiscale, le regioni “ricche”, per evitarne gli effetti, hanno cercato di utilizzare la richiesta di autonomia differenziata ex art. 116.3 Cost. per trattenere la maggior parte delle risorse prodotte sul rispettivo territorio (cfr. in tal senso A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, in *Europa*, in *Ist. federalismo*, n. 1, 2021, p. 63).

³³ Si può soltanto segnalare che il prof. Sabino Cassese, presidente del comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie (DARA), ha consegnato la sua relazione conclusiva nel dicembre del 2024.

³⁴ La Corte cost. nella sent. 192 - rilevato che il modello di finanza regionale delineato dalla Costituzione è ancora ineffettivo - ha ritenuto “improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011”, in quanto per dare concretamente avvio al regionalismo differenziato non si può fare a meno di realizzare “quel modello di federalismo fiscale cooperativo (sent. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione” (punto 23.3 del Cons. in diritto).

³⁵ L'art. 22 della legge 42/2009 - nella sua originaria formulazione finalizzata ad assicurare il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale e a garantire analoghi livelli di infrastrutturazione e dei servizi a essi connessi - è stato abrogato dall'art. 11, comma 1, del D.L. 7 maggio 2024, n. 60, convertito con modificazioni dalla legge 4 luglio 2024, n. 95. Le parti residue della medesima disposizione, o successivamente aggiunte, sostituite e modificate, prevedono ancora, comunque, un fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno volto a finanziare la riduzione del deficit infrastrutturale nell'ambito degli obiettivi di cui all'art. 119.5 Cost. Alle risorse straordinarie nazionali vanno aggiunte, inoltre, quelle derivanti a diverso titolo dai finanziamenti dell'Unione europea per la riduzione dei divari territoriali.

e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale – che sono tratti caratterizzanti la forma dello Stato –, il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia³⁶. La Corte sembrerebbe aver bloccato, pertanto, il tentativo di far decollare un regionalismo asimmetrico e competitivo senza garantire la solidarietà e la coesione territoriale, rinviando la perequazione in tempi indefiniti, fumosi e vaghi³⁷ o rendendola solo eventuale o, persino, del tutto assente (in riferimento alle materie non LEP³⁸, che potrebbero essere trasferite anche in mancanza del fondo perequativo previsto dall'art. 119.3 Cost.³⁹). Una corretta interpretazione del Titolo V potrà consentire, dunque, di introdurre elementi di competizione in un sistema di base cooperativo (ancorché attualmente ancora debole) e solidale. Obiettivo del modello competitivo – così come messo appunto nel sistema federale tedesco dopo la riunificazione (che aveva visto enormemente allargate le differenze tra i Länder dell'Ovest e quelli dell'Est) – è l'aumento del benessere di tutti attraverso la creazione di incentivi all'efficienza e alla responsabilizzazione per tutti i livelli territoriali di governo attraverso la perequazione per le sole situazioni di svantaggio non attribuibili al proprio comportamento⁴⁰. Le differenze regionali, pertanto, non possono essere totalmente livellate ma soltanto ridotte nella misura necessaria a garantire il finanziamento integrale del “fabbisogno standard” per livelli “essenziali” delle prestazioni sull'intero territorio nazionale (al netto, dunque, delle inefficienze di spesa) o, per le funzioni amministrative che non danno luogo a prestazioni (funzioni non LEP), compensando non integralmente ma comunque *adeguatamente* le differenze di gettito a sfavore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante⁴¹, attingendo – per esse – a un fondo perequativo senza vincoli di destinazione⁴². Nella misura in cui la legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, così come dovrà essere riscritta dal Parlamento in conseguenza della sentenza 192, non creasse,

³⁶ V. ancora la sent. n. 192, punto 4 del *Cons. in dir.*

³⁷ La sent. 192, infatti, ha escluso che la subordinazione del conferimento delle forme particolari di autonomia alla mera determinazione dei LEP possa aver determinato l'illegittimità costituzionale della legge n. 86 del 2024. Tale determinazione fa sorgere, infatti, il diritto delle regioni di ricevere le risorse necessarie ad assicurare i LEP sull'intero territorio nazionale, grazie ai finanziamenti previsti dal comma IV e dai commi III, V e VI, della Costituzione, restando ferma – comunque – “la possibilità di contestare le future leggi di differenziazione e i futuri atti determinativi dei LEP e del loro finanziamento, in relazione al principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.” (punto 16 del *Cons. in dir.*).

³⁸ Secondo la sent. 192, infatti, con riferimento a queste materie, – che sono tali solo in quanto non incidono in alcun modo su diritti civili o sociali (v. punto 15.2 del *Cons. in diritto*) – occorre comunque garantire che il trasferimento delle funzioni non aumenti la spesa pubblica ma la riduca o la mantenga inalterata, grazie a una gestione più efficiente delle stesse rispetto a quella assicurata dallo Stato (v. punto 22.1 del *Cons. in diritto*). Tale trasferimento a costo zero, tuttavia, non prescrive affatto che “nelle materie no-LEP, le intese adottino il criterio della spesa storica ai fini del finanziamento delle funzioni da trasferire”, favorendo in tal modo le regioni nelle quali tale spesa è più alta (a prescindere da criteri di efficienza o di equità). Dunque, anche in queste materie “si dovrà applicare il criterio basato sulla gestione efficiente” (v. punto 27 del *Cons. in diritto*).

³⁹ V. però quanto già osservato *supra* a nt. 34.

⁴⁰ Per la definizione del federalismo competitivo come sistema avente a obiettivo “l'aumento del benessere per tutti attraverso la creazione di incentivi all'efficienza su tutti i livelli e attraverso la perequazione per situazioni di svantaggio non attribuibili al proprio comportamento” v. STAMM – MERKL, *Kompetitiver Föderalismus*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1998, p. 467 (nella traduzione cit. da J. WOELK, *Segnali di crisi nel federalismo tedesco: verso un modello più competitivo?*, in *Regioni*, 1999, p. 236).

⁴¹ V. art. 8 della legge n. 42 del 2009.

⁴² V. quanto già osservato *supra* a nt. 34.

effettivamente, incentivi all'efficienza (in quanto le maggiori risorse acquisite possano essere disallineate dalle effettive esigenze di finanziamento delle nuove funzioni) o non garantissero l'effettività della perequazione territoriale (in quanto negata, sottostimata o rinviata alle *calende greche*), finirebbe pertanto per creare un sistema *non-più-cooperativo* ma *duale* per le regioni "specializzate" e *coercitivo*⁴³ per le altre regioni e comunque *conflittuale*⁴⁴ tra le une e le altre. Perché un sistema competitivo, correttamente inteso, possa funzionare efficacemente, è necessario invece che si crei un clima di fiducia reciproca tra le parti intorno a un sistema di regole condiviso, che impedisca comportamenti opportunistici (degli uni a danno degli altri) e che appaia tutelato da adeguate garanzie di imparzialità⁴⁵. La competizione delle istituzioni territoriali, infatti, a ben vedere, è come la concorrenza per le imprese, questa – come quella – non può funzionare in assenza di norme che definiscano le regole del gioco e mettano al riparo la libera concorrenza da pratiche scorrette o dall'abuso di posizione dominante di alcune imprese a danno delle altre. Fuor di metafora, le regioni più ricche non possono chiamarsi fuori dal rispetto di giuste regole per la competizione e sfruttare la posizione di vantaggio già acquisita (in termini di infrastrutture e di spesa storica) in violazione dei principi costituzionali di *solidarietà* e *unità giuridica della Repubblica*.

3.4. Rafforzare la democrazia attraverso l'autogoverno delle comunità territoriali

La scelta costituzionale a favore del regionalismo si giustifica con la finalità di rafforzare la democrazia mediante l'autogoverno delle comunità territoriali, nella misura in cui esso massimizza la partecipazione e il controllo diffuso, realizzando così una forma di separazione verticale dei poteri. Si tratta di una prospettiva che, per la sua ampiezza teorica e le implicazioni sistemiche che comporta, meriterebbe un'esposizione più articolata in una sede autonoma. In questa sede ci si limiterà a richiamarne alcuni aspetti strutturali, con particolare riferimento al ruolo di contrappeso svolto dalla separazione verticale dei poteri. Con i sistemi federali o regionali si realizza, infatti, una nuova e più moderna configurazione della divisione del potere in funzione di bilanciamento⁴⁶. Il modello classico della tripartizione dei poteri fu originariamente concepito, nel corso del XVIII secolo, all'interno dei sistemi monarchici costituzionali, nei quali due camere (una aristocratica e una popolare) esercitavano un controllo sull'esecutivo monarchico. Con l'avvento della democrazia moderna e il consolidarsi del sistema parlamentare di governo, il partito – o la coalizione di partiti – che detiene la maggioranza parlamentare esercita anche il controllo sull'amministrazione, attenuando così la distinzione tra potere esecutivo e potere legislativo e generando il rischio di una concentrazione di potere

⁴³ S. MANGIAMELI (*Crisi economica cit.*, p. 32) definisce così quella "gerarchizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni" che consegue alla sensibile attenuazione del riparto delle materie basato sul canone della competenza in assenza di una concertazione leale in seno ai procedimenti legislativi.

⁴⁴ Secondo A. MORRONE (*Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in *Nuove autonomie*, n. spec. 1, 2024, p. 222) affinché l'art. 116.3 Cost. sia compatibile con la Costituzione occorre portare a compimento un *regionalismo solidale* e non un *regionalismo conflittuale*.

⁴⁵ Cfr. V. VISCO COMANDINI, *Federalismo competitivo e sistema dei rapporti tra livelli di governo*, in *Nomos*, n. 1, 1996, p. 85.

⁴⁶ L. LEVI, *Federalismo*, Enc. Scienze sociali, IV, Treccani, Roma, 1994, p. 36.

che, in presenza di maggioranze forti e coese, può esporre al pericolo della c.d. dittatura della maggioranza. Nei sistemi federali o regionali di governo, al contrario, la medesima maggioranza non è normalmente in grado di controllare simultaneamente il governo nazionale e quelli degli Stati membri o delle Regioni. Si determina così un nuovo equilibrio istituzionale, in cui il potere legislativo, prevalentemente concentrato a livello federale o statale unitario, si bilancia con un potere esecutivo distribuito territorialmente, esercitato da amministrazioni autonome secondo il principio di sussidiarietà.

Tutte le funzioni localizzate sul territorio e non riconducibili a materie di competenza esclusiva dello Stato federale o regionale, infatti, possono essere svolte in autonomia dai governi locali: si configura così – secondo le soluzioni che possono essere ritenute migliori – il modello del c.d. federalismo di esecuzione.

4. Della necessità di dare una piena ed equilibrata attuazione al Titolo V della seconda parte della Costituzione

Una risposta politica “*costituzionalmente orientata*” alla legittima e comprensibile richiesta di maggiore autonomia proveniente da alcuni territori⁴⁷ non può essere, allora, l’affermazione di una volontà di perdurare inattuazione della Costituzione⁴⁸ o la negazione del decentramento istituzionale come principio costituzionale fondamentale (art. 5 Cost.)⁴⁹ e come antidoto a un’eccessiva concentrazione del potere nelle mani dello Stato centrale (che è la ragione stessa per la quale si è voluta la regionalizzazione nella Costituzione del 1948)⁵⁰, occorre pertanto – qualora il modello o l’entità della differenziazione che si intende realizzare non piaccia per il timore che sia a rischio la garanzia effettiva dei diritti costituzionali – una controproposta che punti, in positivo e in maniera costruttiva⁵¹, sulla necessità di dare una ragionevole ed

⁴⁷ Cfr., sul punto, quanto condivisibilmente affermato da L. CASTELLI, *Il modello regionale italiano e la prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Ist. federalismo*, n. 3, 2023, secondo il quale “*la spinta all’ulteriore differenziazione dell’autonomia delle Regioni ordinarie non è che la reazione, da un lato, alla torsione centralistica impressa allo Stato regionale dalla legislazione sulla crisi economico-finanziaria, prima, e dalla pandemia, poi; dall’altro, alla crescente insoddisfazione per l’inadeguatezza di un disegno costituzionale che si è rivelato carico di lacune e imperfezioni e che, rimanendo in larga misura inattuato, è stato tradito nei suoi punti qualificanti*” (p. 483).

⁴⁸ Una *conventio ad non attuandum* può sussistere, infatti, solo con l’accordo della maggioranza che condivide la volontà ostruzionistica all’attuazione costituzionale. Com’è noto la formula “*ostruzionismo a rovescio*” della maggioranza è stata coniata da P. CALAMANDREI (*Ostruzionismo di maggioranza*, in *Il Ponte*, n. 2, 1953, p. 129 ss.). Sulla fortunata definizione di C. v. più in dettaglio E. BINDI, *Il contributo di Calamandrei alla delineazione della forma di governo nella Costituzione (1943-1948)*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2020, pp. 3293-3296.

⁴⁹ Sul quale v., per tutti, S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Carocci, Roma, 2017, *passim*.

⁵⁰ Sul punto, riporto qui la formula sintetica espressa da A. D’ATENA (*Dove vanno le regioni?* in *Rivista AIC*, n. 4, 2022, p. 201) secondo la quale “*il nostro regionalismo – al pari dell’assetto federale affermatosi in Germania – costituisce un elemento essenziale dell’equilibrio istituzionale complessivo: offrendo una sponda imprescindibile alla separazione verticale dei poteri*”.

⁵¹ Cfr. sul punto L. D’ANDREA (*Brevi notazioni critiche sull’autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2025, p. 61) secondo il quale “*invocando l’indifferenziata tutela dei diritti inviolabili di tutti i cittadini sull’intero territorio nazionale come irrinunciabile manifestazione del valore dell’unità dell’ordinamento, le critiche all’autonomia differenziata potrebbero spingere in direzione di un rinnovato centralismo statualistico, al quale soltanto potrebbe essere affidata la garanzia dell’unità dell’ordinamento. Invece il principio di autonomia territoriale, solennemente sancito dall’icastica formulazione recata dall’art. 5*

equilibrata attuazione all'intero Titolo V della Costituzione (e non solo al terzo comma dell'art. 116)⁵².

Come già accennato in precedenza, la soluzione più moderata sarebbe quella di rafforzare il ruolo amministrativo delle regioni (come soggetti responsabili dell'esecuzione delle politiche pubbliche), piuttosto che quello legislativo, così come la richiesta di differenziazione ex art. 116.3 Cost. lascerebbe intendere⁵³. La legge 86/2024, d'altronde, riconosce espressamente la possibilità che in attuazione dell'art. 116.3 Cost. possano essere trasferite alle regioni anche, o persino esclusivamente, funzioni amministrative⁵⁴. Pertanto, si potrebbe utilizzare il processo attuativo della c.d. autonomia differenziata come strumento surrogatorio del mancato conferimento delle funzioni amministrative ex art. 118.1 Cost⁵⁵. Il vantaggio di questo strumento alternativo di attuazione costituzionale del Titolo V consisterebbe nel fatto che si tratterebbe di un trasferimento di funzioni amministrative *differenziato o asimmetrico*, in riferimento alle sole regioni che ne facciano richiesta e che abbiano i requisiti ritenuti necessari per ottenerlo (così come si verificherà in sede preliminare all'avvio della trattativa), e *rafforzato* dalla relativa stabilità delle funzioni acquisite sulla base di una fonte legislativa speciale non derogabile dalle successive leggi ordinarie dello Stato e dalla natura non vincolata del finanziamento delle stesse (sulla rigorosa base dei fabbisogni di spesa effettivi), nonché dalla possibilità di poter ricevere, per le funzioni medesime, anche la delega di una potestà regolamentare (art. 117.6 Cost.) o persino legislativa attuativa⁵⁶ o parzialmente derogatoria

Cost. appartiene all'indisponibile nucleo duro dell'identità del sistema, come costituzionalmente configurata nei principi fondamentali (e tale è anche formalmente appunto l'art. 5)".

⁵² Per una lettura delle richieste regionali di un'ampia autonomia differenziata come progetto di rilancio del regionalismo italiano – incanalabile verso l'obiettivo di ripensare il ruolo dello Stato attraverso la riqualificazione del suo ruolo legislativo nazionale e il ridimensionamento delle sue funzioni amministrative localizzabili sul territorio – v. già A. FERRARA, *I criteri e le materie dell'asimmetria*, in *Differenziazione... cit.*, p. 166 ss.

⁵³ Per la tesi di una vocazione intrinsecamente amministrativa dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. v. però G.C. RICCIARDI, *La dimensione amministrativa del regionalismo asimmetrico. Considerazioni di teoria generale*, in *federalismi.it*, n. 25, 2020, p. 203 ss.

⁵⁴ V. l'art. 1, commi 1 e 2, e gli artt. art. 4 e 6 della legge n. 86 del 2024, nonché la sent. 192 (al punto 4.1 del *Cons. in dir.*), secondo la quale: poiché l'art. 116, terzo comma, Cost., *“prevede l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa della devoluzione, quest'ultima potrà riguardare solamente funzioni amministrative o legislative, oppure tanto le funzioni legislative che quelle amministrative concernenti il medesimo oggetto”*.

⁵⁵ Per l'osservazione secondo la quale “il processo attuativo dell'art. 116, comma 3, Cost. sta assumendo caratteri surrogatori rispetto all'inerzia nel conferimento delle funzioni amministrative richiesto dall'art. 118, primo comma, Cost.” v. E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione... cit.*, p. 202. Similmente v. inoltre S. MANGIAMELLI, *La riforma costituzionale e il problema non risolto della differenziazione regionale*, in S. MANGIAMELLI, A. FILIPPETTI, F. TUZI E C. CIPOLLONI (a cura di), *Prima che il Nord assomigli al Sud*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2020, p. 93, secondo il quale l'art. 116, terzo comma, finisce col supplire alle deficienze applicative dell'art. 118, commi primo e secondo, della Costituzione.

⁵⁶ Secondo la prassi applicativa dell'articolo 117, secondo, terzo e sesto comma, della Costituzione, sulla quale per un interessante caso di specie v. ad es. A. FERRARA, *Può il legislatore statale stabilire una riserva di legge regionale?* in *Giur. Cost.*, n. 6, 2022, p. 2863 ss. (in nota a Corte cost., sent. 20 dicembre 2022, n. 259).

(secondo il modello tedesco⁵⁷) della legislazione statale⁵⁸. Una tale soluzione innescherebbe, ovviamente, una dinamica di tipo spagnolo e dunque, via via, la progressiva richiesta delle medesime condizioni particolari di autonomia anche da parte delle altre regioni. Questa dinamica, tuttavia, potrebbe essere utilmente impiegata come incentivo alla realizzazione dell'equilibrio di bilancio (come condizione necessaria all'avvio del procedimento di differenziazione)⁵⁹ e dunque all'efficienza amministrativa e alla responsabilizzazione politica delle regioni che intenderanno chiedere le medesime condizioni di maggiore autonomia già ottenute dalle regioni che avranno utilmente avviato il percorso⁶⁰. Puntare verso un'evoluzione del regionalismo italiano nella direzione di un *federalismo d'esecuzione*⁶¹ da avviarsi in via asimmetrica, potrebbe consentire di individuare un modello sostenibile e coerente di regionalismo, volto: 1) a introdurre elementi di competizione in un sistema cooperativo e solidale, con l'obiettivo di creare incentivi all'efficienza e alla responsabilizzazione di tutte le regioni secondo il modello della Germania post-riunificazione (allorquando il differenziale tra i Länder dell'Ovest e dell'Est si presentava molto alto⁶²); 2) a superare le incertezze relative all'attuale inadeguatezza di alcune regioni nello svolgimento di ulteriori compiti⁶³ e, infine, 3) a realizzare finalmente quella riforma dello Stato – in particolare a livello periferico⁶⁴ – che, pur a seguito della istituzione delle regioni, è sempre stata rinviata per la volontà dei ministeri

⁵⁷ Sul quale v. E. DI SALVATORE, *La potestà legislativa derogatoria dei Länder tedeschi*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2-3, 2012, p. 1 ss.

⁵⁸ Sul punto v. già A. FERRARA, *L'autonomia differenziata alla prova dell'attuazione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2023, pp. 79-80.

⁵⁹ Così come suggerito dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) nell'audizione presso la prima commissione del Senato della Repubblica, il 6 giugno 2023, p. 3, nel corso del procedimento di esame del disegno di legge c.d. Calderoli.

⁶⁰ Secondo la sent. 192, infatti, “il principio di sussidiarietà richiede che la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali realizzi la soluzione più efficiente” (punto 4.2.1. del Cons. in dir.) e il parametro dell'efficienza – a sua volta – richiama l'obbligo per le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (art. 97, primo comma, Cost.), il principio dell'equilibrio di bilancio, riguardante sia lo Stato (art. 81, primo comma, Cost.) sia le regioni e le autonomie locali (art. 119, primo comma, Cost.), e i limiti posti al ricorso all'indebitamento (artt. 81, secondo comma, e 119, settimo comma, Cost.).

⁶¹ Principio cardine del sistema federale tedesco (e non solo), in base al quale spetta ai Länder dare esecuzione alle leggi federali (art. 83 GG). Ispirandosi a questo modello, il legislatore statale (al di fuori delle sue competenze esclusive) opererebbe in via comunque principale e prevalente, mentre – nelle stesse materie – le regioni agirebbero come i soggetti attuatori delle politiche pubbliche, da svolgersi in coordinamento con l'amministrazione statale (grazie a meccanismi di raccordo istituzionale di livello amministrativo) e sotto la sua vigilanza (anche al fine dell'esercizio, se necessario, dei necessari poteri sostitutivi).

⁶² Come da noi quello tra regioni del Nord e del Sud. Su questo differenziale v. BANCA D'ITALIA, *Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico*, Seminari e convegni, n. 25, 2022.

⁶³ Secondo la sent. 192, infatti, “il principio di sussidiarietà opera attraverso un giudizio di adeguatezza” (punto 4.1, e v. inoltre punto 4.2, del Cons. in dir.).

⁶⁴ Con il trasferimento di determinate funzioni amministrative statali già localizzate a livello periferico, infatti, è certamente assai più facile assicurare l'invarianza finanziaria della spesa per l'esercizio delle medesime funzioni da parte delle regioni (così come richiesto dall'art. 9 della legge n. 86 del 2024), senza rinunciare a economie di scala di livello nazionale unitario. Come evidenziato dalla Corte cost. “è infatti verosimile che lo Stato mantenga un proprio apparato nel settore oggetto di conferimento e che sostenga costi per il monitoraggio delle funzioni trasferite e, eventualmente, per l'esercizio del potere sostitutivo” (sent. 192, punto 22.1 del Cons. in dir.).



interessati di mantenere i propri uffici decentrati anche nelle materie concorrenti e la diffusione dei propri poteri amministrativi anche sul territorio⁶⁵, ma questa situazione, in base al principio di *sussidiarietà*, così come ora più rigorosamente riletto dalla sent. n. 192,⁶⁶ non sembrerebbe oggi ulteriormente procrastinabile.

⁶⁵ Qualora questo processo di trasformazione del decentramento burocratico statale, regolato dal principio di gerarchia, in un decentramento istituzionale autonomistico, regolato dal principio di *sussidiarietà*, comprendesse anche la materia dell'istruzione, si sposterebbero risorse veramente significative in capo alle regioni interessate. Rispetto a una simile evoluzione, sono state sollevate talune preoccupazioni in merito a soluzioni eccessivamente spinte (sulle quali v. ad es. T. CERRUTI, *Differenziazione e istruzione è necessario l'art. 116 co. 3. Cost.?*, in M. COSULICH, a cura di, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, ES, Napoli, 2021, p. 457 ss.). Com'è stato ben osservato, tuttavia, "le risorse umane in questa materia avrebbero dovuto già essere trasferite in forza della voce dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118, commi primo e secondo, Cost." (S. MANGIAMELI, *La Riforma costituzionale cit.*, p. 162).

⁶⁶ Secondo la Corte costituzionale, infatti, il principio di *sussidiarietà*, che regola la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali di governo al fine di realizzare la soluzione più efficiente, non può essere ricondotto ad una mera logica di potere (*ex parte principis*) ma a criteri oggettivi di adeguatezza nell'attribuzione delle funzioni a un determinato livello territoriale di governo (considerata *ex parte populi*). È evidente che, in tal modo, detto principio non è più quello enucleato dalla sent. 303 del 2003 ma richiede anche allo Stato per la c.d. *chiamata in sussidiarietà* – e non solo alle regioni che richiedano una differenziazione – che ogni deroga all'ordinaria ripartizione delle funzioni, secondo il modello astratto di attribuzione, risulti "giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione (...) in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta" e sulla base di "un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico" (v. punto 4.3 Cons. in dir.).