

EDUARDO GIANFRANCESCO*

L'art. 116, terzo comma, Cost. nel sistema costituzionale. Profili procedurali della sua attuazione**

ABSTRACT (EN): The essay analyzes some problems about implementation of art. 116, third paragraph, of the Italian Constitution, which refers to the legislative autonomy first of all. The essay focuses on some procedural questions of the implementation process of the above mentioned constitutional provision taking into account judgment n. 192 of 2024 of Italian Constitutional Court. The analysis is developed with awareness that procedural questions are linked to substantial problems of relationship between State and Regions not yet solved.

ABSTRACT (IT): Il saggio prende in considerazione alcuni profili del processo attuativo dell'art. 116, terzo comma, Cost., inteso come disposizione che si rivolge principalmente all'autonomia legislativa delle Regioni. Il saggio si sofferma su taluni aspetti procedurali dell'attuazione della disposizione costituzionale alla luce della sent. n. 192 del 2024 della Corte costituzionale. L'analisi è condotta nella consapevolezza che i profili procedurali sono connessi a nodi sostanziali ancora irrisolti dei rapporti costituzionali tra Stato e Regioni.

SOMMARIO: 1. Il “*proprium*” dell'autonomia differenziata tra legislazione ed amministrazione. – 2. L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. dopo la sent. n. 192 del 2024 della Corte costituzionale. – 3. La dimensione procedurale dell'attuazione dell'autonomia differenziata. – 3.1. Il contraddittorio nel giudizio costituzionale sull'autonomia differenziata. – 3.2. L'iniziativa legislativa nell'approvazione delle leggi di differenziazione. – 3.3. Il potere di intervento sostanziale delle Camere nel procedimento di approvazione delle leggi di differenziazione. – 4. Conclusione.

1. Il “*proprium*” dell'autonomia differenziata tra legislazione ed amministrazione

Va a merito dell'Autore al quale questo scritto è dedicato avere costantemente sottolineato, nel corso degli anni, come la dimensione propria e caratterizzante di quella che è ormai nota come l'autonomia differenziata prevista nell'art. 116, terzo comma, Cost. sia l'autonomia normativa e più propriamente legislativa delle Regioni¹. Ritenere che essa si riferisca

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

** Articolo sottoposto a referaggio. Esso riprende e rielabora gli interventi svolti dall'autore in occasione dei convegni *L'autonomia regionale differenziata dopo la legge n. 86 del 2024* (Università di Verona, Dipartimento di Scienze Giuridiche, 19 settembre 2024) e *Il regionalismo differenziato secondo la Corte costituzionale* (Roma, Issirfa, 10 gennaio 2025). Esso è aggiornato alla data del 15 settembre 2025. Il saggio è destinato agli Scritti in onore di Stelio Mangiameli.

¹ Cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, p. 661, ora in ID., *Il regionalismo italiano. Tra limiti della politica e prospettiva di ripresa. Riflessioni dopo la crisi*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 73 ss. (ed in particolare p. 80); ID. *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2023, p. 5 ss. evidenziando un sovvertimento del paradigma costituzionale del

essenzialmente alla dimensione amministrativa di tali enti rappresenterebbe una lettura riduttiva di tale istituto, non coerente con la collocazione di esso all'interno dell'art. 116 Cost. che travalica ampiamente la dimensione amministrativa delle autonomie regionali. Tale lettura "minimalista" finirebbe inoltre con lo sminuire la portata generale e sistematicamente autosufficiente del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost., le cui potenzialità sono, peraltro, ancora in attesa di realizzazione dal punto di vista del rafforzamento delle potestà amministrative di Regioni ed Enti locali².

Certo è – e l'Autore sopra richiamato questo aspetto lo aveva prontamente sottolineato³ – che le due dimensioni, quella legislativa e quella amministrativa delle potestà regionali, non sono rigidamente separate tra loro e non comunicanti. Ciò per la fondamentale considerazione che l'attribuzione di più ampia potestà legislativa alle Regioni attraverso la via dell'autonomia differenziata riguarda pur sempre competenze di organizzazione e svolgimento delle funzioni amministrative di cura dei consociati, anche se a recuperare la rilevanza costituzionale del tema e la sua necessaria connessione con opzioni legislative va sottolineata l'incidenza rilevante di tali funzioni amministrative su molteplici diritti fondamentali dei consociati stessi.

A ciò si aggiunge la circostanza per cui le modalità di implementazione dell'attuazione dell'autonomia differenziata, per come delineate nella "capitale"⁴ sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, vedono una valorizzazione dell'esigenza di adeguata giustificazione della scelta di attribuzione differenziata di una determinata competenza tale da porsi come onere di

"regionalismo asimmetrico" (p. 6). Nella medesima direzione di valorizzazione del riferimento della norma costituzionale alle potestà legislative regionali per una possibile loro rivitalizzazione cfr. G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge "Calderoli" per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2023, p. 53; ID., *Il principio negoziale nel riparto di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Nuove Autonomie. Rivista quadrimestrale di diritto pubblico*, n. speciale 1, 2024, p. 125; Cfr. anche sul punto A. IACOVIELLO, *Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2023, p. 141. P. SANTINELLO, *Le «colonne d'Ercole» dell'autonomia differenziata. La Corte costituzionale interpreta l'art. 116, comma 3, Cost. in modo conforme ai principi supremi*, in *Le Regioni*, 2025, p. 26.

² Sulla necessaria previa esplorazione delle potenzialità insite nell'art. 118 Cost. prima di rivolgersi alle possibilità aperte dall'art. 116, terzo comma, cfr. S. STAIANO, *Sul regionalismo differenziato. Distorsioni concettuali, dinamiche partitiche, conseguenze della pandemia*, in AA.VV. (a cura di D. CODUTI), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 14. Il carattere potenzialmente surrogatorio dell'autonomia differenziata rispetto al mancato conferimento delle funzioni amministrative ex art. 118, primo comma, Cost. è preso in considerazione da A. FERRARA, *Tra favorevoli e contrari all'autonomia differenziata: è possibile trovare una comune convergenza per la realizzazione di un regionalismo d'esecuzione da avviarsi in via asimmetrica?*, in *Federalismi.it.*, 30 aprile 2025. L'interessante possibilità, attraverso le leggi di differenziazioni, di operare scelte innovative in tema di riparto delle funzioni amministrative tra Regione, Province e Comuni, rompendo il tradizionale monopolio statale in materia e purché ciò avvenga nel rispetto dei principi del primo comma dell'art. 118 Cost. era stata evidenziata da M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in AA.VV. (a cura di P. CARETTI), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 167.

³ S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale*, cit., 6 ricorda che "le funzioni amministrative seguono sempre quelle legislative e non le precedono".

⁴ Tra i primi a segnalare la capacità chiarificatrice della pronuncia, cfr. P. CARETTI, *La Corte costituzionale mette un pò d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, n. 18 del 2024.

adeguata motivazione dell'opzione in questione⁵; giustificazione della scelta e delle sue motivazioni idonee ad aprire prospettive nuove, per l'esperienza italiana, nel sindacato di legittimità costituzionale delle leggi che approvano le intese di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. con l'introduzione nel test di costituzionalità legislativa di criteri da trarre ed adattare anche dal giudizio amministrativo⁶.

2. L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. dopo la sent. n. 192 del 2024 della Corte costituzionale

Come si è accennato, la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale – in non semplice raccordo con la successiva sent. n. 50 del 2025 che ha precluso la celebrazione di un referendum abrogativo totale sulla legge n. 86 del 2024⁷ – rappresenta ben più che l'esito di una tra le molteplici impugnazioni in via principale di una legge statale destinata ad incidere e configurare competenze regionali. Lungi dal poter essere considerata una monade, per quanto interessante, essa si presenta come una sentenza di sistema essenziale per inserire nel quadro costituzionale l'istituto dell'autonomia differenziata⁸, non essendo preclusa, anzi, la possibilità di trarre da essa indicazioni più ampie sul regionalismo italiano e sulle ispirazioni che devono guidare tutti i suoi processi attuativi, ivi compresa la verifica di conformità a Costituzione di essi.

Si pensi, ad esempio, alle considerazioni sul necessario punto di equilibrio tra principio di unità ed indivisibilità della comunità politica nazionale⁹ e principio di autonomia nelle sue molteplici dimensioni legislativa e finanziaria e la convivenza tra ispirazione competitiva ed

⁵ Il punto è fatto oggetto di specifica analisi ed approfondimento da parte di A. D'ATENA, *L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024* e G.M. SALERNO, *Autonomia differenziata e "ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà": prime considerazioni*, entrambi in *Giur. Cost.*, 2024, rispettivamente p. 2312 ss e p. 2327 ss. L'importanza della motivazione della scelta di conferimento delle funzioni alla stregua dei criteri enunciati dalla Corte e le potenzialità innovative di tale metodologia sul sistema di attribuzione delle competenze sono evidenziate da L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale*, in *www.lecostituzionaliste.it*, Dicembre 2024, p. 3.

Sulle problematiche e le prospettive legate alla motivazione della legge, si rinvia allo studio di S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Cedamo, Padova, 2008 nonché ai contributi presenti in AA.VV. (a cura di A.G. ARABIA, *Motivare la legge? Le norme tra politica, amministrazione, giurisdizione*, Giuffrè, Milano, 2014.

⁶ Da intendere, evidentemente, come archetipo del sindacato sugli atti esercizio di un potere pubblico in cui si esprime discrezionalità delle scelte di cura degli interessi pubblici.

⁷ Per come interpretata, per così dire, autenticamente dalla sent. n. 192 del 2024, cosicché il rischio era che il referendum abrogativo totale dichiarato inammissibile con la sent. n. 10 del 2025 assumesse i caratteri di un referendum sulla sentenza n. 192. Cfr., sul punto, le riflessioni di A. MORRONE, *Il giudizio di ammissibilità sui referendum del 2025. Tendenze e prospettive di teoria costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2025, p. 93 ss. La capacità della sent. n. 192 di far riemergere tutti i nodi problematici dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. è sottolineata da R. BIN, *Regionalismo differenziato: i nodi sono venuti al pettine*, in *Le Regioni*, 2025, p. 3 ss.

⁸ Sulla negazione di tale carattere di monade, cfr. n. 4 del *Considerato in diritto* della sent. n. 192 ed ivi l'esigenza di collocare il regionalismo differenziato "nel quadro complessivo della forma di Stato italiana". Cfr. in proposito, C. PINELLI, *Perché la disciplina dell'autonomia differenziata non va intesa come "una monade isolata"*, in *Diario di Diritto Pubblico*, 23 dicembre 2024.

⁹ Per la sottolineatura di questo aspetto cfr. A. STERPA, *Le due "sentenze gemelle" sul regionalismo differenziato: legge Calderoli e referendum sotto la lente della nazione*, in *Federalismi.it*, 30 aprile 2025.

ispirazione solidaristica che ne consegue¹⁰. Si consideri, inoltre, la messa a fuoco del principio di sussidiarietà come criterio di collegamento tra le due ispirazioni appena ricordate¹¹, così come di taluni criteri volti a guidare la concreta attuazione di tale principio e la sua verificabilità¹².

Grande rilievo – e con questo ci si avvicina alla prospettiva “procedurale” di osservazione del processo attuativo dell’autonomia differenziata delineato dalla sent. n. 192 – non poteva non avere la dichiarazione di incostituzionalità della generica delega legislativa contenuta nell’art. 3 della legge n. 86 del 2024 per la definizione – necessariamente propedeutica alla concreta conclusione delle intese costitutive dell’autonomia differenziata ed all’approvazione delle leggi di recezione di queste – dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (Lep) per intere materie¹³, nonché per la possibilità di modifica della disciplina in materia ad opera di d.P.C.m¹⁴. In questi casi appare evidente il recupero del ruolo delle Camere e, quindi, del procedimento parlamentare chiamato a specificare principi e criteri direttivi maggiormente specifici perché riferiti a funzioni e non ad intere materie; compito suscettibile di essere svolto in maniera più efficace – si può osservare – qualora ad esso si adempia attraverso una pluralità di atti legislativi e non con unica legge di delegazione.

3. La dimensione procedurale dell’attuazione dell’autonomia differenziata

I nodi procedurali legati all’attuazione della previsione dell’art. 116, terzo comma, Cost. hanno posto non pochi dubbi interpretativi sin dal momento in cui la prospettiva di attuazione dell’autonomia differenziata si è fatta maggiormente concreta. Ciò che si cercherà di evidenziare nell’analisi di alcuni di essi è il collegamento di tali profili procedurali con questioni “sostanziali” irrisolte dell’autonomia differenziata, nei non pochi margini costituzionalmente indefiniti, ma anche del regionalismo italiano nel suo complesso.

È appena il caso di anticipare che su quasi tutte le questioni che verranno sinteticamente affrontate l’apporto della sentenza n. 192 del 2024 è illuminante e di apprezzabile orientamento della prassi attuativa. Resta ferma la circostanza per cui la pronuncia della Corte costituzionale non può colmare tutte le lacune dell’ordinamento concreto per cui la concreta soluzione dei casi dubbi resta affidata a necessari interventi ulteriori di altri soggetti istituzionali.

¹⁰ N. 4 del *Considerato in diritto*.

¹¹ N. 4.1 *Considerato in diritto*. Sulla valorizzazione del principio di sussidiarietà ad opera della sent. n. 192, cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nella sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2025, p. 29 ss. Per una valorizzazione dell’attitudine anche “discendente” e non solo “ascendente” del principio di sussidiarietà applicato all’esercizio della potestà legislativa cfr. la sent. n. 185 del 2024 della Corte costituzionale, di poco anteriore alla sentenza n. 192. Sul collegamento tra le due pronunce e sulla difficoltà di costruire criteri di orientamento e controllo di tale moto discendente, cfr. le puntuali osservazioni di A. GENTILINI, *La direzione “discendente” della sussidiarietà legislativa: una rivoluzione all’orizzonte per il regionalismo italiano?*, in *Giur. cost.*, 2024, p. 2162 ss.

¹² In particolare i criteri di efficacia ed efficienza, di equità e di responsabilità politica e partecipazione democratica evidenziati nel n. 4.2 del *Considerato in diritto* (e sue articolazioni interne) che meritano un adeguato approfondimento. Sull’esigenza di un’adeguata istruttoria che giustifichi l’attribuzione di una funzione pubblica ad un determinato livello territoriale sulla base dei criteri suddetti, cfr. n. 8.3 del *Considerato in diritto*.

¹³ N. 9 del *Considerato in diritto*.

¹⁴ N. 13.2. *Considerato in diritto*.

3.1. Il contraddittorio nel giudizio costituzionale sull'autonomia differenziata

Quello qui considerato è un profilo tipicamente processuale, riferendosi alla determinazione dei soggetti legittimati a partecipare ai giudizi di costituzionalità sull'autonomia differenziata. Ciononostante, come si cercherà di evidenziare, anche in questo caso traspare, al di là della condivisibile soluzione del caso concreto, un problema di ordine sostanziale.

Il contraddittorio dei giudizi costituzionali in via principale legati all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. si caratterizza, a seguito della sent. n. 192, per una molto ampia apertura a favore dei soggetti regionali. Ciò trova concretizzazione ed anzi anticipazione in primo luogo nell'ammissibilità degli interventi *ad opponendum* di talune Regioni interessate a difendere la legittimità delle opzioni legislative contenute nella legge n. 86/2024¹⁵ e successivamente – e con ancor maggior rilievo – nel riconoscimento della generale possibilità di impugnazione regionale in via principale della legge n. 86 del 2024 così come delle singole leggi attuative dell'art. art. 116, terzo comma, Cost. da parte di Regioni “terze” che non sono state, cioè, parti dell'intesa alla base della legge¹⁶.

Per quanto riguarda il fondamento costituzionale di tale ampia apertura del contraddittorio¹⁷ esso sembra chiaramente esplicitato nella idoneità della legge generale attuativa dell'art. 116, terzo comma, Cost. a possibili future applicazioni lesive in via diretta od indiretta delle competenze regionali. In questo senso viene valorizzata la natura di giudizio “successivo ed astratto” del giudizio in via principale, a prescindere dagli effetti che la legge abbia prodotto¹⁸, e pertanto la sua possibilità di utilizzazione ad opera delle Regioni che potrebbero venire danneggiate dalla messa in opera delle sue previsioni¹⁹, così come, simmetricamente va riconosciuta, come si è visto, la possibilità di interventi *ad opponendum* nei

¹⁵ Ordinanza dibattimentale letta all'udienza pubblica del 12 novembre 2024, richiamata al n. 2 del *Considerato in diritto* della sent. n. 192 ed allegata alla decisione.

¹⁶ Cfr., in particolare, i nn. 5.2 e 8.1 del *Considerato in diritto*. Tale allargamento della sfera dei legittimati all'impugnazione delle leggi di approvazione delle intese era stato considerato possibile prima della sent. n. 192 da G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato nella Repubblica delle autonomie, con particolare riguardo ai profili procedurali*, in AA.VV. (a cura di D. CODUTI), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., 58.

¹⁷ Sull'orientamento tradizionalmente restrittivo nei confronti di tali interventi che ha lungamente caratterizzato la giurisprudenza costituzionale, cfr. le considerazioni critiche di M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in AA.VV. (a cura di R. BALDUZZI – P. COSTANZO) *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, 248 ss. La restrittiva giurisprudenza costituzionale in argomento è ora ripercorsa, sino ad arrivare agli elementi di novità della sent. n. 192 del 2024, da C. CUCCURU, *L'intervento delle Regioni “terze” nel giudizio di legittimità costituzionale in via di azione*, in *Consulta Online*, n. 2, 2025, p. 719 ss.

¹⁸ È evidente l'interpretazione notevolmente estesa, o forse il sostanziale superamento, in questa ipotesi, dei confini della nozione di ridondanza (richiamata n. 5.1 del *Considerato in diritto*) se questa viene intesa come lesione attuale, anche se indiretta, delle attribuzioni costituzionalmente garantite. In questa prospettiva si legga anche l'affermazione dell'inesistenza di un onere di notificazione del ricorso a soggetti potenzialmente controinteressati, escludendo, sul punto, l'operatività degli istituti del processo amministrativo (n. 5.3 del *Considerato in diritto*).

¹⁹ N. 5.2 ed *ivi* rinvio a precedenti decisioni.

giudizi da parte di Regioni interessate al mantenimento in vigore della legge²⁰. Con riferimento alle “leggi speciali di differenziazione”²¹, a fondare l’impugnazione da parte di Regioni estranee all’intesa è l’idoneità quindi di questa e della legge che la recepisce ad alterare la “*par condicio*” tra le Regioni ossia la loro posizione di eguaglianza davanti alla Costituzione, ricavabile dagli artt. 5 e 114 Cost.”²². In questo senso si può affermare che nelle questioni relative alla concretizzazione dell’autonomia differenziata non esistono Regioni terze²³. Ed in effetti se non si ammettesse tale possibilità la via del giudizio in via principale, con tutti i vantaggi di rapida definizione dei problemi di legittimità costituzionale rispetto alla via del giudizio incidentale²⁴, resterebbe sostanzialmente preclusa, risultando implausibile l’ipotesi di un’impugnazione da parte dei soggetti che hanno dato vita all’intesa, ovvero la Regione interessata e, per lo Stato, il Governo negoziatore dell’intesa²⁵.

Quanto appena esposto non ha impedito comunque che nella sent. n. 192 ed anche in futuro singole questioni avanzate nei ricorsi regionali siano dichiarate inammissibili in applicazione di regole generali disciplinanti il giudizio in via d’azione e relative al difetto di motivazione del ricorso regionale ovvero per l’incongruenza tra motivazione e oggetto dell’impugnazione o la mancata “copertura” nella delibera di Giunta di talune questioni di legittimità costituzionale²⁶.

La condivisibile soluzione delle questioni processuali sopra richiamate, attraverso una lettura ampia delle potenzialità del giudizio in via principale come strumento di “polizia costituzionale” a tutela di interessi di soggetti diversi da quelli specificamente coinvolti nella singola intesa²⁷,

²⁰ L’assenza di altri strumenti giuridici per tutelare lo *status quo* normativo rispetto alle censure del ricorrente da parte dei soggetti interessati al mantenimento in vigore della legge è sottolineato da G. MUTO, *L’intervento ad opponendum nei giudizi in via principale: a margine dell’ordinanza allegata alla sent. n. 192/2024*, in *Quad. cost.*, 2025, p. 233.

²¹ Come definite nel n. 4.3 del *Considerato in diritto*.

²² N. 8.1 del *Considerato in diritto*.

²³ L’incidenza della decisione della Corte sulla concreta configurazione della forma di stato regionale italiana è sottolineata da G. MUTO, *L’intervento ad opponendum nei giudizi in via principale*, cit., p. 234 a giustificazione dell’ampia apertura alle Regioni intervenienti.

²⁴ Comunque ribadita nella sua praticabilità: cfr. n. 4.3 del *Considerato in diritto*.

²⁵ A meno di non ipotizzare una divergenza di indirizzo tra Governo in carica e Camere del Parlamento – o più precisamente la maggioranza politica che sostiene il Governo stesso – che hanno approvato la legge di recezione dell’intesa. Ciò appare in via astratta possibile soprattutto nel caso in cui il Governo in carica al momento della scadenza del termine di impugnazione sia diverso da quello che ha negoziato e concluso l’intesa.

²⁶ Questa ipotesi potrebbe essere indicativa di contrasti politici sul contenuto dell’intesa tra Presidente della Regione e Giunta regionale. Rilevante a questo proposito – ed il punto può essere qui solo accennato – appare il coinvolgimento sostanziale della Giunta nella fase di elaborazione dell’intesa a fronte di un possibile “protagonismo” del Presidente e dei suoi più stretti collaboratori ...

²⁷ Con un notevole avvicinamento, se non una sovrapposizione, tra i due noti archetipi di giudizio costituzionale: quello di *Verfassungsgerichtbarkeit*, di controllo astratto di compatibilità costituzionale di norme e quello di *Staatsgerichtbarkeit*, di tutela di situazioni soggettive concrete di organi costituzionali per i quali si richiama la suggestiva ricostruzione di G. VOLPE, *L’ingiustizia delle leggi. Studi sui modelli di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1977, capp. III e IV. Per un’applicazione di tale alternativa ricostruttiva alla tematica dell’intervento dei soggetti terzi nel giudizio in via principale, collegando la posizione tradizionalmente di chiusura all’intervento alla prevalenza del primo dei due modelli archetipi, cfr. E. GIANFRANCESCO, *L’intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via d’azione*, in AA.VV. (a cura di V. ANGIOLINI), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 229. Per un recente tentativo di valorizzazione – in via generale – della chiamata in giudizio ex art. 107 c.p.c. delle

lascia trasparire, tuttavia, un problema che trascende la dimensione processuale e rispetto al quale le soluzioni appena esposte di allargamento estremo della categoria dei soggetti legittimati alla partecipazione del giudizio di costituzionalità (in questo caso sulla legge n. 86 del 2024, in futuro sulle sue modificazioni e soprattutto sulle leggi di recezione delle intese ex art. 116, terzo comma, Cost.²⁸) appare compensatorio, od anche surrogatorio, di una partecipazione più ampia al processo che porta alla concreta attuazione del regionalismo differenziato. Il riferimento è ovviamente all'insufficienza delle sedi di confronto e concertazione tra Stato e sistema delle Regioni nel loro complesso in tale processo, non apparendo sufficiente la Conferenza Stato-Regioni²⁹ e dovendo tale confronto e concertazione essere presente nelle sedi parlamentari nelle quali la disciplina generale e le singole leggi di differenziazione devono essere approvate. A Costituzione invariata, spicca ancor più, in questo modo, la perdurante inattuazione della previsione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001³⁰. In una prospettiva di più ampio respiro che realizzi un migliore collegamento tra valorizzazione del principio regionale ed autonomistico della Costituzione – di cui l'art. 116, terzo comma, Cost., rappresenta un aspetto non secondario e, quindi, da non sottovalutare per potenzialità ed anche possibili criticità – ed organizzazione del “cuore” della rappresentanza politica generale della comunità politica nazionale l'attenzione torna a concentrarsi sulle ipotesi di differenziazione costituzionale della composizione e del ruolo delle due camere parlamentari, prendendo spunto dall'esperienza dei sistemi federali ma anche con possibilità di reinterpretazione rispetto a questi³¹.

altre Regioni, a carico del Governo che abbia impugnato una specifica legge regionale il cui contenuto sia analogo a quello vigente in altri ordinamenti regionali cfr. A. CARIOLA, *Il regionalismo differenziato e le sue procedure*, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3, 2023, p. 801. Si tratta di una tesi che però è chiamata a confrontarsi con il già ricordato restrittivo atteggiamento della Corte costituzionale in ordine alla trasposizione nel giudizio in via di azione di istituti del processo amministrativo come quello del controinteressato; atteggiamento richiamato proprio nella sent. n. 192 al n. 5.3 del *Considerato in diritto*.

²⁸ E non è azzardato pensare che in questo ultimo caso il tono politico – ed indirettamente costituzionale – del conflitto tra Regioni beneficiarie della differenziazione e Regioni contrarie sarebbe ben più acceso.

²⁹ Sul ruolo del cosiddetto sistema delle Conferenze (Conferenza Stato-Regioni; Conferenza Stato-Città e autonomie locali e Conferenza Unificata) nel processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. cfr. la recente analisi di F.G. CUTTAIA, *Il sistema delle Conferenze alla prova dell'autonomia regionale differenziata*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2024. L'A., nella consapevolezza del carattere alternativo di tale sistema di raccordi rispetto ad una seconda Camera di rappresentanza territoriale (p. 48), prevede sulla base dell'esperienza della definizione dei LEA, almeno per una prima fase del processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma Cost., l'ampliamento del ruolo del sistema delle Conferenze (p. 56), pur bisognoso di adeguamenti normativi (p. 66 s.).

³⁰ Evidenziata già da E. CATELANI, *Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di metodo e di merito*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3, 2019, p. 18.

³¹ Sulla centralità di una Camera delle Regioni come declinazione del principio democratico in uno Stato territorialmente decentrato cfr. S. MANGIAMELI, *Lo Stato regionale: previsione costituzionale e attuazione politica* in ID., *Il regionalismo italiano. Tra limiti della politica e prospettiva di ripresa*, cit., p. 341, sottolineando opportunamente la possibilità di realizzare tale istituzione anche in esperienze diverse dai federalismi storici (p. 342). Per un ampio inquadramento comparatistico del regionalismo asimmetrico, cfr. G. ROLLA, *Forme di autonomia territoriale ed esperienze di regionalismo asimmetrico: considerazioni di diritto comparato*, in *DPCE online*, n. 4, 2024, p. 2431 ss. Il confronto con le esperienze canadese e spagnola è ora sviluppato da A. BARAGGIA, *La dimensione comparata dei sistemi federali e regionali: le esperienze di Canada e Spagna*, in AA.VV. (a cura di P. LOGROSCINO – A.M. NICO – N. PIGNATELLI – R.G. RODIO – V. TONDI DELLA MURA), *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 123 ss.

3.2. L'iniziativa legislativa nell'approvazione delle leggi di differenziazione

Si tratta di un punto nel quale la soluzione della sentenza n. 192 del 2024 non pare soddisfacente, secondo chi scrive.

La sentenza ha escluso, attraverso una lettura (ritenuta) conforme a Costituzione dell'art. 2, comma 6, della legge n. 86 del 2024 la tesi dell'iniziativa legislativa riservata al Governo per le leggi di approvazione delle intese tra Stato e Regione ex art. 116, terzo comma Cost.³², affermando che "in caso di inerzia governativa l'iniziativa legislativa sia assunta dal Consiglio regionale ai sensi dell'art. 121, secondo comma, Cost."³³.

Dal tenore della motivazione della Corte non sembra che ci si trovi di fronte ad una fungibilità tra le due iniziative ma che quella regionale abbia un carattere surrogatorio rispetto a quella governativa e che quindi non si collochi sullo stesso piano. Ma più che soffermarsi sulla assenza di elementi costituzionali a fondamento di tale carattere eventuale e sostitutivo dell'iniziativa regionale, ciò che si intende qui sostenere è che la soluzione più corretta sarebbe stata quella di riconoscere alla sola Regione il potere di dar vita al procedimento parlamentare di approvazione della legge di recepimento dell'intesa. Facendo leva e valorizzando in una vicenda costituzionalmente rilevante il riconoscimento in capo ai Consigli regionali del potere di presentazione dei disegni di legge alle Camere³⁴, il pregio della tesi della riserva consiliare è quello di assicurare un ruolo determinante e costitutivo ai Consigli nel processo, politico prima ancora che giuridico, che può condurre alla differenziazione delle competenze della Regione. Se da un lato è inevitabile che l'iniziativa sull'an della differenziazione ed il negoziato di concreta definizione del *quantum* di essa passi attraverso gli esecutivi, regionale e statale, la necessaria formalizzazione della proposta da parte del Consiglio regionale ha una sua precisa giustificazione sistematica di valorizzazione dell'organo di rappresentanza generale della comunità politica regionale, attraverso un procedimento che, in quanto consiliare, dovrebbe essere caratterizzato da elementi di pubblicità ed anche, secondo la disciplina vigente nei singoli ordinamenti regionali, di partecipazione che non sono presenti nelle negoziazioni tra

Tale esigenza di riorganizzazione dell'organizzazione costituzionale dello Stato ed in particolare del Parlamento è sottolineata di recente, tra gli altri, da L. CASTELLI, *Il sistema delle conferenze. Terza Camera o sede di ratifica?*, Il Mulino, Bologna, 2023, p. 165, con la precisazione che la presenza di una Camera parlamentare rappresentativa delle autonomie territoriali non deve intendersi come alternativa al sistema delle Conferenze tra esecutivi (169). Cfr. anche L. CASTELLI – C. TUBERTINI, *Per un efficace sistema di raccordi tra Stato ed autonomie*, in AA.VV. (a cura di G. AMATO – F. BASSANINI – G. MACCIOTTA), *Regioni sì, ma non così. Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida*, Il Mulino, Bologna, 2025, p. 417.

³² Soluzione paventata dalle Regioni ricorrenti nel giudizio innanzi alla Corte: cfr. n. 10 del *Considerato in diritto*.

³³ N. 10 del *Considerato in diritto*. La riserva in capo ai Consigli regionali di tale iniziativa legislativa era stata sostenuta, recentemente, da P. SCARLATTI, *Il tentativo di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.: i profili di carattere procedurale*, in AA.VV. (a cura di P. LOGROSCINO – A.M. NICO – N. PIGNATELLI – R.G. RODIO – V. TONDI DELLA MURA), *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, cit., p. 58 ss., (disponibile anche in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2023), con riferimenti alla dottrina precedente (nota 42). Per la riserva al Governo di tale iniziativa, cfr. invece recentemente A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2023, p. 521.

³⁴ Art. 121, secondo comma, Cost.

esecutivi³⁵. Da un punto di vista pratico, poi, la consapevolezza che il Consiglio sarà chiamato a suggellare l'intesa tra esecutivi è in grado di rappresentare un elemento che i negoziatori dell'intesa, soprattutto di parte regionale³⁶, non potranno non avere costantemente presente contribuendo a definire i margini di negoziato. Il riconoscimento di tale potere esclusivo di iniziativa avrebbe potuto rappresentare, infine, un elemento di rafforzamento del Consiglio nei confronti del potere esecutivo regionale, contribuendo, per un limitato ma non insignificante aspetto, a riequilibrare i rapporti tra gli elementi costitutivi della forma di governo regionale *standard* che nella sensazione comune (ma non fallace, occorre riconoscere) vede nel "Governatore" e nella "sua" Giunta il *dominus* dell'indirizzo politico regionale³⁷.

3.3. Il potere di intervento sostanziale delle Camere nel procedimento di approvazione delle leggi di differenziazione

Ci troviamo di fronte ad uno degli interventi maggiormente significativi ed apprezzabili della sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale sui profili procedurali di attuazione del regionalismo differenziato, benché tale intervento richieda "tasselli" attuativi non esenti da margini di indeterminatezza.

La decisione crea (una relativa) chiarezza in ordine ad un punto molto dibattuto nell'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. ovvero quello dei poteri delle Camere del Parlamento nell'approvazione della legge di recepimento dell'intesa di differenziazione³⁸. Se nella fase antecedente l'intesa viene rimessa alla discrezionalità del legislatore la determinazione

³⁵ Secondo una varietà di soluzioni e combinazioni diversificate a seconda dell'ordinamento regionale di riferimento. Sulle prospettive aperte dalla sent. n. 192 in tema di democrazia partecipativa, cfr. M. DELLA MORTE, *Istruttoria e partecipazione: alcune brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2025, p. 75 ss.

³⁶ Per quelli di parte statale assume un rilievo centrale, come si è accennato in precedenza, il raccordo fiduciario tra Governo e Camere del Parlamento. All'interno del Governo non appaiono secondarie comunque le ripartizioni di competenze tra Ministeri e tra Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sull'importanza delle dislocazioni di competenze all'interno dell'ambito *lato sensu* governativo cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il Presidente del Consiglio nella legge Calderoli prima e dopo la sent. 192/2024*, in *Le Regioni*, 2025, p. 93 ss. il quale sottolinea la consistente valorizzazione del principio monocratico a favore del Presidente del Consiglio dei Ministri (e del Ministro per gli Affari regionali in rapporto di collaborazione politica con il Presidente) a svantaggio del ruolo del Consiglio dei Ministri nell'impianto della legge n. 86.

³⁷ Sul forte indebolimento delle assemblee legislative regionali nei confronti dell'esecutivo, cfr. recentemente, per tutti, L. SPADACINI – F. BASSANINI – D. CASANOVA, *L'evoluzione della forma di governo regionale e la sua possibile riforma* in AA.VV. (a cura di G. AMATO – F. BASSANINI – G. MACCIOTTA), *Regioni sì, ma non così*, cit., p. 339. Sulla esigenza prioritaria di rivitalizzare le assemblee legislative regionali e la funzione legislativa di queste piuttosto che percorrere la via del regionalismo differenziato, cfr. ora G. DI COSIMO, *Sulla scena istituzionale delle Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2025, p. 8. Per un giudizio meno pessimistico cfr. D. GIROTTO, *Il ruolo del Consiglio nell'evoluzione della forma di governo della Regione*, in *Le Regioni*, 2023, p. 629 ss. per il quale "i Consigli mantengono una posizione di contrappeso alla concentrazione di potere" (p. 647).

³⁸ Legge da intendersi come caratterizzata da una riserva di assemblea evidente per la naturale riconducibilità della tipologia di intervento alla "materia costituzionale" ex art. 72, ultimo comma, Cost. Per la netta affermazione di tale riserva così come per la condivisibile esclusione del ricorso alla delega legislativa in materia, cfr., per tutti, M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione: spunti propositivi*, in *Osservatorio sulle fonti*.it., n. 3, 2019, p. 16.

del grado di intensità del coinvolgimento delle Camere nella trattativa tra Governo ed esecutivo regionale³⁹, nell'iter di approvazione del disegno di legge di recepimento dell'intesa viene affermato con forza il "ruolo centrale" delle Camere, insito nell'affidamento alle stesse di tale potere da parte dell'art. 116, terzo comma, Cost. Molto significativa a questo proposito è l'affermazione secondo cui non sussistono elementi testuali chiari per ritenere che il potere delle Camere sia quello di adottare "una legge di mera approvazione dell'intesa"⁴⁰. Ne consegue il superamento di quelle ricostruzioni volte a negare un potere di intervento sostanziale nel corso del procedimento di approvazione della legge sui contenuti di essa, ponendo le assemblee parlamentari di fronte ad un "prendere o lasciare" il provvedimento nella sua interezza, sulla falsariga di quanto avviene in altri procedimenti legislativi particolari delineati dalla Costituzione: in particolare quelli previsti dagli artt. 7 e 80 Cost., dei quali qui però non ricorrono evidentemente i presupposti giustificativi⁴¹.

Significativa e rafforzativa di questa valorizzazione del ruolo parlamentare di intervento appare la ritenuta insufficienza degli obblighi di informativa gravanti sul Governo e la possibilità di adottare atti di indirizzo da parte delle Camere previsti nell'art. 2, commi 1 e 4, della legge n. 86 del 2024, destinati ad esaurire i loro effetti all'interno del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento. La sentenza è molto chiara sul punto ed impone di considerare soluzioni procedimentali che consentano al Parlamento un potere di interlocuzione sostanziale con le parti dell'intesa nella determinazione del contenuto normativo della disciplina che regola la differenziazione. Essa assai opportunamente valorizza il ruolo dei regolamenti parlamentari nell'integrazione della previsione costituzionale sul punto, sottolineando peraltro l'assenza di interventi riformatori su tali atti sino ad ora⁴².

³⁹ N. 11.3 del *Considerato in diritto* ed *ivi* la sottolineatura dell'obbligo di informativa alle Camere in capo al Presidente del Consiglio sulle regioni di mancata conformazione agli atti di indirizzo parlamentare ex art. 2.4 della legge n. 86.

⁴⁰ N. 11.2 del *Considerato in diritto*.

⁴¹ Considerazioni diverse e più articolate si pongono per il confronto con l'art. 8 Cost., a partire dall'assonanza letterale con la previsione qui analizzata. L'elaborazione, nell'esperienza costituzionale concreta, di soluzioni volte a realizzare un confronto ed una possibile progressiva convergenza tra Confessione religiosa, Governo e Camere del Parlamento nella messa a fuoco della disciplina attuativa della previsione costituzionale – a partire dall'approvazione della legge di recezione dell'intesa articolo per articolo e non con un articolo unico – è stata da tempo evidenziata: cfr., per tutti, G. LONG, *I disegni di legge attuativi di intese ed accordi con confessioni religiose: questioni procedurali*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, Procedure, Apparati*, Roma, 1987, p. 3 ss.; A. PLACANICA, *Aspetti della procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 4530; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, p. 211 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il principio negoziale nel riparto di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali*, cit., p. 122. Per un bilancio recente di tale esperienza, evidenziando non pochi profili di crisi del criterio della bilateralità nella regolamentazione dei rapporti con le confessioni religiose, N. COLAIANNI, *Il sistema delle fonti legislative di derivazione unilaterale e bilaterale nei rapporti tra Stato e confessioni religiose*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2024, p. 13 ss. Con specifico riferimento alla possibile trasposizione nel procedimento ex art. 116, terzo comma Cost. della prassi applicativa dell'art. 8, terzo comma, Cost., cfr. R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzioni di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it.*, n. 5, 2019, p. 16.

⁴² Evidenziandosi, nella sentenza della Corte, l'assenza di qualsiasi disciplina della procedura di approvazione delle leggi di approvazione delle intese: cfr. n. 11.2 del *Considerato in diritto*. L'esigenza di una "ormai indifferibile riforma" dei regolamenti parlamentari in tema è sottolineata da D. CASANOVA, *Regionalismo differenziato e riforma dei regolamenti parlamentari. Spunti a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, in *Federalismi.it* 30 aprile 2025, p. 7 ss. Una sottolineatura del ruolo centrale del Presidente di Assemblea in assenza di tali interventi regolamentari

Al fine di soddisfare tale esigenza di interlocuzione sostanziale il riferimento alla potestà di emendamento appare quindi non eludibile, sia che si voglia declinarla nei termini tradizionali di modifica pura e semplice ed autosufficiente del contenuto prescrittivo della disposizione da approvare (ipotesi *a*) con il rischio, tuttavia, di rovesciare sulle parti dell'intesa l'alternativa "prendere o lasciare" sopra ricordata, potendo esse – ma il discorso vale soprattutto per la Regione, avendo il Governo la possibilità di influire sulla maggioranza parlamentare che lo sostiene in sede di approvazione dell'emendamento – approvare la proposta modificativa parlamentare (ed in questo caso la strada per l'approvazione della legge dovrebbe presentarsi sgombra di ostacoli⁴³) oppure respingerla (con conseguente interruzione del procedimento e fallimento del tentativo di differenziazione), sia che si voglia elaborare una nozione di emendamento (ipotesi *b*) che non esaurisca la disciplina dell'oggetto sul quale tale emendamento interviene ma lasci uno spazio ulteriore o più precisamente residuo di negoziazione (auspicabilmente ristretto) alle parti dell'intesa⁴⁴. In questa seconda ipotesi, che parrebbe maggiormente consona al principio pattizio tra Regione e Stato sotteso all'art. 116, terzo comma, Cost., dovrebbe essere comunque essere fatta salva la necessità di un reintervento parlamentare di approvazione delle integrazioni poste in essere, da svolgersi articolo per articolo da parte prima di una Camera del Parlamento e poi dell'altra, preferibilmente a seguito del raggiungimento del complesso delle "intese emendative" tra Regione e Governo onde evitare frazionamenti temporali eccessivi dell'*iter* legislativo⁴⁵. Ed il procedimento di adeguamento dell'intesa alla volontà parlamentare dovrebbe fermarsi qui, inibendo ulteriori interventi emendativi e conseguenti riaperture di negoziazioni, ferma restando comunque la valutazione complessiva delle Camere in sede di approvazione finale della legge di recezione dell'intesa.

innovativi e nell'interpretazione delle norme vigenti è operata da G. COSTA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per una valorizzazione del ruolo del Parlamento*, in *Federalismi.it.*, n. 9, 2021, p. 108 ss. Si può osservare al riguardo che si tratterebbe, però, di un compito improbo, anche valorizzando la collaborazione di Giunta per il Regolamento e Conferenza dei Capigruppo (operata dall'A.), per la novità e peculiarità della materia. Allo stesso modo pare criticabile l'ipotesi (la tentazione...) di affidare a procedure informali (e, quindi per definizione opache) tali procedure, sulla scorta dell'esperienza che aveva condotto all'approvazione degli statuti regionali nell'esperienza del primo regionalismo italiano. Cfr. sul punto, infatti, le critiche di A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2020, p. 323 ss.

⁴³ Salvo quanto si dirà subito *infra* nel testo sull'esigenza dell'approvazione finale della legge nel suo complesso.

⁴⁴ Sembra comunque opportuno fare riferimento alla nozione di emendamento (per la quale si rinvia all'approfondito studio di G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit.) pure adattandola alle esigenze del caso di specie, per la tradizionale capacità di conformare il testo normativo tipica e caratterizzante l'emendamento piuttosto che fare riferimento ad atti di indirizzo, ancorché rielaborati, per il già ricordato esaurimento dei loro effetti nella dialettica politica Governo-Parlamento. Tale considerazione vale anche per il tentativo di valorizzare lo strumento dell'ordine del giorno avanzata da G. COSTA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per una valorizzazione del ruolo del Parlamento*, in *Federalismi.it.*, n. 9, 2021, p. 114 ed ivi il riferimento ad altri atti di indirizzo considerati utilizzabili in sede di riflessione scientifica (nota 182). La consapevolezza dell'efficacia sul solo piano dell'indirizzo politico dei pareri parlamentari, pur recanti proposte di modificazioni puntuali dei testi, è presente in A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *Federalismi.it.*, n. 17, 2019, p. 15. Cfr. anche per la sottolineatura di questo limite A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, cit., p. 525.

⁴⁵ L'esigenza di evitare un anomalo e non sostenibile procedimento "intermittente" è giustamente sottolineata da A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento*, cit., p. 12.

È evidente che la sede di regolazione di tali vicende procedurali non può che essere la fonte costituita dal regolamento parlamentare, potendo solo chiedersi se essa possa trovare la sua collocazione più idonea nel regolamento generale *ex art. 64 Cost.* oppure non ci si trovi di fronte ad uno di quei casi in cui la figura del regolamento parlamentare “speciale”⁴⁶ non si presenti come la più confacente, per le peculiarità di tale sequenza procedimentale, specie nell’accoglimento di una nozione di emendamento diversa da quella tradizionale (ipotesi b).

4. Conclusione

Le vicende del regionalismo differenziato, dal punto di vista procedurale oltre che sostanziale ed anzi nella connessione tra queste due dimensioni, come si è cercato di evidenziare in queste pagine, rappresentano una sorta di specchio nel quale il regionalismo italiano nel suo complesso si rappresenta: per ciò che è, così come per ciò che non è ma avrebbe potuto e dovuto essere⁴⁷.

Lo slittamento del *proprium* della differenziazione dall’autonomia legislativa a quella amministrativa delle Regioni⁴⁸; la difficoltà a superare l’approccio di un regionalismo dell’uniformità a favore del riconoscimento della dimensione della differenziazione come naturale condizione di uno Stato ispirato al principio autonomistico, anche al di là della punta di diamante dell’art. 116, terzo comma, Cost.; il necessario coinvolgimento sostanziale di tutti gli attori istituzionali – ed in particolare il Parlamento – in tale processo che non può essere rimesso alla negoziazione degli esecutivi e degli apparati amministrativi sottostanti; l’inadeguata rappresentanza “al centro” ed in particolare nella sede decisionale parlamentare del sistema delle autonomie regionali sono tutti elementi ai quali si è fatto riferimento nel corso di questa riflessione.

Va riconosciuto ed aggiunto che a tale non confortante risultato contribuiscono una serie di circostanze che trascendono il – ma che costituiscono anche il presupposto costituzionale del – regionalismo differenziato: la mancata previa definizione di un elemento essenziale del modello autonomistico generale, ovvero un “sistema” di autonomia finanziaria organico conforme alle previsioni dell’art. 119 Cost. nonché l’assenza di una previa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni⁴⁹; circostanze che costituiscono un elemento unificante

⁴⁶ Speciale e non minore è il caso di sottolineare. L’esigenza di una regolamentazione specifica alla luce della novità dei problemi posti dalla procedura in esame è sottolineata da D. CASANOVA, *Regionalismo differenziato e riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 10.

⁴⁷ Cfr., a questo proposito, le riflessioni che attraversano il saggio di S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, cit.

⁴⁸ La perdita progressiva di “vitalità politica” delle Regioni, in conseguenza della tendenza crescente alla “amministrativizzazione” delle stesse è ora sottolineata da E. CARLONI, *Dove va il regionalismo italiano. Considerazioni su differenziazione, amministrativizzazione, sussidiarietà*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2025, p. 23 ss.

⁴⁹ Sulla non procrastinabilità di tali adempimenti costituzionali, cfr., alla luce della sent. n. 192, E. D’ORLANDO, *Uguaglianza nel godimento dei diritti e buon governo delle risorse pubbliche: LEP, costi e fabbisogni standard, federalismo fiscale, nella cornice dello Stato regionale cooperativo (note a margine della sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it.*, 30 aprile 2025. In precedenza, tra i molti, cfr. A. MORELLI, *L’incerta attuazione del regionalismo differenziato*, in AA.VV. (a cura di D. CODUTI), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, cit. p. 104. S. ARU, *La definizione dei LEP*, in AA.VV. (a cura di P. LOGROSCINO – A.M. NICO – N. PIGNATELLI – R.G. RODIO – V. TONDI DELLA MURA), *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, cit., p. 211 ss.

imprescindibile per la realizzazione non solo del regionalismo differenziato ma del regionalismo *tout court*.

Ad un livello che precede le considerazioni giuridiche – ma è in grado di condizionarle e per questo non è meno determinante – si pone la circostanza dell’ “uso congiunturale del regionalismo differenziato” (e del regionalismo nel suo complesso)⁵⁰ per finalità politiche diversissime tra loro, anche antitetiche. Tale uso congiunturale proviene sia dal centro che dalla periferia del sistema politico/culturale del Paese e nei suoi confronti il costituzionalista, se vuole rimanere fedele alla sua natura, può soltanto cercare di evidenziare oggetto, potenzialità e limiti *costituzionali* degli istituti che prende in considerazione nonché il confine oltre il quale si estendono gli spazi delle valutazioni meta-giuridiche, nel senso che giuridiche non sono. Anche in questo l’opera complessiva dell’Autore al quale questo scritto è dedicato rappresenta un esempio significativo.

⁵⁰ Per riprendere un’efficace definizione di A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell’asimmetria*, in AA.VV. (a cura di A.G. ARABIA – A. IACOVIELLO – G.M. NAPOLITANO) *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Giuffrè. Milano, 2020, p. 116. Cfr. anche A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2019. Sulla necessità di una visione della differenziazione come “atto istituzionale e comunitariamente responsabilizzante”, cfr. F. CORTESE, *Il regionalismo differenziato tra equivoci, questioni metodologiche e orizzonti futuri*, in AA.VV. (a cura di D. CODUTI), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., p. 66 s.