

ALFEA TRIMARCHI^{*}

Sperequazioni territoriali e regionalismo differenziato^{**}

ABSTRACT (EN): The paper explores the interrelation between regional autonomy, coordination requirements, and differentiation. Particular attention is devoted to the demands for territorial equalization and the mitigation of infrastructural disparities. These issues are examined especially in light of the challenges posed by the crises of the contemporary era, most notably the climate emergency. The discussion was recently reopened by events concerning Law no. 86/2024 regarding the implementation of Art. 116, par. 3, of the Constitution, and the subsequent ruling by the Constitutional Court (Sent. no. 192/2024).

ABSTRACT (IT): Il presente contributo esamina il legame tra autonomia regionale, esigenze di coordinamento e differenziazione. L'analisi si concentra in particolare sulle istanze di perequazione territoriale e di superamento dei divari infrastrutturali. Questi temi sono esaminati anche alla luce delle sfide lanciate dalle crisi dell'epoca moderna, tra le quali paradigmatica è l'emergenza ambientale. Il dibattito è stato riaperto dalle vicende relative alla l. n. 86/2024 sull'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. e dall'intervento della Corte costituzionale con la sent. n. 192/2024.

SOMMARIO: 1. Le radici profonde della disuguaglianza e le vie dell'autonomia. – 2. Il regionalismo «differenziato» sotto la lente dell'autonomia finanziaria e della perequazione. – 3. La l. n. 86/2024 e la sentenza C. cost. n. 192/2024. – 4. Brevi conclusioni.

1. Le radici profonde della disuguaglianza e le vie dell'autonomia

Le recenti vicende che hanno riguardato l'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., con l'approvazione della l. n. 86/2024 e il successivo intervento della Corte costituzionale con la sent. n. 192/2024, hanno riaperto il dibattito, mai davvero sopito, su temi istituzionali di ampia portata che attengono al rapporto tra Stato e autonomie e, in particolare, alla configurazione ed estensione di queste ultime. Il concreto atteggiarsi del regionalismo italiano a congerie di problemi, soluzioni, revisioni e successivi ripensamenti, induce l'osservatore che affronta un nuovo mutamento di disciplina ad allargare lo sguardo, nel tentativo di razionalizzare il presente alla luce del passato.

L'esigenza di un'azione politica diversificata, a fronte di un contesto storico-sociale, istituzionale ed economico del tutto disomogeneo, non è mera questione di attualità, essendo emersa subito dopo l'adozione dei primi provvedimenti post-unitari, orientati ad una

^{*} Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche, *curriculum* pubblicistico – Università degli Studi di Messina.

^{**} Articolo sottoposto a referaggio.

ottimistica, quanto inefficace, opera di livellamento¹. L'architettura istituzionale del nascente Regno d'Italia è stata caratterizzata da uno spiccato accentramento e dalla tendenza all'unificazione dell'apparato amministrativo, con il fine dell'omogeneizzazione territoriale e, contemporaneamente, del riconoscimento di una soggettività forte allo Stato centrale². Tuttavia, il permanere di rilevanti disparità territoriali ha indotto ad avviare, già intorno alla fine del XIX secolo, forme embrionali ma incisive di differenziazione, nel quadro di un apparato statale accentrato³. Differenziazione non significava, tuttavia, programmazione. Anzi, le misure via via adottate apparivano isolate, prive di reale coordinamento e, perciò, inadatte a realizzare il fine della perequazione⁴. Al fine di superare i limiti di un approccio "episodico", nei primi decenni del secolo scorso si tentò la cd. differenziazione organizzativa, tramite la creazione di numerosi organi straordinari ed enti con competenza specializzata⁵ fino all'avvio dei piani di

¹ Le misure adottate dall'esecutivo, all'indomani dell'unificazione, erano orientate a realizzare una decisa unificazione amministrativa "esportando" le strutture subalpine: C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, Laterza, Bari, 1986, p. 108 V. anche M. S. GIANNINI, *Problemi dell'amministrazione delle Regioni insufficientemente sviluppate*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2011, p. 79 (già in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. III, 1962, p. 552). Tuttavia, richiamando una categoria concettuale che sarà formalizzata molti decenni più tardi, con l'entrata in vigore della Costituzione [il principio di ragionevolezza non avrebbe potuto, invero, essere desunto dall'art. 24, St. Albertino, che pur affermando il medesimo principio di eguaglianza formale di cui all'art. 3, c. 1, Cost., ne differisce per spirito e formulazione, sia perché derogabile, sia per la sua matrice strettamente liberale e statica, laddove il disposto costituzionale si rivolge in primo luogo al legislatore e all'interprete in senso dinamico e finalistico-valutativo: cfr. A. AGRÒ, Art. 3, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Zanichelli, Bologna, 1975 p. 133 e 137] proprio quell'ottimistica intenzione del livellamento si è tradotta in un'irragionevole equiparazione tra situazioni concretamente diseguali, approfondendone o, comunque, lasciandone inalterate le disparità.

² Si pensi, in particolare, all'opzione per il metodo dell'annessione plebiscitaria piuttosto che della convocazione di Assemblee legislative. La scelta, come è noto, aveva motivazioni composite. Per un verso, rifletteva i timori per un possibile esito negativo del voto assembleare sull'annessione. Per altro verso esprimeva il rifiuto delle proposte regionaliste o federaliste, che pure erano state avanzate, così come di ogni particolare concessione ai territori annessi, nonché l'intenzione di stabilire una linea di continuità con il preesistente Regno sabaudo. Sul punto, C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., p. 102 e p. 107; G. ASTUTO, *Unità senza federalismo. Cavouriani e democratici nel 1860*, in *Amministrare, Rivista quadrimestrale dell'ISAP, Speciale/2013*, p. 50 e p. 85; D. MACK SMITH, *Il governo del Conte di Cavour a Napoli*, in *Archivio Storico Italiano*, Vol. 111, n. 2, 1953, p. 247.

³ Sia con la realizzazione di particolari opere pubbliche, che con l'introduzione di procedimenti amministrativi speciali, a partire dalla revisione del procedimento espropriativo operato con la l. n. 1892/1885, per il risanamento della città di Napoli. Per un quadro, M. S. GIANNINI, *Problemi dell'amministrazione*, cit., p. 85.

⁴ Si è osservato, inoltre, che «sotto l'aspetto giuridico questo insieme di leggi suscitò seri dubbi di costituzionalità, da vari punti di vista: in osservanza del principio di eguaglianza, introduzione di situazioni privilegiate, incidenza nel diritto fondamentale di proprietà privata, nella autonomia privata e nella libertà contrattuale, e così via. Effettivamente in ordine ai principi istituzionali dello Stato liberale, questa legislazione non era ortodossa; il fatto è che lo Stato liberale volgeva al tramonto e la legislazione di cui si parla non è che una delle prime testimonianze di quella commistione di principi costituzionali contrastanti che oggi domina le costituzioni degli Stati borghesi», M. S. GIANNINI, *Ibid.*, p. 90.

⁵ M. S. GIANNINI, *Ibid.*, p. 91; S. CASSESE, *Federalismo e Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2004, p. 991.

intervento straordinario volti ad affrontare la poderosa questione meridionale⁶, ad esempio mediante l'istituzione, con l. n. 646/1950, della Cassa per il Mezzogiorno⁷.

Con il passaggio alla forma di Stato repubblicana e l'entrata in vigore della Costituzione, a livello istituzionale si è definita la cornice del regionalismo cooperativo, da attuarsi sul piano della legislazione ordinaria⁸. Si è trattato di una scelta del tutto peculiare, che non rinnegava l'idea di una centralità dell'ente statale, tenuta ben presente dal costituente nell'affermazione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica⁹. Allo Stato, tuttavia, si affiancavano le "autonomie locali". Queste ultime, in netta inversione di rotta rispetto alla precedente impostazione accentratrice e uniformatrice, perdevano la qualità di organo statale per acquisire, invece, soggettività e competenze proprie¹⁰. Le Regioni venivano dotate, inoltre di "autonomia politica", nelle sue diverse declinazioni in legislativa, amministrativa e finanziaria, ossia della potestà di definire un proprio indirizzo politico eventualmente diverso rispetto all'indirizzo statale¹¹. L'esigenza della differenziazione si inverteva, quindi, non più solo in politiche con tratti di specialità, ma anche nel pluralismo istituzionale, oltre che nella diversificazione delle stesse

⁶ Cfr. P. CARETTI, *Autonomia regionale e intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Franco Angeli Editore, Milano, 1974, per una ricostruzione dell'evoluzione normativa dell'intervento straordinario e del funzionamento della Cassa per il Mezzogiorno, con particolare riguardo al coinvolgimento delle autonomie nelle scelte di intervento (specie a seguito dell'istituzione delle regioni ordinarie con l. n. 281/1970).

⁷ Definita quale "ente-organo dello Stato, cioè [...] un organismo che riunisse la maggior pieghevolezza e maneggevolezza dell'ente, al minor costo e alla maggior regolabilità dell'organo.", M. S. GIANNINI, *op. cit.*, p. 93.

⁸ Il modello italiano di regionalismo, come impostato nel 1948, assommava elementi tipici di diverse forme di Stato, apportandovi, tuttavia, un elemento caratterizzante dato dal ruolo pur sempre centrale e di coordinamento riconosciuto allo Stato, ai sensi dell'art. 5, Cost. Cfr. A. D'ATENA, *Regione* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 318. V. anche G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1933, p. 93, ID., *L'ordinamento regionale*, Bologna 1957, e il commento di T. CERRUTI, *Lo Stato regionale di Gaspare Ambrosini: Considerazioni di merito e di metodo*, in *Antologia di Diritto Pubblico*, n. 1, 2024, p. 13 Tra gli altri, S. CASSESE, *Federalismo*, cit., p. 990, ritiene che regionalismo e federalismo non siano realtà contrapposte, bensì diverse declinazioni del decentramento.

⁹ Il riferimento è a C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana, Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 67. L' A., in particolare, legge l'art. 5, Cost. come il fondamento di un'autonomia "forte", piena, tale da fare luogo ad ordinamenti particolari, a «centri di vita effettiva ed individuata nella vita dello stato» (cfr. p. 78). Perciò alle Regioni è riconosciuta, altresì, autonomia finanziaria, perché siano dotate di risorse da destinare, in via autonoma, all'esercizio delle funzioni di cui sono titolari. Ad ogni modo, ed è bene ricordarlo, specie alla luce delle più recenti evoluzioni del regionalismo italiano, «il pluralismo giuridico», voluto dall'art. 5, Cost., «non deve trasformarsi in una separazione o contrapposizione politica» (p. 69).

¹⁰ G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Zanichelli, Bologna, 1975 p. 277, che evidenzia (p. 282) come la concettualizzazione dell'autonomia abbia consentito di distinguerla dal decentramento, che si era risolto in una mera figura organizzativa di strutture amministrative statali, finché non è stato inserito nel quadro dell'opzione regionalista e della attribuzione della sovranità in capo al popolo e non più allo Stato.

¹¹ L'autonomia politica regionale è definita quale "potestà di indirizzo politico", ossia potere di predeterminazione di politiche generali, fondata sul principio autonomistico e, perciò, circoscritta alla sfera di competenza, territoriale e materiale, dell'ente. Non subordinata, quindi, alla potestà statale, ma, allo stesso tempo, «non contrastante con i principi strutturali dell'ordinamento costituzionale». T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, ora in *Opere*, Vol. III, Giuffrè, Milano 2000, p. 322 s.

ipotesi di autonomia. Il costituente ha ritenuto necessario, infatti, assegnare a territori che presentavano caratteri storico-geografici particolari, uno statuto giuridico differenziato¹².

Come è noto, il cammino del regionalismo italiano è stato lungo e sofferto, anzitutto in ragione dei ritardi nell'effettiva istituzione delle Regioni a statuto ordinario e, quindi, nel trasferimento a queste delle competenze loro spettanti. A ben guardare, lo stesso disegno costituzionale (e più ancora la sua attuazione) tradiva pur sempre una sottile diffidenza dello Stato verso il pluralismo istituzionale. Si pensi, a tal proposito, all'articolato sistema di controllo statale sulla legislazione regionale. Particolarmente penetrante risultava la possibile avocazione di competenze legislative al ricorrere di un indefinito "interesse nazionale", concetto valvola il cui contenuto finiva per coincidere piuttosto con le esigenze di accentramento di volta in volta espresse dalla maggioranza politica di turno, che con una oggettiva finalità di coordinamento delle funzioni¹³. D'altra parte, nonostante il formale riconoscimento di cui all'art. 119, c. 1, Cost., l'autonomia finanziaria delle Regioni rimaneva compressa entro un'esegesi restrittiva, avallata dalla Corte costituzionale¹⁴, che riconosceva di fatto al legislatore ordinario il potere di imporre tributi e di orientare la spesa, tramite il richiamo ai "limiti stabiliti da leggi della Repubblica", di cui all'art. 119, c. 1, Cost., oltre che dello stesso "interesse nazionale"¹⁵. Inoltre,

¹² Cfr. A. D'ATENA, *Regione (voce)*, cit., p. 347.

¹³ Nella sterminata letteratura sul filtro dell'interesse nazionale, nel sistema antecedente alla riforma del 2001, v. BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Cedam, Padova 1967 e A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1971. Quest'ultimo, in particolare, per la serrata critica alla tendenza del legislatore e della Corte costituzionale a comprimere l'autonomia regionale: il primo con una normativa di settore che, per ciascuna materia, predeterminava l'interesse nazionale quale limite esterno della potestà legislativa regionale; la seconda, su tali basi, con l'assunzione dell'interesse nazionale a parametro di un sindacato preventivo di legittimità, riducendo gli spazi del controllo di merito parlamentare.

¹⁴ U. ALLEGRETTI, *Art. 119 (§ 14)*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Vol. I, Zanichelli, Bologna, 1985, p. 350.

¹⁵ Il concetto di "autonomia finanziaria" è, infatti, polisenso ed è stato inteso restrittivamente come mera "sufficienza delle fonti di entrata", ossia adeguatezza delle risorse, derivate, a copertura dei costi di amministrazione, sganciata da una vera autonomia impositiva. Come si vedrà, il tema è ricorrente nella storia del regionalismo, pone problemi di responsabilizzazione dell'ente territoriale nella gestione delle risorse ed è emerso ancora di recente, quando il legislatore ha inteso ripensare l'architettura delle autonomie senza predisporre un sistema di finanza veramente autonoma. Per una ricostruzione delle contrapposte interpretazioni della portata dell'art. 119, Cost., cfr. U. ALLEGRETTI, *Ibid.*, p. 346 e 352 e A. PUBUSA, *Art. 119 (§ 5-19)*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Zanichelli, Bologna, 1985, p. 358. Non sembra fuori luogo interrogarsi sulla compatibilità del riferito indirizzo con il riconoscimento alle Regioni di autonomia politica, sia pure nel rispetto della sfera di competenza statale, ove si tenga conto del fatto che è l'autonomia finanziaria, nel senso più ampio, a consentire l'esplicazione della "potestà" di indirizzo, in tutte le sue fasi, dalla predeterminazione dei fini alla loro attuazione; in questo senso, v. A. D'ATENA, *La parabola della finanza regionale, tra modello costituzionale ed esperienze applicative*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2, 2017, p. 702. D'altra parte G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario (tra Stato e Regioni)* (voce), in *Enciclopedia del Diritto, I Tematici V*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 958, evidenzia che l'impianto costituzionale del 1948, così come anche quello risultante dalla riforma del 2001, rimetteva di fatto al legislatore ordinario la scelta circa il modello di finanza pubblica da adottare, anche se nel rispetto di taluni paletti essenziali. La conferma può rintracciarsi nella contraddittoria, ma emblematica, circostanza che «il modello di finanza derivata affonda le radici nella riforma tributaria dell'inizio degli anni Settanta (l. 9 ottobre 1971, n. 825), caratterizzata da un'accentuata centralizzazione delle imposte e del prelievo. [...] Sicché proprio nella fase in cui il legislatore avviava il decentramento regionale (1970-1972), il finanziamento delle funzioni degli enti sub-statali e la conseguente

l'impianto costituzionale lasciava il tema della perequazione territoriale fondamentalmente irrisolto¹⁶, nonostante il riconoscimento di spazi di autonomia presupponga, *rectius* debba presupporre, il superamento dei divari per non tradursi in una mera fuga in avanti delle realtà più sviluppate.

2. Il regionalismo «differenziato» sotto la lente dell'autonomia finanziaria e della perequazione

La riforma operata con l. cost. n. 3/2001, intendeva risolvere queste criticità¹⁷. Seppure frutto di un compromesso tra forze politiche volto a tentare di arginare le spinte federalistiche e antisistema, essa può leggersi come un interessante sforzo di individuare degli strumenti utili a convertire il precedente regionalismo dualista in un «regionalismo» ulteriormente «differenziato»¹⁸, nel segno di una più accentuata autonomia degli enti territoriali.

Senza potere ripercorrere nel dettaglio i contenuti della riforma, vale la pena richiamarne alcuni punti nodali. In primo luogo, oltre ad una revisione del sistema di riparto delle competenze legislative, non può non sottolinearsi l'eliminazione del riferimento al limite dell'interesse nazionale che, come è noto, ha dato origine ad un denso dibattito interpretativo¹⁹.

possibilità di garantire prestazioni e servizi veniva a dipendere integralmente dai trasferimenti di risorse erariali» (p. 959).

¹⁶ Per vero, neppure si poneva in questi esatti termini nel testo costituzionale allora vigente. La disciplina degli interventi straordinari (di cui con difficoltà si intravedeva una copertura costituzionale, cfr. P. CARETTI, *Autonomia regionale*, cit., p. 25) si affiancava, infatti, alla previsione di cui all'art. 119, c. 3, Cost., secondo cui «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali». Si trattava, quindi, in entrambi i casi, di erogazioni rimesse alla discrezionalità del legislatore ordinario, sia nell'*an* che nel *quomodo*, e che finivano per porre le Regioni in una condizione di sostanziale dipendenza: cfr. A. D'ATENA, *Ibid.*, p. 706 s.

¹⁷ La riforma è stata anticipata, per alcuni aspetti, dalla l. n. 59/1997, che ha introdotto esplicitamente, sia pure a livello di legge ordinaria, il principio di sussidiarietà, quale criterio di un più ampio decentramento amministrativo (v. art. 4, c. 1 e c. 2, lett. a)). A ben vedere, tuttavia, il principio di sussidiarietà innervava già il testo costituzionale del 1948 e la forma di Stato a base personalistica e pluralistica da esso delineata: cfr. L. VIOLINI, *Sussidiarietà e poteri sostitutivi* (voce), in *Enciclopedia del Diritto, I Tematici V*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 1175. Nello stesso senso, F. BASSANINI, *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in *Astrid Rassegna*, n. 6, 2019, p. 4.

¹⁸ Cfr. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000.

¹⁹ Tra le posizioni espresse all'indomani della riforma (per una panoramica cfr. F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, nota a C. cost., sent. n. 87/2006, in *Le Regioni*, n. 5, 2006, p. 933), possono richiamarsi: A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2011, p. 345 s., secondo cui l'interesse nazionale, a seguito dell'intervento riformatore, è stato convertito in limite implicito alla revisione costituzionale, ricavabile dall'art. 5, Cost.; la lettura «rigida» del riparto di competenze emergente dal riformato art. 117, Cost., di G. FALCON, *Modello e "transizione" nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, p. 1251; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, p. 1215, secondo cui, invece, l'espunzione del riferimento all'interesse nazionale nella ripartizione delle competenze legislative va letta in combinato disposto con la valorizzazione dei principi sussidiarietà e della leale collaborazione. In estrema sintesi, il legislatore del 2001 avrebbe inteso non tanto negare l'esistenza di diversi livelli di interesse, ovvero l'esigenza di un coordinamento, bensì sottrarre «la ripartizione per livelli di interesse [...] ad una logica di tipo gerarchico: "sussidiarietà" ed "adeguatezza" esprimono una logica di tipo paritario che rafforza il secondo elemento del dittico

Le competenze amministrative²⁰, coerentemente con il principio di sussidiarietà, sono state allocate nel livello territoriale più vicino alla cittadinanza, salve le esigenze di “esercizio unitario”. È stata introdotta, poi, la possibilità per talune Regioni che ne facciano richiesta di ottenere ulteriori margini di autonomia, nelle forme previste dal nuovo art. 116, Cost., gettando le basi per una diversificazione ulteriore delle forme dell'autonomia. Si è inteso, inoltre, rafforzare l'autonomia finanziaria, includendovi espressamente tanto l'autonomia di entrata quanto l'autonomia di spesa, nel tentativo di configurare una finanza regionale solo parzialmente derivata, limitando la competenza statale ai “principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. In ultimo, è stata prevista una competenza esclusiva statale in tema di “perequazione delle risorse finanziarie” e di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, oltre alla costituzionalizzazione di un fondo “senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”²¹.

Se questo è il quadro di massima, le applicazioni concrete sono andate, ancora una volta²², in direzione ben diversa, generando distorsioni che, se possibile, hanno ulteriormente approfondito i divari territoriali. La realtà istituzionale ha visto, infatti, il confrontarsi di pur sempre esistenti istanze centralistiche, accentuate da congiunture economico-finanziarie globali estremamente sfavorevoli, con un sostanziale fraintendimento della portata del “principio autonomistico”, in un curioso affastellarsi di spinte centripete e centrifughe.

In primo luogo, è da considerare che, nonostante le enunciazioni generali in tema di autonomia finanziaria, la giurisprudenza costituzionale, dopo una prima oscillazione, si è orientata nel senso di ritenere l'autonomia tributaria esercitabile solo a seguito della definizione

“supremazia – collaborazione” (p. 1219). È, quest'ultima, una ricostruzione che potrà di seguito rintracciarsi anche tra le maglie della lettura procedimentale che la Corte costituzionale, con la fondamentale sent. n. 303/2003, ha dato dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza (v. in particolare § 2.2, *Considerato in diritto*). P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, p. 381, nell'analizzare la giurisprudenza costituzionale in tema di esercizio della funzione legislativa, successiva alla riforma, guarda criticamente all'eliminazione del limite dell'interesse nazionale. In particolare, evidenzia che «la soddisfazione delle esigenze di coerenza complessiva del sistema» (p. 386), pur sempre esistenti, verrebbe rimessa a strumenti inidonei (le competenze esclusive c.d. trasversali e l'esercizio del potere sostitutivo ex art. 120, c. 2, Cost.), al punto da avere indotto la Corte ad una lettura estensiva del principio di sussidiarietà e, in generale, ad operazioni interpretative volte a colmare le lacune legislative. La centralità del dibattito risulta anche dalla circostanza che il d.d.l. cost. A.S. 1429, 26 intendeva ripristinare il criterio dell'interesse nazionale: cfr. sul punto A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte Costituzionale*, in *Questa Rivista*, n. 1-2, 2015, p. 8.

²⁰ Nonché quelle legislative, nelle materie di competenza concorrente, mediante la c.d. chiamata in sussidiarietà, di cui alla sopracitata C. cost., sent. n. 303/2003. Tra commenti alla sentenza, ex multis: BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, p. 578; (in senso critico), L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, p. 587; A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 ottobre 2003; A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 2778.

²¹ Critico G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del “federalismo fiscale” in Italia*, in *Le Regioni*, n. 5, 2002, p. 982.

²² Al pari, in effetti, di quanto già accaduto per il precedente modello costituzionale del 1948, cfr. A. D'ATENA, *Regione, cit.*, p. 334.

legislativa dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica²³. La legge delega in materia fu emanata, tuttavia, solo diversi anni dopo l'entrata in vigore della riforma e ancor più tardi furono emanati i relativi decreti attuativi. Molte voci hanno, quindi, nel tempo evidenziato la riconferma di un'impostazione essenzialmente centralista della finanza pubblica, a carattere pur sempre in prevalenza derivato, e il sostanziale fallimento dell'obiettivo di una maggiore responsabilizzazione delle Regioni nell'utilizzo delle risorse assegnate²⁴. Un esito deludente da ascrivere tanto alla mancata corrispondenza tra ente impositore ed ente amministratore (e, quindi, tra potere impositivo e potere di spesa)²⁵, quanto alla frammentarietà ed inadeguatezza del quadro normativo di riferimento. Si pensi, ad esempio, all'uso del criterio della spesa storica come base di calcolo del valore dei servizi da erogare, fino alla definizione dei "costi e fabbisogni standard"²⁶.

L'impostazione descritta si è coniugata con la circostanza che, come usualmente accade, accadimenti eccezionali hanno spinto lo Stato centrale a riassorbire le competenze delle autonomie, per esigenze di coordinamento e, forse, di controllo²⁷. Il riferimento non è più solo alla crisi dei mercati del biennio 2007-2008²⁸. La più recente pandemia da COVID-19 ha, infatti, determinato l'adozione di piani di finanziamento comunitari che vedono protagonisti non solo, e non tanto, gli Stati, quanto le istituzioni europee, relegando le Regioni al ruolo di

²³ Per l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di "tributi propri", da ritenersi tali non se solo riscossi, ma se anche imposti dalla Regione, che ha condotto la Corte a ritenere la potestà impositiva regionale esercitabile solo successivamente alla definizione dei "principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (art. 119, c. 2, Cost.) v. A. BRANCASI, *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, 2-3, 2004, p. 454 e L. ANTONINI, *Federalismo fiscale* (voce), in *Enciclopedia del Diritto, Annali X*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 415. V. anche A. D'ATENA, *La parabola*, cit., p. 705. Inoltre (p. 714), bisogna considerare che la «Corte [...] ha finito per trasformare la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica in competenza finalistica. [...] In tal modo, la corrispondente competenza viene ad assumere i caratteri di una competenza trasversale – analoga a quella vantata dallo Stato in ordine alla tutela della concorrenza o alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema – suscettibile di investire tutte le materie di competenza delle Regioni».

²⁴ *Ex multis*, M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2-3, 2004, p. 433.

²⁵ C.d. *representation without taxation*. L. ANTONINI, *Federalismo fiscale*, cit., p. 415, evidenzia che «si è così verificato il paradosso in un'autonomia impositiva rimasta a lungo congelata a causa della latitanza del legislatore statale nel definire i principi di coordinamento e parallelamente di una nuova autonomia di spesa, invece, immediatamente operativa. [...] È emblematico che nell'intervallo di tempo dal 1999 al 2007 la spesa sanitaria regionale sia sostanzialmente raddoppiata, passando dai 55,1 miliardi del 1998 ai 101,4 miliardi del 2008». V. anche M. BERTOLISSI, *Ibid.*, p. 432, secondo cui «non si è mai dato che l'art. 119 Cost. sia stato letto alla luce del criterio della responsabilità finanziaria: se così fosse, se ne sarebbe definito il contenuto in termini affatto diversi».

²⁶ C. PINELLI, *Come emersero le sperequazioni territoriali sulla tutela della salute e perché sembra così difficile rimediarvi*, in *Questa Rivista*, n. 1, 2025, p. 46, nota come il criterio della spesa storica sia stato elaborato nell'ambito della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale, n. 833 del 1978, al fine specifico di «estinguere i rilevanti debiti accumulati dagli enti mutualistici».

²⁷ Con l'eccezione della risposta tedesca alla crisi finanziaria del 2007-2008: A. D'ATENA, *La parabola*, op. cit., p. 711.

²⁸ Come messo in evidenza, quanto alla crisi economico-finanziaria, da A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti* in *Rivista AIC*, n. 4, 2017, p. 7, il quale sottolinea come, in particolare a seguito della riforma costituzionale operata con l. cost. n. 1/2012, «proprio questa situazione "monopolistica" delle scelte finanziarie e la sua diretta ricaduta sulla fruizione delle prestazioni sociali hanno finito per affinare e rendere più incisivo negli ultimi anni il controllo sulle leggi, il quale – non di rado – si è concentrato sulla istruttoria delle leggi ad alta valenza finanziaria». Sui limiti del contenimento della spesa pubblica mediante i c.d. "tagli lineari", v. L. ANTONINI, op. cit., p. 419. V. anche A. D'ATENA, *La parabola*, *Ibid.*, p. 708.

soggetti attuatori²⁹. Appare opportuno soffermarsi sul punto, evidenziando due criticità che possono contribuire a spiegare perché, nonostante una disponibilità di risorse senza precedenti, la sperequazione territoriale non sembra di pronto superamento. Per un verso, infatti, intercettare, prima, e gestire, poi, i finanziamenti europei, da erogarsi, di regola, sulla base di bandi, richiede una capacità amministrativa di cui le strutture regionali, e ancor più locali, del meridione sono spesso oggettivamente prive, di fatto mettendo i territori in un rapporto competitivo sostanzialmente diseguale³⁰. Per altro verso, deve rilevarsi uno scollamento tra la quantità e la qualità, in termini anche di peso economico, dei progetti volti a superare i divari infrastrutturali. In particolare, per quanto concerne gli investimenti ferroviari, il maggior numero dei progetti è stato avviato nelle regioni meridionali e insulari. «Tuttavia, se si rivolge l'attenzione alla distribuzione per importi, cresce fortemente il peso dei progetti dislocati al Nord (circa la metà delle dimensioni finanziarie complessive)»³¹.

Non è privo di rilevanza che oggetto della contraddizione descritta siano proprio gli investimenti ferroviari, che rappresentano un punto centrale della strategia europea di promozione della transizione ecologica e del trasporto sostenibile. Il settore della tutela ambientale rappresenta, in senso ampio, un caso classico in cui l'autonomia necessita di essere adeguatamente coordinata, anche al fine di appianare le sperequazioni territoriali, proprio mediante investimenti infrastrutturali di ampio respiro. D'altra parte, la centralità della tutela ambientale è stata riconosciuta dal legislatore costituzionale con la recente e nota riforma degli artt. 9, c. 3, e 41, c. 3, Cost., operata con l. cost. n. 1/2022, che ha riconosciuto autonomia dignità, non più necessariamente strumentale, al bene giuridico "ambiente"³². Per vero, come è noto, le sfaccettature e le implicazioni della tutela dell'ambiente sono state ancor prima accertate nella giurisprudenza costituzionale che ha qualificato la materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" di cui all'art. 117, c. 2, lett. s), Cost., quale materia trasversale, che richiede, cioè, una collaborazione tra diversi livelli di governo³³. Si tratta, infatti, di un settore di attività, legislativa e, più ancora, amministrativa, in cui è particolarmente

²⁹ Cfr. A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 239.

³⁰ È, questo, un problema antico, rilevato anche da CASSESE, *Federalismo*, op. cit., p. 991. A. ZANARDI, *Ibid.*, p. 242 è critico sul sistema competitivo dei bandi per la ripartizione delle risorse del piano. In tema di capacità amministrativa, v. anche il *Rapporto SVIMEZ 2024, L'economia e la società del mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, p. 275.

³¹ Come rilevato dalla Corte dei Conti, nella Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) di dicembre 2024, p. 15. M. MUSUMECI, *L'implementazione del PNRR nel Mezzogiorno*, in *Astrid Rassegna*, n. 3, 2025, p. 4, evidenzia, altresì, i ritardi nell'avvio e nel completamento dei lavori in corso nelle Regioni meridionali, ascrivendolo anche ad «un problema di capacità amministrativa degli enti responsabili dei progetti».

³² Sulla portata della riforma, che per la prima volta è intervenuta sui *Principi fondamentali* espressi dalla carta costituzionale, cfr. R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it – paper*, 6 aprile 2022; M. BERTOLISSI, *Amministratori, non proprietari dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, in *federalismi.it*, n. 6, 2023, p. 24; G. M. SALERNO, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, p. 169; A. RUGGERI, *La salvaguardia dell'ambiente, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *dirittifondamenti.it*, n. 3, 2024, p. 50.

³³ Cfr. A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, in *Consultaonline*, 2024, 1, p. 60 e, in particolare, nt. 8 e 9. D'altra parte, e a monte, la Corte costituzionale aveva riconosciuto la rilevanza giuridica dell'ambiente, ben prima della stessa riforma del 2001, nel combinato disposto degli artt. 9, come declinazione del bene paesaggio, e 32, Cost., cfr. M. BETZU, *Art. 9*, in BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 76.

evidente l'esigenza di un coordinamento tra centro e periferia, in ragione del principio di sussidiarietà³⁴, poiché la portata delle "emergenze" della modernità, in *primis* l'emergenza climatica, è tanto vasta da superare gli stessi confini nazionali e regionali.

Le spinte centrifughe, invece, hanno inteso piegare il concetto di autonomia, da opzione politica, in quanto mezzo e funzione di un'amministrazione efficiente, a una sorta di argomento retorico, finalizzato a ridefinire il rapporto tra territori in termini di competitività³⁵. In questo modo si è tralasciato di considerare tanto che il rafforzamento dell'autonomia riconosciuta agli enti territoriali, a seguito della riforma istituzionale del 2001, è stato accompagnato da una sostanziale riconferma del modello di regionalismo "cooperativo"³⁶ e che con esso deve essere coordinato, quanto che il riconoscimento di margini ulteriori di autonomia presuppone, o, perlomeno, deve accompagnarsi ad un'adeguata perequazione territoriale³⁷.

Non appare inutile rilevare come la costituzionalizzazione del fondo perequativo e la previsione della competenza esclusiva statale in punto di definizione dei livelli essenziali di prestazione³⁸ siano state operate proprio con la riforma del 2001, quasi a conferma del legame intercorrente tra perequazione ed autonomia. Legame da intendersi, è bene specificarlo ulteriormente, in termini di "presupposizione", nel senso che l'autonomia, per non risolversi in disgregazione competitiva, presuppone, appunto, la perequazione territoriale. Tuttavia, insieme al piano dell'autonomia finanziaria e, in particolare, del cd. federalismo fiscale, si tratta

³⁴ Si vedano le considerazioni di M. BERTOLISSI, *Discorso introduttivo sui LEP ambientali. Come orientarsi nella complessità dei fatti*, in *Ambiente Diritto*, n. 4, 2023, p. 1.

³⁵ Si pensi, ad esempio, alla retorica politica sul presunto "residuo fiscale", cfr. G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Rubbettino Editore, Torino, 2020, p. 121.

³⁶ Che «presuppone la presenza di un solido tessuto di valori costituzionali comuni, da cui si struttura un sistema cooperativo nella gestione delle competenze e nella determinazione dei flussi perequativi a vantaggio delle aree territoriali meno favorite», L. ANTONINI, *op. cit.*, p. 409 e p. 412.

³⁷ La stretta interdipendenza tra autonomia e perequazione territoriale era d'altra parte già avvertita da Mortati che, in *Assemblea Costituente*, individuava tra gli scopi del decentramento «1°) innanzi tutto l'avvicinamento dell'amministrazione agli interessi locali, al duplice scopo dell'educazione politica dei cittadini e dell'adattamento alle esigenze locali; 2°) garanzia di libertà quale può essere data da un saldo gruppo omogeneo; 3°) infine [...] equilibrio delle regioni fra loro, superando l'inconveniente, che si verifica in tutta la storia d'Italia, della sopraffazione da parte delle regioni più popolate e più ricche di quelle meno popolate e più povere. [...] Per raggiungere questi scopi, occorre innanzi tutto una vera autonomia, non soltanto amministrativa, ma costituzionale». V. *Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, seconda Sottocommissione, resoconto sommario n. 3 della seduta di lunedì 29 luglio 1946*, p. 30.

³⁸ I livelli essenziali di prestazione possono, forse, intendersi come contraltare legislativo della perequazione, cfr. C. PINELLI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2018, p. 771. F. MANGANARO, *Politiche di coesione* (voce), in *Enciclopedia del Diritto, I Tematici III*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 854, inquadra i LEP tra le politiche di coesione «perché i livelli essenziali delle prestazioni "devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117 cost.) mettendo in atto politiche di coesione tra le persone e tra i territori, tenendo conto del duplice profilo micro e macro della coesione, come individuati dalla dottrina sociologica». D'altra parte, i LEP rappresentano un concetto sfuggente, di difficile definizione, mediante il quale si intende garantire un livello minimo, qualitativo e quantitativo, dei servizi offerti ai cittadini nelle singole realtà territoriali. È stato correttamente evidenziato come la definizione dei LEP sia strettamente legata ad un'opera di perequazione infrastrutturale, nel senso che perde di significato la prima in difetto della seconda, v. L. BIANCHI, A. GIANNOLA, C. PETRAGLIA, *Perché il disegno di legge Calderoli ostacola l'attuazione del federalismo simmetrico e cooperativo della legge delega n. 42 del 2009*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2024, p. 78.

dei punti in cui il disegno costituzionale ha avuto più timida attuazione. Invero, oltre alla mancata istituzione del fondo perequativo, «sono state privilegiate forme di perequazione assistenziale rispetto a quelle di perequazione infrastrutturale»³⁹. In questa scia si inserisce, altresì, la mancata organica definizione dei LEP, salvo che in materia sanitaria⁴⁰ e in pochi altri settori, almeno fino all’emanazione della legge di bilancio per il 2022 (l. n. 234/2021)⁴¹. Questo intervento normativo, che intende dettare dei criteri di determinazione dei livelli essenziali, appare, tuttavia, ancora una volta settoriale poiché pur sempre limitato a specifiche materie afferenti all’area dell’assistenza sociale.

3. La l. n. 86/2024 e la sentenza C. cost. n. 192/2024

A fronte di una gestione della finanza pubblica essenzialmente centralizzata, l’autonomia legislativa è sembrata essere l’unico vero spazio in cui potere dare agio alle sollecitazioni “secessionistiche” o, perlomeno, competitive, espresse da alcuni territori e dalle relative classi politiche. Le istanze dell’autonomia si sono concentrate, in particolare, sul meccanismo di differenziazione previsto dall’art. 116, c. 3, Cost. In questo scenario si inseriscono le “trattative” tra Stato e Regioni a statuto ordinario circa il riconoscimento di autonomia legislativa nelle materie di competenza concorrente e in alcune di potestà esclusiva statale, sfociate nella approvazione di pre-intese⁴². Il Parlamento ha approvato, infine, la l. n. 86/2024, che intende disciplinare in via generale la procedura di “differenziazione”⁴³. Si è, così, previsto un articolato procedimento, in combinato disposto tra la legge citata e la precedente l. n. 197/2022 (legge di bilancio per il 2023), mediante il quale le Regioni a statuto ordinario possono ottenere l’attribuzione di ulteriori competenze legislative. La normativa interveniva altresì sul tema della perequazione, subordinando la devoluzione alla definizione del LEP, nelle materie concernenti diritti civili e sociali, così da assicurare uno standard minimo uniforme sul territorio nazionale⁴⁴.

³⁹ L. ANTONINI, *op. cit.*, p. 418.

⁴⁰ Il riferimento è ai cc.dd. LEA, che a ben vedere, fungendo da apripista, hanno preceduto la costituzionalizzazione della definizione dei LEP come materia di competenza esclusiva statale, ovvero, come precisato dalla Corte costituzionale con sent. n. 282/2002, come competenza trasversale. V. sul punto le ricostruzioni di A. D’ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003, p. 1077; C. PINELLI, *Come emersero le sperequazioni*, cit.; C. LOTTA, *PNRR, regionalismo differenziato e livelli essenziali delle prestazioni: quali prospettive per la (duratura) attuazione dei LEP?* in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2023, p. 84.

⁴¹ Cfr. P. TORRETTA, *La legge di bilancio 2022 e l’assistenza sociale: qualche LEPS e tante ‘buone intenzioni’*, in *Federalismi*, n. 11, 2022, p. 187.

⁴² Gli accordi, come è noto, sono stati siglati tra il Governo e le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Per consultare il testo delle c.d. pre-intese, v. il sito del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, *qui*.

⁴³ L’adozione di una legge di tal fatta era ritenuta “opportuna” anche se non “costituzionalmente necessaria” da parte della dottrina (v. *ex multis* A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato* (voce), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino, 2021, p. 327) con interpretazione poi accolta anche dalla Corte costituzionale, con sent. n. 192/2024 (v. §7.2, *Considerato in diritto*) e successiva sent. n. 10/2025, in tema di (in)ammissibilità dei quesiti referendari già proposti sulla l. n. 86/2024 (§6.3 *Considerato in diritto*).

⁴⁴ L’intervento normativo operato in punto di procedimento di determinazione dei LEP dalla l. n. 197/2022 (legge di bilancio per il 2023), commi da 791 a 801-bis), d’altra parte, incorre nell’equivoco di legare a doppio filo differenziazione ex art. 116, c. 3, Cost. e determinazione dei LEP. L’equivoco sta non tanto nella supposizione di una

Può essere utile esaminare la disciplina prevista dalla l. n. 86/2024 alla luce delle statuizioni della Corte costituzionale che, come si accennava, con la sentenza n. 192/2024, è intervenuta dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge, impugnata in via d'azione dalle Regioni Puglia, Toscana, Sardegna e Campania⁴⁵. Ed invero, la sentenza, punto di sintesi tra le istanze dell'autonomia e del coordinamento, ha operato una sostanziale riscrittura dell'impianto legislativo, che esce profondamente alterato dal giudizio di legittimità costituzionale⁴⁶.

Preliminarmente, è opportuno rilevare lo sforzo ricostruttivo compiuto dalla Corte. Ripartendo dalle basi, inquadra il tema della differenziazione nell'allocatione delle competenze legislative ex art. 116, c. 3, Cost., nella cornice della forma di Stato italiana, di cui il regionalismo cooperativo, pure con elementi insopprimibili di competizione, rappresenta una componente fondamentale (§4)⁴⁷. Oltre che con il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, l'autonomia regionale va raccordata, poi, al principio di sussidiarietà, come criterio di adeguata ripartizione delle funzioni tra i livelli di governo. Lo snodo argomentativo è di primaria importanza, poiché conferma come l'autonomia e il decentramento «non possano essere

relazione inesistente, ma nell'invertirne i termini, poiché dalla lettura dell'impianto normativo sembra che la determinazione dei LEP sia da realizzarsi in funzione dell'ulteriore differenziazione, e non sia invece utile come strumento perequativo a prescindere: cfr. L. BIANCHI, A. GIANNOLA, C. PETRAGLIA, *Perché il disegno di legge Calderoli*, cit., p. 78.

⁴⁵ I commenti e le note alla sentenza sono numerosissimi e si richiamano, *ex multis*, BARTOLE, *Differenziazione e ordinamento regionale vivente*, in *Astrid Rassegna*, n. 1, 2025; C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, *Astrid Rassegna*, n. 18, 2024; V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni «a prima lettura» sulla sentenza della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata*, entrambi in *Astrid Rassegna*, n. 18, 2024; G. RIVOSECCHI, *Regioni, finanza, livelli essenziali e principio democratico*, in www.lecostituzionaliste.it, 2024, Ottobre; L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, in www.lecostituzionaliste.it, 2024, dicembre; L. D'ANDREA, *Brevi notazioni critiche sull'autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2025, p. 30; G. DONATO, *Cancellature e regionalismo differenziato*, in *Le Regioni*, n. 1, 2025, p. 31. È opportuno precisare che, alla luce della densità e complessità del provvedimento, l'attenzione si concentrerà sui passaggi più rilevanti ai soli fini della presente disamina e, in particolare, sui paragrafi 4, 9, 14, 15 e da 22 a 28 del *Considerato in diritto*.

⁴⁶ Come evidenziato dalla stessa Corte costituzionale che, con sent. n. 10/2025, con cui si è dichiarata l'inammissibilità del referendum abrogativo proposto sulla l. n. 86/2024, ha affermato: «In definitiva, la sentenza n. 192 del 2024 ha eliminato gran parte del disposto normativo di cui alla legge n. 86 del 2024, incisa nella sua architettura essenziale, lasciando in vita un contenuto minimo. Tale contenuto è di difficile individuazione e ciò si riflette sulla comprensibilità del quesito da parte del corpo elettorale, oltreché sul fine ultimo, o *ratio*, della stessa richiesta referendaria» (§ 10.2, *Considerato in diritto*).

⁴⁷ In particolare, la Corte afferma che l'art. 116, c. 3, Cost. è disposizione che «non può essere considerata come una monade isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, con cui va armonizzata», con ciò richiamando le censure e le argomentazioni svolte dalla Regione Sardegna nel ricorso introduttivo n. 30/2024, Reg. Ric., al paragrafo 5.3, nel ricollegare la disposizione in esame al principio di unità e indivisibilità della Repubblica, espresso dall'art. 5, Cost. («Le regioni non sono monadi leibniziane le cui competenze, senza porte e senza finestre, sono autosufficienti e indifferenti alle competenze e alle attribuzioni degli altri enti autonomi, né possono esaurire la loro compiutezza in un dialogo chiuso con il Governo. Anche le competenze degli enti locali ne risentono in forza del principio di sussidiarietà verticale ex art. 118 della Costituzione»). Può essere interessante notare, inoltre, come proprio l'art. 5, Cost. sia servito da parametro nel giudizio in esame, diversamente da quanto prospettato da C. ESPOSITO, *Autonomie e decentramento*, cit., p. 71, secondo cui la dichiarazione di unità ed indivisibilità avrebbe dovuto intendersi quale «mero» criterio interpretativo, utile ad escludere che, fra più significati possibili di una disposizione, quello «che può porre in pericolo l'unità d'Italia sia quello esatto».

ricondotti ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche» (§ 4.1)⁴⁸.

La Corte censura, così, la devoluzione per “materie” e non, invece, per singole “funzioni”, prevista dalla legge impugnata (§§ 4.1 e 4.3)⁴⁹. In questa prospettiva, la Corte evidenzia come alcune delle “materie” di cui all’art. 117, c. 2, Cost., con grande difficoltà potrebbero essere devolute alle Regioni, che, data la relativa localizzazione territoriale, non potrebbero garantirne una disciplina adeguata. In particolare, come era prevedibile, si conferma la dimensione necessariamente sovranazionale della tutela ambientale (§ 4.4). La Corte, quindi, mette in luce come le «esternalità positive» del decentramento, in termini di individuazione delle soluzioni più adeguate alle peculiarità della singola realtà territoriale, vengano «controbilanciate da una esternalità negativa nel caso in cui l’attribuzione differenziata comporti politiche che vanno a scapito di interessi generali come la tutela dell’ambiente o del patrimonio culturale»⁵⁰. La differenziazione deve seguire un criterio di maggiori efficienza ed efficacia, che può richiedere, in certi casi, una prevalenza delle esigenze del coordinamento.

Centrali nell’impianto della pronuncia sono, poi, le statuizioni in punto di finanziamento delle funzioni trasferite, di estensione dell’autonomia finanziaria e di perequazione. Si tratta dei profili che rappresentavano il vero punto nodale delle pre-intese⁵¹. Ne emerge, ancora una volta, come il riconoscimento di autonomia legislativa e amministrativa, *a fortiori* se differenziata, nel migliore dei casi resti un involucro vuoto, nel peggiore, si tramuti in una ulteriore fonte di disuguaglianza, ove non affiancata da una più piena autonomia finanziaria, vera «pietra angolare» del sistema delle autonomie⁵², accompagnata da un’efficace uniformazione delle condizioni di partenza.

In primo luogo, si ristabilisce il rapporto tra determinazione dei LEP e autonomia differenziata, costituendo la prima «contrappeso» della seconda, «una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale» (§ 14.1)⁵³. La Corte, poi, correttamente distingue il finanziamento dei LEP dal finanziamento delle funzioni trasferite,

⁴⁸ Il passaggio esaminato, e l’apparato concettuale cui si riferisce, mettono in luce come la sentenza in esame, a ben vedere, rappresenti quasi un nuovo trattato sul regionalismo, in diretto dialogo con la precedente sent. n. 303/2003 che, a sua volta, chiariva il nuovo statuto del rapporto Stato-Regioni all’indomani della riforma costituzionale del 2001.

⁴⁹ C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, cit.*, p. 6, evidenzia che «le materie non sono più oggetto di candidatura in quanto tali, e alcune materie appaiono totalmente precluse anche se le Regioni individuassero poche funzioni in esse di cui proporre l’assunzione. Ragioni di esercizio unitario – pienamente spiegabili in virtù della sussidiarietà quale “ascensore” diretta al livello più adeguato».

⁵⁰ PIPERNO, *Il regionalismo differenziato: profili politologici, economici e di finanza pubblica*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato, cit.*, p. 46.

⁵¹ Cfr. G. D’AMICO, *Regionalismo differenziato, cit.*, p. 109 e 111.

⁵² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico, II*, Padova, Cedam, 1976, p. 906, con una tesi già espressa in Assemblea Costituente: «Occorre poi una certa autosufficienza: è assurdo conferire l’autogoverno, senza una sufficiente autonomia finanziaria, senza un minimo di mezzi economici per far fronte alle spese della regione» (v. Atti dell’Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, seconda Sottocommissione, resoconto sommario n. 3, cit., p. 30).

⁵³ Con l’ulteriore specificazione che la determinazione dei LEP è condizione della devoluzione anche nelle materie c.d. “no-LEP”, cioè in quelle non elencate dall’art. 3, c. 3, l. n. 86/2024, quando abbiano ad oggetto «funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (§15.2).

alle quali sole è da riferirsi la clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 9, c. 1, l. n. 86/2024. I LEP rappresentano, invero, la misura minima di qualità e quantità dei servizi da garantire uniformemente sul territorio nazionale (§22). Diversamente, la spesa ulteriore va finanziata secondo una logica di «gestione efficiente» che non è garantita dal criterio della spesa storica, insito nel riferimento ai fabbisogni di spesa *ex art.* 5, c. 2, l. l. n. 86/2024 quale fondamento della eventuale modifica delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese. Al contrario, l'effetto della disciplina impugnata sarebbe di deresponsabilizzare ulteriormente le Regioni quali centri di spesa, avallando gestioni anche inefficienti delle risorse pubbliche.

D'altra parte, la Corte mette acutamente in rilievo come nell'impianto della legge impugnata il finanziamento dell'attività legislativa e amministrativa regionale continui a basarsi su meccanismi di finanza derivata, tradendo nuovamente il fine di responsabilizzazione delle autonomie⁵⁴. Il riferimento non è solo alle compartecipazioni ai tributi statali *tout court*. Invero, il periodico riallineamento tra aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi ai fabbisogni di spesa espressi dalle Regioni si traduce, di fatto, in una forma di trasferimento statale a destinazione vincolata in violazione dei limiti imposti dall'art. 119, c. 5, Cost. (§22.3). Sotto questo profilo, fondamentali appaiono altresì i moniti della Corte in tema di attuazione del federalismo fiscale cooperativo e di una efficace perequazione territoriale, specie tramite l'istituzione del fondo perequativo. Obiettivo che, oltre a rappresentare una centrale *milestone* del PNRR, espressa nella Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14, è condizione necessaria di un'ulteriore differenziazione tra Regioni che sia pienamente equa (§ 23.3)⁵⁵.

Un ultimo punto che appare imprescindibile evidenziare attiene al tema del rapporto tra Regioni differenziate e non differenziate in ordine alla partecipazione agli obiettivi di finanza pubblica, che l'art. 9, c. 4, l. n. 86/2024 prevedeva come meramente facoltativo per le prime (§ 28). Per usare le parole della Corte, la norma, dichiarata per l'appunto incostituzionale, non solo «non può trovare ragionevole giustificazione nell'assunzione delle funzioni richieste e trasferite», ma altresì «oltre a indebolire i vincoli di solidarietà e unità della Repubblica, si pone in contrasto con i principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico» (§ 28.2).

4. Brevi conclusioni

Dalla sia pur sommaria analisi delle statuizioni della Corte e dalla lettura da questa data delle norme censurate possono trarsi due spunti di riflessione. Il primo è che, nonostante l'impianto della legge ruoti attorno alla devoluzione di competenze legislative, ben più pregnante appare la correlata funzione amministrativa nell'ambito delle materie eventualmente

⁵⁴ Un ulteriore monito al legislatore, per una compiuta attuazione dell'autonomia finanziaria secondo il modello previsto dall'art. 119, Cost., è stato da ultimo rivolto dalla Corte costituzionale, con sent. n. 45/2025, §5.3, *Considerato in diritto*.

⁵⁵ G. RIVOSECCI, *Potere, diritti, cit.*, p. 759, evidenzia come proprio il necessario rafforzamento dell'autonomia finanziaria regionale debba accompagnarsi, sul piano del coordinamento statale, ad un'efficace opera di perequazione «funzionale ad attenuare le asperità fiscali e gli squilibri territoriali».

devolute, come anche avvertito da numerosi commentatori⁵⁶. Il secondo è che, correlativamente, il vero tema problematico della differenziazione attiene alle modalità di finanziamento delle funzioni devolute, in specie nel contesto di un modello di finanza pubblica ancora prevalentemente derivato.

L'intervento della Corte, di cui si è tentato di dare conto, può leggersi come la chiusura del cerchio, almeno concettuale, sul tema dell'autonomia regionale. Per un verso, infatti, è innegabile che, da sempre, il territorio italiano è attraversato da profonde sperequazioni, economiche e amministrative e l'approccio uniformatore e paternalistico nell'affrontare il problema del superamento dei divari territoriali si è dimostrato, a più riprese, inefficace. Ciò non implica, tuttavia, che la soluzione possa essere rintracciata nel riconoscimento di un'autonomia intesa come disgregazione competitiva. In questa prospettiva, l'autonomia finanziaria e, in particolare, il cd. federalismo fiscale, che si riferisce al piano dell'autonomia tributaria o di entrata, possono e, forse, devono trovare finalmente attuazione, anche al fine di garantire una maggiore responsabilizzazione degli enti impositori nell'utilizzo delle risorse richieste alla popolazione di riferimento. Allo stesso tempo, come evidenziato dalla Corte, è il principio di sussidiarietà ad offrire un criterio generale, ed una solida guida teorica, nelle scelte di allocazione delle funzioni. Duttile e flessibile, concorre al medesimo fine di responsabilizzazione degli enti decentrati, assicurando i mezzi idonei al raggiungimento di obiettivi concretamente ed efficacemente perseguibili⁵⁷.

Appare opportuno sottolineare, ad ogni modo, che nel quadro del modello di regionalismo cooperativo, l'autonomia, nelle sue diverse declinazioni, non può che andare di pari passo con un'efficace azione perequativa, sul piano dei servizi e delle infrastrutture. Ancora, sotto altro, ma strettamente collegato, profilo, sarebbe irragionevole non considerare che l'autonomia, che resta una garanzia di pluralismo, deve essere riconosciuta pur sempre in un quadro di coordinamento statale. Ciò è tanto più vero in settori trasversali e con decise connotazioni di sovranazionalità, salvo pur sempre il coinvolgimento nelle sedi opportune⁵⁸. Settori in cui, al

⁵⁶ M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, in *Astrid Rassegna*, n. 10, 2019, p. 14, osserva: «se il problema di oggi è solo quello di allocare nuove funzioni amministrative in sede regionale (e locale, aggiungo) in linea di principio non c'è bisogno di ricorrere al complesso procedimento dettato per il regionalismo differenziato. Il che significa, ed è la seconda indicazione, che il ruolo specifico dell'art.116.3 in base a quanto fin qui osservato è contemporaneamente più limitato e più ampio». Più in generale, sarebbe necessario tener conto che l'asimmetria e la devoluzione di funzioni, che pure hanno delle giustificazioni tanto teoriche quanto pratiche, non rappresentano, ancora una volta, valori in sé né sono astrattamente utili al migliore esercizio di qualsivoglia funzione. V. sul punto le interessanti considerazioni di PIPERNO, *Il regionalismo differenziato: profili politologici*, cit., in particolare p. 45. Nel senso della centralità dell'amministrazione, M. BERTOLISSI, *Premesse per una lettura sostanziale dell'art. 116, 3° comma, della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, p. 450.

⁵⁷ Cfr. L. D'ANDREA, *Il principio di sussidiarietà tra radice personalistica e funzione conformativa del sistema normativo*, in *Iustitia*, n.2, 2011, p. 257.

⁵⁸ Centrale dovrebbe essere, in particolare, il ruolo della Conferenza Stato-Regioni, che è andato via via rafforzandosi quale «sede privilegiata» (v. C. cost., sent. n. 116/1994, *Considerato in diritto*, §4) del raccordo tra Stato e autonomie e, quindi, di espressione del principio di leale collaborazione. V. G. M. SALERNO, *Leale collaborazione (tra Stato e Regioni)* (voce), in *Enciclopedia del Diritto, I Tematici V*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 290. Secondo A. SPADARO, *Il regionalismo italiano alla prova dello European Green Deal*, in *Passaggi Costituzionali*, n. 2, 2024, p. 145 «per finanziare i costi di una transizione verde pienamente rispettosa del principio autonomistico il legislatore potrebbe, quindi, valutare la creazione di un apposito fondo, formalmente nazionale ma sostanzialmente “repubblicano”, perché



contrario, una gestione parcellizzata dei problemi si risolverebbe, e si è in effetti già risolta, nell'approfondimento dei divari esistenti.

gestito dal Ministero dell'Ambiente sulla base di criteri condivisi con la Conferenza Unificata ed alimentato da tutti i livelli di governo, in proporzione alle rispettive entrate. [...] Può, infine, osservarsi che una condivisione programmatica degli interventi con i rappresentanti dei territori in cui essi debbano attuarsi contribuirebbe a prevenire possibili fenomeni di "rigetto" da parte della società civile».