

ALESSANDRO SORPRESA^{*}

Il principio di sussidiarietà nella distribuzione delle
funzioni ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.
(a margine della sentenza della Corte costituzionale n.
192 del 2024)^{**}

ABSTRACT (EN): This study provides an analysis of the principle of subsidiarity as reflected in the most recent constitutional jurisprudence, specifically focusing on Constitutional Court ruling n. 192 of 2024. Article 116, paragraph 3, of the Constitution, as interpreted in relation to the Italian form of State, is an expression of the flexibility embedded in the principle of subsidiarity. The application of the constitutional provision would therefore allow for temporary exceptions, in relation to the specific requests of the single Region, to the ordinary division of functions expressly stated in the Constitution.

ABSTRACT (IT): Il contributo fornisce un'analisi del principio di sussidiarietà alla luce della giurisprudenza costituzionale più recente, con particolare riguardo alla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024. L'art. 116, comma 3, Cost., interpretato alla luce della forma di Stato italiana – ha rilevato la Corte –, è espressione della flessibilità insita nel principio di sussidiarietà. L'attuazione della disposizione costituzionale consentirebbe, quindi, di derogare, temporaneamente e in relazione alle specifiche richieste della singola Regione, all'ordinaria ripartizione delle funzioni espressamente prevista dalla Costituzione.

SOMMARIO: 1. La sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 sulla legge n. 86 del 2024. – 2. I precedenti della giurisprudenza costituzionale: le sentenze n. 303 del 2003 e n. 43 del 2004. – 3. Il principio di sussidiarietà nella distribuzione delle funzioni tra lo Stato e le Regioni ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. – 4. Considerazioni conclusive.

^{*} Dottorando di ricerca in Scienze Giuridiche Europee e Internazionali – Università degli Studi di Verona.

^{**} Articolo sottoposto a referaggio.

1. La sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 sulla legge n. 86 del 2024

Con la sentenza n. 192 del 2024¹, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla legittimità costituzionale della legge n. 86 del 2024. Com'è noto, tale legge², in attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., mira a definire i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario³ di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e le modalità procedurali da seguire per l'approvazione delle intese fra lo Stato e la Regione richiedente⁴.

La Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024, dichiarandone, però, illegittime specifiche disposizioni e indicando, per altre, l'interpretazione costituzionalmente conforme. La Corte – per ciò che attiene all'oggetto delle presenti osservazioni – ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, fra l'altro, di quelle disposizioni che prevedevano la possibilità che l'intesa tra lo Stato e la Regione e la successiva legge approvata dalle Camere trasferissero intere materie o ambiti di materia.

¹ Per i primi commenti della dottrina, cfr. R. BIN, *Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine*, in *Le Regioni*, n. 2, 2025 (in corso di pubblicazione – testo consultabile [qui](#) al link – ultimo accesso in data 19 maggio 2025); C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid Rassegna*, n. 18, 2024; P. CARETTI, *La Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, n. 18, 2024; M. CARRER, *Il concetto di materia di potestà legislativa nella sentenza 192/2024: la Corte riscrive (di nuovo) il Titolo V?*, in *Queste istituzioni.it*, n. 4, 2024; V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni «a prima lettura» sulla sentenza della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, n. 18, 2024; A. RUGGERI, *Teoria della Costituzione e riorganizzazione del potere, tra regole istituzionali e regolarità della politica*, in *Consulta Online*, n. 3, 2024, 1366 ss.; L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, in *lecostituzionaliste.it*, 17 dicembre 2024; A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2025.

Per un esame del comunicato della Corte cost. del 14 novembre 2024, dal titolo *La Corte costituzionale ha deciso le questioni di costituzionalità della legge sull'autonomia differenziata*, reperibile [qui](#) (ultimo accesso in data 13 maggio 2025), cfr. A. RUGGERI, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso ... l'ignoto*, in *Diritti Regionali*, n. 3, 2024, pp. 858 ss.

Per un commento anteriore alla pubblicazione della sentenza n. 192 del 2024, cfr. G. SALERNO, *La prossima pronuncia della Corte costituzionale sulla «legge Calderoli»: quali prospettive costituzionali?*, in *Federalismi.it*, n. 27, 2024.

² Tra i commenti alla legge n. 86 del 2024, cfr. M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti istituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *Consulta Online*, n. 2, 2023, pp. 495 ss.; M. CARLI, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Oss. sulle fonti*, n. 1, 2023, pp. 5 ss.; M. PODETTA, *Il tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023*, in *Consulta Online*, n. 2, 2023, pp. 353 ss.; G. STARRANTINO, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un'occasione di riforma perduta*, in *Consulta Online*, n. 2, 2024, pp. 861 ss.

³ Pur con riflessi anche sulle Regioni a statuto speciale, oltre che sull'intero assetto ordinamentale.

Tra i contributi in dottrina, nel senso di ritenere che la clausola di asimmetria di cui all'art. 116, comma 3, Cost. sia applicabile solo alle Regioni a statuto ordinario, cfr. A. D'ATENA, *A proposito della «clausola di asimmetria» (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020, in particolare pp. 317 ss.

Nel senso di ritenere che la sfera soggettiva di applicazione della clausola di asimmetria comprenda anche le Regioni a statuto speciale, cfr. D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2003, pp. 419 ss.; A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2019, pp. 13 ss.

⁴ Quanto ai profili attinenti all'impugnazione della legge, si rinvia a R. BIN, *Autonomia differenziata: perché le regioni dovrebbero impugnare la «legge Calderoli»*, in *laCostituzione.info*, 23 agosto 2024. Sul profilo attinente alle problematiche (anche) teoriche del regionalismo differenziato, cfr. anche G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, pp. 625 ss.

Nonostante il richiamo testuale dell'art. 116, comma 3, Cost. alle materie di cui all'art. 117, comma 2, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s) (e, cioè, a tre materie di competenza legislativa esclusiva statale) e comma 3 (e, cioè, alle materie di competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni), queste ultime rappresenterebbero non l'oggetto dei trasferimenti, bensì l'ambito all'interno del quale può avvenire la più specifica richiesta regionale concernente l'ottenimento di maggiori forme e condizioni particolari di autonomia. Pertanto, l'oggetto dell'intesa e della successiva legge rinforzata non può riguardare blocchi di materie, quanto piuttosto specifiche funzioni⁵ legislative e amministrative e deve essere giustificato, in relazione alla singola Regione, dal principio di sussidiarietà⁶.

Quest'ultimo – nella ricostruzione interpretativa fornita dalla Corte –, rappresenterebbe il criterio guida nel processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., una disposizione che, permettendo, pur con le dovute cautele, di «superare l'uniformità nell'allocatione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano»⁷, va interpretata e armonizzata con il «quadro complessivo della forma di Stato italiana»⁸.

2. I precedenti della giurisprudenza costituzionale: le sentenze n. 303 del 2003 e n. 43 del 2004

In materia vi erano (almeno altri) due precedenti, che, come la sentenza n. 192 del 2024, possono essere considerati emblematici del metodo normalmente seguito dalla Corte costituzionale nella risoluzione dei conflitti di attribuzioni tra lo Stato e le Regioni: la sentenza n. 303 del 2003, per come completata dalla successiva sentenza n. 6 del 2004, e la sentenza n. 43 del 2004⁹.

Questi interventi giurisprudenziali vanno analizzati partendo dall'esame del dettato costituzionale. Nella Costituzione sono presenti due riferimenti testuali al principio di sussidiarietà (verticale): il primo è contenuto nell'art. 118, comma 1, Cost., con riguardo alle

⁵ Cfr. R. BIN, *Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine*, op. cit., in particolare § 4.

⁶ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.1 del *Cons. in diritto*.

⁷ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del *Cons. in diritto*.

Per un approfondimento sul principio autonomistico, si rinvia a R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in AA. VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, 2016, pp. 45 ss.; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, pp. 635 ss.; F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2018, pp. 255 ss.

⁸ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del *Cons. in diritto*.

⁹ Cfr. C. MAINARDIS, *Giurisprudenza costituzionale e rapporti Stato-Regioni: questioni di metodo o anche di cultura giuridica?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2024, pp. 116 ss.

Tra le altre sentenze in cui la Corte costituzionale ha applicato questo metodo, cfr. sent. n. 177 del 1998 sulla natura e i margini di applicazione dell'interesse nazionale, quale limite all'autonomia legislativa delle Regioni presente nella precedente formulazione dell'art. 117 Cost.

Per una comparazione tra metodo sistematico e metodo casistico nella giurisprudenza costituzionale, cfr. MORRONE, *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2024, pp. 13 ss.

funzioni amministrative, mentre, il secondo si rinviene nell'art. 120, comma 2, Cost., con riguardo al potere sostitutivo del Governo¹⁰.

Secondo la sentenza n. 303 del 2003¹¹ (c.d. «sentenza Mezzanotte»), la previsione contenuta nell'art. 117 Cost. va interpretata tenendo conto della possibile «attrazione»¹² in sussidiarietà, ovvero sia nel senso di non «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente»¹³. Se così non fosse – secondo la Corte –, ciò significherebbe non solo «circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma» anche «svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze»¹⁴.

Dunque, a giudizio della Corte costituzionale, l'art. 118, primo comma, Cost., pur riferendosi esplicitamente solo alle funzioni amministrative, introduce un meccanismo dinamico incidente sulla distribuzione delle competenze legislative, rendendo più flessibile un «disegno che, in ambiti nei quali coesistono intrecciate attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti»¹⁵.

A fronte di una simile «attitudine ascensionale» insita nell'interpretazione del principio di sussidiarietà elaborata dalla giurisprudenza costituzionale, inteso quale «*subsidiium*»¹⁶ per le ipotesi in cui «un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere»¹⁷, le

¹⁰ Per un inquadramento giuridico del principio di sussidiarietà, si rinvia a A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, pp. 609 ss.; A. POGGI, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal d.lgs. n. 112 del 1998 al T.U. sulle autonomie locali*, in *Quad. reg.*, 2001, pp. 933 ss.; P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in A.A. CERVATI, S. PANUNZIO, P. RIDOLA (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001, pp. 198 ss.; R. BIN, *In nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2 gennaio 2002; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2002, pp. 5 ss.; O. CHESSA, *La sussidiarietà verticale nel nuovo Titolo V*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, pp. 173 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, pp. 587 ss.

¹¹ Tra i contributi alla sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, si rinvia a A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2782 ss.; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza n. 303 del 2003*, in *Forum di Quad. Cost.*, 31 ottobre 2003; A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2776 ss.; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in *Astridonline.it*, reperibile [qui](http://www.astridonline.it) (Ultimo accesso 13 maggio 2025); G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, pp. 391 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, *op. cit.*, pp. 587 ss.

Per una lettura congiunta della sent. n. 303 del 2003 e della sent. n. 14 del 2004, si rinvia, tra gli altri contributi, a V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione collettiva del riparto di competenze in due sentenze storiche*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, pp. 773 ss.

¹² Corte cost., sent. n. 303 del 2003, in particolare punto 4.1 e punto 21 del *Cons. in diritto*.

¹³ Corte cost., sent. n. 303 del 2003, punto 2.1 del *Cons. in diritto*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

conseguenze che ne derivano sull'esercizio della funzione legislativa – secondo la Corte – troverebbero la propria ragione giustificativa nel principio di legalità, che impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conducendo, quindi, «logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale». In tali casi, solo la legge statale può «attendere a un compito siffatto»¹⁸.

Tuttavia, la Corte costituzionale, nella medesima sentenza, ha precisato che si tratterebbe di un'ipotesi derogatoria rispetto alla regola generale contenuta nel dettato costituzionale. Una deroga, peraltro, che, permettendo allo Stato di intervenire oltre la disciplina dei principi fondamentali nel caso di competenza concorrente ovvero in ambiti rientranti nella competenza residuale regionale¹⁹, non è priva di limiti.

Ciò può avvenire, infatti, «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata»²⁰.

Nella successiva sentenza n. 6 del 2004²¹, che ha esteso la “chiamata in sussidiarietà” anche a materie di competenza legislativa residuale regionale²², la Corte ha precisato le condizioni di applicazione di tale principio. In particolare, «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o,

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Tra le altre pronunce, cfr. Corte cost., sentt. n. 383 del 2005; n. 214 del 2006; n. 88 del 2007; n. 76 del 2009; n. 278 del 2010; n. 7 del 2016 e n. 114 del 2017.

²⁰ Corte cost., sent. n. 303 del 2003, punto 2.2 del *Cons. in diritto*.

²¹ Tra i contributi a commento della sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2004, v. S. AGOSTA, *La Corte costituzionale dà finalmente la... “scossa” alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale)*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2 febbraio 2004; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, pp. 941 ss.

Tra le successive sentenze della Corte costituzionale che, pur senza completare ancora l'inquadramento giuridico della principio di sussidiarietà, operato (forse) ora con la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, ne hanno comunque riaffermato l'applicazione sulla base della quale lo Stato avrebbe facoltà di attribuire al livello centrale una funzione amministrativa e allo stesso tempo di regolarne l'esercizio con propria legge, anche in materie regionali, a condizione che sia assicurato il coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato tramite un'intesa, cfr. la sentenza n. 170 del 2017 (in particolare punti 6.1, 7.1 e 10 del *Cons. in diritto*) in materia di procedura di valutazione di impatto ambientale.

²² Nella sentenza n. 303 del 2003, la disciplina riguardava materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato o materie rientranti nella competenza legislativa concorrente (cfr. Corte cost., sent. n. 303 del 2003, punto 2.3 del *Cons. in diritto*).

comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali»²³.

Con specifico riferimento a quest'ultimo profilo – ha concluso la Corte –, «la legislazione statale di questo tipo può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»²⁴.

In questo quadro di «intrinseca flessibilità» del principio di sussidiarietà²⁵, si colloca – come anticipato – l'ulteriore ipotesi derogatoria disciplinata dall'art. 120 Cost. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 43 del 2004²⁶, ha statuito che tale previsione avrebbe «palesamente» avuto origine «dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali»²⁷ attribuiti dal sistema costituzionale «alla responsabilità dello Stato»²⁸.

²³ Corte cost., sent. n. 6 del 2004, punto 7 del *Cons. in diritto*.

Negli anni successivi, in senso conforme, cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. n. 383 del 2005; 248 del 2006 e n. 88 del 2009.

In questo senso, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni che configuravano una chiamata in sussidiarietà, prevedendo, però, «una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza» (cfr. Corte cost., sent. n. 144 del 2014, punto 5.2 del *Cons. in diritto*), in «assoluta carenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative *de quibus* possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori» (cfr. Corte cost., sent. n. 144 del 2014, punto 5.3 del *Cons. in diritto*).

²⁴ Corte cost., sent. n. 6 del 2004, punto 7 del *Cons. in diritto*.

Per completezza d'analisi, va rilevato che la Corte costituzionale, specie in alcuni recenti interventi, ha applicato il principio di sussidiarietà nella sua prospettiva discendente, concludendo che quella determinata disciplina fosse stata validamente adottata dalla Regione (cfr. Corte cost., sent. n. 16 del 2024, annotata, tra gli altri, da E. COCCHIARA, *Tutela dell'ambiente, pesca e "mare regionale". Brevi riflessioni a partire da Corte cost., sentenza n. 16 del 2024*, in *Osservatorio cost.*, n. 4, 2024, pp. 308 ss.; G. VIVOLI, *La "novità" sulla tutela degli animali nella sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 2024*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2024, pp. 191 ss.).

Più in generale, sulla tutela dell'ambiente, si rinvia a A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, in *Consulta Online*, n. 1, 2024, pp. 57 ss.; M. MEZZANOTTE, *L'autonomia differenziata in materia ambientale: confini e limiti dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Consulta Online*, n. 2, 2024, pp. 656 ss.

Nello stesso senso di ritenere non sussistente un contrasto con la competenza statale di una specifica disciplina di fonte regionale in forza di una maggiore adeguatezza a realizzare i principi costituzionali, cfr. Corte cost., sent. n. 185 del 2024, punto 5.3.2 del *Cons. in diritto*, in materia di ordinamento civile.

²⁵ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.3 del *Cons. in diritto*.

²⁶ Per i commenti, cfr., tra gli altri, M. BELLETTI, *Potere sostitutivo "straordinario" e "ordinario" nella sentenza n. 43 del 2004. La Corte propone la quadratura del cerchio della riforma del titolo V*, in *Rivista AIC*, 9 marzo 2004; T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, in *Forum di Quad. Cost.*, 24 maggio 2004.

²⁷ Corte cost., sent. n. 43 del 2004, punto 3.3 del *Cons. in diritto*.

Tra le sentenze più recenti, cfr. Corte cost., sent. n. 168 del 2021, punto 10.3 del *Cons. in diritto*.

²⁸ Corte cost., sent. n. 43 del 2004, punto 3.3 del *Cons. in diritto*.

Inoltre – ha rilevato la Corte –, con riguardo «all’“unità giuridica” e all’“unità economica”, quale che ne sia il significato»²⁹, si tratterebbe «all’evidenza del richiamo ad interessi “naturalmente” facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall’articolo 5 della Costituzione»³⁰.

Tuttavia, la Corte ha precisato altresì la natura straordinaria di un simile potere sostitutivo, il quale non pregiudicherebbe, dunque, «l’ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari»³¹. In ogni caso, si tratterebbe di interventi eccezionali rispetto al «normale svolgimento di attribuzioni dei Comuni definite dalla legge, sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale»³².

Pertanto, nella sentenza n. 43 del 2004, la Corte ha rimarcato l’esistenza di condizioni e limiti da rispettare, ricostruendone un’elaborazione organica alla luce della giurisprudenza costituzionale precedente³³. Anzitutto, le «ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge, che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali. In secondo luogo, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività prive di discrezionalità nell’*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l’intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l’attribuzione della funzione amministrativa all’ente locale sostituito.

Il potere sostitutivo deve essere poi esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo: ciò che è necessario stante l’attitudine dell’intervento ad incidere sull’autonomia, costituzionalmente rilevante, dell’ente sostituito»³⁴. Infine, la legge deve «apprestare congrue garanzie procedurali per l’esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione, non a caso espressamente richiamato anche dall’articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo “straordinario” del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l’ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l’autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento»³⁵.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² Corte cost., sent. n. 43 del 2004, punto 4 del *Cons. in diritto*.

³³ Cfr., *ex multis*, Corte cost., sentt. n. 153 del 1986; n. 177 del 1988; n. 338 del 1989; 460 del 1989; 342 del 1994; n. 416 del 1995; 313 del 2003 e ord. n. 53 del 2003.

³⁴ Corte cost., sent. n. 43 del 2004, punto 4 del *Cons. in diritto*.

³⁵ *Ibidem*.

3. Il principio di sussidiarietà nella distribuzione delle funzioni tra lo Stato e le Regioni ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost

Dai precedenti della giurisprudenza costituzionale sarebbe stato difficile prevedere del tutto l'esito cui è giunta la Corte con la sentenza n. 192 del 2024. È pur vero che vi sono state sentenze – come quelle richiamate³⁶ – nelle quali la Corte ha tentato di andare oltre la risoluzione del caso concreto, fornendo dei criteri generali da seguire nel riparto di funzioni tra lo Stato e le Regioni. È, però, altrettanto vero che, nella prassi, è prevalso un metodo basato sul caso concreto³⁷.

Dunque, anche a fronte dell'assenza di interventi legislativi, i rapporti interistituzionali sono stati regolati da parametri interpretativi progressivamente meglio definiti e arricchiti in relazione al singolo contesto di riferimento, finendo inevitabilmente per incidere sulla portata prescrittiva degli elenchi di materie (e non materie) contenuti nell'art. 117 Cost.

Nondimeno, dal momento che anche le sentenze «più «teorizzanti» sono compatibili con un loro utilizzo per così dire «casistico»³⁸, le conclusioni cui è giunta la Corte costituzionale con la sentenza n. 192 del 2024 meritano qualche osservazione.

Sul piano sistematico, per comprendere quale sia l'effettivo oggetto dei trasferimenti operabili a seguito del raggiungimento dell'intesa tra lo Stato e la singola Regione richiedente ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., e, quindi, per capire se, attraverso la disciplina contenuta nella legge n. 86 del 2024, per come interpretata dalla Corte costituzionale, sia realmente possibile andare oltre i noti precedenti decreti di trasferimento delle funzioni amministrative, permettendo rinnovamenti normativi e organizzativi (anche) di iniziativa regionale³⁹, si rende

³⁶ V. *supra*, § 2.

³⁷ Cfr. MORRONE, *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, op. cit., p. 19.

³⁸ Cfr. P. GIANGASPERO, *Tra testi e contesto. Alcune riflessioni a partire dal saggio di Andrea Morrone sullo Stato delle Regioni nella legislazione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2024, p. 109.

³⁹ Cfr. altresì il – ben noto, pur se non inviato alle Camere per la discussione (cfr. Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali del servizio studi del Senato, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, marzo 2019, n. 104/1, 11, nt. 11. Tra i contributi in dottrina, si rinvia a A. D'ATENA, *A proposito della «clausola di asimmetria» (art. 116 u.c. Cost.)*, cit., pp. 313 ss.) – schema di disegno di legge presentato dall'on. Linda Lanzillotta, allora Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie locali, all'esame del Consiglio dei Ministri il 30 ottobre 2007 e approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 dicembre 2007 (riportato in calce al contributo di R. BIN, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1 del 2008, 9 ss. e altresì reperibile in Astridonline.it (ultimo accesso in data 13 maggio 2025). La proposta è stata ripresentata nella successiva legislatura. A questo riguardo, cfr. proposta di legge n. 1368 d'iniziativa dei deputati Lanzillotta e Marantelli, cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, XVI Legislatura, *Disegni di legge e Relazioni* del 28 giugno 2008.

Tra i contributi in dottrina, cfr. R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, n. 4, 2018, pp. 573 ss., il quale, richiamandone la previsione dell'art. 2, comma 5, secondo cui «La legge indica le norme contrastanti con l'intesa che cessano di avere efficacia, nei confronti della Regione interessata, dalla data di entrata in vigore della legge stessa o da una diversa data, se consentita dall'intesa», sottolinea come sia «esattamente questo il punto: l'«autonomia ampliata» non trova ostacolo in questa o quella funzione amministrativa trattenuta dallo Stato, e forse neppure nell'insufficienza della provvista finanziaria; bensì nei vincoli legislativi che la regione subisce e che sono sparsi nella legislazione dello Stato e nel modo arcigno con cui vengono vigilati dalle burocrazie ministeriali, con il distratto e disinteressato beneplacito dell'organo politico, il Consiglio dei ministri. Ma per sapere quali sono questi limiti non serve la consueta rilevazione da parte degli uffici regionali delle funzioni ancora trattenute dallo Stato: serve un'idea

preliminarmente opportuno ribadire una distinzione tra due concetti – quello di materia e quello di funzione – che sono stati talvolta tra loro confusi, finendo per identificare il secondo con il primo.

In sintesi, da un lato – com'è noto –, l'art. 117 Cost. suddivide la potestà legislativa in tre tipologie, utilizzando, anche dopo la riscrittura della disposizione costituzionale nel 2001, la tecnica dell'elencazione di materie quale criterio di riparto della competenza legislativa (ad oggi, rispettivamente: esclusiva statale, concorrente e residuale regionale)⁴⁰. Dall'altro lato, l'art. 118, comma 1, Cost. fa, invece, riferimento alle funzioni amministrative, che la Costituzione attribuisce ai Comuni, salvo che la sussistenza di esigenze di esercizio unitario giustifichi il loro conferimento a livelli di governo più alti, sulla base non di un riparto per «etichette»⁴¹, bensì dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza⁴².

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 192 del 2024, ha rimarcato la diversità tra i due termini, affermando che la «funzione è un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati

politica, l'elaborazione di un progetto legislativo di riforma, accuratamente ideato e discusso con le parti sociali; solo a quel punto si possono individuare gli ostacoli, che forse possono essere finanziari, ma certamente sono prevalentemente normativi» (p. 577). Tuttavia, anche tale ultima ricostruzione «strutturale» del regionalismo differenziato richiede di dare, comunque, risposta alle questioni – in parte ancora aperte – inerenti al riparto di competenze, con particolare riguardo ai termini e alle modalità di circoscrivibilità di tale deroga ai limiti legislativi regionali con riferimento alla singola Regione richiedente (cfr. F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, pp. 689 ss.; G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, op. cit., pp. 625 ss.).

⁴⁰ Sulla definizione del contenuto degli elenchi di materie, si rinvia a L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, n. 3, 1971, pp. 3 ss.; A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, pp. 117 ss.

Per altri contributi, cfr. A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Forum di Quad. Cost.*, 6 settembre 2002; S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003, pp. 337 ss.; ID., *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2020, pp. 1 ss.; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, in *Forum di Quad. Cost.*, 29 ottobre 2003; R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale – Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, pp. 297 ss.; ID., *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, 2019, pp. 203 ss.; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 6, 2009, pp. 1185 ss.; F. BENELLI, *La "smaterializzazione delle materie"*, Milano, 2006.

⁴¹ Cfr. R. BIN, *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V*, in AA. VV., *Dopo la modifica dell'art. 117 cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura* - Atti del convegno di Siena, 25-26 Novembre 2005, Milano, 2006, pp. 15 ss.

⁴² Cfr. R. BIN, *In nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, op. cit., il quale afferma che la differenziazione, in realtà, più che un principio «sembra essere uno degli strumenti dell'«adeguatezza», che per altro non è che il «moto ascendente» della «sussidiarietà».

Su questa linea interpretativa sembra ora avvicinarsi anche la Corte costituzionale, la quale, nella sentenza n. 192 del 2024, diversamente dai precedenti di cui (in particolare ma non esclusivamente) alle sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004, ha affermato che il giudizio di adeguatezza è lo strumento attraverso il quale opera la sussidiarietà, la quale, per «quanto riguarda la ripartizione dei compiti», assicura «il collegamento tra l'unità e indivisibilità della Repubblica, da una parte, e l'autonomia delle regioni accresciuta grazie alla differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., dall'altra» (cfr. punto 4.1 del Cons. in diritto).

dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità. A ciascuna materia afferisce, invece, una gran quantità di funzioni eterogenee»⁴³.

Peraltro, proprio l'espressione contenuta nell'art. 116, comma 3, Cost., che fa riferimento a materie, per la maggior parte, già rientranti nella competenza legislativa regionale concorrente, senza compiere alcun testuale richiamo alle (sole) funzioni amministrative – come evidenziato in dottrina⁴⁴ – sembrerebbe aprire ad un'autonomia (anche) legislativa.

Non a caso, la Corte ha rilevato che poiché l'art. 116, comma 3, Cost. «prevede l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa della devoluzione, quest'ultima potrà riguardare solamente funzioni amministrative o legislative, oppure tanto le funzioni legislative che quelle amministrative concernenti il medesimo oggetto»⁴⁵.

Pertanto – seguendo questo ragionamento –, la singola Regione parte dell'intesa, nel rispetto (anche) dei limiti dell'art. 116, comma 3, Cost. per come interpretato dalla Corte costituzionale, giungerebbe (almeno in astratto) a poter adottare (e disporre de)gli strumenti necessari per il perseguimento di politiche pubbliche riconnesse ai rispettivi interessi, nel rispetto di un regime 'eccezionale' la cui disciplina non sarebbe circoscritta alle (sole) funzioni amministrative. Un tale esito sembrerebbe collocarsi nel solco della giurisprudenza costituzionale precedente.

Al tempo stesso, però, dalla lettura del *Considerato in diritto* pare anche emergere l'intenzione della Corte di compiere un passo ulteriore nell'analisi dell'argomento – quasi a completamento del percorso inizialmente tracciato dalla «sentenza Mezzanotte» –, nel tentativo di fornirne un inquadramento sistematico attraverso un'interpretazione dell'art. 116, comma 3, Cost. nel quadro complessivo della forma di Stato italiana⁴⁶.

Il presupposto del ragionamento compiuto dalla Corte fa leva sulle fondamenta dell'attuale sistema democratico, basato «sulla compresenza e sulla dialettica di pluralismo e unità, che può essere mantenuta solamente se le molteplici formazioni politiche e sociali e le singole persone, in cui si articola il “popolo come molteplicità”, convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva»⁴⁷.

Nonostante – a giudizio della Corte – spetti al Parlamento comporre la complessità del pluralismo istituzionale, di cui – come si legge nella sentenza⁴⁸ – il regionalismo costituisce una componente fondamentale, la scelta sulla ripartizione delle funzioni legislative e amministrative tra Stato e Regione ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. «non può essere ricondotta ad una

⁴³ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.1 del *Cons. in diritto*.

⁴⁴ Cfr. R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Forum di Quad. Cost.*, 29 giugno 2019.

V. anche D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116 u.c. Cost.)*, cit., il quale, considerando la possibilità di «richieste “totalitarie” delle Regioni», rileva che «potendo le Regioni acquisire in tali materie sia le competenze legislative che amministrative (con piena riesumazione, per questa parte, della logica del parallelismo delle funzioni), la dotazione di cui verrebbero a godere supererebbe non solo quella delle Regioni ad autonomia speciale, ma anche quella degli Stati membri di qualche ordinamento federale» (p. 330).

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.1 del *Cons. in diritto*.

⁴⁶ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del *Cons. in diritto*.

La Corte non sembrerebbe definire il sistema regionale come forma di Stato, ma come parte della forma di Stato, ovvero sia nel quadro dell'assetto complessivo dei poteri delineato dalla Costituzione.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche»⁴⁹, dovendosi piuttosto considerare la differenziazione *ex parte populi*⁵⁰.

Prescindendo, quindi, da modelli astratti, per ogni funzione andrebbe scelto, sulla base del principio di sussidiarietà, il livello territoriale più adeguato, «in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione»⁵¹, con preferenza per quello più prossimo ai cittadini⁵². Nel dettaglio, tre sarebbero i criteri che, secondo la giurisprudenza costituzionale, orientano la valutazione di adeguatezza nell'attribuzione delle funzioni: l'efficacia e l'efficienza nell'allocazione, l'equità da assicurare e la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio⁵³.

Pertanto, l'art. 116, comma 3, Cost., quale espressione, come gli artt. 118, comma 1 e 120, comma 2, Cost., della flessibilità insita nel principio di sussidiarietà, in presenza dei presupposti indicati, consentirebbe di derogare (almeno temporaneamente) all'ordinaria, e dunque presuntivamente ottimale, ripartizione delle funzioni espressamente prevista dalla Costituzione.

Tuttavia, il raggiungimento dell'intesa e la successiva legge approvata dal Parlamento, per come saranno (o forse dovranno essere) coordinate con le fonti statali (e sovranazionali) già in vigore⁵⁴, non farebbero, comunque, venire meno la vigenza dell'art. 117 Cost.⁵⁵.

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.1 del *Cons. in diritto*.

⁵⁰ In questa prospettiva seguita dalla Corte, che propone una lettura euro-unitariamente orientata del principio di sussidiarietà, l'eventuale allocazione della funzione secondo una sua gestione il più efficiente possibile, non rappresenterebbe comunque un abbandono dell'intervento statale. In questo senso, si consideri, tra gli altri profili, il rapporto tra il livello di dettaglio con cui si possono determinare i LEP ed il conseguente maggiore o minore margine di autonomia in capo alla singola Regione, anche a statuto speciale.

⁵¹ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.1 del *Cons. in diritto*.

⁵² Pertanto, proprio perché il principio di sussidiarietà si applica secondo un giudizio di adeguatezza, non può riguardare intere materie genericamente individuate. La lettera della disposizione costituzionale conferma la medesima conclusione.

⁵³ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.2 del *Cons. in diritto*.

⁵⁴ Quanto al profilo attinente alla durata delle intese e della successione di leggi nel tempo, cfr. art. 7 della legge n. 86 del 2024.

Quanto all'esercizio del potere sostitutivo del Governo, cfr. art. 11 della legge n. 86 del 2024.

⁵⁵ In senso critico, tra i contributi in dottrina anteriori alla sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 2024, cfr. U. DE SIERVO, *L'incompatibilità costituzionale del terzo comma dell'art. 116 Cost.*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2023, pp. 80 ss.

Nel senso di «muoversi soprattutto sul piano dell'amministrazione più che (almeno in via diretta) su quello della legislazione» ha parlato P. CARETTI, *Le prospettive incerte del nostro regionalismo*, in R. Bin e F. Ferrari (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, 2023, p. 79. Cfr. anche P. CIARLO, *L'inevitabile nanismo legislativo delle Regioni e il loro avvenire amministrativo*, in *Il futuro delle Regioni*, cit., pp. 97 ss.

Tra i contributi in dottrina che sembrano, invece, offrire un'interpretazione meno restrittiva dell'art. 116, comma 3, Cost., cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, p. 56; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 57.

Inoltre, quanto ai dubbi circa il fatto che una legge rinforzata possa derogare al riparto di competenze legislative costituzionalmente stabilito, v. 1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione), Senato della Repubblica, XIV Legislatura, INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI NELL'ORDINAMENTO DELLE

In questo senso, nella sentenza n. 192 del 2024, la Corte parla di una deroga (circostritta⁵⁶) all'ordinario criterio di riparto, dal momento che la competenza statale, esclusiva o concorrente, resterebbe pur sempre garantita dall'art. 117, commi 2 e 3, Cost.⁵⁷.

A ciò si aggiunga che la stessa Corte costituzionale ha posto delle limitazioni ai trasferimenti a favore della Regione richiedente, di cui si dovrà tenere conto (anche) nei futuri interventi del Parlamento. Da un lato, l'art. 116, comma 3, Cost. richiede⁵⁸ che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, corrispondenti a specificità della singola Regione, e sia basato su una ragionevole giustificazione, frutto di un'approfondita istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà⁵⁹. Dall'altro lato, nonostante la lettera dell'art. 116, comma 3, Cost., ci sono sia materie la cui disciplina sarebbe, comunque, riservata a fonti statali o sovranazionali, sia materie «alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente

REVISIONI DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE, *Audizione del professor Leopoldo Elia*, 23 ottobre 2001; v. anche L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 18.

V. anche L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, il quale rileva che «la prospettiva dell'asimmetria appare quindi votata a presentarsi come un'ipotesi di revisione costituzionale potenzialmente idonea a ricondurre in nuovi e più giustificati equilibri l'una e l'altra delle forme originarie del regionalismo italiano» (p. 181).

⁵⁶ Nei limiti (anche) del rimando all'art. 117, comma 2, lett. l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), e comma 3.

⁵⁷ Tra gli studiosi, era stata già in precedenza proposta la tesi secondo cui la scelta, prevalentemente di natura politica, di dare attuazione, anche solo a fronte delle richieste provenienti da una sola Regione, all'art. 116, comma 3, Cost., configurerebbe una «procedura di modifica 'interna' alla Costituzione alternativa all'art. 138» (cfr. A. M. POGGI, *Le riforme costituzionali: obiezioni procedurali e sostanziali e (poco edificanti) posizioni "ideologiche"*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013, p. 3) con la quale verrebbe introdotta una deroga puntuale di carattere sperimentale (cfr. F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, cit.), integrante un'ipotesi di decostituzionalizzazione formale (cfr. A. RUGGERI, *La differenziazione dell'autonomia regionale, le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, in ID. (a cura di), *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, XXVII, Studi dell'anno 2023, Torino, 2024, pp. 525 ss.).

In particolare – secondo questa ricostruzione interpretativa –, la legge costituzionale n. 3 del 2001, introducendo la possibilità, per una fonte subordinata, di derogare alla disciplina contenuta nell'art. 117 Cost., non sarebbe in violazione del principio di rigidità della Costituzione, dal momento che una simile ipotesi derogatoria introdotta dal procedimento di revisione costituzionale del 2001 concernerebbe unicamente «singole disposizioni costituzionali» (cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, n. 1, 2007, p. 147. Tra gli altri contributi in dottrina, cfr. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Oss. sulle fonti*, 2002, pp. 138 ss.; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2018, pp. 3 ss.), ovvero sia i commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost., nei limiti indicati dall'art. 116, comma 3, Cost., per come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale (in senso conforme, cfr. anche S. PAJNO, *La revisione degli Statuti speciali nel sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, n. 5, 2007, pp. 747 ss.).

Sembra, invece, rilevare alcuni profili più critici, specie in punto di richiamo – a sostegno della tesi della decostituzionalizzazione – alla legge cost. n. 2 del 2001, alla legge cost. n. 1 del 1999 e all'art. 73, ultimo comma, Cost., P. PILUSO, *L'art. 116, comma 3: una dubbio "rottura facoltizzata" della Costituzione?*, in *Consulta Online*, n. 2 del 2024, p. 969. Nello stesso senso, A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziazione e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2019, p. 6.

⁵⁸ Cui si riconnette, quindi, l'onere motivazionale da osservare (e, in seguito, verificare) nella proposta avanzata dalla Regione interessata.

⁵⁹ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 8.4 del Cons. in diritto.

giustificabile secondo il principio di sussidiarietà⁶⁰, per le quali, quindi, la Corte sembrerebbe già circoscrivere l'eventuale oggetto della futura richiesta della singola Regione.

In ogni caso, la Regione a cui sono state trasferite determinate funzioni inerenti a una o più materie è tenuta a rispettare «i limiti generali di cui all'art. 117, primo comma, Cost. e le competenze legislative trasversali dello Stato come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i LEP, così come resta operativo il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.»⁶¹.

4. Considerazioni conclusive

L'interpretazione sistematica dell'art. 116, comma 3, Cost. compiuta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2024 si avvicina, quanto al metodo seguito, alla «sentenza Mezzanotte», pur trattandosi di fattispecie concrete tra loro diverse⁶². Nel caso del 2003, l'applicazione del principio di sussidiarietà aveva giustificato l'esercizio di funzioni amministrative in capo allo Stato, il quale, per il principio di legalità, era parallelamente legittimato anche all'esercizio delle relative funzioni legislative.

Nel caso più recente, in cui l'intesa, quale espressione del principio di leale collaborazione⁶³, non sembra essere circoscritta alla fase esecutiva, il destinatario dei trasferimenti è, invece, la

⁶⁰ La Corte ha rilevato che alcune funzioni, per i loro caratteri, possono essere svolte efficacemente ed efficientemente solamente attraverso una disciplina di fonte statale o euro-unitaria (cfr. punto 4.2.1 del *Cons. in diritto*). Al tempo stesso, «vi sono delle materie, cui pure si riferisce l'art. 116, terzo comma, Cost., alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà» se non attraverso «una più stringente giustificazione in relazione al contesto, alle esigenze di differenziazione, alla possibilità da parte delle regioni di dare attuazione al diritto unionale». In tal caso, - ha precisato la Corte quasi volendo rinforzare il processo di integrazione, indirettamente richiamando la necessità di considerare la «cessione di sovranità» a livello sovranazionale (cfr. A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio" ... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2025, in particolare p. 20) - la relativa «legge di differenziazione» sarà sottoposta «ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale» (punto 4.4 del *Cons. in diritto*).

⁶¹ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.3 del *Cons. in diritto*.

⁶² La Corte costituzionale, nella sentenza n. 192 del 2024, fa anche riferimento al contesto in cui si inseriscono i rapporti tra i livelli di Governo, richiamando la circostanza per cui «il fatto che l'art. 116, terzo comma, Cost. contempli, tra l'altro, le funzioni concernenti dette materie non implica che in esse vengano meno gli stringenti vincoli derivanti dalle altre materie trasversali o dall'ordinamento unionale o dai vincoli internazionali, che si sono rafforzati a seguito dei cambiamenti che hanno investito settori rilevanti della vita politica, economica e sociale: dalle due rivoluzioni tecnologiche "gemelle", la digitale e l'energetica, che hanno determinato trasformazioni dirompenti nell'economia, nella società e di conseguenza anche nel sistema giuridico, alle tensioni che hanno investito l'ordine mondiale innescando la sua modificazione, con conseguenze imponenti di ordine strutturale che coinvolgono direttamente alcune delle materie considerate (dal commercio estero all'energia).

Quanto detto non preclude, a priori, anche in queste materie la possibilità del trasferimento di alcune funzioni, ma questo deve trovare una più stringente giustificazione in relazione al contesto, alle esigenze di differenziazione, alla possibilità da parte delle regioni di dare attuazione al diritto unionale» (punto 4.4 del *Cons. in diritto*. Corsivo mio).

⁶³ Cfr. F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, cit., pp. 698-699.

Sul metodo negoziale disciplinato dall'art. 116, comma 3, Cost., cfr. anche A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» dell'art. 116 comma 3?*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU, A. MASTROMARINO (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, pp. 27 ss.

Regione richiedente, la quale, approvata la successiva legge di differenziazione, è legittimata all'esercizio di specifiche funzioni legislative e amministrative. In tal caso, l'estensione della sfera legislativa regionale è giustificata, da un lato, dall'interpretazione letterale dell'art. 116, comma 3, Cost., e, dall'altro lato, dal principio di adeguatezza, attraverso il quale opera il principio di sussidiarietà.

Quest'ultimo, però, al fine di fungere da criterio giustificativo di una deroga all'ordinaria distribuzione delle competenze legislative, necessiterebbe nondimeno di essere codificato⁶⁴, rafforzandone in tal modo la prevedibilità e corrispondentemente riducendo il margine di apprezzamento, sia legislativo che giurisprudenziale, che soluzioni basate sul metodo casistico, talvolta tendenti a "livellare" il dato formale, altrimenti finirebbero per privilegiare.

In tal modo, anziché prediligere una situazione di mera «coabitazione tra burocrazie sempre meno animate dalla volontà di differenziarsi»⁶⁵, verrebbe, forse, maggiormente valorizzato il ruolo delle Regioni quali effettivi centri decisionali, i cui compiti, però, non possono ridursi all'approvazione di discipline in deroga rispetto a quanto regolato da fonti statali.

Al tempo stesso, nella sentenza n. 192 del 2024, la Corte costituzionale non ha richiamato la precedente sentenza n. 43 del 2004. Una simile scelta non stupisce, trattandosi di ipotesi diverse; l'una riguardante l'art. 116, Cost. e l'altra l'art. 120, comma 2, Cost. Nondimeno, quell'articolo resta vigente e, secondo i criteri delineati dalla Corte nella sentenza citata⁶⁶, applicabile anche alla Regione a cui sono state trasferite determinate funzioni inerenti a una o più materie ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.

È proprio nel tentativo di ricerca di una razionalità all'interno di questo contesto dinamico di rapporti interistituzionali che si collocano le affermazioni della Corte costituzionale, secondo cui l'ineliminabile concorrenza e differenza tra Regioni può «giovare ad innalzare la qualità delle prestazioni pubbliche»⁶⁷ e la differenziazione contemplata nell'art. 116, comma 3, Cost. può costituire «non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali»⁶⁸.

La traduzione in concreto di questa possibilità di riconoscere alla differenziazione una simile funzione di garanzia – secondo quando sembra trasparire dalla sentenza n. 192 del 2024 – sarebbe rappresentata (anche) dall'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., che, però, a tal fine, presuppone un'autonomia responsabile ed euro-unitariamente orientata.

In questa prospettiva è possibile leggere i passaggi della sentenza n. 192 del 2024 contenenti le argomentazioni della Corte sulle modalità e sui limiti del trasferimento di maggiori funzioni alla Regione interessata, specie con riguardo agli oneri motivazionali da rispettare e all'impossibilità o, comunque, alla difficoltà di includere nell'oggetto delle negoziazioni tra lo

⁶⁴ Cfr. M. BELLETTI, *Dialogo sulle dinamiche di ricentralizzazione del regionalismo. Quali prospettive?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2024, p. 79.

⁶⁵ Cfr. R. BIN, *Qualche riflessione a commento del saggio di Andrea Morrone: per un mutamento dei criteri di giudizio sulle leggi regionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2024, p. 88.

⁶⁶ V. *supra*, § 2.

⁶⁷ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del *Cons. in diritto*.

⁶⁸ *Ibidem*.

Stato e la Regione interessata determinati settori di fonte statale, euro-unitaria o internazionale. Va aggiunto che, se è pur vero che il principio di sussidiarietà opera attraverso un giudizio di adeguatezza, quest'ultimo non escluderebbe necessariamente, anzi, per alcuni interpreti, richiederebbe⁶⁹ l'intervento dello Stato, le cui scelte (legislative), però, non vanno motivate⁷⁰, con ciò non facendo venire meno i dubbi sull'eventualità che, in ultima analisi, il (vero) controllo lo svolgerà nuovamente la Corte costituzionale.

Ad ogni modo, declinando il regionalismo italiano in termini di «regionalismo cooperativo»⁷¹, la Corte sembrerebbe prendere le distanze da quello che, con riferimento alla «chiamata in sussidiarietà», in dottrina, era stato definito come uno «statalismo sostitutivo»⁷², collocando piuttosto i tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.⁷³, pur con le dovute cautele, anche di carattere partecipativo⁷⁴, in un più ampio processo asimmetrico⁷⁵, di cui, però,

⁶⁹ Cfr. A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia Insieme*, 28 gennaio 2025, in particolare § 8.

⁷⁰ Cfr. L. VIOLINI, *Considerazioni sul saggio di Andrea Morrone sullo stato delle Regioni nella legislazione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1 del 2024, p. 126.

⁷¹ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del *Cons. in diritto*.

Tuttavia, la Corte non ha specificato (e forse non avrebbe potuto farlo) quanto un simile regionalismo cooperativo (non duale; cfr. punto 4 del *Cons. in diritto*) coincida con il “regionalismo esecutivo”, né ha chiarito espressamente il significato (e la differenza concettuale?) tra i termini “specialità” e “differenziazione”.

Inoltre, anche partendo dall'assunto, indicato nella sentenza n. 192 del 2024, secondo cui il regionalismo cooperativo è parte della forma di Stato italiana, ciò non farebbe comunque venire meno il fatto che la stessa Corte costituzionale abbia identificato come ulteriori «tratti caratterizzanti la forma di Stato» – ai quali, pertanto, si dovrà tenere conto (anche) in sede di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. – altresì «la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale», l'indebolimento dei quali – prosegue la Corte – «può sfociare nella stessa crisi della democrazia» (punto 4 del *Cons. in diritto*). A ciò va aggiunto che, quanto al concreto peso assunto dalle parti nello svolgimento di tale cooperazione, la Corte costituzionale, nelle sentenza oggetto delle presenti osservazioni, richiamando un suo precedente (sentenza n. 365 del 2007), ha messo altresì in luce come le «pur rilevanti modifiche introdotte nel 2001 con la riforma costituzionale del Titolo V non permettono di individuare “una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali”» (punto 4 del *Cons. in diritto*).

⁷² Cfr. G. AMATO, *Regioni e istituzioni*, in *Le Regioni*, n. 2, 2024, p. 260.

⁷³ Per un'analisi del rapporto tra autonomia e unità ai sensi dell'art. 5 Cost., si rinvia ai noti contributi di: C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 78 ss. e G. BERTI, sub *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Principi fondamentali*, I, *Artt. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, pp. 277 ss.

Mette in luce la funzione di (ri)equilibrio che può assumere il regionalismo differenziato M. BELLETTI, *Dialogo sulle dinamiche di ricentralizzazione del regionalismo. Quali prospettive?*, *op. cit.*, p. 84.

⁷⁴ Sulla natura dell'autonomia regionale differenziata in termini di regola o di eccezione, si rinvia a F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni*, *cit.*, in particolare pp. 691 ss.

Con riferimento all'incidenza delle cc.dd. “norme di attuazione” sugli Statuti delle Autonomie speciali, cfr. M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017, pp. 111 ss. Quanto alla possibile estensione di questo termine di confronto all'art. 116, comma 3, Cost., cfr. R. TONIATTI, *Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi*, in S. Gambino (a cura di), *Il «nuovo» ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003, pp. 167 ss.

⁷⁵ La previsione dell'art. 7, comma 1, della legge n. 86 del 2024, secondo cui l'intesa «di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione indica la propria durata, comunque non superiore a dieci anni», potrebbe condurre ad



specie a seguito della recente declaratoria di inammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo⁷⁶, resta ancora da comprendere i prossimi sviluppi.

alcune riflessioni circa il carattere sperimentale di simili “ipotesi derogatorie”, le cui successive verifiche, qualora concluse con esito positivo, lascerebbero eventualmente aperta la strada a più ampi interventi di riforma organica, in quanto tali non circoscritti entro il territorio della singola Regione originariamente parte dei negoziati con lo Stato.

⁷⁶ Sull’inammissibilità del quesito referendario sulla legge n. 86 del 2024, cfr. Corte cost., sent. n. 10 del 2025.

Per un esame complessivo della vicenda si rinvia a G. DE MINICO, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all’ammissibilità referendaria della l. n. 86/2024*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3 del 2024, pp. 135 ss.; G. BAROZZI REGGIANI, *Regionalismo differenziato, sentenza n. 192 del 2024 e controlli dell’Ufficio Centrale per il Referendum. Considerazioni sulla c.d. “abrogazione sufficiente” a partire dalle vicende referendarie della “legge Calderoli” e alla luce della sentenza n. 10 del 2025*, in *Consulta Online*, n. 1, 2025, pp. 263 ss.; S. BARTOLE, *L’autonomia differenziata a valle della dichiarazione di inammissibilità del referendum abrogativo*, in *laCostituzione.info*, 5 febbraio 2025.

Inoltre, tra i contributi sull’ammissibilità del *referendum* di poco successivi all’udienza pubblica della Corte costituzionale del 12 dicembre, che ha successivamente portato alla sentenza n. 192 del 2024, cfr. AA. VV., *L’ammissibilità del referendum sull’autonomia differenziata Atti del convegno*, Atti del convegno presso la Sapienza Università di Roma, 14 novembre 2024, reperibile [qui](#) (ultimo accesso in data 13 maggio 2025).