



Le acquisizioni giurisprudenziali sul ruolo degli enti locali nel processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione / Alessandro Sorpresa

Numero 3 2025 ■ ANNO XLVI

Dottorando in Diritto Costituzionale e Pubblico presso l'Università di Verona

- ▶ **Il diritto positivo vigente: l'art. 116, comma 3, Cost. e la legge n. 86 del 2024**
- ▶ **La sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024**
- ▶ **Il coinvolgimento sostanziale degli enti locali**
- ▶ **Considerazioni conclusive**
- ▶ **Note**

Il diritto positivo vigente: l'art. 116, comma 3, Cost. e la legge n. 86 del 2024

L'art. 116, comma 3, Cost. prevede che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» possano essere attribuite alla Regione interessata «sentiti gli enti locali».

Dunque, la disposizione costituzionale contempla il coinvolgimento degli enti locali utilizzando un'espressione di portata ampia e generica. Da ciò discende che, in linea teorica, le effettive forme e modalità procedurali attraverso cui tale coinvolgimento si realizza possono assumere configurazioni diverse.

Al contempo, però, una lettura dell'art. 116, comma 3, Cost. in combinato disposto con l'art. 5 Cost[1]. sottolinea la necessità, e non la mera facoltà, di un'interlocuzione con gli enti più prossimi ai cittadini, dal momento che la Repubblica non solo «riconosce» ma anche «promuove» le autonomie locali[2]. Una simile conclusione è avvalorata dalla considerazione più generale secondo cui l'organizzazione e l'esercizio dei poteri degli enti locali viene inciso dall'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost[3]. Pertanto, anche per evitare derive verso forme di centralismo regionale[4], si rende opportuna una cooperazione tra tutti i livelli di governo interessati. In tal modo, si realizza altresì un ammodernamento – sia pure, almeno in parte, a geometria variabile – dell'attuale sistema amministrativo, attraverso una formale veste giuridica “su misura” in relazione a differenze che sono de facto già esistenti all'interno (e all'esterno) della singola comunità regionale[5].

Tra le questioni rimesse all'interprete, con specifico riferimento al tema oggetto d'analisi, vi sono quelle riguardanti:

1. la natura giuridica della partecipazione delle autonomie locali[6];
2. le modalità attraverso le quali questa partecipazione concretamente si realizza[7];
3. il momento temporale nel quale essa trova espressione all'interno dell'iter di cui all'art. 116, comma 3, Cost[8].;
4. l'identificazione dei soggetti che devono essere “sentiti” e da chi[9];
5. gli effetti che un eventuale esito negativo della consultazione produce sull'intera procedura di cui all'art. 116, comma 3, Cost[10].;
6. la necessità di un ulteriore loro coinvolgimento in caso di modifiche sostanziali del testo in discussione[11].

Alcune risposte a questi interrogativi sono state fornite dalla legge n. 86 del 2024.

La recente disciplina di diritto positivo, nota come legge Calderoli, dispone che, prima dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie da lui delegato informi dell'atto d'iniziativa, oltre alle Camere, anche la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Pertanto, il c.d. sistema delle Conferenze pare essere lo strumento tecnico prescelto dal Legislatore per articolare le dovute forme di collaborazione tra le parti in sede negoziale. Questo trova conferma altresì nelle successive fasi del procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost. per come definito nella legge n. 86 del 2024, in quanto, una volta raggiunto lo schema di intesa preliminare, questo viene trasmesso alla Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997 per l'espressione del parere, che, se reso, va valutato dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Inoltre, la consultazione degli enti locali va assicurata anche nel successivo momento di trasmissione dello schema di intesa definitivo alla Regione. Per di più, a queste indicazioni, contenute nell'art. 2 della c.d. legge Calderoli, si aggiunge quanto disciplinato dal successivo art. 5, secondo cui i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse necessari per

l'esercizio delle maggiori funzioni richieste dalla Regione sono determinati su proposta di una Commissione paritetica alla quale partecipano anche le Autonomie locali, con un rappresentante dell'ANCI e uno dell'UPI. Ciò significa che il legislatore ha, almeno in parte, aperto ad un dialogo non solo con le autonomie territoriali, ma anche con le associazioni rappresentative degli interessi di tali enti[12]. Il quomodo di una simile partecipazione non è irrilevante: ai sensi dell'art. 8 della l. n. 86 del 2024, è questa stessa Commissione ad essere chiamata a procedere annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle "nuove" funzioni e dall'erogazione dei connessi servizi, fornendo alla Conferenza Unificata e alle Camere informativa degli esiti dell'attività di monitoraggio compiuta.

A ciò si aggiunga quanto dispone – in termini di co-responsabilizzazione – il successivo art. 10, secondo cui anche le amministrazioni locali sono tenute a garantire l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) e p), Cost.

Tuttavia, nell'ipotesi di trasferimento di specifiche funzioni, legislative e/o amministrative[13], dallo Stato alla Regione interessata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., al fine di comprendere se gli enti locali siano meri destinatari di informazioni relative a scelte già assunte in altre sedi, sia pure con una partecipazione ex post nella fase di monitoraggio finanziario, ovvero se, al contrario, possano esercitare un'influenza effettiva in sede decisionale[14], le previsioni contenute nella legge Calderoli non sono sufficienti. Il problema concernente i termini in cui si struttura il ruolo degli enti locali[15] e, dunque, le risposte alle incertezze interpretative esposte, richiede di considerare due ulteriori fattori: da un lato, la prassi che si andrà sviluppando e così lo spazio che l'uniformità della legge statale analizzata ha (volutamente?) lasciato aperto agli statuti regionali (art. 2, l. n. 86 del 2024) e alle singole negoziazioni tra le parti. Dall'altro lato, vanno presi in considerazione gli interventi della giurisprudenza, specie della Corte costituzionale, che hanno contribuito a tracciare alcune linee di continuità nei rapporti tra i diversi livelli di Governo.

Il prosieguo dello scritto si concentra su quest'ultimo profilo.

La sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024

Al fine di cogliere il reale margine di coinvolgimento degli enti territoriali più prossimi ai cittadini nel processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., l'analisi prende le mosse dai più recenti orientamenti della Corte costituzionale. Tali pronunce, infatti, forniscono elementi utili per valutare se e in che misura gli enti locali, piuttosto che limitarsi all'esercizio di una funzione recettiva, possano effettivamente incidere sui contenuti e sulle modalità di attuazione delle intese.

Nella sentenza n. 192 del 2024[16], la Corte costituzionale ha affermato che: «Una componente fondamentale della forma di Stato delineata dalla Costituzione è il regionalismo, connotato

dall'attribuzione alle regioni di autonomia politica, che si specifica in autonomia legislativa (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.), amministrativa (art. 118 Cost.) e finanziaria (art. 119 Cost.), a cui si aggiunge la garanzia dell'autonomia degli enti locali»[17].

Una simile autonomia va letta in rapporto con la dinamicità del contesto sociale, politico e istituzionale, che incide sulla staticità propria di una tecnica di suddivisione di competenze (legislative) tra lo Stato e le Regioni basata sull'elencazione di materie[18].

Ebbene, all'interno di tale contesto, la Corte costituzionale ha rilevato che il raccordo con il livello di governo più prossimo ai cittadini contenuto nell'espressione «sentiti gli enti locali» si riferisca a quelli all'interno della Regione direttamente coinvolta nei negoziati con il Governo. La Corte, infatti, ha dichiarato l'infondatezza delle censure sollevate dalla Regione Puglia, che rilevava che «la necessità di un raccordo con gli enti locali delle regioni terze deriv[asse] direttamente dall'art. 116, terzo comma, Cost.»[19]. A giudizio della Corte, non solo il dettato costituzionale si riferirebbe chiaramente solo agli enti locali della stessa regione parte dell'intesa, ma anche un più ampio o più intenso coinvolgimento della Conferenza unificata non potrebbe neppure essere giustificato sulla base del principio di leale collaborazione: «L'art. 116, terzo comma, Cost. costruisce il procedimento di differenziazione come un procedimento bilaterale, in cui le istanze d'insieme sono affidate alle Camere con la speciale maggioranza. Esso si limita a richiedere, inoltre, il parere degli enti locali della regione interessata. Dunque, la lettera e la ratio della disposizione costituzionale escludono la necessità di imporre ulteriori aggravamenti procedurali per l'approvazione della legge rinforzata. Il procedimento di differenziazione è un oggetto già "coperto" dalla disciplina costituzionale, che ha fissato un preciso punto di equilibrio»[20]. La partecipazione delle altre autonomie territoriali trova, piuttosto, espressione in sede di Conferenza Stato-regioni, che viene informata fin dal principio dell'iniziativa di differenziazione (art. 2, comma 1) e in sede di Conferenza unificata, che è chiamata ad esprimere un parere sullo schema di intesa preliminare (art. 2, comma 4).

Ciò chiarito quanto all'individuazione dei soggetti, vanno ora approfondite le forme e le modalità attraverso le quali si articola o forse si dovrebbe articolare la collaborazione con le amministrazioni locali, al fine di comprendere in che misura tali enti possano influenzare la definizione e l'attuazione dei trasferimenti di specifiche funzioni all'interno del territorio della Regione richiedente.

Il coinvolgimento sostanziale degli enti locali

Se l'art. 116, comma 3, Cost. rappresenta una delle espressioni dell'intrinseca dinamicità che caratterizza il principio di sussidiarietà, è proprio quest'ultimo a richiedere un coinvolgimento sostanziale degli enti locali[21]. È pur vero che la Corte costituzionale ha circoscritto la

partecipazione agli enti locali della stessa Regione interessata ad ottenere una maggiore autonomia. Quantomeno con questi enti, però, le forme di cooperazione interistituzionale dovrebbero essere effettive, evitando che il procedimento di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. possa generare fratture all'interno del singolo territorio regionale[22]. A questo riguardo, la legge Calderoli prevede la trasmissione dello schema di intesa preliminare alla Conferenza unificata per l'espressione del relativo parere (art. 2, c. 1). Si tratta di un momento temporalmente rilevante sul piano procedurale, nel quale la consultazione degli enti locali può ancora avere margini di incidenza concreta, diversamente dalla successiva fase di approvazione del testo da parte della Regione, trattandosi in quest'ultimo caso di uno schema definitivo che, in quanto tale, risulta de facto più difficilmente suscettibile di modifiche ulteriori. Nondimeno, è altrettanto vero che l'espressione del parere sullo schema di intesa preliminare potrebbe anche non esservi. In tal senso, l'art. 2, comma 4, della l. n. 86 del 2024 dispone che: «Dopo che il parere è stato reso dalla Conferenza unificata e comunque decorso il relativo termine» il testo viene trasmesso alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari.

Inoltre, con riferimento al successivo parere degli enti locali sullo schema di intesa definitivo, l'art. 2, comma 5, dispone che il «Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo di cui al comma 4 e comunque una volta decorso il termine di novanta giorni, predisponde lo schema di intesa definitivo al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario». Sotto questo aspetto, una parte della dottrina ha manifestato perplessità circa la possibilità di immaginare «sia se sia quanto gli Enti locali, tramite appunto la Conferenza, possano effettivamente difendere i propri interessi e, quindi, incidere davvero sulla configurazione finale dell'intesa»[23].

In ogni caso, il riconoscimento e la promozione delle autonomie territoriali ai sensi dell'art. 5 Cost. non si limita al sistema delle Conferenze. Le modalità di coinvolgimento degli enti locali si traducono, infatti, in ulteriori istituti di partecipazione democratica[24]. A questo riguardo, va, anzitutto, considerato il dato letterale. L'espressione "enti locali", di cui all'art. 116, comma 3, Cost., oltre a comparire nell'VIII disp. trans. fin., è presente in un solo altro articolo della Costituzione: l'art. 123, comma 4, Cost., che prevede l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali, definito come «organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali»[25]. Tale organo potrebbe, quindi, svolgere un ruolo significativo anche nel processo di attuazione dell'autonomia differenziata. Peraltro, questa soluzione consentirebbe di superare le difficoltà operative legate alla necessità di consultare, altrimenti, singolarmente e, in ipotesi, anche più volte, ciascun ente locale interessato all'interno dello specifico territorio regionale. La consultazione degli enti locali avverrebbe così in forma indiretta, attraverso la loro rappresentanza in seno al Consiglio delle autonomie locali[26]. Al contempo, non si escludono, però, delle forme di dialogo endoregionale alternative, come avvenuto nei procedimenti di differenziazione inizialmente avviati da alcune Regioni[27]. Non a caso, da una parte della dottrina è stato sostenuto che, in coerenza con il concetto di differenziazione, la consultazione degli enti locali potrebbe avvenire attraverso

modalità differenziate «frutto di autodeterminazione delle Regioni stesse»[28], in relazione anche ai rispettivi assetti organizzativi interni. In questo senso, «è possibile che le Regioni si avvalgano degli organi di consultazione e di concertazione istituiti nelle Regioni già prima della riforma dell'art. 123 Cost. ad opera della l. cost. 3/2001 e in talune Regioni ancora funzionanti – come le conferenze tra Regione ed enti locali – oppure si confrontino con le associazioni regionali maggiormente rappresentative degli enti locali secondo modalità da decidere Regione per Regione»[29]. Altrettanti dubbi sorgono, però, in ordine al concreto coinvolgimento dei rappresentanti locali, nel tentativo di perseguire una prospettiva volta ad una maggiore valorizzazione (anche) delle singole assemblee elettive, superando in tal modo la tendenza a circoscrivere l'intervento ad un'attività riconducibile unicamente in capo ai rispettivi organi esecutivi, in quanto gli stessi enti locali, in ultima analisi, sono «potenzialmente titolari delle funzioni attribuite alle Regioni e dunque, giuste intese, ugualmente protagonisti – almeno in potenza – del processo costituzionale di “differenziazione” territoriale»[30] o quantomeno rappresentano i soggetti necessariamente parte della fase di implementazione territoriale dei trasferimenti compiuti dallo Stato a favore della Regione interessata.

A ciò si aggiunga la titolarità comunale[31] delle funzioni amministrative trasferite dallo Stato alla Regione interessata, nel momento in cui venissero meno “le esigenze di esercizio unitario regionale”. Se è vero, infatti, che tali funzioni si riferiscono a quelle che la fonte primaria conferirebbe allo Stato ai sensi dell'art. 118 Cost[32], e per il cui esercizio la Regione, in sede di negoziazione ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., fornisce adeguata motivazione a dimostrazione di una sua capacità di gestione efficiente e responsabile nel rispettivo territorio, restano nondimeno vigenti anche per esse i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Ne consegue che il legislatore regionale è tenuto a valutare la sussistenza di tali ragioni di unitarietà che giustificano l'esercizio e il mantenimento delle suddette funzioni in capo all'amministrazione regionale, anziché a quella comunale, ai sensi dell'art. 118 “Cost”.[33].

Considerazioni conclusive

L'analisi condotta ha evidenziato che i raccordi tra e con gli attori endo-regionali possano incidere in maniera significativa sul processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. In particolare, dal contesto normativo e giurisprudenziale delineato è emerso come le dinamiche interne ai singoli territori regionali possano tradursi, a seconda delle circostanze, sia in fattori di rallentamento o ostacolo – laddove non vi sia un adeguato coinvolgimento e coordinamento – sia, al contrario, in leve positive capaci di rafforzare la legittimazione e l'efficacia delle intese tra lo Stato e la Regione interessata, tanto nella fase delle trattative quanto in quella della loro concreta attuazione.

In questa prospettiva, e a maggior ragione alla luce della crescente complessità dei rapporti tra i diversi livelli di governo, la partecipazione attiva degli enti locali non solo appare opportuna, ma si configura come una condizione funzionale a garantire una governance multilivello coerente, efficace e rispettosa dei principi alla base dell'attuale sistema democratico. In tale contesto,

secondo il dettato dell'art. 118 Cost., sono, infatti, gli enti locali gli effettivi "amministratori". Un compito, quest'ultimo, che, se non venisse svolto in primo luogo dall'ente più prossimo ai cittadini, comporterebbe (e de facto sta comportando) un maggiore coinvolgimento regionale anche nella fase esecutiva, oltre che in quella legislativa e di successivo coordinamento della rispettiva sfera territoriale. Questa progressiva riduzione di un autentico ruolo politico delle Regioni è una delle ragioni che contribuiscono all'indebolimento del Sistema delle autonomie. Tale ridimensionamento incide, infatti, sulla piena attuazione dei principi di solidarietà e di leale collaborazione, che, altrimenti, potrebbero tradursi in validi strumenti per garantire effettivo equilibrio e coesione ordinamentale[34]. Proprio in questo contesto, la Corte costituzionale, declinando il regionalismo italiano in termini di «regionalismo cooperativo»[35], sembra favorire e promuovere lo sviluppo di sedi istituzionali nelle quali possa realizzarsi un confronto concreto e dinamico tra centro e periferia.

Abstract: L'articolo analizza le forme e le modalità di coinvolgimento degli enti locali nel processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, alla luce delle più recenti acquisizioni giurisprudenziali. Una loro partecipazione effettiva è funzionale a garantire una gestione efficiente delle funzioni trasferite e così una valorizzazione del c.d. Sistema delle autonomie.

Parole chiave: autonomia, enti locali, Corte costituzionale, partecipazione, funzioni.

Judicial developments on the role of local authorities in the implementation of article 116, paragraph 3, of the Italian Constitution / Alessandro Sorpresa

Abstract: The article analyzes the forms and methods of involvement of local authorities in the implementation process of Article 116, paragraph 3, of the Constitution, considering the most recent judicial developments. Their effective participation is essential to ensure efficient management of transferred functions and, thus, to enhance the so-called System of autonomies.

Keywords: Autonomy, Municipalities, Constitutional Court, Participation, Functions.

Note

^[1] — Cfr. C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 78 ss.; G. Berti, sub Art. 5, in G. Branca, *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, I, Artt. 1-12, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 277 ss.

^[2] — Cfr. S. Staiano, *Costituzione italiana: Art. 5*, Roma, Carocci, 2017, in particolare p. 96; C. Caruso, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, Bononia University Press, 2020, p. 329-330.

^[3] — Cfr. S. Neri, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, in *Forum di Quad. Cost.*, 25 gennaio 2019, p. 1 ss.

^[4] — Cfr. G.C. De Martin, *La funzione amministrativa tra regioni ed enti locali*, in *Diritto pubblico*, 3, 2005, p. 979 ss.; G. Tarli Barbieri, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2020, p. 154; A.I. Arena, *Il procedimento di cui all'art. 116, co. 3, cost. Brevissime notazioni a margine della proposta di legge AS n. 615*, in *Dir. Regionali*, 1, 2024, p. 288; G. Tarli Barbieri, *Il principio negoziale nel riparto di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Nuove Autonomie*, n. speciale 1, 2024, p. 118.

^[5] — Cfr. A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Fed. fiscale*, 1, 2007, p. 139 ss.; S. Mangiameli, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 684.

^[6] — Cfr. A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost., cit.*, p. 172 ss.; F. Pizzolato, *La partecipazione locale: materia di regolazione o modo d'essere dell'autonomia?*, in *Oss. sulle fonti*, 2, 2025, p. 219 ss.

^[7] — Cfr. S. Neri, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, cit., p. 10 ss.; A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost., cit.*, p. 270-271.

^[8] — Cfr. M. Cecchetti, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 2002, p. 9; S. Agosta, *L'infanzia «difficile» (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost., tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in *Federalismi.it*, 13, 2003, p. 13; G. Piccirilli, *Gli "accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Dir. Regionali*, 2, 2018, p. 7.

^[9] — Cfr. F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1164 ss., nt. 24; E. Balboni, L. Brunetti, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *Le Regioni*, 1, 2011, p. 205 ss.; L. Michelotti, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, 1-2, 2012, p. 132 ss.; O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico. Relazione al Convegno ASTRID – CRANEC, Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, Roma, 27 giugno 2017, in *Astrid Rassegna*, 14, 2017.

^[10] — Cfr. S. Neri, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, cit., p. 17 ss.; D. Coduti, *Il raccordo tra Regione ed enti locali come possibile limite alla differenziazione ex art. 116, co. 3, Cost.*, in *Italian Papers On Federalism*, 1, 2021, p. 74.

^[11] — Cfr. P. Scarlatti, *Il tentativo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, cost.: i profili di carattere procedurale*, in *Nomos*, 3, 2023, p. 22.

^[12] — Cfr. E. Catelani, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Oss. sulle fonti*, 2, 2018, p. 12 ss.; L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, 2, 2018, p. 9 ss.

^[13] — Cfr. M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civile*, 1, 1957, p. 11 ss.; F. Roversi Monaco, *Autonomia e decentramento*, in *Quad. reg.*, 1983, p. 1197 ss.; R. Bin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale – Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Aa. Vv., Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, p.

297 ss.; A. D'Atena, A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 U.C. COST.), in *Rivista AIC*, 4, 2020, p. 313 ss.

^[14] Cfr. Anci-Upi,

Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione

, in Astrid-online.it (ultimo accesso in data 23 settembre 2025), Roma, 5 luglio 2018.

^[15] Per un inquadramento generale, cfr. G. Marchetti, Il regionalismo differenziato e le ricadute sugli enti locali, in P. Bilancia (a cura di), *Regionalismo differenziato: un percorso difficile. Atti del convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, Milano, Centro Studi sul Federalismo, 2019, p. 83 ss.; A. Cariola, «Enti locali» ed «altri enti locali», in *Ambiente Diritto*, 1, 2022, p. 30 ss.

^[16] Per i primi commenti della dottrina, cfr. C. Buzzacchi, Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato», in *Astrid Rassegna*, 18, 2024; P. Caretti, La Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata, in *Astrid Rassegna*, 18, 2024; V. Cerulli Irelli, Osservazioni "a prima lettura" sulla sentenza della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata, in *Astrid Rassegna*, 18, 2024; A. D'Atena, L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024, in *Giur. Cost.*, 6, 2024, p. 2312 ss.; A. Ruggeri, Teoria della Costituzione e riorganizzazione del potere, tra regole istituzionali e regolarità della politica, in *Consulta Online*, 3, 2024, p. 1366 ss.; G.M. Salerno, Autonomia differenziata e "ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà": prime considerazioni, in *Giur. cost.*, 6, 2024, p. 2327 ss.; R. Bin, Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine, in *Le Regioni*, 1, 2025, p. 3 ss.; G. Donato, Le «cancellature» della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata: dalla monade al principio di sussidiarietà, in *Le Regioni*, 1, 2025, p. 31 ss.; A. Poggi, Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare, in *Federalismi.it*, 1, 2025; P. Santinello, Le «colonne d'Ercole» dell'autonomia differenziata. La Corte costituzionale interpreta l'art. 116, comma 3, Cost. in modo conforme ai principi supremi, in *Le Regioni*, 1, 2025, p. 13 ss.

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

(ultimo accesso in data 23 settembre 2025), cfr. A. Ruggeri, Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso ... l'ignoto, in *Diritti Regionali*, 3, 2024, p. 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*, 27, 2024.

^[17] Corte cost., 14 novembre 2024, n. 192, punto 4 del Cons. in diritto.

^[18] 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.*, 3, 1971, p. 3 ss.; A. D'Atena, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, Bulzoni, 1974, p. 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*, 1, 2003, p. 337 ss.; ID, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Italian Papers on Federalism*, 1, 2020, p. 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, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Le ist. del federalismo*, 2, 2019, p. 203 ss.; F. Benelli, R. Bin, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 6, 2009, p. 1185 ss.; F. Benelli, *La "smaterializzazione delle materie"*, Milano, Giuffrè, 2006.

^[19] Corte cost., 14 novembre 2024, n. 192, punto 17.2 del Cons. in diritto.

^[20] *Ibidem*.

^[21] Atti parlamentari, Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, Discussioni, Resoconto stenografico della seduta della Commissione parlamentare per le questioni regionali n. 1 del 1° aprile 2019, *Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. Audizione del professor Beniamino Caravita di Toritto, p. 22 ss.

^[22] Cfr. D. Coduti, *Il raccordo tra Regione ed enti locali come possibile limite alla differenziazione ex art. 116, co. 3, Cost., cit.*, secondo cui «un confronto tra lo Stato e gli enti locali potrebbe essere utile non tanto con riferimento alle singole proposte di differenziazione, bensì in generale per comprendere insieme a tali enti, da un lato, quante e quali nuove funzioni potrebbero essere in grado di esercitare, così da consentire allo Stato di definire dei limiti di massima agli ambiti della differenziazione; dall'altro, quante e quali risorse potrebbero essere necessarie per permettere a tali enti un esercizio adeguato delle medesime funzioni e, dunque, avere degli elementi utili a determinare dei criteri per il trasferimento delle risorse alle Regioni che dovessero accedere alla differenziazione. Infine, il confronto dello Stato con gli enti locali sembrerebbe opportuno anche per valutare quale riorganizzazione dell'apparato amministrativo potrebbe conseguire alla differenziazione di parte del territorio nazionale, così da evitare sia sovrapposizioni tra apparati burocratici statali, regionali e degli enti locali sia l'eventuale aumento della spesa pubblica» (p. 67).

^[23] Cfr. R. Di Maria, La procedura per la attuazione del c.d. "regionalismo differenziato": dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p., in Italian Papers On Federalism, 1, 2023, p. 34.

^[24] Cfr. C. Corsi, Chi disciplina la democrazia partecipativa locale?, in U. Allegretti (a cura di), Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa, Firenze, Firenze University Press, 2010, p. 175 ss.; U. Allegretti, Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni "dopo" le circoscrizioni, in Le Ist. del federalismo, 2, 2011, p. 195 ss. Inoltre, sul «principio di partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardano», cfr. già Corte cost., 19 luglio 1989, n. 453, e, tra i contributi in dottrina, cfr. S. Troilo, Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale, in Aa.Vv., "Scritti in memoria di Paolo Cavaleri", Napoli, ESI, 2016, p. 805 ss., nonché in Federalismi.it, 11, 2016 (1 giugno 2016).

^[25] Tra i contributi in dottrina, cfr. A. Gentilini, Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali, in Diritto Pubblico, 3, 2003, p. 907 ss.; G.U. Rescigno, Consiglio delle autonomie locali e Costituzione, in Politica del diritto, 2, 2003, p. 231 ss.; S. agosta, L'infanzia "difficile" del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte di revisione costituzionale ed esigenze di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale, in Federalismi.it, 13, 2003; G. Ferraiuolo, Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie, in Federalismi.it, 23, 2006; E. Di Carpegna Brivio, Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti, in Federalismi.it, 5, 2018; Aa.Vv., **L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo**, in Astrid Rassegna, 93, 2023, p. 25-26 (ultima consultazione in data 21 agosto 2025).

^[26] Tra i favorevoli a tale modalità di coinvolgimento degli enti locali, cfr. S. Mangiameli, Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, cit., p. 667.

Di contrario avviso M. Olivetti, Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare, in Federalismi.it, 6, 2019, secondo cui: «La canalizzazione della consultazione degli enti locali esclusivamente attraverso il Consiglio delle autonomie locali ci pare peraltro riduttiva rispetto a quanto richiede l'art. 116, 3° co. Certo, tale organo può essere consultato, ma la sua consultazione non soddisfa il requisito richiesto dall'art. 116, 3° co., che in effetti non rinvia all'art. 123, 4° co., pur introdotto dalla medesima riforma del titolo V» (p. 20).

^[27] Cfr. C. Tubertini, La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, in Federalismi.it, 18, 2018, p. 7 ss.

^[28] A. Ruggeri, La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo, in Le Ist. del Federalismo, 1, 2008, p. 33. L'Autore precisa, però, come «sembri invero difficile scostarsi dalla soluzione di primo acchito più piana e ragionevole, che passa, cioè, attraverso il coinvolgimento del Consiglio suddetto, in linea peraltro con un'indicazione generale al

riguardo data dall'art. 123 Cost. (solo in via provvisoria, in caso di mancata istituzione dell'organo, può pensarsi a percorsi diversi, secondo quanto previsto dallo schema governativo sopra richiamato)» (p. 33).

^[29] D. Coduti, Il raccordo tra Regione ed enti locali come possibile limite alla differenziazione ex art. 116, co. 3, Cost., cit., p. 71, il quale aggiunge che: «Merita di essere altresì considerato che la logica della differenziazione può favorire i rapporti verticali tra Stato e singole Regioni, anziché il coordinamento orizzontale tra le Regioni, sicché, in tali dinamiche è difficile che si diffondano pratiche condivise tra le Regioni in tema di riparto delle funzioni e raccordi endoregionali, valorizzandosi al contrario le peculiarità di ciascuna realtà regionale. Si può ipotizzare, allora, che i caratteri del raccordo in seno a ciascuna Regione e il complesso dei rapporti che si sono sviluppati negli anni tra l'ente regionale e il sistema degli enti locali al suo interno si possano configurare come limiti alla concretizzazione dell'art. 116, co. 3, Cost., poiché, nelle Regioni in cui il raccordo endoregionale è sviluppato e si basa su sedi e strumenti di effettiva cooperazione, gli enti locali potranno concorrere alla definizione della proposta regionale allo Stato e sostenerla sia nella fase della trattativa sia in quella successiva della sua attuazione; invece, laddove tale raccordo sia carente e i rapporti siano più conflittuali, gli enti locali potrebbero non sostenere le proposte di differenziazione o addirittura contrastarle, auspicando un intervento statale che li tuteli nei confronti della stessa Regione, con un'ulteriore compromissione del dialogo in seno ad essa» (p. 76).

^[30] Ibidem, p. 44.

^[31] Cfr. art. 7 della l. n. 131 del 2003 e art. 6 della l. n. 86 del 2024.

^[32] Sul confronto tra Stato ed enti locali, cfr. G.C. DE MARTIN, La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali, cit., p. 975 ss. Per una recente analisi sulle funzioni amministrative e il ruolo degli enti locali, cfr. I. Lagrotta, La devoluzione delle funzioni amministrative e il ruolo degli enti locali, in P. Logroscino, A.M. Nico, N. Pignatelli, R.G. Rodio, V. Tondi Della Mura (a cura di), Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze. Atti del Seminario di Bari, 1 dicembre 2023, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, p. 122 ss.

^[33] Cfr. Aa.Vv.,

L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo, in AstridOnline.it, 93, 2023, p. 15-16 (ultimo accesso in data 23 settembre 2025).

^[34] Cfr. G. Gardini, Regioni e sistema amministrativo locale, in G. Amato, F. bassanini, G. Macciotta (a cura di), Regioni sì, ma non così. Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida, Astrid, 2025, secondo cui «manca [...] il pilastro necessario a completare il "sistema amministrativo territoriale", rappresentato dall'attribuzione alle regioni ordinarie della competenza legislativa sull'ordinamento locale» (p. 69).

^[35] — Corte cost., 14 novembre 2024, n. 192, punto 4 del Cons. in diritto.

Tuttavia, da un lato, va chiarito quanto un simile regionalismo cooperativo (non duale; cfr. punto 4 del Cons. in diritto) coincida con il "regionalismo esecutivo" e, dall'altro, si renderebbe opportuno indagare il significato e la differenza concettuale tra i termini "specialità" e "differenziazione".

Ultimo aggiornamento: 12-01-2026 16:07