



30 SETTEMBRE 2026

Le “specifiche funzioni” trasferibili *ex* art. 116, c. 3, Cost., tra limiti espliciti e impliciti

di Elenio Bolognese

Dottorando di ricerca in Diritto ed economia
Università degli Studi “Mediterranea” di Reggio Calabria

Le “specifiche funzioni” trasferibili *ex art.* 116, c. 3, Cost., tra limiti espliciti e impliciti*

di Elenio Bolognese

Dottorando di ricerca in Diritto ed Economia
Università degli Studi “Mediterranea” di Reggio Calabria

Abstract [It]: Il presente contributo analizza la nozione di “specifiche funzioni” trasferibili alle Regioni ai sensi dell’art. 116, c. 3, Cost., alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024 che – “riscrivendo” la l. n. 86/2024 (c.d. legge Calderoli) – ha escluso la possibilità di trasferire intere materie o ambiti di materie. Attraverso il principio di sussidiarietà e il connesso giudizio di adeguatezza, la Corte indica i criteri per valutare la corretta allocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo, individuando i limiti al numero, all’estensione e alla tipologia delle funzioni trasferibili. Inoltre, confrontando la giurisprudenza costituzionale riguardante il regionalismo asimmetrico (sent. cost. n. 192/2024) e quella concernente la c.d. chiamata (o attrazione) in sussidiarietà (sent. cost. n. 303/2003 e ss.) – meccanismi speculari di flessibilizzazione della ripartizione costituzionale delle competenze – è possibile interrogarsi sull’esistenza di ulteriori limiti, sebbene impliciti, al trasferimento delle funzioni *ex art.* 116, comma 3, Cost.

Title: The “Specific Functions” Transferable under Article 116(3) of the Constitution: Between Explicit and Implicit Limits

Abstract [En]: This paper analyzes the concept of “specific functions” that may be devolved to the Regions pursuant to Art. 116(3) of the Italian Constitution, in light of Constitutional Court Judgment No. 192/2024. This ruling – by “rewriting” Law No. 86/2024 (Calderoli Law) – excluded the possibility of transferring entire subject matters or broad areas of competence. Through the principle of subsidiarity and the related adequacy assessment, the Court establishes the criteria for evaluating the correct allocation of functions among different levels of government, identifying the limits regarding the number, scope, and nature of transferable functions. Furthermore, by comparing the constitutional case law on asymmetric regionalism (Judgment No. 192/2024) with that concerning the “call” (or attraction) in subsidiarity (Judgment No. 303/2003 et seq.) – mirror mechanisms for the flexibilization of the constitutional distribution of competences – the paper explores the possible existence of further, albeit implicit, limits to the devolution of functions under Art. 116(3) of the Constitution.

Parole chiave: regionalismo asimmetrico, sussidiarietà, adeguatezza, specifiche funzioni, chiamata in sussidiarietà

Keywords: asymmetric regionalism, subsidiarity, adequacy, specific functions, call in subsidiarity

Sommario: 1. L’oggetto della clausola di asimmetria: le “specifiche funzioni”. 2. I criteri a fondamento del giudizio di adeguatezza dell’allocazione della funzione a un determinato livello di governo. 3. Numero, estensione e tipologia delle specifiche funzioni trasferibili. 4. “Salite” e “discese” della sussidiarietà, tra chiamata/attrazione e asimmetria. 5. Possibili limiti impliciti al trasferimento delle specifiche funzioni alla luce della giurisprudenza costituzionale sulla chiamata/attrazione in sussidiarietà.

1. L’oggetto della clausola di asimmetria: le “specifiche funzioni”

Com’è noto, la clausola di asimmetria di cui all’art. 116, c. 3, Cost. circoscrive l’area del devolvibile a sole tre materie di potestà legislativa *esclusiva* statale *ex art.* 117, c. 2, Cost. – segnatamente l’organizzazione della giustizia di pace (lett. *h*), le norme generali sull’istruzione (lett. *n*) e la tutela dell’ambiente,

* Articolo sottoposto a referaggio.

dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. *s*) – e, in teoria, a tutte le materie di potestà legislativa *concorrente-ripartita* del successivo c. 3, Cost.

È altrettanto noto, però, che la determinazione del numero, dell'ampiezza e della tipologia di ciò che è devolvibile dipende non tanto dal dato testuale dell'articolo novellato, quanto dalla sentenza costituzionale n. 192/2024.

Pur sinteticamente, innanzitutto bisogna rammentare che l'art. 2 della l. n. 86/2024 (c.d. legge Calderoli):

- a) rimetteva l'individuazione delle materie da trasferire alla Regione che, nell'atto di iniziativa, avrebbe dovuto far menzione di «una o più materie o ambiti di materie» (c. 2), rendendo così possibile anche una devoluzione integrale delle materie;
- b) stabiliva che il negoziato «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia» (c. 1, terzo periodo);
- c) prevedeva che, «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie o dei Ministri competenti per materia, p[oteva] limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa» (c. 2, secondo periodo).

Più in particolare, l'intesa avrebbe dovuto individuare:

- i. una o più funzioni *legislative* riferibili ai Livelli Essenziali delle Prestazioni (cc.dd. “materie LEP”) o non riferibili agli stessi (cc.dd. “materie no-LEP”). La distinzione risulta rilevante alla luce del meccanismo procedurale a “doppio binario” previsto per il loro trasferimento *ex* artt. 3 e 4;
- ii. le funzioni *amministrative* che, trasferite alla Regione, «sono attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (art. 6, c. 1)¹.

La sentenza costituzionale n. 192/2024 ha annullato le disposizioni *sub a*) e *c*), dichiarando altresì l'incostituzionalità della disposizione *sub b*) nella misura in cui non stabilisce che il negoziato «con riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni» e dell'art. 2, c. 1, primo periodo, «nella parte in cui

¹ Al contempo, l'art. 6, c. 2, della legge introduce una norma di salvaguardia degli EE.LL. disponendo che «restano ferme, in ogni caso, le funzioni fondamentali degli enti locali, con le connesse risorse umane, strumentali e finanziarie». Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge “Calderoli” per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2023, p. 54.

non prescrive che l’iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà» (§ 8.4, *cons. in dir.*).

A questo punto, diventa necessario approfondire la nozione di “specifiche funzioni”, muovendo dal ruolo del principio di sussidiarietà verticale nella clausola di asimmetria, alla luce dell’interpretazione offerta nella sentenza in parola.

La Corte costituzionale comincia il suo ragionamento evidenziando l’importanza del principio di sussidiarietà verticale, sia all’interno dello «spazio costituzionale europeo», che nel nostro ordinamento, trovando riconoscimento costituzionale *esplicito* all’art. 118, c. 1 (funzioni amministrative) e all’art. 120, c. 2 (potere sostitutivo governativo) e *implicito*, con riferimento alla funzione legislativa, per via pretoria tramite l’istituto della c.d. “chiamata in sussidiarietà” [sentt. costt. nn. 303/2003 (c.d. “sentenza Mezzanotte”) e 6/2004]².

Dunque, attesa la natura dinamica del principio di sussidiarietà³, ogni *specifica funzione* deve essere allocata al livello territoriale più adeguato, non necessariamente quello comunale. Insomma, «la sussidiarietà funziona (...) come un ascensore, perché può portare ad allocare la funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso ora verso l’alto» (§ 4.1, *cons. in dir.*). In ciò non si vede una contraddizione, poiché il principio di sussidiarietà (*sub specie* della prossimità) informa l’art. 118, c. 1, Cost., permettendo l’individuazione di un’“attribuzione preferenziale ai Comuni”⁴ delle sole funzioni amministrative, che si arresta di fronte alle esigenze di esercizio unitario così come valutate dal legislatore ordinario (statale e/o regionale), attraverso i corollari di differenziazione e adeguatezza.

Per converso, il suddetto principio, quando applicato alla potestà legislativa assume carattere derogatorio rispetto ad una ripartizione delle competenze ritenuta ottimale secondo Costituzione⁵. Del resto, l’art. 117 Cost. attribuisce *in astratto* alla competenza concorrente o residuale le singole materie, che saranno poi *in concreto* eventualmente oggetto di flessibilizzazione a favore dello Stato, in base alla rilevanza di tutela delle esigenze di esercizio unitario⁶, per valutare le quali si applicano estensivamente

² Sull’art. 118 Cost. v. Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, pp. 2333-2357 e, sull’art. 120 Cost., sempre *ivi*, v. C. MAINARDIS, *Art. 120*, pp. 2379-2400.

³ Cfr. C. CARUSO, “*Minus ut valeat. La Corte costituzionale e la riduzione interpretativa del regionalismo differenziato*”, in *Le Regioni*, n. 3, 2025, p. 501.

⁴ Cfr. G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, p. 383.

⁵ Di diverso avviso pare M. CARRER, *Il concetto di materia di potestà legislativa nella sentenza 192/2024: la Corte riscrive (di nuovo) il Titolo V?*, in *queste istituzioni*, n. 4, 2024, p. 18.

⁶ Cfr. C. PADULA, *La Corte costituzionale e i tre volti della sussidiarietà verticale*, in *Le Regioni*, n. 3, 2025, p. 572. V. anche T.F. GIUPPONI, *Cronaca di una morte annunciata? Cosa rimane del regionalismo differenziato dopo la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2025, pp. 38-39.

differenziazione e adeguatezza *anche* alla funzione legislativa⁷. Insomma, è ormai assodato che il principio di sussidiarietà abbia altresì natura rovesciata o bidirezionale⁸, cioè non solo dallo Stato alle Regioni, ma anche da queste ultime verso il primo.

Così, vista la necessità di un giudizio di adeguatezza idoneo a consentire la valutazione della corretta allocazione della funzione (o delle funzioni)⁹ – intesa (intese) quale «insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all’oggetto e/o alla finalità»¹⁰ – il principio di sussidiarietà «non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni e non può riguardare intere materie», quest’ultime formate da «una gran quantità di funzioni eterogenee» (§ 4.1, *cons. in dir.*). Peraltro, è proprio l’intrinseca natura dinamica del suddetto principio a rendere possibile, in presenza di mutate circostanze, un nuovo giudizio di adeguatezza sull’allocazione della funzione (ciò che avviene, di fatto, con la chiamata in sussidiarietà). In questo modo, sembra affermarsi il paradigma del c.d. dominio dell’adeguatezza *sperimentabile*¹¹ – declinato, in questo caso, come virtuale adeguatezza *soggettiva* dell’ente individuato – in precedenza adoperato con riferimento all’individuazione delle funzioni conferite nel contesto dell’originaria formulazione dell’art. 118, c. 2, Cost. Di conseguenza, la clausola di asimmetria, per essere compatibile con il principio di sussidiarietà verticale – del quale condivide la natura “flessibile” – deve necessariamente riferirsi a *specifiche* e individuate *funzioni*.

2. I criteri a fondamento del giudizio di adeguatezza dell’allocazione della funzione a un determinato livello di governo

È lo stesso Giudice delle Leggi a chiarire quali sono i criteri – o, come Egli stesso afferma, i “principi” – attraverso i quali opera il giudizio di adeguatezza dell’allocazione della funzione (o delle funzioni) e delle relative risorse a un determinato livello di governo¹², ovvero:

⁷ Cfr. E. CARLONI, *Dove va il regionalismo italiano. Considerazioni su differenziazione, amministrativizzazione, sussidiarietà*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2025, pp. 25-26; M. CAPORALE, *Stato, Regioni e Unione europea tra unitarietà ordinamentale e autonomia differenziata nello sguardo della Corte costituzionale (sent. 192/2024)*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2025, p. 121.

⁸ Sul punto v. soprattutto, e tra i primi, A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell’ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e regioni*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 1994, p. 1086 ss. Di recente v. C. PANZERA, *Sussidiarietà e dintorni (brevi considerazioni)*, in T. CERRUTI - L. GORI - E. ROSSI (a cura di), *Attualità e prospettive del principio di sussidiarietà in Italia e Spagna. Actualidad y perspectivas de la subsidiariedad en Italia y España*, Pisa University Press, Pisa, 2025, p. 236 ss.

⁹ Giudizio di adeguatezza che comporta, giocoforza, «una decisione di carattere casistico e circoscritta a uno specifico profilo»: così G. DONATO, *Le cancellature della Corte costituzionale sull’autonomia differenziata: dalla monade al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 1, 2025, p. 37. V. anche L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza 192/2024 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 2025, p. 598.

¹⁰ Del resto, per la migliore dottrina funzione «significa parte di attività in quanto ordinata ad un fine e quindi avente un suo contenuto circoscritto»: così M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1981, p. 29.

¹¹ Al riguardo v. Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, cit., p. 2341.

¹² Scettici/dubbiosi sull’utilizzo di questi criteri A. GIOVANARDI, *Il regionalismo differenziato dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2025, p. 168 ss.; S. PARISI, *Tra virtù seminali e sviluppi futuri: la costellazione del diritto regionale a partire dalla sent. 192/2024*, in *Le Regioni*, n. 3, 2025, pp. 584-585.

I. efficacia ed efficienza (§ 4.2.1, *cons. in dir.*).

Tali criteri si apprezzano non soltanto alla luce del principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, c. 2, Cost.), ma anche in considerazione del fatto che il principio di sussidiarietà richiede che «la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali realizzi la soluzione più “efficiente”», con riferimento alle sue modalità di svolgimento e alle conseguenze che derivano dalla sua allocazione «sulla dimensione e sulla dinamica dei costi sopportati dai bilanci pubblici» (v. artt. 81, cc. 1 e 2, Cost.; 97, c. 1, Cost.; 119, cc. 1 e 7, Cost.).

Dunque, per un verso, esistono funzioni alle quali è sotteso un interesse la cui cura può essere più efficacemente perseguita a livello statale o euro-unitario, cioè la cui dimensione difficilmente può essere regionale; per un altro verso, invece, esistono funzioni la cui allocazione al livello di governo più prossimo al cittadino permette ai pubblici poteri di «conoscere più attentamente le peculiarità dell’ambiente in cui la funzione è svolta, di potersi meglio adeguare alle preferenze dei cittadini e alle condizioni locali, di monitorare gli effetti concreti dell’attività pubblica e procedere rapidamente a eventuali autocorrezioni, di realizzare più efficacemente sperimentazioni e innovazioni che permettono di migliorare la qualità o l’efficienza delle prestazioni pubbliche, di rendere più facile la promozione della sussidiarietà cosiddetta orizzontale».

Ne consegue che, se è vero che l’allocazione di una funzione verso livelli inferiori di governo può provocare la duplicazione degli apparati burocratici o la perdita di economie di scala, a maggior ragione se lo Stato deve continuare a esercitarla per altre Regioni, è altrettanto vero che per altre funzioni l’allocazione a livello regionale può generare risparmi, favorire la sperimentazione o un incremento della capacità amministrativa.

II. equità che la distribuzione della/e funzione/i deve assicurare (§ 4.2.2, *cons. in dir.*).

Secondo la Corte, è evidente che «esiste un *trade-off* tra autonomia regionale e eguaglianza nel godimento dei diritti, rispetto al quale deve essere trovato un ragionevole punto di equilibrio, attraverso un’adeguata allocazione delle funzioni e idonei meccanismi correttivi delle disparità, evitando conseguenze negative in termini di diseguaglianze». Tale principio pare avere una natura bifronte, ovvero quale giustificazione e correttivo dell’asimmetria¹³.

III. responsabilità dell’autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all’esercizio della/e funzione/i (§ 4.2.3, *cons. in dir.*).

¹³ Al riguardo v. M. DE DONNO, *Gli insegnamenti della Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024. Quale lezione per le riforme locali?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2025, p. 134.

Alcune funzioni possono essere allocate a livelli di governo diversi da quello statale, contribuendo all'incremento della partecipazione democratica e del controllo dell'autorità pubblica dal basso¹⁴, mentre può accadere che esistano «funzioni pubbliche strettamente interdipendenti, di modo che la valutazione in termini di responsabilità politica dei risultati conseguiti mediante il loro esercizio richiede che tali funzioni non siano separate e restino in capo alla medesima autorità pubblica, impedendo, in linea di massima, il trasferimento di alcune di esse verso livelli territoriali più bassi».

In sostanza, è la stessa *ratio* del principio *no taxation without representation*: soltanto quando l'autorità pubblica che esercita l'imposizione fiscale coincide con quella che esercita il potere di spesa, allora c'è vera responsabilità politica. Ciò che, attualmente, non è garantito nelle Città metropolitane – a causa della peculiare forma di governo che si fonda sulla designazione *ope legis* del Sindaco metropolitano, coincidente *di diritto* con il Sindaco del Comune capoluogo¹⁵ – al cui “piano” l'ascensore delle funzioni amministrative non potrebbe fermarsi, in quanto... *non responsabili*¹⁶.

Dunque, attraverso l'utilizzo di questi criteri – che potrebbero (o, forse, dovrebbero) essere adoperati anche dal Parlamento¹⁷ – la Corte evita che la sussidiarietà si appiattisca sulla “funzionalità”, «intesa come semplificazione della decisione»¹⁸.

3. Numero, estensione e tipologia delle specifiche funzioni trasferibili

In primo luogo, il numero delle specifiche funzioni trasferibili risente dell'utilizzo dei suddetti criteri da parte della Regione istante al momento della formulazione dell'atto di iniziativa, nel quale la richiesta dovrà essere senz'altro «giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi (...) della soluzione prescelta» (§ 4.3, *cons. in dir.*). Tale giustificazione dovrà necessariamente basarsi sull'«istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico» (§ 4.3, *cons. in dir.*). Ciò viene confermato dal tenore letterale della disposizione,

¹⁴ Al riguardo v. M. DELLA MORTE, *Un'autonomia partecipata? Spunti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, in *Le Regioni*, n. 3, 2025, p. 533. Sulla *responsiveness* nei confronti delle preferenze emergenti dalla comunità governata v. E. BALBONI, *Un esigente ed ambizioso manuale per l'uso della autonomia differenziata: una traccia culturale*, in *Astrid Rassegna*, n. 18, 2024, pp. 6-7.

¹⁵ Sul punto, se si vuole, v. E. BOLOGNESE, *Le Città metropolitane tra timori della Corte costituzionale e inerzia del legislatore*, in *Consulta OnLine*, fasc. spec. n. 1, 2025, p. 140 ss.

¹⁶ Rispetto alla forma di governo provinciale, anch'essa non compatibile con la devoluzione di funzioni amministrative ex artt. 116, c. 3, Cost. e 6, c. 1, l. n. 86 v. C. NAPOLI, *Autogoverno, democrazia, esercizio delle funzioni: quanti piani ha l'ascensore?*, in *Le Regioni*, n. 3, 2025, p. 568.

¹⁷ Cfr. N. LUPO, *La Corte costituzionale ha bisogno del Parlamento (e fors'anche della forma di governo parlamentare) per fare bene il suo mestiere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2025, pp. 30-31.

¹⁸ Così S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *federalismi.it*, n. 7, 2023, p. VI.

evidenziato debitamente dalla dottrina, laddove adopera la locuzione “concernenti le materie”, «lasciando intendere che il trasferimento non riguarda le materie ma le singole funzioni» (§ 4.1, *cons. in dir.*)¹⁹.

Inoltre, la Corte chiarisce che esistono delle materie «alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà», per «motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico» (§ 4.4, *cons. in dir.*). Ciò non vuol dire che tali funzioni non possano essere assolutamente trasferite, ma che «l'onere di giustificare la devoluzione alla luce del principio di sussidiarietà diventa (...) particolarmente gravoso e complesso», dovendo 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»²⁰ (ancora § 4.4, *cons. in dir.*). Tali funzioni sono quelle concernenti le seguenti materie:

- a) «commercio con l'estero» (art. 117, c. 3, Cost.): materia “no-LEP” (§ 10.2, *cons. in dir.*, sent. cost. n. 10/2025);
- b) «tutela dell'ambiente» [art. 117, c. 2, lett. j)];
- c) «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, c. 3, Cost.);
- d) «porti e aeroporti civili» (art. 117, c. 3, Cost.);
- e) «grandi reti di trasporto e di navigazione» (art. 117, c. 3, Cost.);
- f) «professioni» (art. 117, c. 3, Cost.): materia “no-LEP” (§ 10.2, *cons. in dir.*, sent. cost. n. 10/2025);
- g) «ordinamento della comunicazione» (art. 117, c. 3, Cost.);
- h) «norme generali sull'istruzione» [art. 117, c. 2, lett. n)].

Così, il Giudice delle leggi, all'interno delle ventitré materie in astratto trasferibili, ha isolato un nucleo di materie “a giustificazione rafforzata” o a “attribuzione complessa”²¹, cioè materie le cui funzioni risultano difficilmente attribuibili alla Regione richiedente, o per via dei vincoli eurounitari, stante ormai l'«intreccio sempre più stretto (...) tra diritto nazionale e diritto europeo»²², o a causa della tutela dell'identità nazionale²³.

¹⁹ Diversamente M. CARRER, *Il concetto di materia di potestà legislativa nella sentenza 192/2024*, cit., p. 24.

²⁰ Al riguardo v. A. SPADARO, *La “quadratura del cerchio”... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti Regionali*, n. 1, 2025, pp. 16-17.

²¹ Definite anche “materie difficilmente trasferibili” (M. CARRER, *Il concetto di materia di potestà legislativa nella sentenza 192/2024*, cit., p. 29), “di più difficile differenziabilità” (M. CECCHETTI, *La sentenza n. 192 del 2024 e la “dottrina” del giudice costituzionale sul regionalismo*, in *federalismi.it*, n. 29, 2025, p. XXXIX) o “a differenziazione funzionale limitata” (A. MORELLI, *Fonti e diritti nella prospettiva dell'autonomia differenziata: la sent. n. 192 del 2024 tra forma e sostanza*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, 2024, p. 150).

²² Così E. CHELI, *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in *Astrid online*, n. 18, 2024, p. 2.

²³ Così, «non sarebbe (...) giustificabile una differenziazione che riguardi la configurazione generale dei cicli di istruzione e i programmi di base, stante l'intima connessione di questi aspetti con il mantenimento dell'identità nazionale» (§ 4.4, *cons. in dir.*). Sul tema v., per tutti, R. DI MARIA, *Dietrologia costituzionale: la ricerca “a posteriori” della “ratio” sottostante all'art. 116, comma 3, Cost., con particolare riferimento alla legislazione scolastica (spunti offerti da Corte cost., sent. 192/2024)*, in *Le Regioni*,

Tale interpretazione, pur fornendo un ausilio nell'individuazione delle specifiche funzioni trasferibili, rendendo di fatto quasi impossibile il trasferimento di quelle rientranti nelle materie testé menzionate, non approfondisce ulteriori aspetti pur fondamentali. Per un verso, nulla dice rispetto ai casi di “oggetti ad imputazione multipla”, ovvero di oggetti «contemporaneamente riferibili a materie diverse»²⁴ che, peraltro, potrebbero poi essere sottoposte a regimi competenziali differenti. Del resto, laddove non fosse possibile individuare un titolo prevalente, in ossequio alla giurisprudenza costituzionale consolidata, ci si troverebbe dinnanzi ad un intreccio di competenze, risolvibile soltanto con l'applicazione della leale collaborazione e, quindi dell'intesa, così come accade con riferimento alla chiamata/attrazione in sussidiarietà, i cui problemi saranno approfonditi a breve. Per un altro verso, e a ben vedere, la pervasività del diritto europeo potrebbe non essere argomento decisivo, dal momento che «dovrebbe risultare di per sé indifferente»²⁵ che, in attuazione dello stesso, intervenga una legge statale o una legge regionale²⁶.

Per concludere, la Regione dovrà indicare una o più specifiche funzioni afferenti alle materie individuate dalla clausola di asimmetria, sviscerando minuziosamente la specifica “etichetta” costituzionale. Tale operazione, seppure con le dovute differenze, sembra simile a quanto previsto nell'ultimo *Estatut d'Autonomia de Catalunya* (L. Org. n. 6/2006), che precisa – non tassativamente – una ad una le “sub-materie” in cui «*en tot cas*» la *Generalitat* ha la competenza esclusiva²⁷.

In secondo luogo, con riferimento all'estensione delle specifiche funzioni trasferibili, la Corte costituzionale chiarisce che l'attribuzione di una o più funzioni determinate alla potestà legislativa negativo-residuale regionale non fa venire meno né – com'era chiaro – i limiti generali di cui all'art. 117, c. 1, Cost., né tantomeno «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» (§ 4.3, *cons. in dir.*)²⁸. Limiti che parimenti, se non con forza maggiore, valgono anche qualora vengano attribuite funzioni nelle materie a giustificazione rafforzata²⁹.

n. 3, 2025, pp. 543-549; F. ANGELINI, *Costituzione e scuola democratica fra autonomia e merito*, ES, Napoli, 2025, pp. 229-230.

²⁴ Così A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze legislative: una complessità da governare*, in A. DI GIOVINE - A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 169.

²⁵ In tal senso v. M. CECCHETTI, *La sentenza n. 192 del 2024 e la “dottrina”*, cit., p. XXX.

²⁶ Insomma, «è senz'altro vero che solamente lo Stato è responsabile verso l'Unione Europea del mancato rispetto o della violazione della normativa europea da parte delle Regioni; e non a caso, uno dei motivi che giustifica l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo, ex art. 120, secondo comma, Cost. è il “mancato rispetto (...) della normativa comunitaria”»: così T.F. GIUPPONI, *Cronaca di una morte annunciata?*, cit., p. 41.

²⁷ V., ad es., l'art. 116 EAC. Al riguardo v. C. VIVER PI-SUNYER, *La riforma dello Statuto della Comunità autonoma di Catalogna: principali novità e problemi di costituzionalità insorti*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 410 ss.

²⁸ Cfr. L. DURST, *L'organizzazione territoriale in Italia tra regionalismo e autonomia differenziata: un percorso degli ultimi venti anni*, in *Nomos*, n. 3, 2024, p. 25. Sul ruolo delle materie trasversali, anche nell'argomentazione della Corte, v. M. CARRER, *Il concetto di materia di potestà legislativa nella sentenza 192/2024*, cit., pp. 12-13.

²⁹ Dubbioso al riguardo P. CARETTI, *La sent. n. 192/2024: la Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2025, pp. 16-17.

In terzo luogo, rispetto alla tipologia delle specifiche funzioni trasferibili, è definitivamente assodato che possano avere «natura legislativa e/o amministrativa», purché «definite in relazione all’oggetto e/o alle finalità» (§ 4.3, *cons. in dir.*; v. anche § 4.1. *cons. in dir.*). L’“ascensore” della sussidiarietà, così, guidato dal giudizio di adeguatezza, si muoverebbe su due piani (Stato e Regione) con riferimento alla funzione legislativa, mentre su quattro piani (Stato, Regione, Città Metropolitana/Provincia e Comune) rispetto alla funzione amministrativa³⁰. Tuttavia, l’interpretazione offerta dalla Corte – non soltanto solleverebbe dubbi sull’esigenza di esercizio unitario della funzione amministrativa, se attribuita a una sola Regione (salvo in presenza di «una situazione realmente peculiare della Regione beneficiaria»³¹), ma anche – legittimerebbe il trasferimento di *sole* specifiche funzioni amministrative, così slegate da quelle legislative³², contrastando con la *ratio* fondante la chiamata/attrazione in sussidiarietà³³. Tale contrasto, come si vedrà di seguito, sorgerebbe laddove si ritenesse il livello regionale adeguato alla gestione (funzioni amministrative), ma inadeguato all’individuazione di una disciplina giuridica (funzioni legislative).

4. “Salite” e “discese” della sussidiarietà, tra chiamata/attrazione e asimmetria

Com’è noto, la chiamata in sussidiarietà – istituto forgiato dalla Corte costituzionale con la sent. n. 303/2003 – rappresenta un meccanismo di flessibilizzazione della ripartizione delle competenze (legislative e amministrative) fissata in Costituzione. Infatti, nel caso in cui un «livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere» e, al contempo, «l’istanza di esercizio unitario trascende anche l’ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato» (§ 2.1, *cons. in dir.*, sent. cost. n. 303/2003). Tale “attitudine ascensionale” della sussidiarietà, allora, sebbene incidente sulle funzioni amministrative, «non può restare senza conseguenze sull’esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto» (§ 2.1, *cons. in dir.*). È così che la sussidiarietà si rivela immanente all’intero Titolo V della Costituzione³⁴.

³⁰ Cfr. C. NAPOLI, *Autogoverno, democrazia, esercizio delle funzioni*, cit., p. 567.

³¹ Così C. PADULA, *La Corte costituzionale e i tre volti*, cit., p. 571.

³² A favore dell’esclusione di tali funzioni, limitando così la clausola di asimmetria alle sole legislative, v. P. CARETTI, *La sent. n. 192/2024*, cit., p. 17. Invero, un trasferimento asimmetrico di funzioni amministrative potrebbe anche essere ottenuto declinando correttamente differenziazione e adeguatezza *ex art.* 118, c. 1, Cost. (anche tra enti della stessa categoria, ma con caratteristiche diverse).

³³ Cfr. C. MAINARDIS, *Principio di sussidiarietà, devoluzione delle funzioni, dimensione dell’autonomia regionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 2025, p. 6.

³⁴ Sulla chiamata/attrazione in sussidiarietà la bibliografia è estremamente ampia: per tutti, v. L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e “strict scrutiny”*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, p. 599 ss.; A. D’ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, pp. 811-

Di conseguenza, «i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative (...) e possono giustificare una deroga» soltanto nel caso in cui «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato» (§ 2.2, *cons. in dir.*), a seguito di attenta analisi, risulti: *a*) proporzionata; *b*) non affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità; *c*) oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

Insomma: in questo caso, senza negarne la natura sostanziale, del principio di sussidiarietà (abbinato all'adeguatezza e mediato da proporzionalità, ragionevolezza e leale collaborazione) si svela il carattere procedimentale e consensuale [la Regione può comunque allegare, argomentare e dimostrare «la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione» (§ 4.1, *cons. in dir.*), posto che l'attrazione si giustifica alla luce dell'intesa quale modulo collaborativo (sebbene “implicito”)], il verso ascendente/accentrante (basso-alto, periferia-centro) e la capacità di produrre una sorta di “reviviscenza” del parallelismo delle funzioni (quelle amministrative attraggono quelle legislative)³⁵.

Per contro, secondo la lettura della sent. n. 192/2024, diverse sembrano le caratteristiche del principio di sussidiarietà (abbinato all'adeguatezza, peraltro mediato da efficacia/efficienza, equità e responsabilità politica) quando riferito alla clausola di asimmetria: infatti, pur esprimendo natura procedimentale e consensuale [la Regione deve produrre l'istruttoria motivata fondante l'avvio – la prosecuzione e, in ultima istanza, la buona riuscita – dei negoziati], presenta un verso discendente/decentrante (alto-basso, centro-periferia)³⁶ e non è *necessariamente* produttivo di un parallelismo delle funzioni³⁷ (dal momento che quelle amministrative possono anche essere trasferite autonomamente rispetto a quelle legislative, con una valutazione contraddittoria delle esigenze di esercizio unitario: inesistenti per le prime, esistenti solo per le seconde³⁸).

5. Possibili limiti impliciti al trasferimento delle specifiche funzioni alla luce della giurisprudenza costituzionale sulla chiamata/attrazione in sussidiarietà

Alla luce di quanto detto finora, è necessario verificare due ipotesi:

812; A. ANZON DEMMIG, *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel “secondo regionalismo”: le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, spec. p. 786 ss.; C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011, pp. 455-497.

³⁵ Al riguardo v. Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 ottobre 2003, p. 2; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in *Astrid online*, 2004, p. 1 ss.

³⁶ Di diverso avviso pare C. PADULA, *La Corte costituzionale e i tre volti*, cit., pp. 573-574.

³⁷ Cfr. S. PARISI, *Tra virtù seminali e sviluppi futuri*, cit., p. 584. Sulla differenza tra l'art. 118, che «prevede una sussidiarietà “obbligatoria” e generale» e «quella di cui all'art. 116 [che] è una sussidiarietà facoltativa (...) e «speciale» (cioè, riguardante singole Regioni)» v. C. PADULA, *La Corte costituzionale e i tre volti*, cit., p. 574.

³⁸ Cfr. C. MAINARDIS, *Principio di sussidiarietà, devoluzione delle funzioni*, cit., p. 6.

- a) è plausibile ritenere che, anche solo parzialmente, le materie oggetto di chiamata/attrazione in sussidiarietà, alla luce della giurisprudenza costituzionale, siano le stesse in cui la Corte ha ravvisato l'esistenza di funzioni difficilmente trasferibili (cioè, quelle definite “a giustificazione rafforzata”)? E se non coincidono, ciò significa che esistono limiti materiali ulteriori (sebbene impliciti) *a latere* di quelli che la Corte ha individuato con la sent. n. 192?
- b) è possibile che, a seguito dell'adozione della legge rinforzata di cui all'art. 116, c. 3, Cost. con la quale sono trasferite alla Regione richiedente alcune specifiche funzioni, lo Stato rilevi la sopravvenienza di esigenze di esercizio unitario che giustifichino una chiamata/attrazione in sussidiarietà, riacquisendo le funzioni legislative e/o amministrative precedentemente trasferite? In altre parole, è lecito domandarsi se la legge rinforzata realizzi un trasferimento “stabile” di funzioni o resti esposta ad un'eventuale chiamata/attrazione in sussidiarietà.

Ebbene, per cercare di rispondere a questi interrogativi è utile prendere in considerazione la giurisprudenza costituzionale successiva alla sent. n. 303/2003, riguardante tanto giudizi in via principale quanto conflitti di attribuzione intersoggettivi, sì da provare a individuare – quantomeno in via generale – quali siano le materie coinvolte nella chiamata/attrazione in sussidiarietà. Un'analisi siffatta è senz'altro complessa – e perfettibile³⁹ – sia perché la giurisprudenza costituzionale può dimostrarsi mutevole nel corso del tempo, sia perché spesso accade che una norma afferisca ad una pluralità di materie, rendendo difficile affermare inequivocabilmente l'esistenza di una (e una soltanto) materia oggetto di attrazione a livello statale.

Tra le decisioni prese in considerazione⁴⁰, in alcune la Corte afferma che lo Stato possiede un titolo di legittimazione per intervenire in materie di competenza regionale (concorrente o residuale), così validando il presupposto della chiamata in sussidiarietà: dunque, esiste un'esigenza di esercizio unitario (proporzionata e ragionevole) che giustifica l'avocazione della/e funzione/i dal livello regionale a quello statale. In altre sentenze, invece, anche se la Regione ottiene l'annullamento della norma statale, la decisione assume un carattere squisitamente procedimentale: la Corte non nega allo Stato il potere di

³⁹ Infatti, tanto nei casi in cui si applica la chiamata/attrazione in sussidiarietà, quanto nei casi in cui si rinvenga un intreccio di competenze, comunque l'esito consiste nella richiesta di moduli collaborativi tra Stato e Regioni: in tal senso v. C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo*, cit., pp. 466-467. Del resto, l'A. evidenzia come «non sia affatto facile stabilire se lo scrutinio del giudice costituzionale abbia ad oggetto un'ipotesi di vera e propria chiamata in sussidiarietà, oppure se il giudice costituzionale impieghi il modello delineato nella sentenza 303/2003 per scrutinare fattispecie in realtà diverse oppure ancora se il richiamo ai precedenti rappresenti una semplice clausola di stile».

⁴⁰ Per questo approfondimento sono state prese in considerazione le sent. nn. 303/2003; 6/2004; 233/2004; 242/2005; 270/2005 (e 178/2007); 285/2005; 383/2005; 384/2005; 213/2006; 214/2006; 88/2007; 165/2007; 339/2007; 63/2008; 94/2008 (e 13/2009); 166/2008; 76/2009; 121/2010; 278/2010; 33/2011; 79/2011; 165/2011; 163/2012; 179/2012; 261/2015; 7/2016; 142/2016; 284/2016; 170/2017 (v. anche 198/2017 e 42/2019); 61/2018; 74/2018; 246/2019; 40/2022; 123/2022; 179/2022; 6/2023; 70/2023; 193/2023; 31/2024. È necessario precisare che nel conteggio, suddiviso per materia, una sentenza può rientrare in più di una materia.

intervenire nella materia, anzi; tuttavia, sanziona il mancato rispetto della necessità di moduli collaborativi/concertativi procedurali (ad es., l'assenza dell'intesa con la Regione interessata o in Conferenza Stato-Regioni). In tali casi, la chiamata/attrazione in sussidiarietà, pur possibile nel merito, deve essere subordinata all'individuazione di strumenti collaborativi idonei. In ogni caso, talvolta, nella stessa sentenza coesistono ambedue le tipologie di decisione.

Ebbene, alla luce dell'approfondimento condotto, alla domanda *sub a)* è possibile dare risposta solo parzialmente affermativa: infatti, a parte le materie di potestà legislativa negativo-residuale regionale, pure interessate dalla chiamata in sussidiarietà (ad es., turismo, agricoltura o pesca), tra le altre (di competenza concorrente) maggiormente coinvolte rientrano: governo del territorio⁴¹, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia⁴², grandi reti di trasporto e di navigazione⁴³, porti e aeroporti civili⁴⁴, tutela della salute⁴⁵, ricerca scientifica e tecnologica⁴⁶, ordinamento sportivo⁴⁷ e protezione civile⁴⁸.

Da ciò emerge, evidentemente, che *tre* delle materie summenzionate ricorrono tra quelle "a giustificazione rafforzata" per la sent. n. 192, mentre *ben* altre *cinque* potrebbero rappresentare limiti impliciti al regionalismo asimmetrico, segnatamente: governo del territorio, tutela della salute, ricerca scientifica e tecnologica, ordinamento sportivo e protezione civile⁴⁹. Certo, è pur vero che le sentenze riguardano peculiari casi concreti, dai quali non è sempre facile – né possibile – astrarre una regola valida per ogni circostanza; nondimeno, pare implausibile l'attribuzione esclusiva di specifiche funzioni afferenti a materie, a fondamento delle quali è stata riconosciuta l'esistenza di esigenze di esercizio unitario. Qualora, però, venissero meno quelle esigenze che avevano originariamente giustificato la chiamata/attrazione in sussidiarietà verso lo Stato, la Regione potrebbe sostenere la propria *sopravvenuta adeguatezza* all'esercizio di quella specifica funzione, secondo i criteri enucleati dalla Corte costituzionale.

All'interrogativo *sub b)*, invece, la risposta non può che essere *tendenzialmente* negativa.

Innanzitutto, dal punto di vista logico, sarebbe privo di senso che lo Stato siglasse l'intesa con la Regione e approvasse la legge rinforzata, per poi fare marcia indietro e cercare di riappropriarsi di quelle specifiche

⁴¹ Coinvolte 12 sentenze, ovvero nn. 303/2003; 285/2005; 214/2006; 166/2008; 121/2010; 179/2012; 7/2016; 284/2016; 74/2018; 246/2019; 70/2023; 31/2024.

⁴² Coinvolte 9 sentenze, ovvero nn. 303/2003; 6/2004; 383/2005; 278/2010; 33/2011; 165/2011; 142/2016; 284/2016; 170/2017 [v. anche nn. 198/2017 e, da ultimo, 42/2019: vicenda peculiare, nella quale vi è stata una «rinuncia dello Stato alla chiamata in sussidiarietà originariamente realizzata, con conseguente rimozione del vizio del precedente decreto, laddove venivano regolate unilateralmente anche le modalità di conferimento ed esercizio del titolo concessorio unico» (§ 3.1, *cons. in dir.*)].

⁴³ Coinvolte 5 sentenze, ovvero nn. 303/2003; 233/2004; 214/2006; 7/2016; 74/2018.

⁴⁴ Coinvolte 4 sentenze, ovvero nn. 303/2003; 79/2011; 261/2015; 6/2023.

⁴⁵ Coinvolte 3 sentenze, ovvero nn. 270/2005 (e 178/2007); 179/2012; 123/2022.

⁴⁶ Coinvolte 3 sentenze, ovvero nn. 270/2005, 165/2007; 74/2018.

⁴⁷ Coinvolte 3 sentenze, ovvero nn. 40/2022; 123/2022; 31/2024.

⁴⁸ Coinvolte 3 sentenze, ovvero nn. 284/2016; 74/2018; 246/2019.

⁴⁹ Altresì coinvolte le materie organizzazione di attività culturali (sentt. nn. 285/2005 e 193/2023) e sostegno all'innovazione per i settori produttivi (sentt. nn. 165/2007 e 179/2022).

funzioni trasferite, adducendo quale motivazione una “nuova” valutazione dell’interesse pubblico, siccome unitario, che renderebbe inadeguata o impossibile la gestione regionale (anche se la concreta, ma negativa esperienza regionale, potrebbe portare proprio a questo).

Poi, dal punto di vista giuridico-costituzionale, il tentativo di un intervento statale – che, comunque, deve rispettare le condizioni summenzionate, enucleate e affinate dalla Corte costituzionale – si infrangerebbe contro la natura rinforzata della legge di cui all’art. 116, c. 3, Cost., per superare la quale si dovrebbe approvare una legge uguale e contraria. A parte tale eventualità, che configurerebbe un’ipotesi di cessazione anticipata dell’efficacia dell’intesa, lo Stato potrebbe intervenire soltanto facendo valere – come già accennato – le competenze legislative trasversali e, in ultima istanza, il potere sostitutivo di cui all’art. 120, c. 2, Cost., peraltro fatto salvo dall’art. 11, c. 3, l. n. 86/2024.

Senza dimenticare il carattere non definitivo del trasferimento *ex* art. 116, c. 3, Cost (che ha durata massima decennale: art. 7, c. 1, l. n. 86/2024), niente assicura che una Regione – la quale, avendone i requisiti, esercita una funzione peculiare espressione di regionalismo asimmetrico – sia poi *sempre* e *definitivamente* in grado di mantenere l’esercizio della funzione ricevuta, ma il ricorso all’art. 120 Cost. è garanzia sufficiente per lo Stato.