



FOCUS TERRITORIO E ISTITUZIONI
EDITORIALE – 27 OTTOBRE 2025

La sentenza n. 192 del 2024 e la “dottrina” del Giudice costituzionale sul regionalismo

di Marcello Cecchetti

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Sassari

La sentenza n. 192 del 2024 e la “dottrina” del Giudice costituzionale sul regionalismo *

di Marcello Cecchetti

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Sassari

Sommario: 1. Premessa. 2. Uno spartiacque di portata storica. 3. La ricerca meticolosa di un punto di equilibrio tra le diverse interpretazioni costituzionali che si contrapponevano nei giudizi. 3.1. Il principio di sussidiarietà come fondamento e limite del regionalismo differenziato. 3.2. La tutela dei diritti: il “nucleo essenziale”, i LEP e i livelli ulteriori tra esigenze di eguaglianza/unità e istanze di differenziazione/pluralismo. 4. La “dottrina” della Corte nei suoi approdi più solidi e convincenti. 4.1. Gli oggetti della differenziazione regionale *ex art.* 116, terzo comma, Cost.: le specifiche funzioni di natura legislativa e/o amministrativa. 4.2. Le “precondizioni” del regionalismo differenziato. 4.3. Le fonti: la legge “*sulla* differenziazione” e la legge “*di* differenziazione”. 4.4. La leale collaborazione. 4.5. La legittimazione processuale delle Regioni terze e il sindacato di costituzionalità sulle leggi “*di* differenziazione”. 5. Alcune questioni più problematiche e suscettibili di un supplemento di riflessione. 5.1. La “dottrina” della Corte sulla forma di governo e la funzione ultra-maggioritaria del Parlamento. 5.2. Le materie di più difficile differenziabilità. 5.3. La inapplicabilità del regionalismo differenziato alle Regioni speciali. 5.4. La concezione “efficientista” del regionalismo differenziato.

1. Premessa

Nella mia lezione dello scorso anno, il 24 gennaio 2024, avevo preso spunto dall’approvazione in prima lettura, avvenuta proprio il giorno precedente, del testo del c.d. “disegno di legge Calderoli”, successivamente approvato senza modifiche dal secondo ramo del Parlamento e divenuto la legge n. 86 del 2024, con il fine di introdurre una prima disciplina legislativa di cornice generale – sostanziale e procedimentale – per l’attuazione dell’istituto previsto dall’art. 116, terzo comma, Cost. In quella circostanza ero stato provocato dall’animato dibattito pubblico che ne era scaturito in quelle ore e mi ero concentrato sul tentativo di proporre una sorta di “punto della situazione” sul regionalismo italiano, ripercorrendone l’evoluzione storica in una riflessione che ho poi voluto ambiziosamente intitolare «*L’autonomia regionale nella Costituzione: ieri, oggi, domani*» nel Quaderno del Seminario 2024, con l’intento dichiarato di provare a individuare le principali tappe del percorso costituzionale della stessa “concezione” delle Regioni nel nostro ordinamento. Ebbene, oggi la sentenza n. 192 del 2024, che ha definito i quattro giudizi di legittimità costituzionale promossi da tre Regioni di diritto comune (la Puglia, la Toscana e la Campania) e da una Regione speciale (la Sardegna) avverso la “legge Calderoli”, si presenta (non solo per dimensioni) con le sembianze di una sorta di “saggio monografico” in cui la Corte

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della lezione tenuta il 22 gennaio 2025 nell’ambito del corso di Diritto regionale del Seminario di studi e ricerche parlamentari 2025 ed è destinato al volume *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 29. Seminario 2025*, Torino, Giappichelli, 2025.

ricostruisce la propria “dottrina” sulla nostra forma di stato regionale, potendosi configurare a tutti gli effetti come una nuova tappa fondamentale di quel percorso e, anzi, forse, addirittura come un vero e proprio “spartiacque” a carattere epocale.

Il dato, in verità, era oltremodo prevedibile, soprattutto da quando le quattro Regioni ricorrenti contro la legge Calderoli avevano manifestato la loro intenzione di impugnarla, sottoponendola al sindacato di costituzionalità della Corte mediante ricostruzioni e argomentazioni che pretendevano di collocarsi a livello “di sistema”. E, personalmente, prima ancora di essere officiato come difensore di una delle Regioni che ha inteso partecipare ai quattro giudizi come interveniente *ad opponendum*, avevo pronosticato che la decisione di merito della Corte, in ragione della varietà, della complessità e della portata delle questioni da affrontare, avrebbe verosimilmente costituito un punto di svolta per il regionalismo, potendo restituire, al tempo stesso, una sorta di bilancio complessivo sullo stato e sul senso attuale delle autonomie regionali nel sistema costituzionale, ma anche una chiara indicazione – ancorché inevitabilmente di massima – delle coordinate su cui fondarne i necessari adeguamenti e i potenziali sviluppi per il futuro. La lettura della sentenza n. 192 conferma senz’altro una simile previsione: da ora in poi qualunque riflessione sul tema non potrà che confrontarsi con questa pronuncia e distinguere inevitabilmente tra un *prima* e un *dopo*.

In questi quattro giudizi il Giudice costituzionale era chiamato a occuparsi, per la prima volta *ex professo*, di un istituto che la Carta repubblicana contempla espressamente in un’ottica di sviluppo prospettico delle autonomie regionali uniformemente disciplinate nel Titolo V della Parte II della Costituzione, ossia quello disegnato dall’art. 116, terzo comma, Cost.: il c.d. “regionalismo differenziato” o, meglio, la “differenziabilità” delle forme e condizioni di autonomia delle Regioni di diritto comune mediante un procedimento speciale destinato a culminare con l’approvazione, a maggioranza assoluta, di una legge “rinforzata” del Parlamento. Un istituto che evidentemente è chiamato a innestarsi su un assetto esistente dei rapporti tra Stato e Regioni ordinarie (quello risultante dal modello dell’*autonomia uniforme* consegnatoci dalla riforma costituzionale del 2001 così come venutosi a realizzare concretamente in questo ventennio, ovvero il regionalismo nella sua attuale realtà sostanziale, che certamente non corrisponde – come sappiamo bene – al regionalismo prefigurato dal legislatore costituzionale del 2001); ma anche un istituto che, altrettanto evidentemente, ha in sé le potenzialità per conformare il regionalismo di domani, contribuendo a implementare un principio supremo dell’ordinamento costituzionale che si trova scolpito nella formula testuale dell’art. 5 della Costituzione: «*La Repubblica una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali*». Un principio, quest’ultimo, che esprime un dovere per le istituzioni repubblicane rivolto testualmente tanto a riconoscere quanto a promuovere le autonomie, evidenziando come non sia sufficiente “riconoscerle” (e qui c’è tutto il tema della preesistenza delle autonomie come comunità

territorialmente identificate), ma occorra necessariamente anche “promuoverle”. La Repubblica, pertanto, è chiamata a promuovere le autonomie, nell’ambito di quegli attributi di unità e indivisibilità che ne rappresentano connotati essenziali e indefettibili e che, proprio per tale ragione, non possono che segnare i confini e il limite di quella promozione. La Repubblica non ha bisogno di promuovere l’unità e l’indivisibilità, perché una e indivisibile lo è *ab origine*, e tale deve rimanere; ciò nondimeno, si caratterizza, nella sua essenza, (anche) per il compito esplicito di promuovere le autonomie.

In un simile contesto di “principi supremi” dell’ordinamento costituzionale, l’art. 116, terzo comma, Cost. delinea un apposito istituto la cui *ratio* è, per l’appunto, quella della “promozione” delle autonomie regionali, aprendo espressamente a una prospettiva di evoluzione dell’autonomia di questi enti da un modello di diritto comune, rigidamente costruito su forme e condizioni di autonomia uniformi per tutte le quindici Regioni ordinarie, verso un modello più flessibile, “a diverse velocità”, che contempli anche differenziazioni tra i singoli enti proprio in relazione alle forme e condizioni della loro autonomia e, di conseguenza, alle relazioni con lo Stato centrale chiamato a presidiare l’unità. Innegabile, dunque, l’ottica della promozione del principio autonomistico, del tutto sintonica con quanto stabilito nell’art. 5 Cost.

Questa la cornice di riferimento in cui sono intervenute la “legge Calderoli”, le complesse e articolate impugnative delle quattro Regioni ricorrenti e la sentenza n. 192. Il contesto è quello dell’ancora perdurante condizione di uniformità delle forme e condizioni giuridico-normative dell’autonomia regionale, a dispetto delle profonde e radicate differenze di fatto che connotano le diverse realtà territoriali, con l’eccezione del fenomeno e delle variegate esperienze delle autonomie speciali espressamente contemplate nell’art. 116, primo e secondo comma, Cost. Il modello attuale con cui ci confrontiamo, dunque, è ancora quello di diritto comune disciplinato nella Costituzione riformata nel 2001, a tutt’oggi solo parzialmente attuato e per larga parte, purtroppo, clamorosamente inattuato. Di tutto ciò avevo provato a dare conto nella riflessione che avevo proposto lo scorso anno.

2. Uno spartiacque di portata storica

Perché la sentenza n. 192 può essere considerata uno spartiacque di portata storica?

Innanzitutto, perché questa pronuncia ci conferma *expressis verbis* che quella prospettiva di sviluppo futuro del nostro regionalismo, immaginata dal legislatore costituzionale del 2001 al preciso scopo di incentivare implementazioni ulteriori del principio autonomistico nella direzione indicata dall’art. 5 Cost., non è affatto una prospettiva “utopica”, o “strampalata”, o “dannosa” per l’ordinamento repubblicano, come da più parti si era sostenuto (soprattutto negli anni più recenti e anche da voci accreditate di riconosciuta autorevolezza), ovvero, sul piano strettamente giuridico, finanche viziata in sé da illegittimità costituzionale.

Non è senza significato, al riguardo, che una delle ricorrenti (la Regione Puglia) avesse addirittura prospettato alla Corte – ancorché solo in via subordinata rispetto alle numerose censure sollevate avverso la legge n. 86 del 2024 – la possibilità di autorimessione di una questione di costituzionalità avente a oggetto lo stesso art. 116, terzo comma, Cost., provando ad argomentare la tesi che fosse proprio tale previsione, come introdotta dal legislatore costituzionale del 2001, a potersi ritenere in contrasto con i principi supremi dell’ordinamento. La sentenza, sul punto, ha sgombrato il campo da ogni possibile illazione e da ogni equivoco: l’istituto del “regionalismo differenziato” è pienamente legittimo, costituzionalmente iscritto nel nostro modello di pluralismo istituzionale e quindi, di per sé, non è affatto suscettibile di produrre quegli effetti di “spaccatura” della Repubblica ai quali si faceva polemicamente riferimento nel dibattito pubblico dei mesi addietro. È una prospettiva, anzi, che – secondo il Giudice delle leggi e, pur sempre, nel rispetto di alcune precise condizioni analiticamente individuate – è senz’altro in grado di essere concretamente attuata in piena coerenza con i principi costituzionali su cui è fondata la nostra forma di stato regionale, “sviluppendone” quella logica di differenziazione che costituisce la stessa ragion d’essere del regionalismo, se è vero – come la Corte ha riconosciuto in termini espliciti – che *«il regionalismo corrisponde ad un’esigenza insopprimibile della nostra società, come si è strutturata anche grazie alla Costituzione»*, dal momento che *«le ricchezza di interessi e di idee di una società pluralistica come quella italiana non può trovare espressione in una unica sede istituzionale, ma richiede una molteplicità di canali e di sedi in cui trovi voce e dalle quali possa ottenere delle politiche pubbliche, anche differenziate, in risposta alle domande emergenti»*.

La sentenza n. 192, dunque, conferma, in primo luogo, non solo il “valore costituzionale intrinseco”, ma anche la sicura “praticabilità costituzionale” della differenziazione delle forme e condizioni di autonomia delle Regioni di diritto comune, consentendo così di archiviare, una volta per tutte, il teorema che si era fatto strada in parti rilevanti dell’opinione pubblica, in alcune forze politiche e nei dibattiti sui media (non senza autorevoli echi nella stessa comunità scientifica dei costituzionalisti), ossia il teorema che una simile prospettiva corrispondesse, in definitiva, alle mere velleità “egoistiche” di alcuni territori in danno degli altri e che addirittura, in tal modo, finisse per determinare una inaccettabile “rottura” dell’ordito costituzionale repubblicano. Ebbene, la pronuncia della Corte ha affermato a chiare lettere che non è così. La differenziazione regionale contemplata dall’art. 116, terzo comma, Cost. trova pieno e solido fondamento nei caposaldi materiali della nostra Costituzione e può senz’altro essere implementata in termini costituzionalmente legittimi e, anzi, oltremodo auspicabili.

Proprio in questa medesima logica e in linea di perfetta coerenza, a mio parere, può essere letta anche la successiva pronuncia di inammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo avente a oggetto l’intera legge n. 86 del 2024 di cui alla sentenza n. 10 del 2025. Com’è noto, la richiesta referendaria era stata dichiarata conforme a legge dall’Ufficio centrale per il *referendum* con ordinanza del 12 dicembre 2024, la

quale aveva disposto il “trasferimento” del quesito sulla medesima legge n. 86 *«come risultante a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024»*, in ragione della circostanza che *«il pur massiccio effetto demolitorio apportato dalla sentenza»* non equivalesse *«ad un livello di abrogazione sufficiente ad arrestare la procedura referendaria»*, considerata *«la confermata vigenza di un fondo regolativo idoneo (per principi, regole e disposizioni “quadro”) ad ispirare e conformare futuri interventi legislativi di adeguamento al dettato della Corte Costituzionale»*.

Il Giudice costituzionale, ovviamente, non ha potuto spingersi a “sindacare” la decisione dell’Ufficio centrale per il referendum in ordine alla correttezza (non certo indubitabile, per la verità) delle ragioni del trasferimento del quesito sul nuovo testo della legge Calderoli risultante dalla sentenza n. 192. Ciò nondimeno, facendo leva sui parametri del giudizio di ammissibilità e, in particolare, sulla esigenza di chiarezza e univocità del quesito in relazione al suo oggetto e alle sue finalità, ha dichiarato inammissibile la richiesta referendaria, da un lato, osservando che le numerose e complesse modifiche apportate dalla sentenza n. 192 hanno *«eliminato gran parte del disposto normativo di cui alla legge n. 86 del 2024, incisa nella sua architettura essenziale, lasciando in vita un contenuto minimo (...) di difficile individuazione»*, con l’effetto di rendere l’oggetto del quesito *«sostanzialmente non decifrabile»*; dall’altro, aggiungendo che *«dall’oscurità dell’oggetto del quesito deriva un’insuperabile incertezza sulla stessa finalità obiettiva del referendum. Con il rischio che esso si risolva in altro: nel far esercitare un’opzione popolare non già su una legge ordinaria modificata da una sentenza di questa Corte, ma a favore o contro il regionalismo differenziato»*, ossia *«in definitiva sull’art. 116, terzo comma, Cost., che non può essere oggetto di referendum abrogativo, ma solo di revisione costituzionale»*.

Con ciò mi pare che la Corte abbia definitivamente ribadito, in particolare a beneficio dei detrattori radicali dell’autonomia regionale differenziata, che l’istituto è saldamente iscritto nella nostra Costituzione e che l’unico strumento formalmente (e astrattamente) legittimo per eliminare una simile prospettiva dall’ordinamento non potrebbe che consistere nell’approvazione di una legge di revisione costituzionale. Torniamo alle ragioni che rendono la sentenza n. 192 un vero e proprio spartiacque tra un regionalismo del “prima” e un regionalismo del “dopo”.

Come accennato, la pronuncia si presenta con una spiccata impronta didascalica. Nel valutare la costituzionalità della legge Calderoli e nell’affrontare tutte le articolate e complesse questioni sollevate dalle quattro Regioni ricorrenti, la Corte ha offerto inevitabilmente il proprio punto di vista circa le “acquisizioni costituzionali” del presente, ma soprattutto ha gettato uno sguardo sulle “prospettive costituzionali” future. Da questo punto di vista, è senz’altro una sentenza che – quasi nel suo stesso tenore espositivo – si propone di fornire degli “insegnamenti”, di ricostruire una “dottrina” del nostro modello di regionalismo, spingendosi addirittura a prefigurare i parametri per futuri giudizi di costituzionalità e i presupposti della legittimazione a promuoverli in via principale e a prendervi parte. Tutto ciò, come si può comprendere, “è” (o “fa”), in senso proprio, *viva vox constitutionis*, diritto

costituzionale che vive, diritto costituzionale che non potrà non essere preso in considerazione in una prospettiva di medio-lungo termine. È un approdo di grandissimo rilievo, dunque, e non è un approdo solo sul passato e sul presente.

Prendendo le mosse da questi elementi di ordine generale, vorrei dedicare la riflessione che segue al tentativo di offrire alcune più specifiche chiavi di lettura di questa pronuncia che ricostruirei su quelli che – a mio personale modo di vedere e ovviamente senza alcuna pretesa di completezza – possono essere considerati, da un lato, gli apporti più solidi e convincenti alla dottrina della nostra forma di stato regionale, dall’altro, i punti che, forse, in ragione di qualche margine di possibile opinabilità, si rivelano senz’altro più discutibili (nel senso etimologico del termine) e, come tali, idonei ad alimentare nuovi sviluppi nel dibattito scientifico su questi temi.

Prima, però, mi paiono necessarie alcune considerazioni ulteriori per rendere compiutamente ragione del mio punto di vista.

3. La ricerca meticolosa di un punto di equilibrio tra le diverse interpretazioni costituzionali che si contrapponevano nei giudizi

Come accennato, ho avuto il privilegio e l’onore di partecipare direttamente a questi quattro giudizi in qualità di avvocato che ha svolto il proprio ruolo funzionale dalla parte del campo di un ente (la Regione Piemonte), che non solo (e non tanto) intendeva difendere la legittimità costituzionale della legge Calderoli in sé considerata, ma soprattutto – come ho avuto modo di precisare in udienza – che aveva come principale interesse istituzionale quello di contestare e destituire di fondamento le interpretazioni costituzionali sostenute dalle Regioni ricorrenti.

Nel portare in giudizio la posizione della Regione che avevo il compito di assistere, evidentemente, non ero chiamato ad assumere il ruolo di difensore della legge Calderoli, non ero il difensore dello Stato-legislatore: quella era la posizione istituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri, patrocinato *ex lege* dalla difesa tecnica dell’Avvocatura Generale dello Stato. Alla Regione Piemonte, che da alcuni anni aveva concretamente avviato le trattative con il Governo per ottenere l’autonomia differenziata ai sensi dell’art. 116, terzo comma, Cost., ciò che più premeva istituzionalmente era di far dichiarare non fondate le interpretazioni, soprattutto della Costituzione, che le Regioni ricorrenti ponevano a sostegno delle questioni sollevate.

Ebbene, da questo punto di vista posso dire, senza mezzi termini, di ritenermi ampiamente soddisfatto dalla decisione della Corte. È pur vero, infatti, che la sentenza n. 192 ci ha consegnato tredici capi di incostituzionalità riferiti alla legge Calderoli e uno riferito alla legge di bilancio per il 2023; ma è altrettanto vero – e, forse, si tratta di un dato che non ha ricevuto dai media e dai primi commentatori l’attenzione

che avrebbe meritato – che altri tredici capi del dispositivo sono dedicati ad altrettante declaratorie di inammissibilità delle questioni sollevate e ben venticinque sono le pronunce di rigetto alle quali la Corte è pervenuta, tanto in via diretta, quanto mediante interpretazioni costituzionalmente orientate delle disposizioni della legge oggetto di censura.

Da questo punto di vista, dunque, volendo individuare una sorta di “filo rosso” che possa esprimere la *ratio* di fondo dell’intera pronuncia, si potrebbe ritenere che esso sia reperibile – innanzitutto – nella meticolosa ricerca, da parte del Giudice costituzionale, di un punto di equilibrio tra le diverse interpretazioni costituzionali che si contrapponevano nei giudizi. A fronte di quelle che hanno condotto ai dispositivi di accoglimento ovvero a soddisfare le pretese (o a sedare le legittime preoccupazioni) fatte valere nei ricorsi, infatti, la Corte ha condiviso analiticamente (e in larga parte, per la verità) una serie di soluzioni interpretative che erano state opposte alle argomentazioni delle ricorrenti e, per converso, ha ritenuto di smentire *ex professo* una serie di interpretazioni costituzionali che le difese di queste ultime – nella logica delle ordinarie dinamiche del contraddittorio processuale – avevano cercato di accreditare addirittura come *ius receptum*, ma che – lo dico in prima persona – non mi convincevano come studioso e, in alcuni casi, invero, non mi avevano mai convinto *ab origine*, fin da quando – nel lontano 2002 e sicuramente tra i primi – avevo cominciato a studiare l’istituto contemplato dall’art. 116, terzo comma, Cost.

3.1. Il principio di sussidiarietà come fondamento e limite del regionalismo differenziato

Già all’epoca, ad esempio, mi era parso evidente che il regionalismo differenziato non avesse ontologicamente la capacità di derogare al principio di sussidiarietà stabilito nell’art. 118, primo comma, Cost., che impone di allocare una determinata funzione al livello territoriale ottimale, preferendo quello più vicino al cittadino in base alla sua adeguatezza rispetto all’esercizio di quella funzione. Se un livello territoriale non è adeguato, la funzione non potrà mai essere allocata all’ente esponenziale di quel livello, ma dovrà essere attribuita all’ente del livello immediatamente più comprensivo; così come, specularmente, se il livello più periferico risulta adeguato, la funzione dovrà sempre essere attribuita all’ente di quel livello e non potrà essere allocata all’ente del livello più comprensivo. In un simile contesto, è evidente che l’art. 116, terzo comma, non abilita certo ad allocare al livello regionale maggiori funzioni di quante non dovrebbero già spettare alle Regioni in base all’art. 118 Cost.: da un lato, perché non abilita ad ampliare l’autonomia regionale riducendo le funzioni che spetterebbero ordinariamente, secondo sussidiarietà e adeguatezza, ai livelli comunali e di area vasta; dall’altro, perché se questi ultimi non risultano adeguati e la Regione è adeguata, quella funzione dovrebbe già essere attribuita al livello regionale in base all’art. 118 Cost. L’art. 116, terzo comma, dunque, non può strutturalmente contraddire

la logica dei principi dell'art. 118, anzi si può ritenere che ne possa/debba costituire solo il coerente e più puntuale sviluppo, nella misura in cui consente di considerare la situazione peculiare e le capacità di ciascuna Regione *uti singula*, applicandole uno speciale giudizio di adeguatezza al fine di riconoscerle un trattamento specificamente differenziato rispetto al diritto comune che, invece, per sua stessa natura, è chiamato a trattare con un'unica disciplina uniforme, per ciascuna categoria tipologica di enti territoriali, le forme e condizioni di autonomia di tutti gli enti della Repubblica.

Ebbene, la Corte sul punto è stata chiarissima e ha affermato espressamente non solo che l'art. 116, terzo comma, «è un'altra espressione della flessibilità propria del principio di sussidiarietà», ma anche – e soprattutto – che l'istituto in questione «richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, definite in relazione all'oggetto e/o alle finalità, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà». La “stella polare” su cui misurare la legittima attuazione in concreto del regionalismo differenziato, dunque, è il principio di sussidiarietà e il Giudice delle leggi ne ha fatto coerentemente la vera e propria pietra angolare della sua ricostruzione: un fondamento indefettibile che personalmente avevo condiviso *ante litteram*, al netto di alcuni elementi che nella lettura della sentenza mi convincono un po' meno e sui quali mi soffermerò più avanti in ordine alle specifiche modalità applicative con cui la Corte declina il necessario riferimento al principio in questione ai fini della differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale.

3.2. La tutela dei diritti: il “nucleo essenziale”, i LEP e i livelli ulteriori tra esigenze di eguaglianza/unità e istanze di differenziazione/pluralismo

Quanto alle tesi sostenute dalle Regioni ricorrenti risultate espressamente smentite, quanto meno nella loro “assolutezza”, un esempio per tutte può risultare paradigmatico e rendere ragione di come la pronuncia in esame sia riuscita a individuare un ragionevole punto di equilibrio tra posizioni largamente divergenti e radicalmente contrapposte.

Uno dei pilastri comuni delle impugnative era fondato sull'assunto che l'attuazione del regionalismo differenziato dovesse ritenersi soggetta a una sorta di “catena” di precondizioni in relazione ai c.d. LEP (i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali), i quali – prima di poter addivenire alle intese con le singole Regioni richiedenti la differenziazione – avrebbero (in tesi) necessariamente dovuto: *a*) essere analiticamente predeterminati in tutte le materie contemplate nell'art. 116, terzo comma, Cost.; *b*) essere adeguatamente finanziati tramite le risorse “ordinarie” indicate dall'art. 119 Cost.; *c*) essere effettivamente garantiti in concreto e parimenti assicurati in tutto il territorio nazionale. Un simile assunto – che, all'evidenza, avrebbe addirittura reso pressoché impossibile la stessa praticabilità di qualunque differenziazione dell'autonomia regionale – era fondato sul presupposto teorico secondo cui la garanzia

concreta ed effettiva dei LEP in tutto il territorio nazionale (e non solo la semplice loro determinazione in astratto) fosse da ritenersi costituzionalmente necessaria, in nome della necessità dei diritti fondamentali e della sostanziale corrispondenza/equivalenza tra LEP e nucleo essenziale dei diritti.

La Corte costituzionale, appositamente sollecitata dalle difese di chi si opponeva a tale ricostruzione, ne ha smentito in radice la correttezza, affermando chiaramente che i LEP dipendono dall'indirizzo politico del legislatore nazionale, mentre il nucleo essenziale dei diritti fondamentali dipende dalla Costituzione e non è disponibile per il legislatore, di talché, mentre quest'ultimo deve essere garantito *«anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario»*, i primi *«rappresentano il frutto di un bilanciamento, da operare tenendo conto delle risorse disponibili»*, configurandosi *«se possibile, [come] uno standard di tutela superiore al nucleo minimo del diritto»*. Se il nucleo essenziale ha il suo fondamento a livello delle norme costituzionali e si distingue concettualmente dai LEP, è senz'altro possibile che questi ultimi si trovino “accidentalmente” a coincidere con il nucleo essenziale, ma in questi casi si tratterebbe pur sempre di una libera opzione politica del legislatore nazionale, al quale si impone l'unico limite di non poter stabilire LEP meno intensi del nucleo essenziale ricavabile dall'interpretazione della Costituzione.

Una volta chiarito questo presupposto fondamentale, la Corte ha avuto modo di precisare altresì che i LEP si riferiscono propriamente alle funzioni pubbliche di tipo “prestazionale”, ossia alle funzioni amministrative che consistono in prestazioni pubbliche attinenti a un diritto civile o sociale, con la conseguenza che la distinzione tra le c.d. “materie LEP” e le c.d. “materie non LEP” configurata dalla legge oggetto di censura si rivela, in realtà, come un falso problema: ciò che conta, secondo quanto affermato dal Giudice costituzionale, è la distinzione tra “funzioni prestazionali” e “funzioni non prestazionali”, ovvero – se così si vuol dire – tra “funzioni LEP” e “funzioni non LEP”, di talché se una determinata funzione non consiste in una prestazione pubblica concernente i diritti civili o sociali, la sua devoluzione tramite la legge di differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. non richiederà né la predeterminazione dei LEP, né, tanto meno, quella del relativo costo standard ai fini del suo finanziamento.

Mi pare chiaro, pertanto, che funzioni di questo tipo possano costituire immediatamente, già oggi, l'oggetto di una intesa tra lo Stato e una Regione richiedente l'autonomia differenziata, senza che occorra alcuna attività prodromica che soddisfi la condizione esplicitata dalla Corte e riferita alla previa fissazione dei LEP e dei relativi costi standard di cui assicurare il finanziamento al livello nazionale. Dunque, la tesi secondo la quale le Regioni non potrebbero richiedere e non potrebbero negoziare con il Governo l'autonomia differenziata fino a quando i LEP non siano stati fissati e finanziati, nella sua absolutezza, si rivela palesemente erronea, almeno nella misura in cui omette di considerare – come agevolmente si ricava dal pronunciamento del Giudice costituzionale – che laddove si intendano devolvere funzioni che

non riguardano prestazioni concernenti i diritti civili o sociali, non è evidentemente necessaria la previa determinazione dei LEP e dei relativi costi standard.

Non so dire se una simile opportunità, allo stato attuale, possa essere considerata di un qualche rilievo per le Regioni che intenderebbero acquisire fin da ora l'autonomia differenziata. Per rispondere occorrerebbe inevitabilmente una sorta di “censimento” analitico delle funzioni ulteriori che esse vorrebbero vedersi attribuite. Quel che è certo, però, è che qualora ritengano utile l'attribuzione di nuove funzioni che non abbiano attinenza con prestazioni concernenti i diritti, le potranno senz'altro richiedere e ottenere fin da subito, senza alcuna necessità che sia data compiuta attuazione alla determinazione e al finanziamento dei LEP, altrimenti indispensabile per l'ipotesi in cui il conferimento debba riguardare funzioni concernenti prestazioni che hanno relazione con i diritti.

Sul tema della garanzia dei diritti e dei LEP, in buona sostanza, la Corte si è cimentata in un'abile e preziosa opera di “cucitura” (o forse, *rectius*, di “ri-cucitura”) della propria pregressa giurisprudenza e delle contrapposte argomentazioni che le parti avevano speso in giudizio, senza alcun assolutismo volto a sposare *in toto* le une per respingere le altre.

D'altra parte, le questioni controverse erano in effetti di portata sistemica, perché il tema della garanzia dei diritti e dei LEP assume un rilievo assolutamente decisivo nella dialettica tra esigenze dell'unità/uniformità ed esigenze dell'autonomia/differenziazione, come la stessa Corte ha avuto modo di evidenziare in termini espliciti, laddove ha osservato 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»*.

La sentenza, al riguardo, ha restituito un quadro di estrema linearità: in primo luogo, c'è il nucleo essenziale dei diritti, il quale, per definizione, si ricava direttamente dalle norme costituzionali e, come tale, costituisce vincolo indefettibile per qualunque legislatore (statale o regionale che sia); in secondo luogo, c'è il livello essenziale delle prestazioni pubbliche, il quale, in base alle opzioni politiche del solo legislatore statale, garantisce l'uniforme godimento dei diritti su tutto il territorio nazionale, vincolando tutti gli enti dell'autonomia territoriale a erogare quelle prestazioni e, però, prima ancora, implicando *«il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento»*, *«attraverso i canali previsti dall'art. 119 Cost.»*; specularmente, infine, ci sono i livelli ulteriori delle prestazioni pubbliche, che sono liberamente individuabili dai legislatori regionali nelle materie di loro competenza e costituiscono l'altra faccia della medesima medaglia, perché si misurano, per l'appunto, sul vincolo di non riducibilità del livello essenziale uniforme stabilito (e finanziato) su base nazionale. Dunque, così come c'è il livello essenziale non costituzionalmente imposto, ma scelto da un legislatore nazionale, corrispondentemente c'è il livello

ulteriore che, per definizione e per Costituzione, è affidato alle opzioni autonomistiche dei legislatori regionali. Una tale ricostruzione, all'evidenza, accredita l'idea che già oggi la Costituzione vigente, pur nelle sue forme e condizioni uniformi di autonomia, disegna un modello che dovrebbe consentire senz'altro – quanto meno in astratto – la differenziazione delle prestazioni concernenti i diritti su base territoriale regionale, dal momento che ciascuna Regione può scegliere di garantire e finanziare livelli ulteriori di prestazioni pubbliche sui diritti rispetto al trattamento uniforme corrispondente ai livelli essenziali stabiliti dal legislatore statale.

L'idea opposta, secondo la quale il principio di eguaglianza imporrebbe trattamenti identici su tutto il territorio nazionale, è il frutto di un palese errore di prospettiva. La nostra Costituzione non impone affatto di trattare tutti in modo eguale, se con ciò si intenda che al residente nella Regione Calabria dovrebbe essere assicurato, in termini assoluti, il medesimo livello di prestazioni concernenti i diritti del residente nella Regione Piemonte. La Costituzione, come ha definitivamente chiarito la Corte, richiede che sia garantito indefettibilmente a tutti il nucleo essenziale dei diritti e che siano assicurati, sempre a tutti e in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni pubbliche concernenti i diritti, appositamente affidati alla competenza esclusiva del legislatore statale. Ma non esclude affatto che, nell'esercizio della loro autonomia, i legislatori regionali si determinino nel senso di garantire sul proprio territorio (con tutto ciò che una simile scelta comporta anche in termini di responsabile utilizzo delle risorse finanziarie) l'erogazione di livelli di prestazioni pubbliche ulteriori rispetto ai livelli essenziali. Anzi, si può senz'altro ritenere che l'intestazione in via esclusiva al legislatore nazionale del compito di determinare livelli di prestazioni pubbliche espressamente qualificati come "essenziali" valga – in termini impliciti, ma assolutamente speculari – a imporre che uno spazio per livelli "ulteriori" (affidati alle libere opzioni delle politiche regionali, nell'esercizio dell'autodeterminazione delle rispettive comunità) debba necessariamente esservi e che si tratti, a tutti gli effetti, di una esigenza costituzionalmente doverosa, almeno tanto quanto quella della garanzia uniforme di livelli essenziali.

Alla luce di tutto ciò, la clamorosa distorsione alla quale abbiamo assistito nell'esperienza ultraventennale che è seguita alla riforma costituzionale del 2001, a ben vedere, dipende dal fatto che a tutt'oggi i livelli essenziali delle prestazioni risultano ancora stabiliti solo parzialmente e solo nei settori della sanità, dell'assistenza sociale e dell'istruzione (oltretutto nella perdurante mancanza dell'individuazione dei relativi costi standard e dei meccanismi necessari ad assicurarne il finanziamento), con la conseguenza pratica che la mancata fissazione dei livelli essenziali da parte del legislatore nazionale, oltre a minare di per sé la coesione territoriale, lasciando inalterate o finanche approfondendo le disuguaglianze esistenti, finisce di fatto quanto meno per "disincentivare" fortemente la fissazione degli eventuali livelli ulteriori da parte delle Regioni, compromettendo così la diffusione (se non la stessa effettiva praticabilità) di quelle

politiche di differenziazione che già la Costituzione richiederebbe a prescindere dalla prospettiva dell'art. 116, terzo comma.

Come vado sostenendo da molto tempo, il sistema complessivo della nostra forma di stato regionale non ha funzionato virtuosamente non solo e non tanto per le molteplici disfunzioni imputabili agli enti dell'autonomia ma, soprattutto o almeno in pari misura, per le gravissime disfunzioni/omissioni dello Stato centrale. Quest'ultimo, come dimostra bene l'esempio appena evocato, si vede intestati compiti ben precisi che la Costituzione gli affida proprio allo scopo di assicurare che il sistema policentrico delle autonomie funzioni correttamente e prima di tutto in conformità alle coordinate fondamentali di sviluppo della persona e di eguaglianza sostanziale scolpite nell'art. 3, secondo comma, Cost.; lo Stato non è solo il garante ultimo dell'unità e indivisibilità della Repubblica da presidiare contro le eventuali "degenerazioni del pluralismo istituzionale", ma è, in primo luogo, il garante del corretto e coerente funzionamento di quel sistema che, proprio in funzione degli obiettivi intestati alla Repubblica dall'art. 3, secondo comma, Cost., poggia le proprie fondamenta sugli articoli 5 e 114 Cost. Se il legislatore statale omette di fissare i livelli essenziali delle prestazioni sui diritti (ovvero omette di predisporre gli strumenti finanziari "ordinari" – e gli indispensabili strumenti di vigilanza – per garantirne l'erogazione effettiva in tutto il territorio nazionale), non solo viene meno a una sua specifica funzione di rilievo costituzionale, ma di fatto "disabilita" i legislatori regionali a esercitare la loro autonomia ai fini della progressiva garanzia di livelli ulteriori.

Un simile "ostacolo" all'esercizio dell'autonomia regionale, secondo alcuni, risulterebbe in qualche modo giustificabile (finanche in termini di legittimità costituzionale) in ragione delle attuali condizioni di profonda e strutturale diseguaglianza in cui notoriamente versano, di fatto, i cittadini della Repubblica nella fruizione delle prestazioni pubbliche concernenti i loro diritti nei diversi contesti territoriali. Impedire alle Regioni di attivare, con l'esercizio della propria autonomia, politiche di tipo "competitivo" nella garanzia dei diritti equivarrebbe, secondo questa prospettiva, a perseguire l'eguaglianza e la coesione territoriale o, quanto meno, a evitare di approfondire ulteriormente le diseguaglianze in atto.

E, però, lo stravolgimento del modello costituzionale, di cui la sentenza in esame ha confermato la piena vigenza e l'assoluta solidità, non potrebbe essere più macroscopico.

Il modello costituzionale, infatti, come si è visto, affida la garanzia dell'eguaglianza e della coesione territoriale a specifici compiti intestati alla legislazione e all'amministrazione del livello statale e solo sull'adempimento di quei compiti (fatti di determinazione dei LEP, di adeguatezza delle risorse finanziarie e di efficaci strumenti di vigilanza e controllo) può essere correttamente e coerentemente innestata la "competizione" tra i diversi territori rimessa alle politiche di ciascuna Regione. La garanzia della coesione e la riduzione delle diseguaglianze in atto, in base alla Costituzione, non passano dall'impedimento

dell'autonomia e della differenziazione (a tacere del fatto che, come dimostrano palesemente le “croniche” diseguaglianze territoriali che affliggono gli italiani, impedire la differenziazione non vale certo, di per sé, a conseguire risultati apprezzabili in termini di coesione). Se i LEP sono fissati, finanziati ed effettivamente garantiti grazie all'azione dei poteri pubblici statali, la previsione e la garanzia effettiva di livelli ulteriori (oltre i LEP) ad opera delle singole Regioni non è in grado in alcun modo di minare (o anche solo di mettere in pericolo) né l'eguaglianza sostanziale dell'art. 3, secondo comma, Cost., né la coesione territoriale; anzi, tutt'al contrario, finisce per costituirne il più armonico sviluppo, in coerenza con il principio della promozione delle autonomie e con quella “differenziabilità” delle politiche nei diversi territori che ne rappresenta l'essenza più profonda e che dovrebbe consentire a una determinata comunità locale – fermi restando i LEP che ne presidiano le condizioni di eguaglianza e di coesione con l'intera comunità nazionale – di scegliere liberamente come utilizzare le risorse reperibili nella propria disponibilità, ossia, ad esempio, se utilizzarle per implementare i livelli delle prestazioni pubbliche a favore della famiglia o dell'infanzia, piuttosto che della salute pubblica, dell'istruzione, della cultura, etc.

4. La “dottrina” della Corte nei suoi approdi più solidi e convincenti

A questo punto, riterrei che risultino sufficientemente evidenziati i primi tre elementi che la sentenza ci ha consegnato tra gli approdi “di sistema” che – a mio modo di vedere – si rivelano più solidi e convincenti e che potremmo sintetizzare, per comodità, con le formule che seguono.

- a) La piena “costituzionalità” dell'istituto del regionalismo differenziato e la sua idoneità intrinseca a inserirsi armonicamente nel quadro dei principi costituzionali su cui si regge la forma di stato regionale e l'intero sistema repubblicano.
- b) Il principio di sussidiarietà (e il consustanziale principio di adeguatezza) quale imprescindibile fondamento – e, al tempo stesso, quale limite insuperabile – della differenziazione tra Regioni delle forme e condizioni della loro autonomia.
- c) L'inquadramento corretto dell'istituto dei LEP, tanto sotto il profilo concettuale (in relazione al c.d. “nucleo essenziale” dei diritti), quanto sotto il profilo funzionale (in relazione alla garanzia del punto di equilibrio tra le esigenze di eguaglianza nel godimento dei diritti sull'intero territorio nazionale e le esigenze di differenziazione connaturate all'esercizio dell'autonomia costituzionale riconosciuta agli enti regionali).

La “dottrina” della Corte sul regionalismo, però, si arricchisce anche di ulteriori punti di forza che la lettura della sentenza consente di individuare, secondo un ordine logico e alla luce delle considerazioni fin qui svolte.

4.1. Gli oggetti della differenziazione regionale ex art. 116, terzo comma, Cost.: le specifiche funzioni di natura legislativa e/o amministrativa

Innanzitutto, proprio facendo leva sul fondamento del principio di sussidiarietà, la Corte ha sgombrato il campo da ogni possibile dubbio in relazione all'*oggetto* dei trasferimenti devolutivi legittimamente realizzabili in attuazione della differenziazione regionale contemplata dall'art. 116, terzo comma, Cost. Per un verso, ha escluso che tale istituto possa configurare *«un modello astratto di attribuzione delle funzioni»* e, perciò, possa abilitare un trasferimento di *«intere materie o ambiti di materie»*; per altro verso e al contrario, ha affermato in modo inequivoco che il trasferimento alla singola Regione richiedente dovrà riguardare solo *«specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa»* e dovrà essere basato *«su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà»*.

Si tratta, com'è agevole comprendere, di un chiarimento interpretativo di portata sistemica, dal quale, come osservavo nell'*incipit* di questa esposizione, si ricavano – al tempo stesso – le coordinate ricostruttive tanto del modello di forma di stato regionale attualmente vigente, quanto dei suoi possibili sviluppi futuri mediante una corretta attuazione dell'istituto che qui si esamina. La Corte, sul punto, ha fissato – per il futuro – un parametro inderogabile di legittimità costituzionale delle leggi rinforzate che intenderanno attribuire il regime differenziato alle Regioni richiedenti e lo ha fatto – nel presente – con la particolare forza e l'efficacia di ben 6 dispositivi di incostituzionalità delle previsioni contenute nella legge Calderoli, quattro dei quali di tipo “manipolativo-sostitutivo” e uno dei quali di tipo “manipolativo-additivo”, assumendo che da tali disposizioni della legge oggetto di censura non fosse ricavabile né la limitazione dei trasferimenti a “specifiche funzioni” all'interno delle materie, né la loro necessaria “giustificazione” alla luce del principio di sussidiarietà.

Fermo il giudizio di assoluta condivisibilità dell'approdo interpretativo con cui è stata definitivamente chiarita, nei termini di cui sopra, la portata dell'istituto dal punto di vista della sua *ratio* e degli ambiti oggettivi della differenziazione ammissibile, occorre essere consapevoli che, per la verità, al di là di qualche “*slogan*” occasionalmente e impropriamente emerso nel dibattito politico, nessuno aveva mai sostenuto la praticabilità giuridica di trasferimenti “in blocco” di intere materie o ambiti di materie: neppure la stessa legge Calderoli, in effetti, conteneva formulazioni normative univocamente interpretabili in tal senso e, d'altra parte, le stesse Regioni intervenute *ad opponendum* nei quattro giudizi si erano ben guardate dall'accreditare una simile interpretazione di quelle disposizioni. Si consideri, altresì, che la prassi istituzionale concretizzatasi nei negoziati avviati a partire dal 2017 fra le Regioni richiedenti e il Governo, di cui le c.d. “pre-intese” del 2018 rappresentavano la prima espressione di un qualche approdo “formalizzato” (ancorché parziale e destinato a essere oggetto di ulteriori trattative), dimostrava *per tabulas* come alle istanze di avvio delle trattative da parte delle Regioni interessate le istituzioni

coinvolte ritenessero – da ambo le parti – di dover dare seguito mediante approfonditi confronti istruttori dai quali far scaturire, per l'appunto, elenchi di specifiche funzioni amministrative (ritenute adeguatamente esercitabili dalla Regione destinataria e, specularmente, ritenute devolvibili dalle Amministrazioni statali), cui si sarebbero abbinate le connesse potestà legislative.

Tutto ciò mi porta a ritenere che le 6 declaratorie di illegittimità costituzionale sopra richiamate non fossero un approdo propriamente “obbligato” per il Giudice costituzionale, ma costituiscano piuttosto il frutto di una consapevole “opzione” di politica costituzionale, se è vero, come a me pare, che la Corte – per affermare la propria interpretazione della Costituzione e, in particolare, della delimitazione degli *oggetti* ammissibili della differenziazione regionale *ex art.* 116, terzo comma – avrebbe avuto senz'altro a disposizione la via della pronuncia interpretativa di rigetto, con la quale avrebbe potuto parimenti rendere espliciti i medesimi approdi mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni della legge Calderoli. E se effettivamente, da questo punto di vista, ci trovassimo davvero al cospetto degli esiti di una “scelta” ben precisa del Giudice costituzionale nel senso della declaratoria di illegittimità costituzionale manipolativa, le ragioni che potrebbero averla sostenuta parrebbero riconducibili non solo alla forza d'impatto (e di convincimento) indiscutibilmente maggiore che caratterizza una pronuncia di accoglimento rispetto a una pronuncia di rigetto, ma forse, nel caso di specie, anche a un fine ulteriore (che evidentemente può essere qui solo ipotizzato alla luce della già evocata sentenza n. 10 del 2025): quello, per l'appunto, di determinare le condizioni per la successiva decisione di inammissibilità delle richieste referendarie pendenti sulla legge Calderoli (nel testo originario), attraverso un incisivo intervento di riformulazione dei relativi enunciati testuali che ne implicasse la modifica sostanziale, così imponendo – se del caso – la eventuale riproposizione dell'iniziativa da parte dei promotori.

4.2. Le “precondizioni” del regionalismo differenziato

La sentenza n. 192, a mio parere, fornisce un altro contributo di portata fondamentale per la ricostruzione complessiva del modello costituzionale di regionalismo, ancora una volta confermando l'attitudine del caso di specie a far sì che il Giudice costituzionale rivolgesse la sua attenzione – in un'ottica propriamente “di sistema” – tanto alle condizioni attuali di realizzazione di quel modello, quanto alla sua possibile evoluzione futura. Si tratta di quelle che, a tutti gli effetti, si appalesano come altrettante “precondizioni” per l'effettiva attuazione del regionalismo differenziato di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., che la Corte ha individuato con grande puntualità in alcuni “doveri” che si impongono al legislatore statale e che trovano esplicito fondamento nel vigente assetto costituzionale. Il primo, più specifico, concernente la determinazione e il finanziamento dei LEP, laddove vengano in gioco funzioni pubbliche di prestazione riferite ai diritti fondamentali; il secondo, più generale, concernente l'attuazione degli strumenti

dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali di cui all'art. 119 Cost. e, in particolare, soprattutto del fondo perequativo previsto dal terzo comma di tale disposizione costituzionale.

Quanto ai LEP, nelle pagine che precedono si è già dato conto della fondamentale distinzione che la Corte ha declinato tra “funzioni prestazionali” e “funzioni non prestazionali”, ricavandone la conseguenza secondo la quale, se una specifica funzione non consiste in una prestazione pubblica concernente i diritti civili o sociali, la sua devoluzione tramite la legge di differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. non richiederà né la predeterminazione dei LEP, né, tanto meno, quella del relativo costo standard ai fini del suo finanziamento. Qui, invece, viene in considerazione l'ipotesi opposta, ossia quella in cui si voglia conferire a una determinata Regione una specifica funzione che implichi prestazioni concernenti diritti civili o sociali. In questi casi il Giudice costituzionale è stato perentorio: perché si possa legittimamente procedere al riconoscimento alla singola Regione di una simile forma di autonomia differenziata, *«l'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali pertinenti (...) lette alla luce dei principi di solidarietà, di eguaglianza sostanziale e di unità (...), fa sì che (...) il legislatore statale (...) debba previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale, in nome di una principio di solidarietà che questa Corte ha declinato anche nel rapporto fra enti»*; ciò in quanto *«la determinazione dei LEP (e dei relativi costi standard) rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale»*.

Il *dictum* della Corte non poteva essere più chiaro nel riconoscere una vera e propria “condizionalità giuridica” per l'ipotesi in cui si intenda realizzare una differenziazione regionale che coinvolga funzioni di prestazione concernenti i diritti (ossia per una differenziazione dell'autonomia che voglia risultare “di peso”); e non è difficile avvedersi che una simile “condizionalità” si rivolge, al contempo, all'*oggi* e al *domani*. All'*oggi*, perché ribadisce che la garanzia effettiva dell'eguaglianza di tutti i cittadini nel godimento dei diritti fondamentali – che si regge sui principi di solidarietà, di eguaglianza sostanziale e di unità – dipende prioritariamente e indefettibilmente dal compito spettante allo Stato di fissare i LEP e di assicurarne il finanziamento, prima di tutto tramite la contestuale determinazione dei costi standard; al *domani*, perché chiarisce che qualunque prospettiva di sviluppo dell'autonomia sui territori, che intenda implementare l'erogazione di trattamenti “diseguali” nel segno di una differenziazione “ampliativa” o “migliorativa” delle prestazioni pubbliche concernenti i diritti – e che non per questo può essere considerata in contrasto con il disegno costituzionale ma, anzi, ne costituisce l'armonica evoluzione, come sopra evidenziato – dovrà necessariamente potersi misurare su quella imprescindibile “cintura di protezione giuridica” che lo Stato ha il preciso dovere di apprestare, affinché il cittadino calabrese e il cittadino piemontese possano vedersi assicurati i medesimi “livelli essenziali” di godimento dei loro diritti, tanto se cittadini di una Regione differenziata, quanto se cittadini di una Regione non differenziata.

Ancora una volta – e senza mezzi termini – il Giudice costituzionale ha confermato che le Regioni potranno sviluppare appieno le loro prerogative di autonomia solo a condizione che lo Stato adempia (finalmente) ai compiti che la Costituzione gli assegna a garanzia della solidarietà, dell’eguaglianza e dell’unità.

Nella medesima logica, ma in un’ottica ancor più generale, si colloca la seconda preconditione di “praticabilità costituzionale” del regionalismo differenziato, che riguarda la piena e definitiva attuazione dell’autonomia finanziaria secondo le coordinate dell’art. 119 Cost. e che la Corte ha affidato a un monito particolarmente incisivo e, quasi, “accorato”.

Dopo aver affermato a chiare lettere di non potersi esimere dal rilevare *«che è improcrastinabile l’attuazione del fondo perequativo previsto dall’art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011»*, dal momento che *«un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale “cooperativo” (...), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un’equilibrata gestione»*, il Giudice costituzionale ha richiamato la *milestone* del PNRR relativa alla “Riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14), per sollecitarne la compiuta attuazione mediante *«il completamento del disegno del federalismo fiscale, attraverso, da un lato, la fiscalizzazione dei trasferimenti statali che ancora residuano nelle materie regionali; dall’altro, l’istituzione del fondo perequativo»*, al tempo stesso stigmatizzando la prassi dei “sistematici” rinvii che, fino a oggi, hanno fatto sì che la finanza regionale sia *«rimasta in buona parte a carattere derivato e priva di meccanismi perequativi»*.

Il tema, evidentemente, è di importanza addirittura “strategica” per l’intero modello di stato regionale disegnato dalla Costituzione e la Corte lo ha affrontato, anche in questo caso, con una pregevolissima visione intertemporale che abbraccia unitariamente il *passato*, il *presente* e il *futuro* dell’esperienza repubblicana e che ha coniugato magistralmente gli obiettivi delle Regioni potenzialmente interessate a ottenere l’autonomia differenziata con gli obiettivi della piena attuazione – “ordinaria” e “a regime” – del vigente modello costituzionale (anche a garanzia delle comprensibili preoccupazioni delle Regioni non interessate a ottenere la differenziazione).

Peraltro, la logica seguita dalla Corte nel suo ragionamento rivela una disarmante linearità intrinseca e fonda le proprie basi su due (impliciti) presupposti di diritto e un (esplicito) presupposto di fatto, parimenti inconfutabili. Il primo presupposto di diritto è che l’autonomia finanziaria degli enti territoriali costituisce la fonte e il culmine – e, quindi, la preconditione – di tutte le forme di autonomia, perché solo se c’è la prima l’ente in questione è in grado di esercitare, davvero in autonomia, le proprie potestà normative e amministrative. Il secondo presupposto, anch’esso di diritto, è reperibile direttamente nell’art. 116, terzo comma, Cost., laddove si stabilisce espressamente che la legge di differenziazione con la quale si attribuiscono le forme e le condizioni particolari di autonomia a una singola Regione richiedente

debba rispettare «i principi dell'articolo 119», rendendo evidente, in tal modo, che il rispetto di tale limite potrà essere garantito solo a condizione che il modello di autonomia finanziaria disegnato dall'art. 119 risulti effettivamente attuato. Il terzo presupposto è quello cui la Corte ha fatto esplicito riferimento ed è costituito dalla perdurante situazione fattuale di conclamata inattuazione di quel modello, che la Corte ha riassunto limitandosi a richiamare – solo per brevità – le due principali “deviazioni”, ossia i trasferimenti statali che rendono ancora la finanza regionale in larghissima parte derivata e la mancanza del fondo perequativo necessario a integrare le risorse “ordinarie” in entrata (senza vincoli di destinazione) per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Di qui il corollario che il Giudice costituzionale ha consegnato non tanto al legislatore della differenziazione regionale, ovvero alle Regioni interessate alla differenziazione (o dalla differenziazione altrui), quanto soprattutto al legislatore nazionale *tout court*, accendendo un faro sulle priorità “improcrastinabili” imposte a quest'ultimo dalla Costituzione: per percorrere armonicamente la strada dello sviluppo dell'autonomia regionale – come prefigurato dall'art. 5 Cost. – mediante l'istituto dell'art. 116, terzo comma, Cost., attuando «la punta avanzata del regionalismo differenziato», occorre previamente mettere mano al “modello ordinario” di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., occupandosi finalmente di dare compiuta attuazione anche solo al disegno di quel “federalismo fiscale cooperativo” già contenuto nella legge n. 42 del 2009 e nei relativi decreti legislativi attuativi.

4.3. Le fonti: la legge “sulla differenziazione” e la legge “di differenziazione”

Altro punto di forza qualificante della pronuncia in esame è senz'altro rinvenibile nella risoluzione di tutte le complesse e articolate questioni concernenti il regime giuridico (e i reciproci rapporti) delle fonti abilitate a intervenire ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. e, in particolare, da un lato, della legge ordinaria “sulla differenziazione” (come, nel caso, la legge n. 86 del 2024), dall'altro, della legge rinforzata “di differenziazione”.

Le impugnative delle Regioni ricorrenti contestavano la legge Calderoli adducendone la illegittimità costituzionale tanto sotto il radicale profilo della carenza assoluta di potere in capo al legislatore ordinario in una materia espressamente affidata dall'art. 116, terzo comma, a una legge atipica e rinforzata, ossia approvata con un procedimento aggravato e a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, quanto, in subordine, sotto il meno estremo profilo della lamentata “invasione” del campo materiale riservato dalla norma costituzionale alla legge rinforzata, in ragione di una molteplicità di contenuti normativi asseritamente ritenuti “indebiti”.

Su questi temi la Corte ha sgombrato il campo da ogni dubbio (e da ogni polemica politica) con affermazioni di chiarezza cristallina, che – se si consente un piccolo vanto personale – hanno in

larghissima parte condiviso le tesi che avevo sostenuto in passato come studioso e avevo argomentato in giudizio come avvocato. Una legge ordinaria “*sulla* differenziazione” come la legge Calderoli (che si proponga, in via generale, di disciplinare le attività degli organi competenti a svolgere il negoziato necessario al raggiungimento dell’intesa Stato-Regione su cui l’art. 116, terzo comma, impone di fondare il regime differenziato), ancorché costituzionalmente non prevista e non necessaria, deve senz’altro considerarsi come un’opzione di per sé legittima e praticabile per il legislatore, dal momento che essa non può essere confusa con la legge rinforzata “*di* differenziazione” contemplata espressamente dalla norma costituzionale, il cui *iter* procedimentale di approvazione prende avvio solo con la formale presentazione del relativo disegno di legge alle Camere e che, ovviamente, è destinato a rimanere del tutto “impermeabile” alla disciplina di una legge ordinaria, potendo essere regolato esclusivamente dai regolamenti parlamentari. La legge (particolare) “*di* differenziazione”, dunque, è tutt’altra cosa rispetto a una legge (generale) “*sulla* differenziazione”, può essere disciplinata nel suo procedimento di formazione solo dai regolamenti parlamentari e produrrà nell’ordinamento gli effetti tipici di una legge rinforzata, tra i quali la stessa Corte ha ritenuto di evidenziare quella peculiare forza di resistenza passiva che la renderà capace di resistere alla legislazione ordinaria successiva, impedendo che con una fonte di questo tipo lo Stato possa unilateralmente “ritrattare” il conferimento della maggiore autonomia (fatte salve – come è precisato espressamente nella sentenza – la possibilità di una disciplina *ad hoc* contenuta nella stessa intesa in ordine alla sua efficacia, nonché la possibilità di approvare una legge costituzionale).

Oltre al contributo chiarificatorio di “teoria delle fonti” e in stretto collegamento con il tema del procedimento di approvazione della legge rinforzata “*di* differenziazione”, il Giudice costituzionale ha poi avuto modo di sciogliere definitivamente almeno due nodi su cui da sempre la dottrina aveva dibattuto e che, inevitabilmente, si erano riproposti nel contraddittorio processuale dei quattro giudizi: quello della titolarità dell’iniziativa legislativa e quello dei poteri delle Camere in sede di approvazione della legge chiamata ad attribuire l’autonomia regionale differenziata.

Quanto all’iniziativa legislativa, la sentenza in esame ha chiarito che il riferimento testuale contenuto nell’art. 116, terzo comma, all’«*iniziativa della Regione interessata*» deve correttamente ritenersi collegato alla sola iniziativa politico-amministrativa finalizzata ad avviare la fase di negoziazione con il Governo necessaria per addivenire all’intesa e, pertanto, nulla ha a che vedere con l’avvio del procedimento di approvazione della legge rinforzata, per il quale, invece, non può che valere la disciplina costituzionale del potere di iniziativa legislativa disciplinato dall’art. 71 Cost. e dalle altre norme costituzionali ivi richiamate e connesse, tra le quali è senz’altro annoverabile anche l’art. 121, secondo comma, che attribuisce espressamente, in via generale, l’iniziativa legislativa per la legislazione dello Stato (anche rinforzata o costituzionale) ai consigli regionali.

Quanto ai poteri del Parlamento in sede di approvazione della legge “di differenziazione”, pure a fronte di una formulazione del testo costituzionale espressamente riconosciuta come «*non univoca*», la Corte ha fornito, ancora una volta, una solidissima soluzione di “teoria delle fonti”, muovendo dalla considerazione che una legge di questo tenore, da un lato, è abilitata – per sua stessa natura (e funzione) – «*a derogare al riparto costituzionale di competenza, privando le Camere del loro ordinario potere legislativo, con riferimento ad una determinata regione e a determinate funzioni*», dall’altro, è senz’altro «*deputata a disciplinare il finanziamento delle funzioni trasferite, incidendo quindi sul cuore delle competenze parlamentari, cioè sulla gestione delle risorse pubbliche*». Di qui la necessità di escludere che possa configurarsi come «*una legge di mera approvazione dell’intesa*», ossia che alle Camere sia consentita esclusivamente l’alternativa secca tra il “prendere” o “lasciare”, dovendosi piuttosto ammettere, tutt’al contrario, che il Parlamento conservi intatta la pienezza dei propri poteri per esprimersi in ordine ai singoli contenuti dell’intesa. Sul punto, però, il Giudice costituzionale ha ritenuto di esplicitare una precisazione assolutamente decisiva, chiarendo che il legislatore parlamentare non ha il potere di emendare direttamente l’intesa raggiunta dal Governo con la Regione interessata: infatti, la circostanza che la legge di differenziazione sia peculiarmente caratterizzata proprio «*da una “condizionalità” derivante dall’intesa*», ad avviso della Corte, impone di ritenere che «*qualora le Camere intendano apportare modifiche sostanziali all’accordo concluso, esso dovrà essere rinegoziato tra il Governo e la regione richiedente, il cui consenso è elemento essenziale della procedura*».

Questo, dunque, il dato di diritto costituzionale che la sentenza n. 192 consente di considerare ormai come *ius receptum*: il Parlamento, in sede di esame del disegno di legge di differenziazione, potrà senz’altro avanzare e discutere eventuali proposte emendative rispetto ai singoli contenuti dell’intesa, ma non potrà spingersi a modificare direttamente quest’ultima, giacché il potere di emendamento dell’intesa deve considerarsi riservato esclusivamente alla trattativa negoziale nella quale si esprime il necessario consenso della Regione interessata. In altri termini, il Parlamento è libero di esercitare il proprio irrinunciabile potere di esprimersi analiticamente sui contenuti dell’intesa che costituiscono la base materiale del disegno di legge di differenziazione, anche eventualmente “approvando” proposte emendative, le quali, tuttavia, non avranno l’effetto di apportare modifiche all’intesa, bensì il solo l’effetto di riaprire quella fase di negoziazione tra il Governo e la Regione richiedente, finalizzata ad acquisirne il consenso, anche proprio sulle proposte di modifica “indicate” – e già “condivise” – dalle Camere.

Fin qui, come detto, il “punto di non ritorno” su cui si attesta il diritto costituzionale vigente, e tanto basta. La Corte, infatti, non era evidentemente chiamata ad andare oltre, ovvero a dare indicazioni puntuali sulle forme e gli strumenti con i quali le due Camere – ad esempio, mediante la sospensione del procedimento legislativo in corso e l’approvazione di atti di indirizzo, quali mozioni o risoluzioni – potranno concretamente esercitare il loro potere di discutere e approvare le eventuali proposte

emendative ai contenuti dell'intesa, senza poterne direttamente determinare o "imporre" giuridicamente la modifica. Su questi profili il Giudice costituzionale si è limitato a ricordare, in più di un passaggio della pronuncia, che la disciplina delle funzioni delle Camere è riservata ai regolamenti parlamentari e che, pertanto, solo a questi ultimi, in ossequio all'autonomia dei due rami del Parlamento, spetterà l'*eventuale* integrazione delle norme costituzionali sul procedimento di approvazione della legge "di differenziazione".

4.4. La leale collaborazione

Altra tematica che, a mio modo di vedere, può essere considerata come un autentico punto di forza della sentenza è quella relativa alla leale collaborazione, non tanto, in verità, per la complessità delle questioni affrontate, quanto per la radicale contrapposizione delle interpretazioni costituzionali che si fronteggiavano in giudizio, all'esito del quale – mi sia consentito – le Regioni intervenute *ad opponendum* hanno potuto tirare un bel sospiro di sollievo.

Le impugnative delle Regioni ricorrenti, infatti, erano largamente disseminate di una quantità davvero straordinaria di censure con le quali veniva dedotta la violazione del principio di leale collaborazione, sostenendo variamente la "necessarietà costituzionale" delle più svariate forme collaborative e, per converso, denunciandone in punto di incostituzionalità il mancato rispetto ovvero la mancata previsione ad opera della legge n. 86 del 2024. Le pretese spaziavano dall'asserita necessità di una consultazione delle Regioni nell'*iter* di approvazione della stessa legge Calderoli, a quella di un coinvolgimento – nelle forme dell'intesa o del parere – della Conferenza unificata o della Conferenza Stato-Regioni, ovvero, in alcuni casi, della Regione interessata o di altre Regioni o, finanche, di tutti gli enti locali del territorio nazionale, nell'ambito del procedimento di formazione dell'intesa, nonché del procedimento di approvazione della legge "di differenziazione", fino agli svolgimenti successivi concernenti la proroga, la modifica o la revoca dell'intesa e il monitoraggio degli oneri finanziari. Insomma, una sorta di vero e proprio "libro dei sogni" di strumenti collaborativi, variamente accreditati – in tesi – di un qualche fondamento costituzionale.

Ebbene, la Corte ha decisamente smentito tutte le ricostruzioni prospettate nei ricorsi e ha respinto tutte le censure, senza neppure dover ricorrere ad argomentazioni particolarmente sofisticate. Sono bastati, in realtà, due fondamentali – quanto agevoli – chiarimenti. Il primo, evidenziando che «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». Il secondo, ribadendo che una volta avviato

presso le Camere l'iter di approvazione della legge “di differenziazione”, la riserva della disciplina del procedimento legislativo alla competenza della Costituzione e dei regolamenti parlamentari impedisce evidentemente di sostenere che una legge ordinaria non solo “debba” ma anche solo “possa” contemplare l'introduzione in quel procedimento delle invocate forme di collaborazione.

4.5. La legittimazione processuale delle Regioni terze e il sindacato di costituzionalità sulle leggi “di differenziazione”

A fronte del mancato riconoscimento delle istanze collaborative di partecipazione (politica) al procedimento di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. per le ragioni indicate, tuttavia, le Regioni terze si sono viste riconoscere, quasi in funzione “compensativa”, una fondamentale – e inedita – garanzia (giuridica) consistente nella loro legittimazione processuale ad attivare il sindacato di costituzionalità sulle leggi “di differenziazione”. Si tratta, a tutti gli effetti, di un ulteriore “tassello” particolarmente qualificante che la Corte ha aggiunto a corredo della propria dottrina sul regionalismo, individuandone il fondamento, ancora una volta, in argomentazioni “di sistema” e in una prospettiva dichiaratamente intertemporale.

L'approdo, per la verità, era già stato in qualche modo anticipato dall'ordinanza letta all'udienza del 12 novembre 2024 (e poi allegata alla sentenza n. 192), con la quale – in deroga all'orientamento oltremodo granitico secondo cui *«nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione»* e in presenza di due soli precedenti di segno contrario (sentt. nn. 353/2001 e 251/2015), nei quali era stato eccezionalmente ammesso l'intervento delle Province autonome di Trento e di Bolzano in quanto i due giudizi concernevano specificamente una norma di attuazione del loro statuto speciale di autonomia – erano stati dichiarati ammissibili gli interventi *ad opponendum* spiegati dalle Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia nei giudizi promossi dalle quattro Regioni ricorrenti, facendo leva su un presupposto di ordine generale e chiaramente proiettato verso il futuro, ossia sulla considerazione che la legge ordinaria oggetto di quei giudizi *«definendo i principi, le procedure e i limiti per l'attribuzione ad ogni regione che ne faccia richiesta di ulteriori e più ampie competenze legislative e amministrative nelle materie indicate dalla stessa Costituzione, riguarda[va] l'assetto complessivo dell'ordinamento regionale»*. D'altra parte, in termini del tutto speculari, la sentenza n. 192 ha applicato il medesimo criterio anche a vantaggio delle stesse Regioni che avevano promosso i giudizi, laddove, a fronte delle molteplici eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dalle Regioni intervenienti in ordine ai lamentati difetti di ridondanza dei vizi denunciati rispetto a una qualche lesione di competenze regionali, la Corte ha ritenuto in larga misura di respingerle, affermando la sicura legittimazione delle ricorrenti alla proposizione delle censure avverso la legge Calderoli sul presupposto che *«l'art. 116, terzo comma, Cost., pur non attribuendo competenze costituzionali, concorre*

a delineare il regime costituzionale delle regioni, garantendo loro una possibilità che si traduce in una procedura pattizia», di talché «se una legge ordinaria viola la suddetta norma, interferendo sulla procedura pattizia, incide sulla posizione costituzionale delle regioni».

In questa medesima logica, ma con specifico riferimento alla posizione delle Regioni terze rispetto alle future leggi “di differenziazione” ex art. 116, terzo comma, la Corte ha espressamente puntualizzato, innanzitutto, che queste ultime – pur affidate alla discrezionalità del legislatore *«nella ricerca – invero non semplice – (...) [del]le soluzioni che attuino la devoluzione ritenuta più adeguata»* – *«non potranno spingersi oltre le “colonne d’Ercole” rappresentate»* da tale previsione costituzionale come interpretata nella sentenza in esame *«a garanzia della permanenza dei caratteri indefettibili della nostra forma di stato»*, rimanendo pertanto riservata a sé – Giudice delle leggi – la “parola definitiva” sulla legittimità costituzionale *«delle singole leggi attributive di maggiore autonomia a determinate regioni, alla stregua dei principi (...) enunciati»*; in secondo luogo, ha ritenuto di esplicitare fin da ora, a chiare lettere, che *«il suddetto sindacato costituzionale è attivabile, oltre che in via incidentale, in via principale dalle regioni terze»*, dal momento che *«i limiti posti dall’art. 116, terzo comma, Cost. alle leggi speciali di differenziazione incidono direttamente sullo status costituzionale delle regioni terze, nel senso che la violazione di quei limiti – che si traduce in un regime privilegiato per una determinata regione – viola di per sé la par condicio tra le regioni, ossia la loro posizione di eguaglianza davanti alla Costituzione, ricavabile dagli artt. 5 e 114 Cost.»*.

Anche da questo punto di vista, dunque, trova ulteriore conferma l’assunto da cui la sentenza ha preso le mosse: il regionalismo differenziato è questione che coinvolge in modo consustanziale l’essenza stessa e l’assetto complessivo della forma di stato regionale disegnata nella Costituzione repubblicana. Pertanto – secondo la sintesi che si legge in un altro passaggio della motivazione contestualmente rivolto al presente e al futuro – *«da un lato, le regioni “terze” potranno reagire contro leggi statali che rafforzino l’autonomia di una determinata regione oltre quanto consentito dall’art. 116, terzo comma, Cost. (...), dall’altro le regioni sono legittimate a contestare anche la legge generale in esame, se ritengono che essa indirizzi l’attuazione del regionalismo differenziato in modo da superare i confini posti dalla suddetta norma costituzionale»*; e tale legittimazione processuale – che, all’evidenza, proprio in ragione di quanto accaduto nel caso di specie, andrà intesa non solo come legittimazione a ricorrere ma anche come legittimazione a intervenire *ad opponendum* – trova fondamento, come la Corte si preoccupa di ribadire con particolare puntualità, nel *«combinato disposto degli artt. 5, 114, secondo comma, e 116, terzo comma, Cost.»*.

Da tutto ciò emerge, com’è agevole comprendere, una conseguenza di grande portata innovativa, che investe direttamente il nostro sistema di giustizia costituzionale: l’istituto del regionalismo differenziato, infatti, finisce per determinare una vera e propria “ri-conformazione” del giudizio di legittimità costituzionale degli atti legislativi promosso in via principale, aprendolo alla partecipazione di una pluralità di attori che condividono lo *status* di ente esponentiale della comunità regionale e così sviluppandone, in

termini fino a oggi assolutamente inediti, tutte le potenzialità di strumento funzionale alla tutela giurisdizionale delle posizioni costituzionali degli enti titolari di potestà legislative.

5. Alcune questioni più problematiche e suscettibili di un supplemento di riflessione

Come ho avuto modo di accennare, la sentenza n. 192 non ci ha consegnato esclusivamente le solide “certezze” che – senza pretese di completezza e secondo il mio personale punto di vista – ho provato fin qui a evidenziare. Infatti, fermo restando che tutti gli apporti interpretativi della Costituzione che la Corte ha inteso fornire si prestano naturalmente, per loro stessa natura, a essere ulteriormente approfonditi e discussi, non si può fare a meno di rilevare come, nell’apparato motivazionale della pronuncia, emergano alcune questioni che paiono, più di altre, particolarmente meritevoli di un supplemento di riflessione, in quanto, senza dubbio, più problematiche.

In questa sede può essere utile indicarne, ancorché in forma quasi schematica e al solo fine di stimolare l’attenzione e gli studi della comunità degli interpreti, almeno quattro.

5.1. La “dottrina” della Corte sulla forma di governo e la funzione ultra-maggioritaria del Parlamento

La sentenza non si occupa soltanto della forma di stato regionale, ma contiene importanti affermazioni anche in tema di forma di governo, rivelando il chiaro orientamento della Corte – in coerenza, per la verità, con alcune epifanie della giurisprudenza costituzionale più recente (cfr., per tutte, la sent. n. 146/2024) – a “ri-leggere” il rapporto Parlamento-Governo provando a spostare il baricentro sul primo e, così, a dare un nuovo slancio e una nuova linfa alle istituzioni parlamentari da tempo in conclamata “sofferenza”.

In questo caso l’occasione, se così si può dire, sembra essere stata fornita proprio dall’art. 116, terzo comma, Cost., con specifico riferimento alla previsione secondo cui l’approvazione definitiva del regime di autonomia regionale differenziata, all’esito dello speciale procedimento ivi prefigurato, è riservata, per l’appunto, alla legge rinforzata approvata dalle Camere. Da qui la Corte sembra aver preso le mosse per offrire una ricostruzione di ordine generale circa il ruolo del Parlamento nell’ambito della forma di governo disegnata dalla Costituzione, laddove, dopo aver qualificato il regionalismo come corrispondente «ad una esigenza insopprimibile della nostra società [altamente pluralistica]», ha ritenuto necessario chiarire che *«Spetta, però, solo al Parlamento il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale. La tutela delle esigenze unitarie, in una forma di governo che funziona secondo la logica maggioritaria, è espressione dell’indirizzo politico della maggioranza e del Governo, nel rispetto del quadro costituzionale. Tuttavia, la sede parlamentare consente un confronto trasparente con le forze di opposizione e permette di alimentare il dibattito nella sfera pubblica, soprattutto quando si*

discutono questioni che riguardano la vita di tutti i cittadini. Il Parlamento deve, inoltre, tutelare le esigenze unitarie tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica maggioranza-opposizione».

Si tratta, all'evidenza, di affermazioni fortemente "impegnative", non solo e non tanto nella parte in cui ribadiscono la funzione naturale della sede parlamentare a garantire la dialettica e il confronto pubblico e trasparente tra le forze politiche di maggioranza e le forze di opposizione, ma anche e soprattutto nella parte in cui intestano specificamente al Parlamento un ruolo di composizione delle istanze del pluralismo che – in termini espliciti – si pretenderebbe in grado di "trascendere" quella dialettica e, perciò, risulterebbe capace di esitare un "prodotto" che, in quanto funzionale a soddisfare «*esigenze unitarie tendenzialmente stabili*», si configurerebbe – a tutti gli effetti e in senso proprio – come il frutto di una sintesi ultra-maggioritaria.

La tesi, per la verità, non si rivela del tutto inedita nel panorama della scienza costituzionalistica italiana; tuttavia – anche a prescindere dalla circostanza della sua smentita nei fatti, considerato che l'esperienza repubblicana non ha visto quasi mai il Parlamento capace di esprimere indirizzi politici secondo logiche davvero ultra-maggioritarie – è evidente che essa, al più, potrebbe risultare in qualche modo sintonica, almeno in astratto, con modelli di forma di governo parlamentare in cui l'elezione delle Camere avvenga sulla base di sistemi elettorali di tipo proporzionale, mentre pare francamente assai difficile che possa trovare una qualche forma di realizzazione concreta nell'ambito di una forma di governo, come quella attuale, in cui i sistemi elettorali tendono ad assicurare la formazione di maggioranze precostituite in entrambi i rami del Parlamento e di cui la stessa Corte non può fare a meno di riconoscere il funzionamento «*secondo la logica maggioritaria*». Se fossimo di fronte a un mero "auspicio", lo si potrebbe forse condividere; ma che una funzione ultra-maggioritaria del Parlamento possa trovare un solido fondamento nel diritto costituzionale vigente credo che sia questione assai più problematica e controvertibile.

Si consideri, peraltro, che la stessa pronuncia, nel passaggio immediatamente successivo, abbina a questa tesi – evidentemente orientata ad accreditare e "incentivare" un rinnovato protagonismo delle istituzioni parlamentari – un altro argomento che si presta, forse ancor di più, a riflessioni di segno contrario, laddove si legge che «*Di conseguenza, la vigente disciplina costituzionale riserva al Parlamento la competenza legislativa esclusiva in alcune materie affinché siano curate le esigenze unitarie (art. 117, secondo comma, Cost.), e gli affida altresì dei compiti unificanti nei confronti del pluralismo regionale, che si esplicano principalmente attraverso la determinazione dei principi fondamentali nelle materie affidate alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni (art. 117, terzo comma, Cost.), attraverso la competenza statale nelle cosiddette "materie trasversali" e mediante la perequazione finanziaria a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, terzo comma, Cost.)*». La Corte, dunque, ha provato espressamente a leggere l'art. 117, secondo e terzo comma, e l'art. 119, terzo comma, come contenenti

altrettante riserve di funzioni parlamentari, ossia riserve di legge formale, proprio nell'ottica della intestazione al solo Parlamento della funzione di corrispondere alle "esigenze unitarie" e di esercitare i "compiti unificanti nei confronti del pluralismo regionale". Tuttavia, è assai dubbio che le attribuzioni di competenza alla legislazione statale di cui alle disposizioni costituzionali evocate possano essere intese come riserve di legge in senso formale, non solo perché ne scaturirebbe automaticamente un radicale divieto di utilizzo degli atti legislativi di produzione governativa (in palese contraddizione con tutta la tradizione e la prassi costituzionale repubblicana, compresa la stessa sentenza n. 192, che non ha affatto escluso l'ammissibilità della delega legislativa al Governo per la determinazione dei LEP), ma anche perché lo stesso art. 117, al sesto comma, prevede la ripartizione del potere regolamentare per le medesime materie contemplate nei commi secondo e terzo, con ciò escludendo in modo innegabile che quelle previsioni possano essere interpretate come riserve di legge in senso formale.

5.2. Le materie di più difficile differenziabilità

In un lungo e articolato passaggio motivazionale (il punto 4.4 del *Cons. in dir.*) – dichiaratamente rivolto a orientare per il futuro le determinazioni del legislatore della differenziazione regionale e, prima ancora, le negoziazioni tra Regioni richiedenti e Governo ai fini della stipula delle intese, addirittura prefigurando l'esigenza di applicare su di esse uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale – la sentenza in esame si spinge ad affermare che *«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. Vi sono, infatti, motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento. Con riguardo a tali funzioni, l'onere di giustificare la devoluzione alla luce del principio di sussidiarietà diventa, perciò, particolarmente gravoso e complesso. Pertanto, le leggi di differenziazione che contemplassero funzioni concernenti le suddette materie potranno essere sottoposte ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale»*. Le materie in questione, ad avviso della Corte, sarebbero quelle del *«commercio con l'estero»*, della *«tutela dell'ambiente»*, della *«produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»*, dei *«porti e aeroporti civili»*, delle *«grandi reti di trasporto e di navigazione»*, delle *«professioni»*, dell'*«ordinamento della comunicazione»* e delle *«norme generali sull'istruzione»*, tutte materie in cui il Giudice costituzionale ha voluto far osservare che in esse non vengono 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 relevantissimi 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)»*. Di qui la conseguenza giuridica secondo la quale, pur non potendosi considerare preclusa a

priori la possibilità del trasferimento a una singola Regione di alcune funzioni anche in tali materie, risulterebbe “doveroso” in simili casi *«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»*.

A supporto di tali affermazioni generali, la Corte si è poi profusa in una serie di argomentazioni analitiche, con le quali, materia per materia, ha inteso rendere ragione delle difficoltà o degli ostacoli che potrebbero opporsi, in astratto, a un trasferimento di funzioni alle Regioni ai sensi dell’art. 116, terzo comma, Cost. Si tratta, però, di argomenti che, almeno in parte, non riescono a convincere fino in fondo, prestandosi ad alcune possibili obiezioni.

L’argomento che fa leva sul diritto dell’Unione europea e sulla sua pervasività nelle materie in questione, ad esempio, non pare in sé decisivo. Il diritto unionale, com’è noto, si impone senz’altro agli Stati membri, i quali debbono conformarsi all’interno dei loro ordinamenti; ma la circostanza che si conformino tramite leggi statali o leggi regionali, ovvero mediante un’azione pubblica dello Stato o delle Regioni, dovrebbe risultare di per sé indifferente ai fini del rispetto dei vincoli imposti dalle istituzioni sovranazionali (c.d. “cecità federale” del diritto dell’Unione europea). La constatazione che la regolazione della concorrenza o dell’energia sia in larghissima misura e dettagliatamente incisa dal diritto unionale, come del resto dimostra l’esperienza maturata fino a oggi, non impedisce affatto, in sé e per sé, di affidare specifiche funzioni agli enti regionali.

Ancor più controvertibili, a ben vedere, si rivelano i tre specifici argomenti indicati dalla Corte a proposito della tutela dell’ambiente.

Con il primo, il Giudice costituzionale ha osservato che *«si tratta di una materia in cui predominano le regolamentazioni dell’Unione europea e le previsioni dei trattati internazionali, dalle quali scaturiscono obblighi per lo Stato membro che, in linea di principio, mal si prestano ad adempimenti frammentati sul territorio, anche perché le politiche e gli interventi legislativi in questa materia hanno normalmente effetti di spill-over sui territori contigui, rendendo, in linea di massima, inadeguata la ripartizione su base territoriale delle relative funzioni»*. Tuttavia, è sufficiente dare uno sguardo alla legislazione ambientale, così come consolidatasi a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, per avvedersi che essa, pur profondamente conformata dai vincoli imposti dal diritto europeo, contempla in larghissima misura funzioni di programmazione, di amministrazione attiva, di vigilanza e di controllo affidate agli enti territoriali, ossia funzioni che – per definizione e per loro stessa natura – sono “frammentate sul territorio” (si pensi alla VIA regionale o all’AIA regionale o a un piano regionale di gestione dei rifiuti) e lo sono proprio in quanto ritenute adeguatamente esercitabili in modo ottimale a quel livello e, dunque, prive dei paventati effetti di *spill-over*.

Con il secondo, la Corte ha rilevato che *«La pervasività della disciplina eurounitaria nella suddetta materia trova il suo fondamento nell’art. 11 TFUE»*, ossia nel c.d. “principio di integrazione”, ai sensi del quale *«Le esigenze*

connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». Si tratta, però, di una considerazione che pare poco pertinente con la “materia” della tutela dell'ambiente propriamente intesa, se è vero, com'è vero, che l'integrazione delle esigenze ambientali di cui al menzionato principio stabilito nell'art. 11 del TFUE riguarda, per definizione, le politiche e azioni pubbliche diverse dalla politica nel “settore dell'ambiente”, specificamente attribuita alla competenza concorrente dell'Unione dall'art. 4, par. 2, lett. e), del TFUE e disciplinata dagli artt. 191-193 del medesimo.

Con il terzo argomento, infine, la Corte ha effettivamente riconosciuto che «L'ambiente è attribuito alla competenza concorrente dell'Unione (art. 4, comma 2, TFUE)», ma da ciò ha inteso ricavare la conseguenza che «lo Stato può intervenire solamente fino a quando l'Unione non abbia esercitato la sua competenza normativa», osservando poi che tale competenza, in questo ambito, «è stata esercitata in modo assai ampio». Anche in questo caso la tesi che il Giudice costituzionale vorrebbe accreditare presta il fianco a qualche riserva. Infatti, se, da un lato, l'art. 5, par. 3, del TUE dispone che le competenze concorrenti dell'Unione debbono essere esercitate secondo il principio di sussidiarietà, per converso, l'art. 193 del TFUE prevede espressamente la c.d. “clausola di salvaguardia” a favore degli Stati membri con specifico riferimento agli interventi unionali in materia di ambiente, stabilendo che «I provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 192 [ossia quelli che siano espressione della politica dell'Unione nel “settore” dell'ambiente] non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore», fatto salvo il limite di compatibilità con i trattati e l'obbligo di notifica alla Commissione. Dunque, l'esercizio della competenza da parte dell'Unione non è affatto in grado di precludere o impedire l'intervento degli Stati membri, producendo, semmai, il solo effetto di limitare la politica ambientale di questi ultimi all'introduzione di misure di tutela più rigorose di quelle adottate al livello europeo (come, del resto, accade nell'ordinamento interno in forza del consolidato principio giurisprudenziale secondo cui alle Regioni non è precluso, in linea di massima, l'innalzamento dei livelli di tutela ambientale stabiliti dallo Stato).

Solo un cenno, da ultimo, a un argomento che la Corte ha voluto spendere a proposito degli «ostacoli di ordine giuridico e tecnico» che renderebbero «eccezionali e residuali le funzioni che possono essere devolute» nella materia «ordinamento della comunicazione». Qui balza agli occhi l'evocata esigenza di protezione dei dati personali, che il Giudice delle leggi affida alla seguente considerazione: «Sulla infrastruttura di rete, nei sistemi di comunicazione e su internet circolano, poi, ingenti masse di dati personali, rispetto ai quali si pone l'esigenza di garanzia del diritto fondamentale alla tutela dei dati personali, che, in talune circostanze, va contemperato con l'interesse pubblico alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e con quello all'accertamento e alla repressione dei reati. Queste esigenze hanno portato ad una vasta regolazione di matrice eurounitaria, che, in linea di massima, lascia spazi assai esigui all'intervento

regolatorio degli Stati membri e mal si concilia con differenziazioni regionali». A una simile – e così radicale – conclusione, però, non parrebbe difficile contrapporre l'esperienza del Servizio Sanitario Nazionale, la quale, pure a fronte di *«ingenti masse di dati personali»* (oltretutto espressamente qualificati in larga parte come particolarmente “sensibili”), costituisce un modello paradigmatico di allocazione consolidata di funzioni amministrative ai livelli dell'autonomia territoriale e, in particolare, al livello dell'autonomia regionale.

5.3. La inapplicabilità del regionalismo differenziato alle Regioni speciali

Altra questione sulla quale la sentenza non pare offrire argomentazioni del tutto inconfutabili è quella concernente l'affermata inapplicabilità (in termini assoluti) dell'istituto previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost. alle Regioni speciali. Al riguardo, per la verità, la Corte muove da tre presupposti pienamente condivisibili:

- la constatazione del dato testuale della disposizione costituzionale in questione, che riferisce inequivocamente l'istituto del regionalismo differenziato *«ad altre Regioni»*, ossia agli enti regionali diversi da quelli contemplati nei precedenti commi;
- la necessità, pur tuttavia, di considerare gli effetti della clausola “di maggior favore” contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, valutando se la norma costituzionale sulla differenziazione regionale – nelle more dell'adeguamento degli statuti speciali a quella medesima legge costituzionale e, dunque, esclusivamente in via transitoria – possa essere ricondotta a una delle *«forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite»* dagli statuti speciali vigenti;
- l'insussistenza di preclusioni, in linea di principio, a un'applicazione estensiva dell'art. 116, terzo comma, in forza della richiamata clausola “di maggior favore”, anche considerando il *«carattere procedimentale e non materiale della norma»*.

A questo punto, però, pur applicando le menzionate coordinate ermeneutiche, il Giudice costituzionale è giunto alla conclusione di negare l'estensione dell'istituto agli enti ad autonomia speciale, per il tramite dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, sulla base, in particolare, di due invocate *«ragioni di carattere logico e sistematico»*:

- perché la procedura prevista dall'art. 116, terzo comma, *«si affiancherebbe in modo incongruo alla procedura di revisione degli statuti speciali»*;
- perché *«una procedura volta a “specializzare” sarebbe inutile nel contesto di uno statuto che già conferisce un regime speciale ad una singola regione»*.

In definitiva, ad avviso della Corte, la stessa *ratio* dell'art. 116, terzo comma, condurrebbe a escludere *«che esso rientri nell'orbita della clausola di maggior favore»*, dal momento che *«esso consente di “rompere” l'uniformità delle*

regioni ordinarie, in relazione a casi specifici», mentre «nel contesto delle regioni speciali, l'ulteriore specializzazione e il rafforzamento dell'autonomia devono scorrere sui binari della revisione statutaria e, entro certi limiti, delle norme di attuazione degli statuti speciali». Detto in altri termini, agli enti ad autonomia speciale non può applicarsi (ancorché solo in via transitoria) l'istituto del regionalismo differenziato previsto per le Regioni di diritto comune per la fondamentale ragione secondo la quale la ulteriore differenziazione dei suddetti enti è già costituzionalmente “incanalata” e costruita sugli appositi strumenti della revisione statutaria e delle norme di attuazione degli statuti.

La tesi rivela un implicito intento di “politica costituzionale” oltremodo condivisibile: riportare finalmente l'attenzione sugli statuti speciali come fulcro indefettibile del regime giuridico proprio della specialità regionale, sollecitandone la revisione (e, *in primis*, l'adeguamento alla riforma costituzionale del 2001) e incentivando così il definitivo superamento di quel regime transitorio fondato sulla clausola “di maggior favore” e sulla “ibridazione” con la disciplina costituzionale delle Regioni ordinarie, che da oltre un ventennio – a dispetto della sua stessa denominazione e della sua *ratio* – non ha certo assicurato agli enti dell'autonomia speciale quelle più favorevoli forme e condizioni di autonomia che i primi due commi dell'art. 116 Cost. imporrebbero di riconoscere.

In punto di diritto, però, non si può fare a meno di osservare che la tesi omette del tutto di prendere in considerazione un dato normativo che emerge *ictu oculi* dalla comparazione dei procedimenti di revisione statutaria così come disciplinati negli statuti speciali, da un lato, e il procedimento di differenziazione previsto dall'art. 116, terzo comma, dall'altro, rivelando come i primi – pur essendo caratterizzati da alcuni strumenti di coinvolgimento partecipativo “debole” della Regione interessata introdotti dalla legge cost. n. 2 del 2001 – siano destinati comunque a esitare una decisione unilaterale del Parlamento nazionale e, dunque, non garantiscano affatto quella “negoziata bilaterale necessaria”, assicurata dalla insostituibilità dell'iniziativa dell'ente richiedente e dalla indefettibilità dell'intesa con quest'ultimo, che invece costituisce il requisito indispensabile per addivenire all'approvazione della legge di differenziazione *ex* art. 116, terzo comma, e per imprimere a tale fonte quella forza di resistenza passiva che, come pure la stessa Corte ha riconosciuto, impedisce al legislatore nazionale di rideterminarsi unilateralmente in senso contrario.

Di fronte a un simile dato, pare davvero assai difficile sostenere che lo speciale procedimento previsto per il regionalismo differenziato non costituisca di per sé (e a prescindere dalle sue potenzialità sostanziali in punto di forme e condizioni di autonomia effettivamente ottenibili dalla Regione interessata) una «*forma di autonomia più ampia rispetto a quella già attribuita*» dagli statuti speciali vigenti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

5.4. La concezione “efficientista” del regionalismo differenziato

L’ultima questione alla quale è opportuno dedicare almeno un cenno – e che, verosimilmente, imporrà di andare ben oltre un mero supplemento di riflessione – è quella che, personalmente, considero come più problematica e, per certi versi, addirittura cruciale, perché investe la stessa concezione “valoriale” del regionalismo differenziato che traspare dalla pronuncia in esame, riflettendosi a cascata sulle complessive condizioni di legittimazione dell’istituto nel sistema costituzionale.

In molti passaggi delle proprie argomentazioni la Corte si mostra particolarmente perentoria nell’affermare che il regionalismo differenziato si legittimerebbe soltanto in ragione di alcune precise “funzionalità”, tra cui, *inter alia*, *«l’efficacia e l’efficienza nell’allocazione delle funzioni e delle risorse»*, sulle quali – anche in ossequio al principio di buon andamento dell’amministrazione – dovrebbe misurarsi la valutazione di adeguatezza sottesa al principio di sussidiarietà, e che imporrebbero di parametrare tale valutazione *«non solamente alle modalità di svolgimento della specifica funzione, ma altresì alle conseguenze che derivano dall’allocazione della funzione sulla dimensione e sulla dinamica dei costi sopportati dai bilanci pubblici»*. In altri termini, *«il trasferimento della funzione non dovrebbe aumentare la spesa pubblica ma dovrebbe ridurla o mantenerla inalterata, nel quale ultimo caso la gestione più efficiente si tradurrà in un miglioramento del servizio»*; di qui l’affermata “piena coerenza” della prospettiva dell’invarianza finanziaria e dei trasferimenti “a costo zero” accolta dalla legge Calderoli. Dunque, considerato che *«il regionalismo differenziato si legittima solo nella misura in cui consente una maggiore efficienza dell’intero sistema»*, e che si tratta pur sempre *«di una deroga all’ordinaria ripartizione delle funzioni»*, *«essa va 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 – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta»*.

La concezione della Corte che traspare da queste affermazioni pare chiarissima: la differenziazione delle forme e condizioni dell’autonomia regionale si giustificerebbe soltanto se ne sia dimostrata – tramite *«un’istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico»* – la “vantaggiosità”, prima di tutto in termini di efficienza del sistema complessivo, risparmi di spesa pubblica e, comunque, invarianza finanziaria. E, però, mi pare altrettanto chiaro che una simile concezione, imponendo alle istanze autonomistiche un onere motivazionale così stringente e così orientato alla logica della “efficienza” finanziaria, finisca per negare che l’autonomia regionale debba (o almeno possa) essere considerata come un valore costituzionale in sé, ossia, in definitiva, che le scelte sulle modalità di gestione dei bilanci pubblici possano contemplare l’ipotesi di investire risorse in un *quid pluris* di autonomia, incrementando il tasso di democraticità, di partecipazione dei cittadini e di vicinanza delle istituzioni pubbliche ai territori. Perché mai non potrebbe essere considerato, di per sé, come obiettivo costituzionalmente meritevole, ai sensi dell’art. 5 Cost., quello di promuovere l’autonomia anche

a costo di un aumento della spesa pubblica complessiva? E perché mai un incremento di spesa si dovrebbe ritenere giustificato, ad esempio, a fronte di un aumento dei livelli delle prestazioni pubbliche concernenti i diritti fondamentali e, invece, risulterebbe ingiustificabile se si volessero ampliare le forme e condizioni dell'autonomia regionale senza il vincolo/limite dell'invarianza finanziaria?

Certo, le opzioni politiche possono/debbono senz'altro orientarsi nel senso del contenimento della spesa pubblica e misurarsi con il principio dell'equilibrio di bilancio, ponderando e componendo, secondo ragionevolezza, tutti i principi costituzionali in gioco. Ma francamente non credo che il principio della promozione delle autonomie e l'istituto del regionalismo differenziato che ne costituisce uno degli strumenti attuativi specificamente tipizzati nella Carta costituzionale possano essere concepiti in posizione strutturalmente e ontologicamente subordinata alle ragioni della finanza pubblica e "declassati" a mezzo, anziché a fine, delle politiche di bilancio.