

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

1

2025 · ANNO XLVI
gennaio/marzo

IL REGIONALISMO DOPO LA SENTENZA
DELLA CORTE COSTITUZIONALE
N. 192 DEL 2024

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

1

2025 • ANNO XLVI
gennaio/marzo

IL REGIONALISMO DOPO LA SENTENZA
DELLA CORTE COSTITUZIONALE
N. 192 DEL 2024

RUBETTINO

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini
COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerreda
Jean-Bernard Auby
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Marina Caporale
Enrico Carloni
Tanja Cerruti
Giulio Citroni
Stefano Civitarese Matteucci
Chiara Cudia
Marzia De Donno
Michele Della Morte
Elena D'Orlando
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tommaso Francesco Giupponi
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Giorgia Nesti
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

COMITATO DI REDAZIONE

Stefano Agusto
Edoardo Caruso
Edoardo Nicola Fragale
Fabio Pavanini
Gloria Pettinari
Angelo Schillizzi
Maria Chiara Siclari
Davide Tumminelli



REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275475 – 051 5277658
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron
Gabinetto Presidente della Giunta regionale
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
francesca.paron@regione.emilia-romagna.it
EDITORE

Rubbettino editore
Viale Rosario Rubettino, 10
88049 Soveria Mannelli (CZ)
tel. 0968 6664209
Servizio Abbonamenti: tel. 0968 6664209
Sito web: www.rubbettinoeditore.it
E-mail: commerciale@rubbettino.it

STAMPA

Rubbettino print
nel mese di luglio 2025
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

Condizioni di abbonamento
La quota di abbonamento alla Rivista per tutto il 2025 è di € 136,00 da versare sul c.c. postale 15062888 intestato a Rubbettino editore – Periodici, causale abbonamento IdF 2024. La Rivista è disponibile in libreria. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00. I prezzi indicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.



Indice

EDITORIALE

- 7 La Corte costituzionale riscrive il regionalismo differenziato, ma molte questioni restano ancora senza risposta
Gianluca Gardini

SAGGI E ARTICOLI

- 19 Dove va il regionalismo italiano. Considerazioni su differenziazione, amministrativizzazione, sussidiarietà
Enrico Carloni
- 29 Il ruolo del principio di sussidiarietà nella sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024
Stefano Civitarese Matteucci
- 37 Cronaca di una morte annunciata? Cosa rimane del regionalismo differenziato dopo la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale
Tommaso F. Giupponi
- 49 Lo Stato (regionale) come integrazione. Asimmetrie e contrappesi
Elena D'Orlando
- 75 Istruttoria e partecipazione: alcune brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024
Michele Della Morte
- 83 L'istituto della perequazione nell'incidentato cammino verso la differenziazione
Tanja Cerruti
- 99 Regionalismo differenziato, regionalismo cooperativo e leale collaborazione nella sentenza n. 192/2024 della Corte Costituzionale
Claudia Tubertini

- 115 Stato, Regioni e Unione europea tra unitarietà
ordinamentale e autonomia differenziata nello sguardo
della Corte costituzionale (sent. 192/2024)
Marina Caporale
- 129 Gli insegnamenti della Corte costituzionale nella sentenza
n. 192/2024. Quale lezione per le riforme locali?
Marzia De Donno
- 147 Autonomia regionale differenziata e opinione pubblica
Giancarlo Gasperoni
- 163 Il regionalismo differenziato dopo la sentenza della Corte
costituzionale n. 192 del 2024
Andrea Giovanardi

NOTE E COMMENTI

- 183 I livelli metropolitani intermedi dinanzi agli indirizzi
politici europei per le città sostenibili
Fulvio Leonzio

OSSERVATORIO REGIONALE

- 213 Il verde urbano: un itinerario tra il sistema normativo
nazionale e quelli regionali
Giulio Profeta

Editoriale

La Corte costituzionale riscrive il regionalismo differenziato, ma molte questioni restano ancora senza risposta

*Gianluca Gardini**

In Italia, le riforme territoriali sono state molto spesso “reattive”, ossia introdotte in risposta a fenomeni congiunturali, e parziali, ossia concepite in assenza di una visione organica e sistemica delle autonomie. Quasi sempre gli interventi riformatori sono dettati da ragioni emergenziali e congiunturali, privi dalla necessaria visione sistemica che è richiesta alle riforme strutturali, e quasi sempre sono ispirati dalla finalità di generare risparmi economici.

Una strategia di questo tipo rischia di provocare squilibri territoriali, lacune nella partecipazione e nella rappresentanza democratica e inefficienze nei servizi. Prova ne sia che, in molti ordinamenti che hanno seguito questa logica, le misure emergenziali di razionalizzazione territoriale sono state puntualmente rimesse in discussione una volta esaurita l'emergenza. La parabola della riforma delle province, approvata “in attesa” di una riforma costituzionale mai invernata, è un'eloquente dimostrazione del fenomeno.

Un vizio simile sembra colpire anche la riforma per il cd. regionalismo differenziato o asimmetrico, portata avanti dal Governo in carica in un clima di grande polarizzazione delle opinioni, ed approvata in tutta fretta all'uscita dall'emergenza pandemica sfruttando il sostegno di una solida maggioranza politica, in assenza di una visione ampia che abbracci il riordino territoriale nel suo insieme (ridisegno dell'area vasta, riforma del TUEL). Con la legge n. 86/2024, meglio nota come “legge Calderoli,” il Governo ha imboccato con decisione la strada della “legge generale di attuazione” della Costituzione, per una disciplina procedurale volta a garantire un processo attuativo più ordinato dell'art. 116, comma 3 Cost. Una scelta che, di per sé, non era vincolata, e che una parte della dottrina considera foriera di inutili elementi di complicazione nel sistema (Chessa, 2023).

* Professore Ordinario di Diritto Amministrativo, Università di Ferrara.

Sullo sfondo di questa legge risalta la volontà di alcune Regioni ordinarie del Nord di ottenere risorse aggiuntive per garantire l'esercizio delle funzioni e l'erogazione dei servizi pubblici ad esse conferite. In modo speculare, alla base dell'opposizione al progetto di riforma si legge il timore che questo finanziamento aggiuntivo, legato alla maggiore autonomia di alcune Regioni ordinarie, produca una diminuzione delle risorse complessivamente disponibili per tutte le altre, con conseguente impossibilità di garantire la prestazione di servizi e funzioni essenziali al soddisfacimento dei diritti individuali nei territori non differenziati (Viesti, 2024).

Com'è noto, la legge n. 86/2024 è immediatamente finita sotto le lenti della Corte costituzionale a seguito del ricorso delle Regioni ordinarie Puglia, Toscana, Campania e dalla Regione a statuto speciale Sardegna, che l'hanno impugnata nella sua totalità e anche con riferimento a specifiche disposizioni. Nel pronunciarsi sulla legittimità di questa riforma, la Corte costituzionale ha colto l'occasione per una riflessione sistemica sul regionalismo italiano e, più in generale, sulla Repubblica delle autonomie, facendosi carico di quella visione ampia e organica che, da sempre, sembra mancare al nostro legislatore. Il principale merito della sentenza n. 192/2024 è aver riportato ordine nel confuso e incompiuto progetto regionalista, lanciato con l'approvazione della Costituzione repubblicana e rimaneggiato in profondità con la riforma del 2001. Soprattutto, l'intervento della Corte offre un prezioso contributo di ragionevolezza al dibattito sul regionalismo differenziato, che da anni lacera l'opinione pubblica: in questo senso, la sentenza n. 192/2024 è «probabilmente destinata a restare negli annali della giurisprudenza costituzionale come una pronuncia di portata storica» (Cheli, 2024).

Tuttavia, non sono poche le incertezze che continuano circondare il regionalismo differenziato, il cui futuro è tutt'altro che chiaro dopo l'intervento della Corte, anche con riferimento specifico al destino della (porzione di) legge Calderoli sopravvissuta alla scure del giudizio di costituzionalità. Basti dire che, nei giorni scorsi, il ministro Calderoli ha illustrato al Consiglio dei ministri un disegno di legge contenente la delega al Governo per la determinazione dei LEP (datato 17 febbraio 2025), contestualmente trasmesso in via informale alle Regioni. L'articolo d'esordio di questo disegno di legge ribadisce il meccanismo della

delega legislativa per la determinazione dei LEP, recependo sul punto la richiesta della Corte costituzionale di una definizione analitica, funzione per funzione, degli stessi e limitandosi alle materie cd. LEP, con l'importante esclusione della materia della tutela della salute (Tubertini, 2025). Per cercare di orientarsi all'interno di questo quadro complesso e provare a immaginare la traiettoria del regionalismo italiano nel prossimo futuro, la Rivista "Istituzioni del federalismo" ha organizzato un seminario di studi presso la sede della Regione Emilia-Romagna, che si è gentilmente offerta di ospitare l'iniziativa. Al seminario hanno partecipato, come relatori, molti dei membri del Comitato scientifico e, come uditori qualificati, alcuni esponenti politici e dirigenti della Regione stessa, direttamente interessati dalle prospettive di riforma regionale. I contributi pubblicati in questo numero della Rivista rappresentano la rielaborazione degli interventi svolti al seminario, concentrati su singoli (uno o più) capi della sentenza n. 192/2024, al fine di consentire lo svolgimento ordinato dei lavori ed evitare sovrapposizioni tematiche.

* * *

Prima di ogni altra considerazione, credo sia utile partire dalla successione temporale degli eventi. La legge Calderoli viene approvata il 26 giugno 2024, con 172 voti favorevoli, 99 voti contrari e 1 astenuto, divenendo così legge della Repubblica. A distanza di poche settimane, quattro Regioni (Puglia, Campania, Sardegna e Toscana) impugnano il provvedimento di fronte al Giudice delle leggi, muovendo diverse censure al testo della l. 86/2024 nella sua totalità e anche con riferimento a specifiche disposizioni. A fine settembre, una richiesta di referendum abrogativo viene depositata presso la Cassazione, sostenuta da oltre un milione e mezzo di firme. Nel dicembre 2024, la Corte costituzionale rivolge una batteria di censure alla legge n. 86/2024, adottando una sentenza dal «carattere profondamente demolitorio» (così l'atto "di intervento" in giudizio della Regione Veneto). Un paio di mesi più tardi, dopo aver sostanzialmente scarnificato la legge sull'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie, la Corte dichiara l'inammissibilità del referendum sull'abrogazione dell'intera legge Calderoli, per come sopravvissuta al vaglio di costituzionalità. In questo senso, la sentenza n. 10 del 2025 evidenzia che «l'impianto

originario della legge n. 86 del 2024 è stato profondamente modificato dalla sentenza predetta (n.192 del 2024, N.d.A.), con interventi di tipo caducatorio, sostitutivo e additivo, nonché con decisioni interpretative di rigetto (...), lasciando in vita un contenuto minimo». Secondo la Corte, ciò che resta della legge originaria è difficile da individuare e poco chiaro, tanto che «L'elettore si verrebbe a trovare in una condizione di disorientamento, rispetto sia ai contenuti, sia agli effetti di quel che resta della legge n. 86 del 2024». Con la conseguenza che «tale disorientamento impedirebbe l'espressione di un voto libero e consapevole, che la chiarezza e la semplicità del quesito mirano ad assicurare», con il rischio che il referendum si risolva in «un'opzione popolare non già su una legge ordinaria modificata da una sentenza di questa Corte, ma a favore o contro il regionalismo differenziato».

Lasciando a margine l'opinabilità di una simile motivazione, che fa trapeolare quantomeno una scarsa considerazione della capacità dei cittadini di esercitare il proprio diritto di voto (come è stato giustamente sottolineato, «un eccessivo interventismo nella valutazione della consapevolezza della scelta rischia di chiudere spazi di partecipazione effettiva e di infantilizzare i cittadini, determinando eccessi oligarchici e paternalisti» (Algotino, 2025), preme qui sottolineare l'incertezza complessiva che continua a circondare il cd. regionalismo differenziato.

Il Giudice delle leggi, con questa coppia di sentenze, propone alle parti in causa una prospettiva sistematica e conciliativa della «Repubblica delle autonomie», che lascia tutti soddisfatti e, al tempo stesso, inappagati. Si rende quindi necessario interpretare con molta attenzione e accortezza le pronunce della Corte, nei singoli passaggi e nel loro insieme, per provare a immaginare quale potrà essere il futuro del regionalismo italiano. Con l'unica certezza che, dopo tutti questi rivolgimenti, non potrà più essere lo stesso che avevano immaginato i padri costituenti o il riformatore del 2001.

* * *

Il progetto regionalista è da sempre caratterizzato da una forte divaricazione di opinioni: la polarizzazione, del resto, non è un fenomeno legato solo all'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., ma è presente nel

nostro ordinamento sin dal dibattito costituente. Le differenze riguardano la posizione dei diversi schieramenti in campo: dopo la Seconda guerra mondiale, l'autonomia regionale era invocata per compensare i divari tra Nord e Sud del paese, e riequilibrare un assetto di governo uniforme che, di fronte a situazioni diverse, generava iniquità. Oggi, lo scontro si svolge a parti invertite, in un quadro politico rovesciato in cui i sostenitori della "maggiore autonomia" regionale sono considerati portatori di valori egoistici, che minacciano l'eguaglianza dei territori e delle comunità, mentre gli oppositori dell'autonomia differenziata (e dunque sostenitori della uniformità) si propongono come difensori della solidarietà nazionale.

Per cercare di attenuare le contrapposizioni ideologiche, la sent. 192/2024 chiarisce in premessa che l'art. 116, comma 3 Cost., «consente di superare l'uniformità nell'allocatione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano». Vuole dire che la differenziazione regionale, in sé, non è un male, tutt'altro. Ad avviso di chi scrive, la differenziazione rappresenta un concetto sinonimo, se non l'essenza stessa dell'autonomia. Il problema è trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di autonomia/differenziazione e altri diritti/valori protetti dalla Costituzione italiana (uguaglianza sostanziale, solidarietà, leale collaborazione etc.): per questo, nel testo della sentenza l'apologia della differenziazione è seguita dalla precisazione che l'art. 116, comma 3 Cost. «non può essere considerata come una monade isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, con cui va armonizzata».

Siamo dinanzi ad un sottile gioco acrobatico, condotto con destrezza dal Giudice delle leggi, che si muove tra le ragioni dell'autonomia e quelle dell'unità, le istanze della differenziazione e quelle dell'uniformità, l'ottica competitiva e quella solidarista. La sensazione, al termine della lettura, è di trovarsi di fronte ad un grande affresco sullo Stato decentrato, che ricostruisce in modo magistrale la traiettoria del regionalismo italiano, dalle origini ad oggi, provando a comporre all'interno di una cornice unitaria esigenze che faticano a trovare una modalità pacifica di convivenza.

L'incessante dialettica tra unità e pluralismo, insita nella Costituzione repubblicana, rappresenta la chiave di lettura generale dell'intera pronuncia. D'altra parte, la dialettica "conciliativa" tra unità e autonomia va imputata direttamente alla Costituzione, prima ancora che al suo Custode, dal momento che è l'art. 5 Cost. ad affermare l'unità e indivisibilità della Repubblica, imponendo a quest'ultima il riconoscimento, la valorizzazione e l'attuazione dei principi di autonomia e decentramento.

La Corte propone un criterio-guida per individuare il punto di equilibrio tra unità e differenziazione: la sussidiarietà. Un criterio flessibile, che consente di evitare richieste massive di funzioni, estese a tutte le materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, comma 3 Cost. E, soprattutto, blocca sul nascere richieste prive di una valida giustificazione. La sussidiarietà richiede infatti che le funzioni (legislative e amministrative) siano attribuite al «livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. La preferenza va al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali, ma il principio può spingere anche verso il livello più alto di governo». Funzioni, non materie. Una devoluzione per "blocchi di materie", oltre che irragionevole e contraria al criterio di sussidiarietà (che riguarda, appunto, le funzioni), condurrebbe ad una modifica sostanziale delle competenze dei livelli di governo e della stessa forma di Stato senza passare per un formale procedimento di revisione costituzionale, con conseguente violazione dell'art. 138 Cost.

La Corte suggella questo fine ragionamento con un'affermazione che assume il sapore di regola aurea per l'attuazione del regionalismo differenziato: «la scelta sulla ripartizione delle funzioni legislative e amministrative tra lo Stato e le regioni o la singola regione, nel caso della differenziazione art. 116, comma 3 Cost., non può essere ricondotta ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche. Il principio di sussidiarietà richiede che la ripartizione delle funzioni, e quindi la differenziazione, non sia considerata *ex parte principis*, bensì *ex parte populi*». In altre parole, l'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. deve essere messa a «servizio del bene comune della società», e non divenire strumento di lotta tra livelli di governo, tanto in senso verticale (tra Stato e Regioni ordinarie) che orizzontale (tra Regioni ordinarie).

* * *

La pronuncia evita di affrontare quello che, ad avviso di chi scrive, rappresenta il vero nodo della questione (Bordignon, Rizzo, Turati, 2024), ossia la difficoltà di separare cartesianamente materie per le quali è in astratto possibile evidenziare un legame diretto con la tutela di un diritto civile e sociale, e quelle per le quali il legame non è immediato. Con riferimento a prestazioni e servizi che soddisfano diritti sociali e civili è evidente che una cesura netta tra materie che possono prestarsi alla tutela di diritti spettanti ai cittadini, nell'ambito delle quali si possono evidenziare standard prestazionali "misurabili ed esigibili", e materie che non influenzano invece il godimento di tali diritti, non è facilmente sostenibile. E chi volesse farlo, verrebbe facilmente smentito dall'osservazione della realtà, che mostra una forte interconnessione e frequenti condizionamenti tra materie LEP e non LEP. L'esempio della protezione civile (materia non-LEP di cui tutte le Regioni intervenienti hanno chiesto l'immediata devoluzione) è eloquente: la diversa regolazione di questa materia in tutte le Regioni italiane, in assenza di standard prestazionali garantiti su tutto il territorio nazionale, può incidere direttamente sulla tutela della salute dei cittadini (materia LEP simbolo) nel caso in cui calamità naturali, come le recenti alluvioni o le pandemie, mettano direttamente a repentaglio l'incolumità e la salute dei cittadini.

In riferimento a questo punto, la sentenza si limita ad affermare che, «nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come "no-LEP", i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia "no-LEP" e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard)».

Così facendo, con una decisione interpretativa di rigetto, la Consulta mantiene in vita la partizione delle materie in due elenchi, nonostante l'inconsistenza di questa distinzione: probabilmente, nell'ottica di non affossare (o inibire sul nascere) le trattative di alcune Regioni per il trasferimento immediato delle materie no-LEP.

* * *

Il difetto più grave di questa sentenza, e sicuramente più pericoloso, riguarda però i finanziamenti. La vera ragione, inconfessata, che muove le richieste di maggior autonomia avanzate da alcune Regioni del Nord, le più ricche e produttive del paese, è la distribuzione delle risorse. Nello specifico, il controllo sui cd. “residui fiscali”, ossia la quota di gettito tributario prodotto sul territorio che eccede il finanziamento dei servizi erogati dallo Stato sul medesimo territorio. La tesi di fondo, peraltro molto contestata in letteratura, è che vi siano Regioni che pagano imposte in misura maggiore del valore dei servizi pubblici che ricevono da parte dello Stato centrale, e altre che ricevono servizi pubblici per un ammontare maggiore dei tributi che producono e versano all'erario centrale. Questa differenza, attiva o passiva, rappresenta il vero motivo del contendere, mimetizzato dietro pretese di maggiore funzionalità, miglior gestione, valorizzazione delle potenzialità territoriali inibite da un regime regionale uniforme.

L'idea di poter incidere ulteriormente sulla distribuzione delle risorse tra le Regioni ordinarie, imitando il modello delle Regioni a statuto speciale (e del regionalismo asimmetrico “alla spagnola”), è alla base del regionalismo differenziato tratteggiato dalla legge n. 86/2024.

Secondo la legge Calderoli, il finanziamento delle nuove funzioni deve basarsi sulla compartecipazione regionale ad uno o più tributi erariali maturati nel territorio della Regione. Com'è noto, le quote di compartecipazione ai tributi erariali maturati nel territorio regionale costituiscono la principale entrata tributaria delle Regioni a statuto speciale (RSS): per ciascuna RSS, lo statuto elenca le imposte erariali delle quali una quota percentuale è attribuita alla Regione, le aliquote eventualmente differenziate per ciascun tipo di imposta, la base di computo, le modalità di attribuzione.

La lacuna principale della sentenza è quella di non aver censurato la soluzione prescelta dal Governo che, per il finanziamento delle funzioni aggiuntive, punta su entrate sostanzialmente derivate anziché sui tributi propri, affidati all'autonomia (e alla responsabilità) delle Regioni differenziate. L'autonomia “politica” delle Regioni differenziate, infatti, dovrebbe essere accompagnata da una corrispondente autonomia finanziaria, intesa come capacità di generare risorse proprie attraverso il potere di regolare e gestire. In assenza di tale corrispondenza, cessa la responsa-

bilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio della funzione. Su questo punto specifico l'intervento della Corte avrebbe dovuto essere più incisivo, stigmatizzando la perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. (Pinelli, 2024).

* * *

In conclusione, all'indomani della decisione della Consulta, alcuni aspetti chiave del regionalismo differenziato restano ancora senza risposta. Al punto che entrambe le fazioni "politiche" gridano vittoria alla lettura dei diversi passaggi della sentenza e tutti gli attori in campo, citando selettivamente alcuni capi della stessa, si sentono confermati nelle proprie posizioni.

La decisione assunta, da ultimo, sull'inammissibilità del referendum non aiuta - per usare un eufemismo - la comprensione del quadro d'insieme. Il fatto che lo stesso Giudice che, due mesi prima, aveva sottoposto la legge Calderoli ad un «massiccio effetto demolitorio», impedisca subito dopo una pronuncia popolare che avrebbe potuto portare alla definitiva cancellazione della legge stessa, sgombrando il campo da ogni dubbio sulla sua residua legittimità e attuazione, non può che confondere le idee (sull'ammissibilità del quesito referendario, v. Castelli, 2024). E far pensare a tutti di essere, *pro quota*, dalla parte giusta.

Riferimenti bibliografici

- ALGOSTINO A., *Non di solo referendum*, Il Manifesto, 29 gennaio 2025
- BORDIGNON M., L. RIZZO, G. TURATI, *Il grande equivoco delle materie non-LEP*, in Lavoce.info, 8 novembre 2024
- CASTELLI L., *Divagazioni sparse intorno all'ammissibilità del referendum sulla legge Calderoli*, pubblicato il 7 gennaio 2025, in www.diariodidirittopubblico.it
- CHELI E. (2024), *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in Astrid Rassegna
- CHESSA O. (2023), *Sui profili procedurali del DDL Calderoli come "legge generale di attuazione"*, in Astrid rassegna
- PINELLI C., *Perché la disciplina dell'autonomia differenziata non va intesa come una "monade isolata" (osservazione a Corte cost. n. 192 del*

2024), pubblicato il 23 dicembre 2024, in www.diariodidirittopubblico.it

TUBERTINI C. (2025), *Prime osservazioni sul Disegno di legge recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in Astrid Rassegna

VIESTI G., *Memoria predisposta per l'audizione presso la commissione affari costituzionali della Camera dei deputati sull'A.C. 1665 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata"*, 15 marzo 2024

Constitutional Court rewrites differentiated regionalism, but many questions remain unanswered

Gianluca Gardini

Parole chiave: editoriale, sentenza n. 192/2024 della Corte Costituzionale, legge n. 86/2024, regionalismo differenziato

Keywords: Editorial, Italian Constitutional Court Ruling no. 192/2024, Law No. 86/2024, Differentiated Regionalism

Saggi e articoli

Dove va il regionalismo italiano. Considerazioni su differenziazione, amministrativizzazione, sussidiarietà

*Enrico Carloni**

1. Fortuna e limiti del principio di differenziazione

Ponendo un punto di arresto, forse definitivo, se non al regionalismo differenziato certo ad una sua declinazione quale strumento per la complessiva ridefinizione dell'equilibrio tra autonomia e unità nella Repubblica, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 192 del 2024, segna uno spartiacque nella riflessione intorno al principio di differenziazione, che proprio nel meccanismo dell'art. 116, c. 3, trova una delle sue massime manifestazioni. Il principio di differenziazione viene posizionato, dalla Corte nel centro più sensibile dei valori costituzionali, là dove dispiegando le sue potenzialità si pone in relazione con i principi di uguaglianza e di unità, ma in ragione di questo è, forse inevitabilmente, riportato, in termini operativi, a congegno di tipo eccezionale, da utilizzare con cautela.

Il tema della differenziazione, nel suo rapporto con l'uniformità, attraversa il sistema istituzionale e la forma di Stato italiana, definendo, come ora la Corte ci mostra con chiarezza, l'equilibrio di fondo tra il principio di autonomia e quello di unità, tra le esigenze di uguaglianza intesa ora come adeguatezza ora come parità dei diritti sul territorio nazionale. Come chiarisce la Corte, è manifestazione specifica di queste tensioni e di questi principi la disciplina costituzionale del regionalismo differenziato contenuta nell'art. 116, co. 3, della Costituzione, ma nella consapevolezza, che esiste "un trade-off tra autonomia regionale e uguaglianza nel godimento dei diritti, rispetto al quale deve essere trovato un ragionevole equilibrio che permetta di ottenere, attraverso un'adeguata allocazione delle funzioni e idonei meccanismi correttivi delle disparità, i vantaggi dell'autonomia territoriale senza pagare un prezzo elevato in termini di disuguaglianze". La differenziazione regionale è dunque al centro delle

* Professore Ordinario di Diritto Amministrativo, Università di Perugia.

tensioni che attraversano il testo costituzionale, è crocevia dei suoi valori, ma proprio per questo esce ridimensionata dalla decisione della Corte costituzionale: toccando nervature portanti della trama costituzionale, richiede di essere calibrata con cura, secondo equilibri da definire volta per volta considerati i diversi interessi in gioco, senza potersi proporre come soluzione generalizzabile. Come pure, a livello politico, si sarebbe da molte parti voluto.

Considerati i valori in gioco, vanno modulati entro queste coordinate complessive tutti gli sviluppi attuativi di questa previsione, che devono tendere a ricercare il migliore equilibrio tra le diverse esigenze “in concreto” (tenuto conto degli specifici problemi che attraverso l’autonomia come differenziazione si intende governare): se ne ricava in particolare che la differenziazione non “è uno spazio libero”, utile ad “armare” regioni alla ricerca di maggiori compiti politici in contrapposizione con l’uniformità statale, ma funzionale alla risposta differenziata, particolare, a specifici problemi. La stessa differenziazione è chiamata a farsi carico delle esigenze dell’unità, e l’attuazione del regionalismo differenziato non è uno “strappo”, un “fuga in avanti” (da compensare con dinamiche uguali e contrarie di centralismo e “gerarchia”, come forse si vorrebbe nel quadro del c.d. “premierato”): ogni processo di attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., dovrà esso stesso tendere a realizzare un punto di equilibrio tra eguaglianza e differenze.

2. La portata “specificata” del meccanismo di differenziazione

Mostrato il valore sistemico della differenziazione, è forse inevitabile ricavarne il corollario della sua specificità ed eccezionalità. Era chiara l’aspirazione, di alcune regioni e di alcuni partiti, a farne un grimaldello per il rafforzamento (ma forse meglio, il rilancio) del regionalismo “ordinario”. La Corte chiarisce che questa strategia è inattuabile: il regionalismo differenziato esce dalla sentenza n. 192, dunque, inevitabilmente ridimensionato, quantomeno nelle sue aspirazioni.

Sul punto, l’approdo della Corte è ampiamente condivisibile. L’art. 116 ha previsto la possibilità di specifiche forme particolari di autonomia, relative a “materie” (*rectius* “funzioni”, ci dice ora la Corte) da prendere nell’elenco di quelle concorrenti e di alcune esclusive statali: una possibilità che logicamente, e testualmente, non sembrava consentire anche di

“pescare l’elenco”, vale a dire di qualificare la nuova autonomia regionale attingendo all’intero menù.

Un esito, quest’ultimo, cui invece si rivolgeva la riforma, senza ricercare quella migliore corrispondenza tra assetto funzionale e specifiche caratteristiche ed esigenze di ciascuna regione, che si poneva, ed ora più chiaramente è posta dalla Corte, come *ratio* del meccanismo. Per regioni qualitative ma in primo luogo quantitative (l’entità delle funzioni, la loro importanza, l’accesso “per gruppi di regioni” al regionalismo differenziato, la ulteriore richiesta di differenziazione “per imitazione” da parte di altre regioni ancora), la legge “Calderoli” restituiva non più l’immagine di regioni singolarmente differenziate, ma quella di uno “Stato differenziato”. Con un effetto, frenato ora dalla Corte, di una, possibile, disarticolazione della trama unitaria statale, con uno Stato chiamato ad operare per spezzoni, “a stralcio”, in una serie crescente di ambiti sia di legislazione che di amministrazione. Con il rischio di inibirne l’azione politica e programmatica, e non ultimo baricentrica, e con questo la capacità di corrispondere in termini complessivi alla missione che l’art. 3.2 Cost., prima ancora dell’art. 117, gli ha affidato nell’ordinamento repubblicano. Questa prospettiva è ora chiusa dalla Corte costituzionale. Né, al pari, è percorribile oltre misura l’idea di un sistema di territori in competizione: quello italiano, come afferma ora la Corte, “non è un “regionalismo duale” in cui tra una regione e l’altra esistono delle paratie stagne a dividerle [...] piuttosto, è un regionalismo cooperativo” (pt. 4 del *Considerato in diritto*).

L’attuazione dell’art. 116, c. 3 non può e non deve essere il canale per riscrivere il Titolo V, e quindi ridefinire in termini complessivi l’equilibrio nella stessa forma di Stato, ma va ricondotto nel suo solco, di strumento per l’accesso a condizioni di autonomia differenziate in quanto specifiche. E, di converso, come rimarca la Corte, la stessa possibilità, frutto del 116, di superare l’uniformità per valorizzare le potenzialità insite nel regionalismo italiano “non può essere considerata come una monade isolata” (di nuovo pt. 4 del *Considerato in diritto*).

3. Il regionalismo allo specchio

Proprio la lettura sistemica che propone la Corte, d’altra parte ineludibile, consente di tornare sul regionalismo italiano nel suo complesso. Non

mancano, da tempo, letture critiche rispetto all'evoluzione che il sistema ordinario ha conosciuto nel (quasi) quarto di secolo che ci separa dalla riforma del Titolo V: la sentenza permette di tornare sul disegno complessivo, da un lato per gli spunti contenuti nella sentenza, dall'altro per il fatto che, sgombrato il campo dalla prospettiva del regionalismo differenziato, è forse possibile tornare a riflettere dei problemi che caratterizzano il "regionalismo dell'uniformità".

Riportandoci al sistema di regionalismo ordinario, sia pure aperto a differenziazioni se calibrate e giustificate, ma tutte da costruire, la sentenza ci riconduce inevitabilmente a fare i conti con lo stato della Repubblica delle autonomie. Nel far questo inevitabilmente ci riporta al disegno che ricaviamo, in modo però sempre più appannato, dal testo costituzionale e quindi dal Titolo V; in questo, la decisione della Consulta ci conduce a ricercare la chiave per riprendere il filo del regionalismo non in soluzioni esterne (siano esse di riforma costituzionale o di aggiramento e riscrittura del testo attraverso meccanismi diversi), ma all'incrocio tra le disposizioni costituzionali e la loro attuazione, nella legislazione e nella vita istituzionale di questo paese.

In questo percorso, non può più ignorarsi, distratti da tentativi di riforma o dal ricorso a soluzioni diverse, la distanza che oramai è divenuta insostenibile tra modello costituzionale formale ed esperienza concreta del regionalismo italiano. Una presa d'atto che è, ancora, premessa necessaria per ricomporre il disegno architettonico della Repubblica: un disegno che si è perso nello sviluppo nella legislazione statale e regionale ma, va detto, non ultimo nella stessa giurisprudenza della Corte costituzionale. È in effetti proprio nella crisi del regionalismo, da intendere anzitutto come fallimento dell'idea di regioni di legislazione, che si può cogliere la ragione di fondo del tentativo di alcune regioni di posizionarsi su condizioni di nuova specialità, con un regionalismo ordinario dopato al limite di quanto il meccanismo del terzo comma del 116 potesse consentire. La differenziazione regionale è stata, in effetti, un tentativo, estremo e fuori misura, di rilancio da parte dei territori, prima ancora che da parte delle autonomie, più vitali. Un rilancio che non a caso ha guardato al meccanismo contenuto nell'art. 116, sulla scorta di una dinamica diffusamente presente nello scenario comparato, nel quale si assiste a spinte alla ricerca di livelli maggiore autonomia da parte di

specifici enti territoriali proprio nel momento in cui i sistemi nazionali sono caratterizzati da dinamiche di stampo centralistico ed uniformante. Senza voler ricondurre il dibattito al bivio “tra centralismo e secessione” che è presente in alcune esperienze di più forte regionalismo in Europa, è evidente che sono proprio i territori, e gli enti territoriali, più “forti” ad accettare meno il ritorno di dinamiche di riconduzione “in alto e al centro” dell’equilibrio dei rapporti tra Stato e autonomie. Così evidentemente è stato nella oramai sostanzialmente naufragata stagione dell’attuazione del regionalismo differenziato in Italia.

4. *La regione come ente di amministrazione*

Regioni che, in Italia, hanno solo apparentemente beneficiato di alcune dinamiche di riforma, ma che a ben vedere hanno in parte perso il proprio senso complessivo proprio grazie a queste: la per più versi problematica riforma operata a partire dalla legge Delrio, n. 56 del 2014, attraverso lo “svuotamento” delle province, ha condotto ad un rafforzamento, sul versante delle funzioni amministrative, delle regioni, che pure in modo diverso hanno approfittato di questa “opportunità”.

Questo ha però portato con sé una (potenzialmente esiziale) perdita di prospettiva normativo-programmatoria da parte delle regioni: la c.d. “amministrativizzazione” dei maggiori enti territoriali, unita al rafforzamento del ruolo uniformante ed unitario dello Stato di cui si è detto e che ha trovato innumerevoli conferme nella legislazione e soprattutto nella giurisprudenza della Corte costituzionale, ci consegnano uno scenario nel quale la vitalità “politica” regionale, al di là di un certo protagonismo dei “governatori” sulla scena politica nazionale, è apparso negli anni recenti sempre minore. Una perdita di visione compensata da una crescita di peso istituzionale sul versante dell’amministrazione: l’evoluzione ci consegna regioni “pesanti”, sempre più pensate come enti ed “hub” di tipo gestionale, a partire dalla sanità.

Di fronte a questo destino di “province più grandi” alcune regioni hanno manifestato un sussulto di orgoglio ed una ritrovata energia, o più semplicemente fame di ulteriori funzioni, che le ha spinto in qualche modo a volersi “distinguere” dal resto del sistema regionale. Alzando lo sguardo anche verso la condizione di dorata specialità delle tradizionali regioni a statuto speciale. Proprio il ricorso a soluzioni di differenziazione non

solo particolarmente ampia, ma omogenea (si può dire, paradossalmente, “uniforme”), ha d'altra parte mostrato bene la torsione impressa al meccanismo del regionalismo differenziato, e quindi avvalorato a maggior ragione la sua censura da parte della Corte costituzionale.

Non è questa la sede per soffermarci sui numerosi problemi che sarebbero derivati dal completamento del percorso attuativo, specie per la tenuta dell'impianto unitario e solidaristico della Repubblica. Né per discutere sui nodi irrisolti che lo slancio riformatore tendeva a sottovalutare, a partire da quello relativo alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle diverse materie e con riferimento alle diverse funzioni. Interessante può essere però leggere nel tentativo, ora naufragato, le tracce di una certa idea di “regione”, che non pare uscire smentita dalla sentenza della Corte costituzionale e sembra attraversare con una certa continuità i passaggi pure tra loro contraddittori che hanno caratterizzato lo scorcio più recente del regionalismo italiano.

Si poteva ben cogliere, nella legislazione di attuazione del 116, una costante “confusione” tra competenze legislative e competenze amministrative. Per quanto la Costituzione posizionasse espressamente l'art. 116, c. 3, nel quadro della differenziazione normativa, ad intendere la possibilità di ampliamento dell'assetto di competenze legislative regionali previsto dall'art. 117, proprio l'idea di “differenziazione” giustificava spazi interpretativi attenti ad integrare nel “pacchetto” delle ulteriori forme di autonomia anche funzioni amministrative. In uno scenario che si immaginava di parallelismo (tale che la funzione legislativa avrebbe portato con sé anche competenze amministrative); già il processo attuativo aveva mostrato però una dinamica di tipo diverso, nella quale il contenuto della competenza legislativa “piena” attribuita alle regioni emergeva anzitutto dal destino delle funzioni amministrative e dei relativi apparati (o quantomeno delle corrispondenti risorse) individuati come oggetto di trasferimento.

In un percorso, dunque, di potenziamento regionale inteso spesso come ulteriore percorso di amministrativizzazione ed “appesantimento”.

Se il consenso e la legittimazione passano, per tutti i livelli istituzionali, sempre più dal rapporto con gli interessi frutto dell'esercizio di funzioni amministrative, le regioni hanno bisogno (e richiedono) funzioni amministrative più centrali e strategiche. Questa dinamica non esce sconfessata

dalla sentenza della Corte. In effetti, il disegno complessivo entro cui si inserisce l'azione delle regioni, esce piuttosto confermato, anche se non rafforzato, dalla sentenza n. 192, sembra ribadire la prospettiva di amministrativizzazione delle regioni, alla ricerca di un ruolo che non pare poter (e voler) essere quello di attori di differenziazione normativa e protagonisti di forti caratterizzazioni in termini politici su base territoriali.

5. La sussidiarietà da principio autonomistico a paradigma centralistico

In un bel libro di qualche anno addietro, Daniele Donati ci ha parlato del "paradigma sussidiario", ad intendere lì la portata e le implicazioni del principio di sussidiarietà nella sua declinazione "orizzontale". Di paradigma sussidiario può forse nuovamente parlarsi, alla luce della sentenza n. 192, ma in una diversa prospettiva e da una differente angolazione: in un discorso, calato sul rapporto tra gli enti costitutivi della Repubblica, che segue anzitutto le coordinate della sussidiarietà c.d. "verticale", di cui alla prima parte dell'art. 118 della Costituzione. Ma lo fa ora in modi, e con una direzione, che non sembra pienamente coerente con il disegno definito dalla riforma del 2001. La Corte, coronando qui una giurisprudenza tanto corposa quanto ricca e creativa, sembra voler muoversi con una rinnovata libertà nella trama costituzionale, ricavandone una lettura tanto ampia quanto flessibile e, in ultima istanza, *bonne a tout faire*, della sussidiarietà (ancorché da considerare *ex parte populi*).

Nella sentenza si coglie bene la maturazione, e trasfigurazione, di un principio di sussidiarietà che, abbandonati i più chiari legami con il principio di prossimità, emerge nella forma della adeguatezza intesa come, al contempo, "l'efficacia e l'efficienza nell'allocatione delle funzioni e delle relative risorse, l'equità che la loro distribuzione deve assicurare e la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio della funzione".

A colpire non è tanto l'estensione della nozione, e forse neppure la sua flessibilità specie allorché la Corte coglie la sussidiarietà in un *continuum* che, avendo evidentemente a baricentro lo Stato, si modula nella direzione degli enti territoriali (dove però, a tenore del 118, è invece meccanismo ascendente a partire da un principio di generale competenza locale, e quindi da un favor per la prossimità) come nella direzione

dell'Unione europea. Piuttosto, è evidente (ma non per questo del tutto convincente) la scelta della Corte di disancorare pienamente, seguendo un percorso avviato a partire dalla sentenza 303 del 2003, il principio di sussidiarietà come criterio di allocazione di funzioni, dall'art. 118 (e quindi dalle funzioni amministrative e semmai per tramite di queste alle funzioni legislative), consentendogli di muoversi senza esitazioni tra riparto di funzioni legislative e/o amministrative. In una confusione tra funzioni amministrative (di cui all'art. 118) e materie (o meglio, come chiarisce la Corte, funzioni anch'esse, indifferentemente e spesso contemporaneamente legislative ed amministrative) (di cui all'art. 117), che lascia spaesati ma riporta la chiave complessiva del disegno alla responsabilità del Parlamento (nel momento, peraltro, della sua più evidente subalterità al Governo) ed in ultima istanza alla stessa Corte costituzionale. In uno scenario nel quale la sussidiarietà emerge con crescente chiarezza come risorsa del mai perduto "interesse nazionale".

Il discorso merita sicuramente di essere meglio articolato, ma non può tacersi del fatto che il combinarsi della flessibilità del principio, della sua pervasività, del suo muoversi indifferentemente e spesso contemporaneamente sul piano legislativo ed amministrativo, della sua sensibilità alle "crisi", in ultima istanza del suo operare *di default* a vantaggio del centro (come è dimostrato esemplarmente dal pt. 4.2.1 del *considerato in diritto*, dove le ragioni del centro sono tante e tali che viene da chiedersi se vi sia ancora spazio per una sussidiarietà che si moduli non marginalmente a livello locale), finiscono in ultima istanza per produrre un effetto di ulteriore riscrittura in senso centralistico del sistema definito dalla riforma del Titolo V.

Where Italian regionalism is going. Considerations on differentiation, administrativeisation, subsidiarity

Enrico Carloni

Abstract: Lo scritto riflette, sinteticamente, su una serie di nodi problematici che segnano l'attuale stagione del regionalismo italiano, alla luce dell'effetto e del contenuto della sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale relativa al c.d. "regionalismo differenziato". Le questioni principali che vengono poste a tema attengono alla crisi del modello

formalmente definito dal Titolo V della Costituzione, alla progressiva riduzione e vitalità della differenziazione normativa, alla connessa tendenza alla amministrativizzazione delle regioni. In questo quadro, lo scritto riflette sulla lettura che la Corte propone del principio di sussidiarietà e sulle sue implicazioni.

Abstract: The paper briefly reflects on a series of problematic issues that mark the current season of Italian regionalism in light of the effect and content of Constitutional Court sentence no. 192 of 2024 on so-called “differentiated regionalism”. The main issues raised concern: the crisis of the model formally defined by Title V of the Constitution; the progressive reduction and vitality of regulatory differentiation; and the associated tendency towards the administrativeisation of the regions. Within this framework, the paper reflects on the Court’s interpretation of the principle of subsidiarity and its implications.

Parole chiave: Regionalismo; Differenziazione; Regionalismo differenziato; Sussidiarietà; Funzioni amministrative

Keywords: Regionalism; Differentiation; Differentiated regionalism; Subsidiarity; Administrative functions

Il ruolo del principio di sussidiarietà nella sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024

*Stefano Civitarese Matteucci**

Come è noto, la sentenza 192/1994 ha dichiarato l'incostituzionalità di buona parte delle norme (probabilmente le più significative) della cosiddetta legge Calderoli, n. 86 del 2024.

Conviene ricordare che alla fine di febbraio 2018, pochi giorni prima delle elezioni politiche del 4 marzo, il governo Gentiloni aveva concluso accordi preliminari con Lombardia e Veneto, amministrate dal centrodestra, ed Emilia-Romagna, amministrata dal centrosinistra, per concedere loro maggiore autonomia su parecchie materie. La richiesta di maggiore autonomia da parte di Lombardia e Veneto era stata supportata anche da due referendum consultivi, tenutisi a ottobre 2017, che erano stati sostenuti anche del Movimento 5 Stelle. L'allora capo del Movimento, Luigi Di Maio, aveva dichiarato trattarsi di un «un referendum semplicissimo, che dice: le risorse che incassiamo in Lombardia e in Veneto, e che dobbiamo mandare a Roma ma che poi le stesse dovranno tornare qui, ce le teniamo qui direttamente ed evitiamo le lungaggini burocratiche». Di conseguenza nel contratto di governo del primo governo Conte del maggio 2018 viene inserito un passaggio sul regionalismo differenziato: «l'impegno sarà quello di porre come questione prioritaria nell'agenda di governo l'attribuzione, per tutte le regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra governo e regioni attualmente aperte». Si fa già, dunque, riferimento, a tutte le regioni che lo richiedano, precisando che «il riconoscimento delle ulteriori competenze dovrà essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse. Alla maggiore autonomia dovrà infatti accompagnarsi una maggiore responsabilità sul territorio, in termini di equo soddisfacimento dei servizi a garanzia dei

* Professore ordinario a tempo pieno di diritto pubblico, Università di Chieti-Pescara.

propri cittadini e in termini di efficienza ed efficacia dell'azione svolta. Questo percorso di rinnovamento dell'assetto istituzionale dovrà dare sempre più forza al regionalismo applicando, regione per regione, la logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale, dando spazio alle energie positive e alle spinte propulsive espresse dalle collettività locali».

Il secondo governo Conte, questa volta con il centrosinistra, confermò sostanzialmente questa impostazione. Nel programma di governo si parla, genericamente, di “autonomia giusta e cooperativa” e di nuova autonomia rispettosa della solidarietà nazionale.

L'accettazione del Governo di discutere di intese, quelle promosse dalle tre suddette regioni, sostanzialmente prive di adeguata motivazione, derivava da un'interpretazione dell'art. 116.3 come norma autorizzatrice di scelte devolutive a prescindere da particolarità territoriali – che caratterizzavano, invece, nel testo originario dell'art. 116 della Costituzione le “vecchie” regioni a statuto speciale – configurandosi, come, si diceva in quel momento, *l'applicazione della sussidiarietà* per tutte le Regioni. La legge Calderoli è figlia di quell'impostazione, che, considerando l'art. 116.3 come clausola generale per trasferire più poteri e risorse a tutte le regioni, tenta di stabilire una cornice di condizioni per l'esercizio di questa autonomia fondate sulla necessità di rispettare i livelli essenziali dei diritti sociali e civili garantiti a livello nazionale.

La Corte costituzionale, a sua volta, nella sentenza 192 ha fatto del principio di sussidiarietà l'architave su cui poggiare l'interpretazione dell'autonomia differenziata, ma in una direzione e con esiti affatto diversi da quelli della narrazione che le forze politiche avevano avviato nel 2017. Secondo la Corte, infatti, gli artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, e 4 della legge n. 86 del 2024, distinguendo più volte «materie o ambiti di materie», alludono a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia. L'art. 116, terzo comma, Cost., richiede, invece, che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla *stregua del principio di sussidiarietà*. In generale l'art. 2, comma 1, primo periodo, della legge n. 86 del 2024, è dichiarato incostituzionale nella parte in

cui non prescrive che *l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà*.

Sulla base del principio di sussidiarietà, come detto, la Consulta costruisce l'intelaiatura dei rapporti tra i livelli di governo della Repubblica, in grado di garantire «il collegamento tra l'unità e indivisibilità della Repubblica, da una parte, e l'autonomia delle regioni accresciuta grazie alla differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., dall'altra». (§ 4.1. del Considerato in diritto).

Così declinato, il principio «esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. La preferenza va al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali, ma il principio può spingere anche verso il livello più alto di governo. Ai fini dell'attribuzione della funzione, contano le sue caratteristiche e il contesto in cui la stessa si svolge. [...] Poiché il principio di sussidiarietà opera attraverso un giudizio di adeguatezza, esso non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni e non può riguardare intere materie».

Inoltre, non potendo riferirsi a materie ma a funzioni, la ripartizione «non può essere ricondotta a una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche. Il principio di sussidiarietà richiede che la ripartizione delle funzioni, e quindi la differenziazione, non sia considerata *ex parte principis*, bensì *ex parte populi*».

In un panorama di reazioni in prevalenza positive all'impostazione della sentenza si segnala l'opinione critica di Cesare Pinelli (Pinelli 2024) secondo cui l'interpretazione della Consulta pecca di artificiosità. In particolare, non sarebbe giustificata la centralità conferita al principio di sussidiarietà (che in realtà, essendo piuttosto un meccanismo, richiede di essere sorretta da altri principi) nei confronti proprio del principio di differenziazione, questo alla base del terzo comma dell'art. 116 e non la sussidiarietà.

Nella chiave interpretativa della Corte costituzionale la sussidiarietà si collega alla valutazione dell'adeguatezza dell'attribuzione della funzione a un determinato livello territoriale di governo, a sua volta fondata

su tre criteri: l'efficacia e l'efficienza nell'allocazione delle funzioni e delle relative risorse, l'equità che la loro distribuzione deve assicurare e la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio della funzione. Tali criteri sono desunti da varie disposizioni costituzionali.

In particolare, il criterio di efficacia ed efficienza nell'allocazione delle funzioni trova fondamento nel buon andamento della pubblica amministrazione. Il criterio di equità è ricavato da una pluralità di parametri, incluso quello dei livelli essenziali delle prestazioni. Il principio di responsabilità costituisce un fattore di educazione all'autogoverno democratico nell'avvicinare alla popolazione interessata il livello di governo, mentre, per altro verso, esso impedisce di trasferire compiti pubblici a livelli più "a valle" tutte le volte che lo sconsigli la stretta interdipendenza tra le funzioni coinvolte.

Questi criteri sono, dunque, da impiegare per far funzionare "l'ascensore" della sussidiarietà, ma soprattutto essi consentono alle regioni di chiedere una deroga all'«assetto ritenuto in via generale ottimale dalla Costituzione nella ripartizione delle funzioni, sia legislative che amministrative, tra Stato, regioni ed enti locali». L'art. 116.3 sarebbe, in tal guisa, un'espressione della flessibilità insita nel principio di sussidiarietà.

Trattandosi di una deroga all'ordinaria ripartizione delle funzioni, «essa va giustificata e motivata con preciso 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. L'iniziativa della regione e l'intesa previste dalla suddetta disposizione costituzionale devono, pertanto, essere precedute da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico».

In questo passaggio, cruciale nella sentenza, mi pare si sveli un nodo di fondo, derivante probabilmente da una non felice scrittura delle disposizioni costituzionali in esame. Cosa significa, in particolare, "deroga all'ordinaria ripartizione delle funzioni"? Sembra, in effetti, che l'ordinario riparto delle funzioni – in base all'art. 118 – sia proprio quello che si basa sul meccanismo ora, con maggiore dovizia di particolari, delineato

dalla Corte. In altre parole, le funzioni (amministrative) sono allocate tra i livelli di governo secondo valutazioni legislative (degli organi titolari di potere legislativo) in base alla dinamica (o dialettica) sussidiarietà-adequatezza. Per inciso, tra questi due criteri proprio la differenziazione ha fatto più fatica a trovare uno spazio autonomo, finendo per essere succedanea all'uno o all'altro. Per rintracciare forme di differenziazione ci si deve riferire essenzialmente agli obblighi in capo ai piccoli comuni (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) di associarsi per esercitare compiti e funzioni attribuiti in via generale a tutti i comuni italiani, grandi e piccoli. In effetti, più che di differenziazione si tratta di un'omogeneizzazione del modo di operare dei "comuni polvere". Per il resto, non avendo le regioni poteri su funzioni fondamentali e organi di governo dei comuni, i livelli di governo sono composti da enti "tutti uguali". Come è stato ricordato (Bin, 2017), i tentativi di riforma all'insegna della differenziazione, sin dall'Ottocento, hanno cozzato con un'obiezione giuridica, di cui si fece interprete il Consiglio di Stato nel 1852, figlia a sua volta di un pregiudizio nei confronti dell'autonomia, cioè che «la legge deve essere eguale per tutti: i Comuni, o grandi o piccoli, devono avere gli stessi diritti» (Petracchi, 1962).

Tornando alla questione dell'ordinaria ripartizione delle funzioni (in linea di principio flessibile in base all'art. 118), ciò cui si può derogare sono, allora, le competenze legislative, fissate, invece, in modo rigido nella Costituzione. Non sembra, quindi casuale, che l'art. 116.3 si riferisca a titoli di competenza legislativa. Tutto sommato, che le regioni avessero pensato di ottenere materie non era poi così sorprendente. Se ci si riferisce a funzioni (da ricavare all'interno delle materie), tanto la differenziazione (tra tutti i livelli di governo) quanto il giudizio di adeguatezza sono contemplati nell'art. 118. Che secondo la legge Calderoli la partita riguardasse le materie e quindi la legislazione è confermato dalla disposizione (rimasta in piedi) secondo cui «le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

Quello che risulta innovativo nell'argomento della Corte costituzionale è una sorta di generalizzazione (però in favore delle regioni e non dello Stato) dell'attribuzione della funzione legislativa (in deroga) a partire da funzioni e compiti amministrativi, secondo lo schema della "chiamata in sussidiarietà" (sentenza n. 303 del 2003). Questa, però, veniva fondata allora, non sulla sussidiarietà, ma sul principio di legalità e circondata da limiti di ordine procedurale.

In sostanza, si prospetta, in base al nuovo quadro delineato dalla Corte attorno al principio di sussidiarietà, una sorta di ritaglio all'interno di materie la cui competenza legislativa spetta già alle regioni – a eccezione dei principi fondamentali – cui si aggiungono le tre materie di legislazione esclusiva dello Stato. Per tal via, le intese avrebbero a oggetto brani di competenza legislativa "in deroga", in quanto connessi all'esercizio di compiti amministrativi, secondo appunto l'inversione tra legislazione e amministrazione caratterizzante la sentenza 303.

Si tratta di un meccanismo concettualmente assai complicato, tanto che riesce, persino, difficile da immaginare a regime. In una certa materia (mettiamo "tutela e sicurezza del lavoro") dovrebbero, per esempio, coesistere principi fondamentali statali per le funzioni non trasferite, principi fondamentali regionali e relativa disciplina per le funzioni trasferite alle regioni differenziate, e poi tutte le discipline regionali (delle regioni differenziate e non differenziate) conformi ai principi fondamentali nazionali. Ci si può domandare se la rilettura della Corte costituzionale consenta realisticamente margini di applicazione dell'art. 116.3 Cost. Oltre alla complessità di questo meccanismo quanto all'esito, occorre ricordare l'elemento sostanziale a cui la Consulta vincola la deroga all'ordinaria ripartizione delle funzioni. Si tratta di quella istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico, per dimostrare che certi compiti è bene siano assegnati a una regione e possibilmente soltanto a quella. Evidentemente qui, a differenza dell'impostazione della legge Calderoli, non si tratta soltanto di assicurare ("in negativo") che dal trasferimento di "materie o ambiti di materie" non derivi un vulnus per i diritti delle persone ovunque esse vivano. Prova questa comunque difficile da rendere, perché, evidentemente, anche ove fossero fissati i LEP, con i relativi costi-standard, la loro effettiva soddisfazione sarebbe valutabile solo *ex*

post. Si tratta, invece, di dimostrare in positivo (non necessariamente in connessione con i LEP) che certe funzioni e compiti siano da assegnare a questa o a quella regione sulla base di ragioni specifiche e obiettive. Con un parametro così rigoroso la Corte disporrebbe di uno strumento potente per sindacare eventuali intese che giungessero, nonostante tutto, in porto, salvo che non volesse poi accontentarsi di un controllo, per così dire, esterno o debole sulle motivazioni alla base della differenziazione. Vi sono, peraltro, molte rilevanti materie, per cui la Corte anticipa, per così dire, una sorta di presunzione *juris et de iure* di non trasferibilità. Nel paragrafo 4.4, infatti, la Corte costituzionale osserva che, per motivi di ordine sia giuridico sia tecnico-economico, il trasferimento di certe funzioni sarebbe difficilmente giustificabile alla luce del principio di sussidiarietà. Pur se menzionate dall'art. 116.3, in tali materie risiedono «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». Tra queste la Corte include “commercio con l'estero”, “tutela dell'ambiente”, “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, “porti e aeroporti civili”, “grandi reti di trasporto e navigazione”, “professioni”, “ordinamento della comunicazione”, “norme generali sull'istruzione”. L'impressione è che il modello di regionalismo differenziato (o asimmetrico) che ha preso le mosse dalle bozze di intesa avviate dalle “regioni pilota” nel 2018 sia giunto al capolinea. Il che non vuol dire che la questione dell'autonomia, che si per sé implica differenziazione (Gardini, 2024; Rivosecchi, 2024), non sia rilevante. Occorrerebbe, però, un progetto politico complessivo che muovesse non da fughe in avanti delle “regioni ricche” e rincorse di quelle meno fortunate, ma da un'idea di autonomia per progetti e obiettivi, in grado di attraversare tutti i livelli di governo e relative comunità, che al momento non si intravede all'orizzonte (Bin, 2017).

Riferimenti bibliografici

- BIN R. (2017), *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in Forum di quadri costituzionali, <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2019/02/bin-autonomia-diff.pdf>
- GARDINI G. (2024), Il puzzle delle autonomie, in *Istituzioni del Federalismo*, p. 248.

PETRACCHI A. (1962), *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, II, Venezia, p. 173.

PINELLI C. (2024), *Perché la disciplina dell'autonomia differenziata non va intesa come "una monade isolata"* (Osservazione a Corte cost. n. 192 del 2024), in *Diario di diritto pubblico* (<https://www.diariodidirittopubblico.it/perche-la-disciplina-dellautonomia-differenziata-non-va-intesa-come-una-monade-isolata-osservazione-a-corte-cost-n-192-del-2024/>)

RIVOSECCHI G. (2024), *L'art. 119 cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio*, in *Istituzioni del Federalismo*, p. 255.

The role of the subsidiarity principle in the Italian Constitutional Court ruling No 192/2024

Stefano Civitarese Matteucci

Abstract: L'articolo commenta l'uso del principio di sussidiarietà da parte della Corte costituzionale italiana nella decisione n. 192/2024. Il succo dell'argomentazione è che, ponendo la sussidiarietà riferita a singole funzioni al centro dell'interpretazione di tutte le disposizioni costituzionali relative alla distribuzione dei poteri legislativi e amministrativi tra i livelli di governo, la Corte lascia poco spazio alle Regioni per domandare maggiore autonomia legislativa e di spesa.

Abstract: The article comments on the Italian Constitutional Court's use of the subsidiarity principle in the decision No. 192/2024. The gist of the argument is that by putting subsidiarity referred to specific actions at the core of the interpretation of all the constitutional provisions dealing with the distribution of legislative and administrative powers between levels of government, the Court leaves little room for the Regions to ask for more lawmaking and spending autonomy.

Parole-chiave: autonomia regionale differenziata, sussidiarietà, funzioni amministrative e legislative.

Keywords: Differentiated regional autonomy, subsidiarity, administrative and legislative competences.

Cronaca di una morte annunciata? Cosa rimane del regionalismo differenziato dopo la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale

*Tommaso F. Giupponi**

1. Una decisione complessa e che rilegge l'art. 116 Cost. nel segno della "sussidiarietà"

La sentenza in questione, come è stato evidenziato da tutti i primi commentatori, rappresenta senza dubbio una pietra miliare nella giurisprudenza costituzionale in materia regionale, e questo per diversi ordini di motivi.

Prima di tutto, perché si tratta di una sentenza "normativa" e di sistema, in cui il Giudice delle leggi ha ricostruito (e in parte ridisegnato) l'ordinamento regionale italiano e i suoi principi ispiratori, in grado di indirizzare ogni successiva discussione sul nostro sistema di autonomie territoriali. In secondo luogo, perché si tratta di decisione (molto ampia) che ben manifesta tutte le virtualità decisorie della Corte costituzionale, affiancando dispositivi di annullamento a interventi di tipo manipolativo (aggiuntivo e sostitutivo), fino ad una rilevantissima serie di rigetti interpretativi. Da ultimo, perché è intervenuta direttamente su un tema, quello del c.d. regionalismo differenziato previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost., che, da diversi anni, è al centro di accese polemiche politico-istituzionali, e ha vissuto diversi tentativi di attuazione.

Tuttavia, da più parti si era sottolineata fin da subito l'illegittimità costituzionale della l. n. 86 del 2024, sia sul piano più squisitamente procedurale (quali le procedure previste per la corretta attuazione delle previsioni costituzionali?), sia sul piano più propriamente sostanziale (che tipo di differenziazione emerge dalla disciplina legislativa in questione?). Le stesse modifiche intervenute nel corso della discussione parlamentare,

* Professore Ordinario di Diritto Costituzionale, Università di Bologna.

poi, avevano sottolineato tutta la difficoltà di individuare un punto di mediazione interno alle stesse forze di maggioranza, con esiti normativi in molti casi di dubbia razionalità (oltre che di sospetta illegittimità).

Dunque, le premesse per un giudizio di illegittimità costituzionale di alcune delle previsioni oggetto dei ricorsi regionali erano abbastanza solide; la sent. n. 192/2024, però, sembra essere andata ben oltre, offrendo una lettura del regionalismo italiano che appare a tratti problematica, e arrivando sostanzialmente a “svuotare” lo stesso art. 116, terzo comma, Cost., che rischia ora di essere collocato su un binario morto.

Il suo impianto fondante, a ben vedere, appare significativamente condizionato dalla particolare valorizzazione del principio di sussidiarietà e della tutela delle esigenze unitarie (dietro le quali sembra celarsi l'interesse nazionale, sulla scia di quanto a suo tempo già affermato dalla discussa sent. n. 303/2003).

Secondo la Corte, infatti, l'art. 116, terzo comma, Cost. “consente di superare l'uniformità nell'allocatione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano”, oltre il modello binario ordinarietà/specialità. Tuttavia, esso va letto nell'ambito della garanzia di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost., dal momento che l'accentuato pluralismo che caratterizza la nostra Costituzione “non porta alla evaporazione della nozione unitaria di popolo”, inteso come molteplicità di soggetti che convergono su un nucleo di valori condivisi che fondano una comunità politica con una sua identità collettiva, in cui rilevano la storia e l'appartenenza ad una comune civiltà, richiamate dal concetto stesso di Nazione (evocato dagli artt. 9, 67 e 98 Cost.).

Secondo la Corte, giustamente, la tutela delle esigenze unitarie spetta primariamente al Parlamento, in grado di ricomporre la complessità del citato pluralismo istituzionale e di farne un'adeguata sintesi. Tuttavia, giunta a questo punto, la Corte aggiunge alcune specificazioni relative alla nostra forma di governo la quale, funzionando “secondo la logica maggioritaria”, come “espressione dell'indirizzo politico della maggioranza e del Governo”, vede necessariamente nella sede parlamentare l'unica possibilità di un “confronto trasparente con le forze di opposizione” in grado di “alimentare il dibattito nella sfera pubblica”. [...] Questo, conclude la Corte, nella consapevolezza che il Parlamento deve, inoltre, tutelare

anche “le esigenze unitarie tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica maggioranza-opposizione”.

In questo passaggio, a dire il vero, sembra che la Corte affidi al Parlamento una duplice missione. *In primis*, alla luce del funzionamento del principio di maggioranza (più che “maggioritario”), la garanzia delle esigenze unitarie alla luce del circuito dell’indirizzo politico che lega espressione del voto popolare, maggioranza parlamentare e Governo della Repubblica. In questo senso, tuttavia, appare evidente come tale “interpretazione” delle esigenze unitarie risenta inevitabilmente del mutamento dell’indirizzo politico di governo, dovuto all’alternanza di differenti maggioranze parlamentari. Secondariamente, però, la Corte evidenzia la necessità che il Parlamento sia in grado di esprimere con continuità la propria visione anche in relazione a non ben definite “esigenze unitarie tendenzialmente stabili” (che rappresenterebbero, quindi, una sorta di nucleo duro all’interno delle già citate esigenze unitarie, in grado di superare i condizionamenti legati al mutamento dell’indirizzo politico di maggioranza, forse collegate a quello che una volta veniva evidenziato come indirizzo politico-costituzionale). Una tale ricostruzione, tuttavia, desta più di una perplessità, soprattutto in assenza di un sistema bicamerale in grado di rappresentare con continuità gli interessi delle autonomie territoriali al centro, e dove entrambe le Camere sono (e inevitabilmente saranno) sempre espressione del solo indirizzo politico di maggioranza.

2. Le materie potenzialmente trasferibili, tra esigenze unitarie e vincoli europei

Sulla base di queste premesse, nella sua (ri)lettura dell’art. 116, comma terzo, Cost., la Corte sembra operarne una significativa “riduzione”, in quanto espressione di un regionalismo che non può essere esclusivamente competitivo (pene il rischio di “disgregazione dell’unità nazionale”), ma deve necessariamente svilupparsi (anche nel processo di attuazione della differenziazione) secondo gli schemi del regionalismo cooperativo. Questo appare evidente con particolare riferimento all’ampiezza costituzionalmente possibile della differenziazione, e cioè dal numero di materie potenzialmente delegabili alle Regioni ordinarie, rilette alla luce del principio di sussidiarietà verticale, *ex art.* 118, comma 1, Cost. Punto di partenza del ragionamento della Corte è, in particolare, una dei meccani-

smi di funzionamento del principio di sussidiarietà, e cioè l'adeguatezza. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, la sussidiarietà esclude "un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato" (in relazione non solo alla specifica funzione, ma anche al contesto in cui avviene la scelta allocativa). Dunque, in base a tali premesse, la devoluzione di cui all'art. 116, comma terzo, Cost. "non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni, e non può riguardare intere materie".

Secondo la Corte, anche alla luce di quanto stabilito fin dalla già citata sent. n. 303/2003, tale devoluzione può riguardare non solo funzioni amministrative, ma anche funzioni legislative, dal momento che il principio di sussidiarietà, formalmente riguardante il riparto delle sole funzioni amministrative, è stato dalla Corte "esteso" in qualche modo anche al riparto delle funzioni legislative attraverso la c.d. chiamata in sussidiarietà, a tutela di esigenze unitarie. E qui sembra palesarsi il rischio di un cortocircuito ulteriore: come può essere premessa coerente con le stesse finalità sottese alla disposizione costituzionale in commento, relative alla garanzia di forme più ampie di autonomia regionale, un meccanismo, come quello della "chiamato in sussidiarietà", immaginato a suo tempo per riportare al centro materie di competenza regionale al fine di tutelare esigenze unitarie? L'eccezione del 2003, incardinata nell'art. 118 Cost., sembra ora divenire la premessa per il funzionamento a regime del diverso meccanismo di devoluzione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. Se, però, questo è il ragionamento della Corte, in cosa si differenzerebbe il meccanismo dell'art. 118 Cost., corretto dalla citata giurisprudenza, dalla devoluzione di cui all'art. 116 Cost.? E in che modo evitare che singole materie possano, eventualmente, essere devolute anche per intero, attraverso un "adeguato" frazionamento delle singole funzioni che le compongono?

La lettura sistematica proposta dalla Corte, in ogni caso, sembra riscrivere lo stesso dato testuale, giungendo ad imporre un'articolata istruttoria procedimentale di cui non c'è alcuna traccia, anche alla luce dell'inevitabile discrezionalità politica relativa alla scelta dell'avvio della procedura e all'eventuale stipulazione dell'intesa. Come noto, infatti, il Giudice delle leggi (con accenni paternalistici) arriva ad imporre uno specifico modulo procedimentale, ispirato ai criteri di efficacia, efficienza, equità territoriale

e responsabilità: “l’iniziativa della Regione e l’intesa previste [...] devono [...] essere precedute da un’istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico”.

Esito di tale ragionamento è la sostanziale impossibilità, contrariamente a quanto espressamente previsto dall’art. 116, terzo comma, Cost., di devolvere funzioni relative a materie caratterizzate da esigenze unitarie particolarmente evidenti, anche alla luce di vincoli provenienti dall’ordinamento dell’Unione Europea (con particolare riferimento, tra l’altro, alla tutela della concorrenza). Ci sono materie, insomma, per cui sembra che l’istruttoria, con esito negativo, sia già stata svolta dalla Corte costituzionale stessa, anche se in modo sostanzialmente apodittico e non particolarmente motivato, dal momento che ci si limita a specificare che in questi casi “l’onere di giustificare la devoluzione [...] divent[erebbe] particolarmente gravoso e complesso” per i protagonisti dell’intesa.

Tali conclusioni, in modo diverso e con differenti gradi di limitazione, vengono evocate in relazione al commercio con l’estero, alla tutela dell’ambiente, alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, ai porti e agli aeroporti civili, alle grandi reti di trasporto e di navigazione, alle professioni, all’ordinamento della comunicazione, alle norme generali sull’istruzione.

In tutti questi casi, però, la Corte sembra operare una piena sovrapposizione tra i vincoli europei e la tutela di esigenze unitarie, come se, sempre ed automaticamente, all’affacciarsi di una limitazione derivante da regolamentazione UE derivasse automaticamente, sul piano interno, l’esigenza di soddisfare esigenze unitarie. Certo, è senz’altro vero che solamente lo Stato è responsabile verso l’Unione Europea del mancato rispetto o della violazione della normativa europea da parte delle Regioni; e non a caso, uno dei motivi che giustifica l’esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo, *ex art. 120*, secondo comma, Cost. è il “mancato rispetto [...] della normativa comunitaria”. Tuttavia, come ribadito anche dall’art. 117, primo comma, Cost., il rispetto del diritto UE è un vincolo che vale tanto per la legge statale quanto per quella regionale, motivo per cui non appare automatico che la presenza di vincoli sovranazionali impedisca la devoluzione di funzioni nell’ambito di materie espressamente previste dall’art. 116, terzo comma, Cost.

Quanto alle materie, infine, è formalmente salvata (ma di fatto svuotata) la distinzione tra materie LEP e no-LEP, che rappresentava una delle scelte fondamentali della l. n. 86 del 2024, ed era stata alla base anche del lavoro istruttorio svolto dall'apposito Comitato per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri nel marzo del 2023, e che ha presentato il suo rapporto finale nel gennaio del 2024. La legge in questione, infatti, subordinava espressamente la possibilità di devoluzione di funzioni nell'ambito di materie LEP alla previa individuazione, da parte dello Stato, dei relativi livelli essenziali. Prima di tutto, condivisibilmente, la Corte afferma con chiarezza la natura dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (*ex art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.*), da intendersi non come livelli minimi di tutela (in relazione al nucleo essenziale incompressibile di ciascun diritto fondamentale), ma come *standard* uniformi di tutela, da garantire su tutto il territorio nazionale, a garanzia del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.).

Secondo la Corte, tra l'altro, questo sarebbe confermato anche dalla previsione, nell'ambito del già citato art. 120, secondo comma, Cost., di una specifica ipotesi di potere sostitutivo statale nei confronti delle Regioni "quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". Dunque, in sintesi, per il Giudice delle leggi "il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito [...] a prescindere da considerazioni di carattere finanziario"; mentre i LEP "sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili e raccolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione", la cui determinazione, in ogni caso, impone l'obbligo da parte dello Stato "di garantirne il finanziamento".

Ebbene, a prescindere dalla suddivisione legislativa indicata, "nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come no-LEP, i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"; se, invece, si volesse trasferire una funzione rientrante in una materia no-LEP, ma incidente su un diritto civile o sociale, "occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard)".

3. Gli strumenti normativi possibili: individuazione dei LEP, intesa e autonomia parlamentare

Sul piano delle fonti del diritto, invece, la decisione appare a tratti più convincente, a partire dalla stessa possibilità di approvazione di una legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Secondo la Corte, infatti, la circostanza che “una norma costituzionale non rinvii ad una legge non impedisce al legislatore di dettare norme attuative, naturalmente nel rispetto dei limiti costituzionali di competenza, posti a tutela sia dell'autonomia regionale sia dell'autonomia delle singole Camere”. Si deve trattare, in ogni caso, di norme di natura sostanzialmente procedurale, volte a “guidare gli organi competenti a svolgere il negoziato” e a garantirne “un più ordinato e coordinato processo di attuazione”.

Quanto alla delega legislativa prevista al fine della determinazione dei LEP, tuttavia, la Corte ne ravvisa la (macroscopica) illegittimità, in quanto delega sostanzialmente “in bianco”, in assenza di puntuali principi e criteri direttivi e, dunque, in violazione diretta dell'art. 76 Cost. A nulla vale il richiamo, da parte dell'art. 3 della l. n. 86 del 2024, delle disposizioni contenute nella legge di bilancio per il 2023, la quali (tra l'altro) prevedevano un procedimento di individuazione dei LEP del tutto differente, attraverso l'adozione di specifici d.p.c.m. Secondo la Corte, in ogni caso, l'illegittimità della scelta legislativa deriva anche “dalla pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi – *per relationem* - con riferimento a numerose e variegata materie”. Infatti, “poiché ogni materia ha le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti, una determinazione plurisettoriale [...] che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta inevitabilmente destinata alla genericità” (sul punto, vedi ora l'informativa sulla bozza di d.d.l. delega svolta dal Ministro Calderoli al Consiglio dei ministri del 13 marzo 2025).

Altrettanto netta appare la dichiarazione di illegittimità costituzionale della possibilità di aggiornare/modificare i LEP con d.p.c.m., alla luce del sostanziale stravolgimento della gerarchia delle fonti. Tale meccanismo, secondo la Corte, “risulta intrinsecamente contraddittorio e dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti”, dal momento che prevede la modifica di un atto legislativo futuro ad opera di un atto sostanzial-

mente regolamentare, disponendo della forza dei futuri decreti legislativi di individuazione dei LEP, ancora non esistenti. Secondo il Giudice delle leggi, tale previsione individuerebbe il d.p.c.m. come una fonte sostanzialmente primaria, abilitata a modificare i futuri decreti legislativi per forza propria; tuttavia, “una fonte primaria non può creare una fonte con sé concorrenziale”, di fatto “duplicando” illegittimamente la delega legislativa già prevista. Sul punto, al di là dei concreti meccanismi oggetto del giudizio della Corte, va comunque segnalato che le materie di cui all’art. 117 Cost., comprese quelle di competenza esclusiva dello Stato, non individuano altrettante ipotesi automatiche di riserva di legge assoluta, ben potendo quindi immaginarsi, a seconda dei casi, una puntualizzazione tecnico/attuativa (o in parte anche integrativa) da parte della fonte secondaria.

Maggiormente complessa appare, invece, la conclusione della Corte circa la possibilità di modificazione del d.d.l. di recepimento dell’intesa da parte delle Camere, in occasione della discussione e approvazione del medesimo da parte del Parlamento (*ex art. 116, terzo comma, Cost.*). Non a caso, qui la prosa della Corte si fa più problematica, evocando la *ratio* stessa della disposizione costituzionale nella sua attuazione legislativa (art. 2, ottavo comma, della l. n. 86 del 2024), oltre che la disciplina del conseguente finanziamento delle funzioni trasferite, che tocca il cuore delle tradizionali competenze parlamentari.

Pur in presenza di un dato letterale definito non univoco, e in assenza di ogni specifica puntualizzazione da parte dei Regolamenti parlamentari, la risposta della Corte è netta, dal momento che “la legge di differenziazione è abilitata 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. Inoltre, la stessa legge è deputata a disciplinare il finanziamento delle funzioni trasferite, incidendo sul cuore delle competenze parlamentari, cioè sulla gestione delle risorse pubbliche”. D’altronde, “l’interpretazione alternativa [...] svuoterebbe il ruolo delle Camere, irrigidendo eccessivamente il procedimento di differenziazione, il quale “potrebbe chiudersi solo con l’approvazione o la bocciatura dell’intesa”.

Tuttavia, tale conclusione non appare del tutto convincente, soprattutto alla luce di quanto previsto dalle altre disposizioni costituzionali che

prevedono (o prevedevano) procedure legislative atipiche e a volte sostanzialmente “concordate”, pur se in via di prassi (vedi il vecchio art. 123 Cost., in relazione ai vecchi Statuti regionali, ma anche l’attuale art. 8 Cost.). In ogni caso, è la stessa Corte a ricondurre il suo ragionamento al punto di partenza, laddove specifica che “naturalmente, essendo la legge di differenziazione caratterizzata da una condizionalità derivante dall’intesa, 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”. Dunque, almeno apparentemente, forse un falso problema, dal momento che apportare modifiche all’intesa raggiunta non è che un altro modo di respingere l’intesa stessa, che quindi mai potrà essere sconfessata in via definitiva dal Parlamento.

Del tutto condivisibile, invece, appare la conclusione circa l’inapplicabilità dell’art. 116, terzo comma, Cost. alle Regioni ad autonomia speciale, non solo per evidenti motivi di ordine testuale, ma anche per la stessa “posizione” costituzionale delle Regioni speciali. Secondo la Corte, infatti, la disposizione costituzionale “è chiara nel riferirsi alle sole Regioni ordinarie”, ma la questione centrale è il riferimento alla clausola di maggior favore di cui all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001). Tuttavia, secondo la Corte, “sussistono ragioni di ordine logico-sistematico che conducono ad escludere” che la norma costituzionale in questione possa applicarsi anche alla Regioni speciali. Infatti, “la procedura di specializzazione e di rafforzamento dell’autonomia di cui all’art. 116, terzo comma, Cost. non può essere considerata un caso di maggior autonomia ai sensi dell’art. 10” citato. Le forme di autonomia più ampie di cui alla clausola di maggior favore, infatti, sono esclusivamente “quelle attribuite direttamente dalla riforma del Titolo V alla generalità delle Regioni ordinarie”. Ciò, in ogni caso, vale anche a salvaguardare la forza normativa degli Statuti speciali, e del relativo procedimento di revisione, che risulterebbero sostanzialmente svuotati se ad essi si potesse affiancare la procedura di cui all’art. 116, terzo comma, Cost.; “nel contesto delle Regioni speciali, l’ulteriore specializzazione e il rafforzamento dell’autonomia devono essere scorrere sui binari della revisione statutaria e, entro certi limiti, delle norme di attuazione degli Statuti speciali”.

4. *In conclusione*

Dunque, una decisione che sembra essere incentrata più sul principale parametro costituzionale evocato dai ricorsi regionali, piuttosto che sull'articolato oggetto degli stessi, offrendo un'interpretazione riduttiva e fortemente correttiva dello stesso art. 116, terzo comma, Cost. Quanto alla l. n. 86 del 2024, formalmente in vigore, essa risulta però amputata di gran parte delle sue scelte normative più qualificanti, ponendo di fatto il percorso di attuazione dell'autonomia differenziata su un binario morto (almeno al momento).

Il cerchio "giurisprudenziale" sembra chiudersi, trasformando la morte annunciata in una sorta di delitto (o suicidio) perfetto, con la successiva sent. n. 10 del 2025, che ha dichiarato inammissibile il quesito referendario proposto sull'intera l. n. 86 del 2024 (non senza una qualche velata polemica con l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione). Nel dichiarare il quesito inammissibile per "oscurità sopravvenuta", la Corte conferma il suo atteggiamento sostanzialmente paternalistico, arrivando alle citate conclusioni quasi esclusivamente alla luce della sua precedente decisione "demolitoria", che viene significativamente riassunta, quanto agli effetti, per punti: a) trasversale ridimensionamento dell'oggetto di qualsiasi possibile trasferimento (solo specifiche funzioni e non già materie); b) paralisi – fino ad un futuro intervento del legislatore – dell'individuazione dei LEP; c) conseguente impossibilità di trasferire specifiche funzioni relative a "materie LEP", nonché – per la stessa ragione – relative a materie "no-LEP", là dove esse incidono su diritti civili e sociali; d) individuazione di un catalogo di materie nelle quali il trasferimento di funzioni è difficile da giustificare, tra cui due materie "no-LEP" (commercio con l'estero e professioni).

Insomma, secondo l'interpretazione autentica data dalla stessa Corte, "la sentenza n. 192 del 2024 ha eliminato gran parte del disposto normativo di cui alla l. n. 86 del 2024, incisa nella sua architettura essenziale, lasciando in vita un contenuto minimo". Tale contenuto, tuttavia, è di difficile individuazione, dal momento che "quel che resta della legge dopo questa pronuncia [...] è obiettivamente oscuro", circostanza che si riflette sulla comprensibilità del quesito referendario da parte degli elettori.

Ridotta la legge a poco più di un simulacro, vi sarebbe quindi il rischio che il quesito referendario "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”, con una “radicale polarizzazione identitaria sull’autonomia differenziata come tale, e in definitiva sull’art. 116, terzo comma, Cost., che non può essere oggetto di *referendum* abrogativo, ma solo di revisione costituzionale”. Dunque, di fronte a tali premesse, il percorso di attuazione del regionalismo differenziato e la sua concreta agibilità politica risultano fortemente ipotecati e dal futuro quanto mai incerto.

Chronicle of a death foretold? What remains of differentiated regionalism after Constitutional Court ruling no. 192/2024

Tommaso F. Giupponi

Abstract: Il contributo analizza le principali questioni sollevate dalla sent. n. 192 del 2024, che ha dichiarato parzialmente illegittima la l. n. 86 del 2024 di attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., ripercorrendone criticamente le argomentazioni e interrogandosi sul futuro del regionalismo differenziato italiano.

Abstract: The contribution analyzes the principal issues raised by Sentence No. 192 of 2024, which declared partially illegitimate Law No. 86 of 2024 implementing Article 116, third paragraph, of the Constitution, critically reviewing its arguments and questioning the future of Italian differentiated regionalism

Parole chiave: Costituzione, Regionalismo Differenziato, Sussidiarietà, Lep, Corte Costituzionale

Keywords: Constitution, Differentiated Regionalism, Subsidiarity, Lep, Constitutional Court

Lo Stato (regionale) come integrazione. Asimmetrie e contrappesi*

*Elena D'Orlando***

1. *Il regionalismo come processo dinamico e cooperativo*

Nella sentenza n. 192/2024¹ la Corte costituzionale, dopo aver ristrutturato e articolato le questioni di legittimità sottoposte dalle Regioni ricorrenti, coglie l'occasione per elaborare, all'inizio del "Considerato in diritto", un'ampia premessa "di indirizzo" avente a oggetto l'interpretazione dell'art. 116, c. 3 Cost.

Trattasi di un'operazione che presenta una poliedrica utilità. La più immediata è quella relativa alla stesura della decisione, nell'ambito della quale tale premessa costituisce il quadro generale di riferimento nel quale sussumere poi, in sede di scrutinio, le diverse disposizioni impugnate e inferirne così la conformità o la difformità rispetto al parametro costituzionale. Ma vi è anche un'utilità non riflessiva, meno strettamente connessa alle tecnicità redazionali della sentenza: delimitare in modo chiaro il tracciato lungo il quale il regionalismo italiano può svilupparsi, attraverso la sua collocazione nell'alveo dei principi caratterizzanti la forma di Stato. A quest'ultimo riguardo, la Corte pare voler riportare a raziocinio un dibattito che, a volte, sembrava aver perso di vista il naturale inquadramento costituzionale del regionalismo differenziato (o, *rectius*, asimmetrico), ritenuto da taluni addirittura una fattispecie in sé incostituzionale.

Il messaggio della Corte è chiaro ed è rivolto non solo allo Stato e alle Regioni, ma, in generale, all'opinione pubblica (la cui attenzione non a

* Il contributo riprende gli interventi svolti dall'Autrice nel corso di due seminari: *Il regionalismo dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, organizzato a Bologna dalla rivista Istituzioni del Federalismo il 17 febbraio 2025; *Quale futuro per l'autonomia differenziata?*, organizzato a Roma dalla rivista Federalismi.it e dell'ISSIRFA il 28 febbraio 2025.

** Professore ordinario di Diritto Amministrativo e Pubblico, Università degli Studi di Udine.

¹ Che ha definito il giudizio di legittimità costituzionale, attivato su ricorso di quattro Regioni, su alcune disposizioni della l. n. 86/2024 «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione».

caso era stata attratta da un comunicato stampa della Corte di una inusitata lunghezza) e si dipana attraverso un apparato argomentativo che mette in evidenza come il modello italiano di regionalismo partecipi in realtà di alcune tendenze ampiamente riscontrabili nel panorama degli ordinamenti composti nello spazio giuridico europeo.

La prima tendenza riguarda il superamento della rigida e uniforme divisione delle attribuzioni verso una distribuzione di tipo flessibile. Il modello classico di riparto, uniforme e rigido, si è dimostrato da tempo inadeguato, per diverse ragioni: talune di ordine strutturale, derivanti dall'esigenza di considerare *ab origine* le peculiarità delle comunità territoriali che compongono la comunità nazionale e di fornire loro garanzie adeguate; altre di ordine congiunturale e connesse alle sempre più pressanti e mutevoli esigenze dello Stato sociale e al conseguente dilatarsi dei compiti dell'apparato pubblico, che richiedono una flessibilità idonea ad affrontare le sfide della complessità, caratteristica ormai connaturata alla dimensione sociale, del governo e delle istituzioni, anche in considerazione dei processi di integrazione sovranazionale. Da qui una fisiologica esigenza di differenziazione, che si è da tempo affermata tra gli ordinamenti decentrati (Palermo, Parolari, 2023; D'Ignazio, Russo, 2018; Palermo, Kössler, 2017; Palermo, Zwilling, 2009; Pernthaler, 1998). Il dato comparato, peraltro, consente non solo di apprezzare, in prospettiva diacronica, l'idea del federalismo/regionalismo come processo (Friedrich, 1968). Esso attesta altresì, con riferimento alle opzioni in concreto invalse, come l'unità di un ordinamento non implichi affatto, deterministicamente, l'uniformità e la rigidità della disciplina delle forme di decentramento territoriale del potere al suo interno e come le differenze non si riverberino necessariamente in una violazione del principio di eguaglianza ma, anzi, siano diretta conseguenza della sua declinazione in senso sostanziale, nella misura in cui – nella logica del pluralismo territoriale – ben può darsi che le differenti comunità esprimano diversi indirizzi e priorità rispetto all'azione dei pubblici poteri.

Ciò premesso, nella medesima prospettiva si colloca anche l'art. 116, c. 3 Cost², che, lungi dal rappresentare una "patologia costituzionale",

² E, sebbene per ragioni diverse, l'art. 116, c. 1 Cost., che riguarda le autonomie speciali.

secondo la Corte è la clausola che «consente di superare l'uniformità nell'allocazione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano» in armonia con la forma di Stato delineata dalla Costituzione e che, nella logica costituzionale, è da leggersi dunque «non già [come] un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma [come] uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali»³.

Una seconda tendenza che si coglie nella sentenza muove dalla ripartizione delle materie alla ripartizione delle funzioni. Come noto, guardando al modello federale europeo, quello tedesco si caratterizza da sempre per le rilevanti deroghe alla tecnica del riparto per blocchi di materie, tipica del modello federale classico (specificamente, di matrice anglosassone), a causa soprattutto del fenomeno dell'amministrazione federale indiretta. Questa tendenza "dissociativa" risulta confermata anche in altri ordinamenti decentrati europei, non solo nel senso che la legislazione viene attratta ancora di più nella sfera centrale, mentre l'amministrazione in quella degli enti territoriali minori (Bin, Ferrari, 2023), ma anche nel senso che il riparto può essere ricostruito attraverso criteri che ritagliano funzioni all'interno di singoli ambiti materiali. Ciò può avvenire sulla base di disposizioni che si prestano a essere interpretate estensivamente o di clausole elastiche⁴ o semplicemente in virtù della debolezza semantica e, quindi, giuridico-precettiva, delle etichette utilizzate per definire le materie. Si tratta di un profilo di convergenza tra gli ordinamenti composti piuttosto ricorrente, che rispecchia il pluralismo dello Stato costituzionale e che trova la sua ragione pratica nel bisogno di temperare le esigenze unitarie con la già ricordata dilatazione dei compiti dello Stato sociale; ciò determina la necessità di una disarticolazione del potere pubblico sul territorio funzionale a servire al meglio gli interessi delle comunità (Carrozza, 2003). Tale tendenza rinviene la sua base giuridica, in ultima istanza, nel principio di sussidiarietà, la cui forza omologante

³ Punto 4 Cons. dir.

⁴ Come per esempio, nel caso italiano, le competenze finalistiche e l'attrazione in sussidiarietà per ciò che concerne il riparto della potestà legislativa, il principio di sussidiarietà per quanto riguarda l'allocazione delle funzioni amministrative (D'Atena, 2022).

non può stupire se si considera che si tratta – come ricorda la Corte – di «un principio fondamentale dello spazio costituzionale europeo... [che] orienta la ripartizione delle competenze legislative tra l'Unione e gli Stati membri... ed è altresì riconosciuto dal diritto costituzionale di alcuni Stati membri»⁵. Ma che, quand'anche non formalizzato in una puntuale disposizione, si può considerare uno dei pilastri teorici della ripartizione delle competenze e un fondamentale principio organizzativo di ogni ordinamento composto (Häberle, 1994).

Coerentemente con l'impostazione sinteticamente richiamata, anche nell'ordinamento italiano il principio di sussidiarietà⁶ – scrive la Corte – «esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione», «attraverso un giudizio di adeguatezza, ... [che] non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni [legislative e/o amministrative] e non può riguardare intere materie»⁷. Da qui, sul piano generale, la necessità che la richiesta regionale di trasferimento della funzione abbia una ragionevole giustificazione e sia supportata da un'adeguata istruttoria; sul piano delle disposizioni scrutinate, la caducazione di quelle che si riferivano al trasferimento di materie o ambiti di materie, anziché di specifiche funzioni, nonché di quella che non prevedeva che l'iniziativa regionale di attuazione della differenziazione fosse giustificata in base al principio di sussidiarietà⁸.

L'art. 116, c. 3 Cost. va dunque letto non nella classica prospettiva del riparto delle attribuzioni (specie legislative) che definisce o pretende di definire sia una fonte di produzione di norme primarie, sia – e con un certo grado di oggettività – l'intero ambito materiale di ciascuna fonte così individuata, ma come «una clausola generale di flessibilità che consente

⁵ Punto 4.1 Cons. dir.

⁶ Che, come noto, ha un riconoscimento testuale negli artt. 118, c. 1 e 120, c. 2 Cost. ed è stato esteso alla funzione legislativa, a opera della giurisprudenza, tramite l'istituto della «chiamata in sussidiarietà» (sent. n. 303/2003 e n. 6/2004).

⁷ Punto 4.1 Cons. dir.

⁸ Artt. 1 c. 2, 2 c. 1-2, 3 c. 3, 4 c. 1 e art. 2, c. 1: punto 8.4 Cons. dir.

a ciascuna regione di chiedere di derogare all'ordine di ripartizione delle funzioni ritenuto in via generale ottimale dalla Costituzione»⁹. Tale clausola di flessibilità è espressione del principio di sussidiarietà e, proprio per questo, essa va intesa e attuata «*ex parte populi*»¹⁰.

La terza tendenza che caratterizza gli Stati composti e che si coglie chiaramente nella sentenza è una conseguenza delle prime due sopra analizzate, ovvero la necessità che gli ordinamenti composti contemplino strumenti compensativi di cooperazione per accompagnare il meccanismo della sussidiarietà, consentendo ai governi decentrati di incidere sui processi decisionali centrali. In questa prospettiva il ruolo delle Camere rappresentative degli enti territoriali rimane un aspetto giuridico-costituzionale nevralgico e molto delicato nella teorica dei sistemi composti (Luther, Passaglia, Tarchi, 2006).

Nella sentenza n. 192 i riferimenti alla cooperazione sono molteplici e multiformi.

Innanzitutto nella “premessa” del Considerato in diritto¹¹, in cui la Corte chiarisce come la cooperazione (verticale e orizzontale) è la dimensione nella quale deve essere necessariamente calato il regionalismo italiano, al fine di presidiare i principi di solidarietà, di unità giuridica ed economica, di eguaglianza nel godimento dei diritti, di effettiva garanzia dei LEP, di coesione sociale e di unità nazionale, ovvero, in sintesi, i tratti caratterizzanti la forma di Stato italiana. Ulteriori riferimenti sono poi contenuti nella parte in cui la sentenza si diffonde sulle censure concernenti il principio di leale collaborazione, ritenendole infondate¹². Nello sviluppo delle argomentazioni è interessante notare – per la parte che qui interessa – come la Corte metta in evidenza, nelle disposizioni impugnate, il corretto utilizzo dei moduli cooperativi, sia nella declinazione bilaterale («L'art. 116, terzo comma, Cost. costruisce il procedimento di differenziazione come un procedimento bilaterale»¹³), sia nella dimen-

⁹ Punto 4.3 Cons. dir.

¹⁰ Punto 4.1 Cons. dir.

¹¹ Punto 4 Cons. dir.

¹² Punto 17 Cons. dir. Sulla relazione tra moduli cooperativi e principio di leale collaborazione v., *ex multis*, Corte costituzionale, sent. n. 31/2006.

¹³ Punto 17.2 poi ripreso nel 21 Cons. dir.

sione multilaterale, attraverso il coinvolgimento delle Conferenze («il legislatore ha scelto di prevedere comunque una partecipazione delle altre autonomie territoriali: la Conferenza Stato-regioni è informata fin dal principio della iniziativa di differenziazione... e la Conferenza unificata è chiamata ad esprimere un parere sullo schema di intesa preliminare... »¹⁴). Un ulteriore riferimento alla cooperazione si trova, infine, nella parte della sentenza riguardante i profili finanziari, laddove la Corte richiama l'esigenza di un «modello di federalismo fiscale 'cooperativo'»¹⁵.

In sintesi, dall'intera trama della sentenza si evince che la cooperazione non è solo meramente o astrattamente utile, ma è necessaria e imprescindibile per far funzionare concretamente l'intero impianto dello Stato regionale, compresa la clausola di flessibilità di cui all'art. 116, c. 3 Cost. Naturalmente la Corte ragiona *de iure condito* e, quindi, sulla base degli schemi che governano il regionalismo cooperativo per come sinora invertisi nel nostro ordinamento. Sul punto sono note le problematiche relative all'operatività del principio di leale collaborazione nel procedimento legislativo¹⁶; così come non si ignorano le criticità inerenti al sistema delle Conferenze in quanto inteso come mera garanzia procedimentale dell'autonomia territoriale (Carrozza, 1989), peraltro privo di base costituzionale e oggetto di una disciplina che ha contribuito a rendere tali organismi più apparati burocratico-amministrativi che sede di confronto e decisione sul piano politico (Dell'Atti, 2019; Caruso, 2021). Appare tuttavia interessante l'enfasi comunque posta nella sentenza sul regionalismo cooperativo, per ciò che essa può sottendere nell'ottica del contributo della Corte al consolidamento del modello italiano di Stato composto, attraverso il messaggio che essa rivolge agli attori istituzionali. Nella decisione si coglie, infatti, innanzitutto una riaffermazione del rilievo costituzionale del principio cooperativo, che impone al legislatore statale di prevedere l'adozione di strumenti di raccordo e dunque il coinvolgimento delle Conferenze nelle ipotesi di interferenza tra ambiti di

¹⁴ Punto 17.2 poi ripreso nel 18 Cons. dir.

¹⁵ Punto 23.3 Cons. dir., su cui v. *infra*, sub 3.

¹⁶ Negata peraltro dalla Corte anche nella sentenza in commento: punti 17.1 e 18 Cons. dir. Sul tema si rammenta il discusso precedente della sent. n. 251/2016.

competenza¹⁷; in secondo luogo, un invito implicito ai protagonisti della cooperazione a interpretare i rispettivi ruoli non come meri adempimenti formali, ma utilizzando le sedi e gli strumenti a loro disposizione per approfondire la conoscenza reciproca, confrontarsi in modo autentico e condividere le scelte anche sul piano sostanziale¹⁸.

Posto che l'art. 116, c. 3 Cost. va ricondotto alla logica costituzionale che poggia sui capisaldi della forma di Stato (innanzitutto, sui principi di solidarietà, eguaglianza, unità), la Corte analizza quindi, attraverso lo scrutinio delle disposizioni impugnate, come il regionalismo differenziato potrebbe concretizzarsi. Le riflessioni che seguono si concentrano, in particolare, su due moniti che la Corte rivolge a Stato e Regioni e che paiono contrappesi necessari per assicurare soluzioni asimmetriche conformi a Costituzione: garantire l'eguaglianza nel godimento dei diritti e il buon governo delle risorse pubbliche. Ciò significa, nella sistematica della sentenza, soffermarsi (2) sulle questioni riguardanti i LEP e relativi costi e fabbisogni standard e (3) sulle questioni in materia finanziaria connesse alle prime.

2. La necessità di un tessuto connettivo nazionale effettivo: LEP, costi e fabbisogni standard

Un gruppo di questioni affrontate nella decisione in commento riguarda la legittimità dell'art. 3, c. 3 della l. n. 86/2024, che prevede che la determinazione dei LEP avvenga non in tutte le materie devolvibili ai sensi dell'art. 116, c. 3 Cost., ma solo in quelle ivi elencate¹⁹, nonché la legitti-

¹⁷ Che può dipendere da varie circostanze, quali la necessità di considerare oggetti a imputazione materiale multipla, competenze finalistiche, ipotesi di attrazione in sussidiarietà. Da rilevare che, proprio tra le competenze finalistiche, rientra la determinazione dei LEP, con la conseguenza che lo Stato non può procedere unilateralmente ma, salvo casi eccezionali, con la collaborazione delle Regioni (D'Atena, 2022).

¹⁸ Riprendendo in proposito il monito già più volte formulato dalla Corte costituzionale come, per esempio, nella sent. n. 217/2020.

¹⁹ Risultando così escluse le seguenti materie: «previdenza complementare e integrativa», «professioni», «organizzazione della giustizia di pace», «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni», «commercio con l'estero», «protezione civile», «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale», «enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale».

mità di altre disposizioni²⁰ che, secondo la prospettazione delle Regioni ricorrenti, subordinano il conferimento della maggiore autonomia alla mera determinazione dei LEP, senza richiedere la loro concreta garanzia. La circostanza fornisce alla Corte l'occasione per ritornare sul tema dei LEP, mettendone meglio a fuoco (2.1) la natura, (2.2) la copertura finanziaria e il modo per valutarla, (2.3) l'intrinseca dinamicità.

2.1. Sulla necessità di determinare i LEP, oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. m Cost., la giurisprudenza costituzionale si era già infatti soffermata per richiamare espressamente il legislatore statale a intervenire, superando un perdurante inadempimento che «rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali»²¹.

La sottolineatura della Corte, ripresa sostanzialmente nella sentenza in commento, merita attenzione: in essa si comprende chiaramente come la necessità di determinare i LEP sia questione innanzitutto pertinente ai rapporti tra Stato-apparato e Stato-comunità, tra potere pubblico e individuo. Rispetto ad essa l'individuazione di quale sia il livello di governo chiamato a erogare la prestazione è un *posterius*, in quanto strumentale ad assicurare il livello stabilito (dallo Stato) a garanzia del diritto. In altri termini, i LEP vanno definiti innanzitutto come elementi qualificanti la forma di Stato sociale; i loro riflessi sulle dinamiche della forma di Stato regionale dipendono dall'ambito materiale e dalla funzione considerati, che individueranno il soggetto erogatore e garante della prestazione (lo Stato, la Regione o l'ente locale)²².

In questa occasione, peraltro, la Corte si sofferma su un aspetto ulteriore e importante per definire con chiarezza la natura dei LEP e il loro rapporto con i vincoli di bilancio: la distinzione tra LEP e contenuto minimo dei

²⁰ Artt. 1 c. 2, 2 c. 1, 3, 4 c. 1-2, 9 c. 2 l. n. 86/2024.

²¹ Sent. n. 220/2021, punto 5.1 Cons. dir.

²² In tal senso si ricorda altresì l'art. 13, c. 2 d.lgs. n. 68/2011, ove si stabilisce che «I livelli essenziali delle prestazioni sono stabiliti prendendo a riferimento macroaree di intervento... ciascuna delle quali omogenea al proprio interno per tipologia di servizi offerti, indipendentemente dal livello di governo erogatore».

diritti (Torretta, 2022; Antonini, 2021). Mentre quest'ultimo «è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito da questa Corte, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario», poiché è «la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»²³, invece «i LEP sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento»²⁴. In altri termini, «i LEP rappresentano... il frutto di un bilanciamento, da operare tenendo conto delle risorse disponibili» e sono quindi il frutto della «discrezionalità politica del legislatore», da esercitarsi «secondo canoni di ragionevolezza»²⁵.

Ciò premesso e in considerazione della funzione che essi hanno, i LEP rappresentano «una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale» e, in questa prospettiva, costituiscono «il necessario contrappeso della differenziazione», con la conseguenza che «nel momento in cui il legislatore statale conferisce una maggiore autonomia a una determinata regione, con riferimento a una specifica funzione, che implica prestazioni concernenti diritti civili o sociali, [deve]... previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale», in ossequio ai principi di solidarietà, eguaglianza sostanziale e unità²⁶.

Così la Corte ricostruisce i limiti di sistema che vincolano la clausola di flessibilità del riparto delle competenze e fornisce un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata, “relativizzandone” il contenuto: «nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come “no-LEP”, i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a

²³ Come già chiarito dalla Corte nelle sent. n. 275/2016, n. 152/2020, n. 309/1999.

²⁴ Punto 14 Cons. dir.

²⁵ Con richiamo alla sent. n. 169/2017.

²⁶ Punto 14.1 Cons. dir.

una funzione rientrante in una materia “no-LEP” e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard)». Da qui il rigetto delle questioni sollevate dalle ricorrenti sull’art. 3, c. 3 l. n. 86/2024, in quanto infondate²⁷.

Quanto alle ulteriori censure sopra richiamate, esse vengono parimenti rigettate poiché le disposizioni impugnate non si limitano a proclamare LEP che resteranno “sulla carta”, ma dettano specifiche norme a garanzia, anche con riferimento alle Regioni terze²⁸, ponendo quindi le condizioni per rendere l’eguaglianza nel godimento dei diritti effettiva²⁹.

2.2. Nella sentenza si puntualizza inoltre che lo standard uniforme di godimento da assicurare su tutto il territorio nazionale va necessariamente accompagnato dall’individuazione del relativo costo standard, ovvero il costo attribuibile a una determinata prestazione, da erogare nelle migliori condizioni di efficienza e di appropriatezza. Partendo dal costo standard e dalle prestazioni da erogare si individua il fabbisogno standard, ovvero la reale necessità finanziaria di un ente in relazione a un determinato LEP (Longobardi, Porcelli, 2021; Porcelli, Vidoli, 2019). D’altro canto, che vi sia un rapporto diretto tra il processo di definizione e finanziamento dei LEP e la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard da riconoscere agli enti territoriali, era già chiaramente indicato dalla legge n. 42/2009 e dai d.lgs. n. 216/2010 e 68/2011 (Antonini, 2014; Poggi, 2009). Attraverso la definizione dei costi e dei fabbisogni standard, infatti, è possibile individuare l’impatto sulla finanza regionale (e locale) derivante dall’erogazione dei LEP; accertare l’adeguatezza delle risorse a disposizione degli enti territoriali per il relativo finanziamento; calibrare un’integrazione di tali risorse, ove insufficienti, mediante il fondo perequativo statale; consentire al legislatore di valutare se operare successive integrazioni delle stesse prestazioni da includere nel novero dei LEP. In

²⁷ Punto 15 Cons. dir.

²⁸ La Corte sottolinea, peraltro, che il principio di solidarietà si applica anche nei rapporti tra enti e non solo tra individui: sent. n. 335/1994. In questa prospettiva, si ricorda altresì la declaratoria di incostituzionalità che ha colpito – per violazione dell’art. 2 Cost., ma anche degli artt. 3, 5, 97 c. 1 e 119 c. 1 Cost. – l’art. 9 c. 4 l. n. 86/2024, il quale prevedeva la mera facoltà e non l’obbligo delle Regioni differenziate di concorrere agli obiettivi di finanza pubblica: punto 28 Cons. dir.

²⁹ La Corte richiama in proposito gli artt. 1 c. 2, 4 c. 1, 9 c. 3 l. n. 86/2024.

proposito è opportuno ricordare che, in assenza di un'opera organica di determinazione dei LEP, la definizione dei fabbisogni standard si è finora basata sostanzialmente sui livelli storici di copertura dei servizi, senza necessariamente verificare se il livello storico risulti attualmente correttamente dimensionato rispetto a quanto richiesto per la tutela dei diritti civili e sociali. La definizione dei LEP e dei connessi costi e fabbisogni standard è finalizzata, invece, a superare il criterio della spesa storica che, riflettendo criteri di riparto di risorse non necessariamente tarate o aggiornate sulla base di valori effettivi di riferimento, può rivelarsi meno equo in un'ottica di garanzia uniforme dei diritti civili e sociali e di buon governo delle risorse pubbliche.

Ciò premesso, si comprende perché la Corte precisi innanzitutto che la copertura dei LEP sia da valutare, sia nell'ipotesi di vincolo di bilancio chiuso che nella prospettiva del reperimento di nuove risorse (coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio), «basandosi sui costi e fabbisogni standard», oltre che nel rispetto del principio di copertura finanziaria delle leggi³⁰. Ma si comprende altresì perché aggiunga che anche per l'eventuale trasferimento delle funzioni non-LEP, per le quali la legge impugnata contempla il principio dell'invarianza finanziaria, il criterio da seguire per stimare l'entità del finanziamento non sia quello della spesa storica, ma quello del «costo depurato dalle inefficienze (come può essere il costo e fabbisogno standard, da applicare se la funzione attiene ad un LEP)». Dunque un richiamo chiaro a un parametro di «gestione efficiente», al fine di garantire la migliore allocazione delle funzioni secondo il principio di sussidiarietà.

Da rilevare che la Corte sviluppa la sua argomentazione sull'efficienza concentrandosi sul caso sottoposto alla sua attenzione e, quindi, sull'ipotesi di trasferimento di funzioni dallo Stato alla Regione, la quale dovrebbe garantire, se non addirittura un risparmio di spesa, perlomeno un'invarianza, posto che in capo allo Stato rimarranno comunque le funzioni necessarie a presidiare le istanze unitarie, quali quelle inerenti al monitoraggio delle funzioni trasferite e all'esercizio del potere sostitu-

³⁰ Punto 22.1 Cons. dir.

tivo nei casi previsti ai sensi dell'art. 120, co. 2 Cost. Tuttavia, sulla base di quanto la stessa Corte puntualizza rispetto al valore vincolante dei LEP per tutti gli apparati pubblici e dell'enfasi correttamente posta sul criterio della gestione efficiente – messo tra l'altro in connessione con la responsabilità politica –, sarebbe irragionevole ritenere che le conclusioni tratte non valgano su un piano più generale di quello relativo al caso scrutinato e non siano idonee ad essere applicate a tutti i livelli di governo. In altri termini, nella prospettiva del buon governo delle risorse pubbliche, un'autoanalisi sulla gestione efficiente deve essere compiuta non solo dalle Regioni, ma anche dallo Stato e dagli enti locali e le metodologie per il calcolo dei costi e dei fabbisogni standard possono essere un utile strumento al riguardo.

Sulla base delle considerazioni sopra riassunte, la Corte dichiara quindi l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, c. 2 della l. 86/2024, innanzitutto poiché prevede che le compartecipazioni regionali al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale – ovvero la modalità di finanziamento delle funzioni trasferite dallo Stato alla Regione³¹ – possano essere modificate in riferimento alla variazione dei fabbisogni di spesa *tout court* e non dei fabbisogni standard, in quanto «La previsione di una compartecipazione calibrata solo sul criterio della spesa storica si dimostra irragionevole e viola l'art. 97, secondo comma, Cost., dal momento che esso può cristallizzare anche la spesa derivante dall'eventuale inefficienza insita nella funzione come esercitata al momento dell'intesa». Inoltre tale disposizione viola altresì il principio di responsabilità del decisore pubblico, perché la previsione di un allineamento annuale delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese³² «determina un effetto di deresponsabilizzazione in ordine all'esercizio regionale delle funzioni trasferite: anche una gestione inefficiente delle stesse potrebbe, infatti, finire per essere sostanzialmente ripianata “a piè di lista” dallo Stato».

³¹ Come stabilito dall'art. 5 c. 2 l. 86/2024.

³² Aliquote che peraltro, stigmatizza la Corte, non possono che essere previste (e, quindi, modificate) dalle leggi rinforzate che approvano le intese e non da un mero decreto interministeriale: punto 22.3 Cons. dir.

2.3. Quest'ultimo punto della sentenza³³, che dichiara illegittima la previsione di «una sorta di “paracadute” finanziario annuale», letto insieme al punto già trattato in cui si chiarisce la natura dei LEP³⁴, consente di svolgere un'ulteriore riflessione “a margine”, sul carattere dinamico dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, in una duplice prospettiva. La prima inerisce alla determinazione dei LEP in quanto scelta di carattere politico, che quindi può naturalmente variare in dipendenza dalle valutazioni discrezionali del legislatore statale nell'esercizio di una competenza esclusiva che è e resta generale e libera nei fini, sia pure nel rispetto delle prescrizioni costituzionali (tra le quali, innanzitutto, il principio di eguaglianza). Ne consegue che, una volta fissati, i LEP potranno fisiologicamente risentire degli adattamenti indotti da esigenze di contesto, naturalmente sempre tenendo presente la loro funzione di salvaguardia di condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale e ferma restando la necessità della loro copertura finanziaria nei termini chiariti dalla Corte.

La seconda riguarda la necessaria collocazione dei LEP e della loro quantificazione in una visione evolutiva, che consideri con realismo i limiti e gli squilibri territoriali dell'azione di tutte le pubbliche amministrazioni, soprattutto nei risultati ottenuti e rispetto ai quali il perseguimento di un comune e generalizzato sistema di LEP a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini – garantito finanziariamente – rappresenta una condizione sicuramente necessaria ma non certo sufficiente. In questo senso la determinazione dei LEP non può essere intesa come esercizio generalizzato e pervasivo, che persegue un disegno complessivo di “ottimalità”, essenziale ma comunque prossima alle logiche della pianificazione, che fissano livelli di produzione e mezzi per soddisfarli dell'intera economia. Nello spirito della programmazione strategica, che invece è flessibile e si evolve seguendo i contesti mutevoli, l'elaborazione dei LEP va intesa come un percorso da sviluppare gradualmente³⁵, verificando di volta in

³³ Punto 22 Cons. dir.

³⁴ Punto 14 Cons. dir.

³⁵ Come peraltro già previsto dall'art. 13, c. 3 d.lgs. 68/2011, laddove chiaramente si indica la necessità di un «percorso di convergenza» verso i LEP attraverso la fissazione di obiettivi progressivi intermedi (c.d. obiettivi di servizio).

volta i risultati raggiunti, avendo sempre e comunque chiari gli obiettivi di efficienza e di equità che si intendono conseguire per gli specifici ambiti dell'azione pubblica, nonché la concreta capacità amministrativa degli apparati deputati a realizzarli (Polverari, 2020; Galvan, 2025). Laddove un simile approccio è già stato utilizzato, i risultati ottenuti sono senz'altro positivi³⁶.

Quanto all'altra "faccia della medaglia" del LEP, ovvero i relativi costi e fabbisogni standard, sempre ragionando in termini di dinamicità funzionale a garantire l'effettività dei diritti e il buon governo delle risorse, si comprende come essi vadano necessariamente aggiornati, al fine di consentire che la stima del fabbisogno finanziario sia sempre aderente alle esigenze reali e consenta al legislatore di effettuare quelle valutazioni di impatto della spesa, di adeguatezza della provvista, di ponderazione perequativa e, se del caso, di modifica del LEP, di cui si è detto³⁷. La Corte in proposito conferma tale necessità, specificamente prevista dall'art. 3, c. 8 l. n. 86/2024 nella parte in cui prevede che i costi e i fabbisogni standard siano determinati e aggiornati con cadenza almeno triennale con uno o più d.P.C.M.

In quest'ottica, il binomio LEP-costi e fabbisogni standard non è altro che una delle epifanie della necessità di configurare processi di normazione che, con varia intensità, integrino il parametro tecnico come supporto conoscitivo e/o valutativo nell'*iter* di formazione del diritto politico, con un *output* che è comunque integralmente riconducibile alle scelte di-

³⁶ Il riferimento è al processo di convergenza verso i LEP del comparto comunale relativi ai servizi sociali, agli asili nido e al trasporto degli studenti con disabilità, in corso di realizzazione attraverso obiettivi di servizio incrementali e monitorati annualmente, finanziati attraverso il Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, istituito dall'art. 1, c. 496 l. n. 213/2023 quale fondo *ex art.* 119, c. 5 Cost., a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 71/2023. Sul punto, per sinteticità, si rinvia all'*Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale*, della Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, d.d. 8 maggio 2024, ove si dà parimenti conto dell'effetto positivo, in termini di riequilibrio delle disuguaglianze, prodotto dal progressivo riparto di una quota rilevante del Fondo di solidarietà comunale sulla base non più della spesa storica, ma della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali. Il documento è reperibile all'indirizzo <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html>, ove sono peraltro pubblicate anche le Audizioni dei Presidenti degli ultimi anni e tutti i provvedimenti adottati dalla Commissione, attraverso i quali si può acquisire contezza dello sviluppo della metodologia di calcolo dei costi e dei fabbisogni standard relativi agli enti locali.

³⁷ *Sub* 2.2.

screzionali del legislatore. Tale necessità deriva dall'esigenza di adeguare i processi decisionali alle esigenze di normazione che provengono da una realtà sempre più complessa e che richiede il superamento di una costruzione delle politiche pubbliche e, quindi, degli atti di normazione, fondata esclusivamente sulle opzioni ideologiche o sulle pressioni politiche contingenti, per privilegiare o, comunque, valorizzare, un approccio tecnico alle scelte di legislazione (e di governo e di amministrazione), in grado di ricondurle ad una metodologia scientifica, fondandole su dati misurabili e – per quanto possibile – verificabili (Carrozza, 2016; D'Orlando, 2022 e 2021)³⁸. In sintesi, trattasi di uno dei modi attraverso i quali adeguare il sistema delle fonti alle sfide della complessità, mantenendo la centralità del diritto politico (e, quindi, del principio di legalità) in quanto espressione del circuito democratico-rappresentativo.

3. Autonomia finanziaria e responsabilità: l'ineludibile attuazione del federalismo fiscale

Connesso alla copertura finanziaria dei fabbisogni standard è, infine, il punto 23 della decisione, nel quale si affrontano una serie di questioni aventi a oggetto il meccanismo di finanziamento del regionalismo asimmetrico, che si basa su compartecipazioni regionali al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto del principio di copertura finanziaria delle leggi (art. 17 l. 196/2009) e del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni (art. 119, c. 4 Cost.)³⁹. Tale meccanismo è censurato dalle ricorrenti, anche alla luce delle clausole finanziarie contenute nella legge impugnata e che prevedono l'invarianza finanziaria della differenziazione sia in senso assoluto che rispetto alle Regioni che non vi accedono, nonché la garanzia del finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard nel rispetto principio di copertura delle leggi e degli equilibri di bilancio⁴⁰.

La Corte dichiara l'infondatezza di tutte le questioni sollevate. Esaurito lo scrutinio, però, rivolge al legislatore un monito piuttosto perentorio

³⁸ Trattasi del fenomeno del c.d. *Evidence-Based Policy/Rule-Making*.

³⁹ Art. 5, c. 2 l. n. 86/2024.

⁴⁰ Art. 9, c. 1-3 l. n. 86/2024.

e che riguarda la necessità di realizzare il federalismo fiscale. Come noto, trattasi di un percorso di attuazione del dettato costituzionale che avrebbe dovuto svilupparsi, a cascata, dalla l. n. 42/2009 e che a oggi risulta compiuto in modo parziale per una molteplicità di ragioni, sulle quale non è possibile diffondersi in questa sede. D'altro canto, la stessa Corte è intervenuta ripetutamente in passato sul punto, dapprima con una giurisprudenza più attenta nei confronti dell'autonomia finanziaria regionale, quindi, specie a seguito della crisi economico-finanziaria, con una maggiore attenzione ad altri elementi da considerare nelle diverse fattispecie di bilanciamento, valorizzando la funzione statale di coordinamento della finanza pubblica (Gallo, 2017; D'Orlando, 2019).

La questione è dunque notoriamente risalente e irrisolta, ma la Corte ritorna sull'argomento con un richiamo che suona particolarmente imperioso⁴¹, per due ordini di motivi. Innanzitutto perché vi è stato un principio di attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost. (la l. n. 86/2024), che giocoforza obbliga a riflettere sul punto. Ma c'è una ragione ulteriore, che deriva dagli impegni contratti dall'Italia con l'Unione europea, che alla Corte non sfuggono e che, peraltro, non sfuggono nemmeno al legislatore⁴²: il riferimento è alla specifica *milestone* del PNRR relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14), che contempla il completamento del federalismo fiscale di cui alla l. n. 42/2009 a decorrere dal gennaio 2027, con l'obiettivo di migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi e incentivare un uso efficiente delle risorse medesime.

Per la parte che qui interessa⁴³, la *milestone* M1C1-119 è articolata in tre *interim steps*: (i) aggiornamento della normativa vigente, con conseguente individuazione delle fonti di finanziamento regionale, in conformità all'art. 119 Cost.; (ii) fiscalizzazione dei trasferimenti erariali nelle materie

⁴¹ «Questa Corte sottolinea dunque con forza la necessità di dare compiuta attuazione al descritto disegno nei termini previsti dalla richiamata milestone, interrompendo quindi una volta per tutte la prassi dei sistematici rinvii seguita sino ad oggi»; punto 23.3 Cons. dir.

⁴² V. art. 10, c. 2 l. n. 86/2024.

⁴³ Il federalismo fiscale riguarda naturalmente anche gli enti locali, che restano però al di fuori del perimetro delle presenti riflessioni, in quanto incentrate sulla sentenza in commento.

di competenza regionale; (iii) determinazione dei LEP e relativi costi e fabbisogni standard nelle materie già di competenza regionale (assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale per la spesa in conto capitale: art. 13 d.lgs. n. 68/2011).

Al secondo *step* la Corte rivolge la sua specifica attenzione, poiché esso costituisce, nella prospettiva dell'art. 119 Cost., una premessa fondamentale per la concreta operatività del fondo perequativo previsto dall'art. 15 d.lgs. n. 68/2011, che consente di realizzare un «modello di federalismo fiscale 'cooperativo'», indispensabile per «attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato».

In proposito, si ricorda brevemente che, in attuazione dell'art. 119 Cost., l'art. 8 l. n. 42/2009 dispone la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese connesse a materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale, nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale in relazione alle quali le Regioni esercitano competenze amministrative. Lo stesso articolo specifica che le spese riconducibili a materie soggette al vincolo di cui all'art. 117, c. 2, lett. m Cost. vanno determinate nel rispetto dei costi standard associati ai LEP⁴⁴. L'art. 10, c. 1 l. n. 42/2009 prevede che, quanto al finanziamento delle funzioni regionali nelle materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale, siano cancellati i relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato; siano ridotte le aliquote dei tributi erariali e siano corrispondentemente aumentati taluni tributi regionali e talune aliquote delle compartecipazioni regionali.

Sul tema della fiscalizzazione la giurisprudenza costituzionale è stata caratterizzata, in una prima fase, da una maggiore intransigenza rispetto ai ritardi nell'adeguamento delle discipline di settore al novellato Titolo V, parte II, della Costituzione e ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni che prevedevano la permanenza dei fondi statali in materie di competenza regionale, non potendo ammettersi «interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall'ambito

⁴⁴ Tali materie sono quelle individuate dall'art. 13 d.lgs. n. 68/2011 cit.

dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari... ai sensi del nuovo articolo 119, quinto comma. Soprattutto non sono ammissibili siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato... Ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti ad hoc rischierebbe di divenire uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza»⁴⁵. Da rilevare che, in questa fase, la Corte sottolinea la natura "a maglie larghe" dell'art. 119 Cost., che richiede certo l'intervento del legislatore statale per la sua compiuta attuazione, ma evidenzia altresì la sua attitudine immediatamente pre-cettiva, poiché esso pone sin da subito «precisi limiti al legislatore statale nella disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie»⁴⁶.

Successivamente la giurisprudenza costituzionale ha invece assunto un atteggiamento più "morbido", costruendo un *test* di costituzionalità attraverso l'indicazione delle condizioni in presenza delle quali è possibile mantenere eventuali trasferimenti statali in materie di competenza regionale. Innanzitutto deve trattarsi di fondi necessari ad assicurare livelli di omogeneità nel godimento dei diritti e nella fruizione di servizi sul territorio nazionale: «il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.»; «nella sottolineata perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009, che non può non tradursi in incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost., l'intervento dello Stato [è] ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso risponda all'esigenza di assicurare un livello

⁴⁵ Sent. n. 16/2004.

⁴⁶ Sent. n. 423/2004.

uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa⁴⁷. In secondo luogo, è necessario il coinvolgimento delle Regioni: poiché i trasferimenti statali a carattere vincolato che intervengono in materie concorrenti o residuali regionali determinano un'illegittima «sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza», lo Stato deve disporre «trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, o, se del caso, passando attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto»⁴⁸. Tali condizioni legittimano la permanenza dei trasferimenti statali, ma «come portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali»⁴⁹.

Attualmente i fondi statali potenzialmente passibili di fiscalizzazione, sulla base delle indicazioni contenute nell'art. 7 d.lgs. n. 68/2011, sono stati «mappati»⁵⁰. Previe opportune valutazioni di carattere politico, si dovrà ora procedere all'individuazione di quali in concreto fiscalizzare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentita la Conferenza unificata⁵¹ e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario.

Si comprende, peraltro, come il primo e il terzo *step* sopra richiamati siano strettamente connessi alla realizzazione del secondo: l'esercizio della delega fiscale dovrà essere finalizzato a garantire al complesso

⁴⁷ Sent. n. 273/2013 e, più di recente, sent. n. 74/2019.

⁴⁸ V. già sent. n. 16/2004 e n. 423/2004, nonché, più di recente, sent. n. 40/2022.

⁴⁹ Sent. 273/2013 cit.

⁵⁰ Si rinvia al parere reso dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard in data 11 dicembre 2023 e reperibile all'indirizzo <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html>. Si ricorda che l'art. 7 cit. prevede la soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario con specifico riferimento ai trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali, ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di Province e Comuni.

⁵¹ Da ricordare che la fiscalizzazione può riguardare anche risorse destinate a finanziare funzioni fondamentali degli enti locali, che andranno adeguatamente garantite all'atto di definire il *quomodo* della fiscalizzazione.

delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti all'ammontare dei trasferimenti statali soppressi, previsti a legislazione vigente, attraverso la rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF⁵² oppure ricorrendo a fonti di finanziamento alternative⁵³; una volta soppressi i trasferimenti statali con vincolo di destinazione, la determinazione dei LEP e dei connessi costi e fabbisogni standard costituirà il limite condizionante i margini di scelta degli enti territoriali in relazione alla destinazione delle risorse a loro disposizione.

Il faticoso percorso di attuazione del federalismo fiscale pare dunque essersi rimesso in moto e, in questa prospettiva, il monito della Corte è uno sprone a perseverare (D'Orlando, Porcelli, 2025)⁵⁴.

4. Impegni europei e regionalismo differenziato: un'occasione di riflessione e di progresso sul percorso di una piena attuazione dei valori costituzionali

In relazione agli aspetti sui quali si sono concentrate le considerazioni che precedono, la sentenza in commento consente dunque non solo una valutazione del regionalismo italiano *hic et nunc*, ma anche una riflessione di carattere sistematico e prospettico, che ha come fulcro il richiamo a riprendere il percorso di attuazione del dettato costituzionale per conseguire due obiettivi che se, da un lato, sono una condizione necessaria per l'attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost., dall'altro la trascendono, perché si identificano nelle condizioni minime per il mantenimento di una reale unità nazionale: la garanzia dell'eguaglianza nel godimento dei diritti e il buon governo delle risorse pubbliche.

Tali obiettivi possono essere effettivamente conseguiti solo se tutti i livelli di governo coinvolti acquisiscono una consapevolezza di ruolo nuova, che va collocata nel quadro di un regionalismo cooperativo effettivo. In tale quadro è lo Stato innanzitutto chiamato ad agire,

⁵² Attuale previsione di cui all'art. 2 d.lgs. n. 68/2011.

⁵³ Art. 13, c. 1, lett. a, n. 1 l. n. 111/2023.

⁵⁴ Monito peraltro ripreso anche nelle sent. n. 194/2024 e n. 45/2025, in cui la Corte stigmatizza il fatto che lo Stato continui a generare un sistema di finanza territoriale derivata, alimentata da fondi vincolati, «così allontanandosi dal modello di autonomia finanziaria delineato dall'art. 119 Cost., la cui attuazione è stata ripetutamente sollecitata dalla Corte stessa».

governando l'utilizzo delle risorse pubbliche con modalità diverse da quelle sinora invalse, largamente basate sul ricorso a trasferimenti statali con vincolo di destinazione: la sovrapposizione di politiche e indirizzi governati centralmente a quelli derivanti dall'autonomia di spesa degli enti sub-statali, viola le previsioni costituzionali, deresponsabilizza gli enti beneficiari e, non da ultimo, è stata nei fatti incapace di garantire l'adeguata e generalizzata tutela dei diritti fondamentali. Occorre parallelamente creare, inoltre, quel vero tessuto connettivo nazionale che sono i LEP, da costruire da parte del decisore politico centrale attraverso un rigoroso percorso di definizione delle prestazioni, di determinazione dei relativi costi e fabbisogni standard, di sostenibilità finanziaria complessiva e di corrispondente assunzione di responsabilità politica. In questo modo si orienta correttamente la spesa pubblica e, in particolare, quella degli enti territoriali; una spesa sostenuta primariamente e ordinariamente da tributi ed entrate propri e da compartecipazioni, non più da trasferimenti vincolati e supportata da adeguati meccanismi perequativi. Infine è necessario approntare, sempre da parte del decisore politico centrale, dei presidi a garanzia dei LEP, attraverso un adeguato monitoraggio sulle modalità di allocazione delle risorse e sull'effettivo conseguimento degli obiettivi, se del caso attivando meccanismi sanzionatori e poteri sostitutivi.

Il quadro descritto definisce, conseguentemente, il ruolo delle Regioni (e degli enti locali). Per questo la Corte le ammonisce sulla necessità che l'autonomia differenziata sia un'autonomia "ponderata" (Toniatti, 2017), ovvero frutto di assunzione e dimostrazione di responsabilità, politica, amministrativa, finanziaria, da ricondurre non a una logica di potere, ma di miglior servizio all'attuazione dei valori costituzionali⁵⁵, da valutare anche nella prospettiva dell'integrazione sovranazionale⁵⁶.

Restano cruciali quindi, sullo sfondo, i temi sollecitati sia dal PNRR sia dall'attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost.: la determinazione dei LEP e la realizzazione del federalismo fiscale. Ovvero la costruzione di un sistema di relazioni tra Stato ed enti territoriali in grado di garantire «una "rete

⁵⁵ Punto 4.1 Cons. dir.

⁵⁶ Punto 4.4 Cons. dir.

di protezione” che salvaguardi condizioni di vita omogenee su tutto il territorio nazionale, valorizzando la responsabilizzazione attraverso un soppesato ampliamento dell’autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, accompagnato da una razionalizzazione della spesa pubblica basata su costi e fabbisogni standard e dall’attivazione di meccanismi per perequare le differenze tra fabbisogni standard e capacità fiscali.

Ciò significa creare l’infrastruttura portante di un regionalismo cooperativo e solidale che può far progredire l’intero Paese in una logica di unità, dando così piena e coerente attuazione al dettato costituzionale.

Riferimenti bibliografici

- ANTONINI L., *Tecniche decisorie e bilanciamento tra diritti e finanze*, in F. Pammolli, C. Tucciarelli (cur.), *Il costo dei diritti*, Bologna, 2021, 95 ss.
- ANTONINI L., *L’autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014, spec. 10 ss.
- BIN R., FERRARI F. (cur.), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, 2023
- Carrozza P., *Tecnica e politica: la necessaria complementarità*, in G. Grasso (cur.), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, 97
- CARROZZA P., *Le “materie”: uso delle tecniche di enumerazione materiale delle competenze e modelli di riferimento del “regionalismo di esecuzione”*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (cur.), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo: problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, 69 ss.
- CARROZZA P., *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, n. 2, 1989, 473 ss.
- CARUSO C., *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in M. Cosulich (cur.), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Napoli, 2021, 303 ss.
- D’ATENA A., *Diritto regionale*, Torino, 2022
- D’IGNAZIO G., RUSSO A.M. (cur.), *Asimmetrie e conflitti territoriali nel quadro dell’integrazione europea*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2018
- D’ORLANDO E., F. PORCELLI, *The Challenges of the National Recovery and Resilience Plan and of Asymmetric Regionalism: A Resilience Opportunity for Italian Regions?*, in *CERIDAP – Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 1, 2025.

- D'ORLANDO E., *Politica e tecnica nella produzione normativa*, in *DPCE Online*, vol. 50, n. spec., 2022, 347 ss.
- D'ORLANDO E., *Politica, tecnica e scienza: il sistema delle fonti di fronte al dilemma della complessità*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2021, 713 ss.
- D'ORLANDO, *Corti costituzionali, crisi economico-finanziaria e forma di Stato regionale*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019
- DELL'ATTI L., *Tra modelli e prassi. Formalismo e informalità nella cooperazione fra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2019
- Friedrich C.J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London-New York, 1968
- GALLO F., *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017
- GALVAN V., *Il ruolo degli indicatori di valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni*, in *Federalismi.it*, 24 gennaio 2025
- HÄBERLE P., *Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 119, n. 2, 1994, 169 ss.
- LONGOBARDI E., PORCELLI F., *Il riconoscimento dei livelli essenziali delle prestazioni nei sistemi di perequazione degli enti territoriali. Riflessioni per un impianto più coerente con i principi costituzionali a dieci anni dalla riforma introdotta dalla legge 42 del 2009*, in F. Pammolli, C. Tucciarelli (cur.), *Il costo dei diritti*, Bologna, 2021, 153 ss.
- LUTHER J., PASSAGLIA P., TARCHI R. (ed.), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano, 2006
- NAPOLITANO G.M., *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2023, 51 ss.
- PALERMO F., PAROLARI S. (cur.), *Le tendenze del decentramento in Europa*, ESI, 2023
- PALERMO F., KÖSSLER K., *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford, 2017
- PALERMO F., ZWILLING C. (ed.), *Asymmetries in Constitutional Law*, Bolzano-Bozen, 2009
- PERNTHALER P., *Der differenzierte Bundesstaat*, Wien, 1992, trad it., *Lo Stato federale differenziato*, Bologna, 1998

- POGGI A., *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni (commento agli articoli 2, 7, 8, 9, 10 e 20)*, in V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese (cur.), *Il federalismo fiscale*, Roma, 2009, 109 ss.
- POLVERARI L., *La capacità amministrativa in Italia: sfide, opportunità e prospettive*, Quaderno SVIMEZ n. 63, Roma, 2020
- PORCELLI F., VIDOLI F., *A comprehensive model for the evaluation of standard expenditure needs and standard level of local services*, in *Local Governments Studies*, 2019, vol. 46, n. 5, 734 ss.
- TONIATTI R., *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, 635 ss.
- TORRETTA P., *La legge di bilancio 2022 e l'assistenza sociale: qualche LEPS e tante 'buone intenzioni'*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022, spec. sub nota n. 2

The (regional) state as integration. Asymmetries and counterbalances
Elena D'Orlando

Abstract: Nella sentenza n. 192/2024 la Corte costituzionale coglie l'occasione per tracciare il percorso sul quale il regionalismo italiano può svilupparsi, nel quadro dei principi che definiscono la forma di Stato, quali innanzitutto i principi di solidarietà, di eguaglianza e di unità. Un regionalismo cooperativo che deve poggiare, in particolare, sull'eguaglianza nel godimento dei diritti e sul buon governo delle risorse pubbliche; nel quale la ripartizione delle competenze non va ricondotta a una logica di potere, ma di miglior servizio all'attuazione dei valori costituzionali; che evolve sulla base di una assunzione di responsabilità politica, amministrativa, finanziaria, da parte di tutti gli attori istituzionali coinvolti.

Abstract: In the judgment nr 192/2024 the Constitutional Court takes the opportunity to trace the path on which Italian regionalism can develop, within the framework of the principles that define the form of State, such as first and foremost the principles of solidarity, equality and unity. A cooperative regionalism that must be based, in particular, on equality in the enjoyment of rights and on the good governance of public re-

sources; in which the distribution of competences is not to be traced back to a logic of power, but of better service to the implementation of constitutional values; that evolves on the basis of an assumption of political, administrative and financial responsibility on the part of all the institutional actors involved.

Parole chiave: Stato regionale; differenziazione; cooperazione; livelli essenziali delle prestazioni; costi e fabbisogni standard; federalismo fiscale

Keywords: regional State; differentiation; cooperation; essential levels of services; standard costs and expenditure needs; fiscal federalism

Istruttoria e partecipazione: alcune brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024

*Michele Della Morte**

La sentenza n. 192 del 2024, tramite la quale la Corte costituzionale ha ricondotto a sistema, se così può dirsi, la legge Calderoli (l. n. 86 del 2024), si segnala per alcune conclusioni, esplicite ed implicite, sulla forma giuridica degli spazi politici. L'attenzione al tema si evince dal richiamo mosso dalla Corte alla funzione della partecipazione democratica come elemento di mediazione necessaria nel procedimento di attribuzione delle funzioni ai livelli territoriali più vicini alla popolazione interessata, secondo un verso che, in via generale, è stato valorizzato da autorevole dottrina già da molti anni (p. 4.3.2. del *considerato in diritto*; Berti, 1975, 288).

In concreto, la dimensione partecipativa è declinata dalla Corte nel quadro della c.d. "democrazia di prossimità". Questa categoria è strettamente legata alle potenzialità dell'autogoverno, che si concretizza nel momento in cui i cittadini, a livello locale o regionale, hanno la possibilità di esercitare un controllo diretto sulle decisioni che li riguardano. L'autogoverno, inteso come il diritto dei cittadini di essere coinvolti e di contribuire effettivamente, in modalità diverse, alla gestione delle risorse e delle scelte politiche che impattano la loro vita quotidiana, è valutato, dunque, quale fattore di un modello di democrazia partecipativa che trascende il semplice esercizio del diritto di voto. Autogoverno, infatti, non è parola che evoca un'azione sporadica, richiedendo, al contrario, un coinvolgimento costante e attivo nella gestione delle questioni pubbliche, che la decisione in commento valorizza particolarmente in riferimento alla fase del controllo e della connessa responsabilità nell'esercizio delle funzioni. Nel modello fatto proprio dalla Corte, la partecipazione non è considerata, dunque, una facoltà intermittente, ma un elemento fondamentale per garantire che le decisioni concernenti le funzioni rispondano davvero e

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale, Università del Molise.

sempre ai bisogni e alle aspettative della comunità. I cittadini, attraverso vari strumenti partecipativi, come consultazioni pubbliche, assemblee, o altre forme di coinvolgimento diretto, sono chiamati a esercitare un controllo sulle scelte politiche e amministrative, assicurandosi che queste rispondano agli interessi collettivi e ai valori condivisi.

Il punto essenziale, che la sentenza non affronta direttamente, concerne, tuttavia, la possibilità di ipotizzare che la partecipazione non riguardi solo il monitoraggio delle politiche esistenti e delle funzioni svolte, ma si estenda anche alla fase relativa alla loro elaborazione, favorendo un processo di deliberazione che includa diverse voci e punti di vista. In questo modo, il controllo diverrebbe un processo continuo, in cui i cittadini non solo verificherebbero l'operato delle istituzioni in merito alle scelte compiute, ma contribuirebbero attivamente alle scelte inerenti alle ragioni e alle modalità di svolgimento delle funzioni in sede decentrata. In questa forma estesa, la partecipazione democratica potrebbe, insomma, divenire il motore di un sistema che non solo garantirebbe maggiore responsabilità, ma promuoverebbe anche la cooperazione e il consenso tra le diverse parti della società.

Questi argomenti sono presenti, in forma esplicita e implicita, nella sentenza in esame. Secondo la Corte, l'attribuzione di ulteriori funzioni ai livelli territoriali più vicini alla popolazione interessata acquista senso perché, tra le altre cose, può migliorare l'effettività della responsabilità politica. La prossimità delle scelte favorisce, infatti, il controllo partecipativo, stimolando, al contempo, l'autorità pubblica ad essere più attenta e responsiva in relazione ai bisogni e alle preferenze prevalenti nella comunità governata. Tale aspetto si ricollega ad una delle iniziali ispirazioni della scelta costituzionale a favore del regionalismo, e cioè quella di "educare i cittadini all'autogoverno rafforzando, così, la democrazia" (p. 4.2.3 del *considerato in diritto*).

Le affermazioni svolte sul punto, che si inseriscono nel contesto delle teorie consolidate sulla democrazia partecipativa, sono però modulate dalla stessa Corte. Infatti, proseguendo il ragionamento, il Giudice delle leggi riconosce che esistono funzioni pubbliche strettamente interdipendenti, tali che la valutazione in termini di responsabilità politica dei risultati conseguiti mediante il loro esercizio richiede che tali funzioni non siano separate e restino in capo all'autorità pubblica, impedendo, in linea di

massima, il trasferimento di alcune di esse verso livelli territoriali più bassi (p. 4.2.3 del *considerato in diritto*). In entrambi i casi, di attribuzione delle funzioni ai livelli territoriali più vicini alla popolazione interessata o di funzioni interdipendenti, non viene, tuttavia, preso esplicitamente in considerazione l'aspetto ascendente della partecipazione, concernente, come si accennava in precedenza, l'iniziativa politica e le forme della sua organizzazione dal basso.

Il dato stupisce, se solo si ricorda che la partecipazione, intesa come coinvolgimento nella vita politica o come compartecipazione nelle decisioni pubbliche, rappresenta, almeno sulla carta, una componente fondamentale degli Statuti regionali di seconda generazione, i quali, in varie forme e in diversa misura, ne promuovono la funzione con l'obiettivo di favorire l'inclusione e la "crescita democratica della comunità regionale" (Luciani, 2006). A seguito del riconoscimento statutario, alcune leggi regionali, con esempi significativi in diverse realtà territoriali italiane, come Toscana ed Emilia-Romagna, hanno promosso innovazioni importanti, anche attraverso l'uso di piattaforme tematiche, dando vita a sperimentazioni coinvolgenti che, in determinati casi, hanno trovato spazio in giornate dedicate alla partecipazione civica. Tali iniziative, alla luce delle indicazioni della Corte, possono essere considerate come laboratori democratici di grande interesse in ottica presente e futura.

Alla luce di quanto detto, sorgono spontanee alcune domande. È possibile immaginare, ad esempio, che, nella stessa logica di prossimità, la partecipazione possa diventare un elemento per valutare, nel prossimo futuro, la giustificazione dell'adeguatezza già in fase iniziale, segnando, nel verso della qualità, la fase istruttoria che precede lo schema di intesa, come richiesto dalla Corte? O, al contrario, bisogna aspettarsi che le trattative continuino a svilupparsi, a discapito della trasparenza, tra le burocrazie regionali e ministeriali, perdendo così chiarezza? Inoltre, è realistico pensare che, secondo questa stessa prospettiva, l'istruttoria che deve precedere l'iniziativa della regione – che attualmente è un terreno ancora oscuro – nel prendere in considerazione, come sottolineato dalla Corte nella sentenza, "metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate scientificamente", possa avvalersi di valutazioni portate da comitati, esponenti della società civile, associazioni e altri soggetti che, rispetto a quella specifica funzione, possono disporre, eventualmente, di

competenze e informazioni innovative, al limite in contrasto con quelle in possesso delle burocrazie regionali? È pura utopia immaginare che il momento dell'istruttoria, giustamente valorizzato dalla Corte, possa diventare un importante esperimento di democrazia deliberativa? Infine, poiché è indiscutibile che la partecipazione democratica rappresenti, anche a livello regionale, un momento di integrazione con la dinamica rappresentativa, quale ruolo potranno effettivamente svolgere i Consigli regionali rispetto all'iter istruttorio che dovrà dare concretezza alla nuova adeguatezza delineata dalla Corte?

Sono consapevole che questi interrogativi toccano la questione della forma di governo regionale, così come definita dalle riforme del 1999 e del 2001, e come effettivamente sviluppatasi nel corso del tempo. Tuttavia, credo che le aperture della Corte meritino di essere approfondite ulteriormente, in modo da favorire una maggiore democratizzazione e trasparenza nelle scelte che, come chiaramente sottolineato dalla sentenza n. 192/2024, avranno un impatto sull'ordinamento complessivo.

In una direzione simile, anche se con un diverso approccio, si collocano alcune recenti riflessioni della dottrina, che ha giustamente sottolineato la necessità – a seguito della decisione della Corte – di garantire maggiore trasparenza durante l'attività istruttoria che precede la redazione dello schema di intesa. In particolare, si auspica una verifica parlamentare sull'interpretazione che le Regioni forniranno dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, in relazione ai tre criteri indicati dalla Corte (efficienza; equità; responsabilità). La proposta della dottrina, in tal senso, è orientata ad introdurre una fase procedurale specifica, tale da consentire alle commissioni parlamentari di Camera e Senato – eventualmente con il coinvolgimento della commissione bicamerale per le questioni regionali – di esprimersi in modo mirato sull'attuazione, da parte delle Regioni e del Governo, delle indicazioni di metodo e procedura stabilite dalla sentenza (Lupo, 2025).

Tornando al *proprium* della partecipazione, sorgono altre questioni riguardo alle funzioni che la Corte ha ritenuto non trasferibili, basandosi su due considerazioni principali: da un lato, perché la valutazione in termini di responsabilità politica dei risultati conseguiti mediante il loro esercizio richiede che tali funzioni non siano separate; dall'altro, perché si tratta di materie soggette a una forte regolamentazione a livello euro-

peo. Un esempio, in tal senso, è rappresentato dalle funzioni afferenti al tema dell'ambiente, che da molti anni ha stimolato un acceso dibattito globale sulle potenzialità della democrazia partecipativa.

Al riguardo, per chiarezza, propongo i miei dubbi in forma interrogativa: se la vicinanza, come giustamente indicato dalla Corte, favorisce la partecipazione democratica in funzione di un controllo effettivo, rendendo l'autorità pubblica più reattiva rispetto ai bisogni dei governati, come potrà e dovrà essere garantita la stessa partecipazione nel caso di funzioni pubbliche strettamente interdipendenti, che richiedono un esercizio unitario? Questo mi sembra un tema di grande importanza, anche perché, come è ben noto, negli ultimi anni i processi di partecipazione democratica, o di deliberazione a livello statale – anche in relazione al modello di *governance* che caratterizza l'attuazione del PNRR – sembrano essere sempre più sacrificati, ad evidente discapito delle potenzialità insite nei processi partecipativi (Benvenuti, 1994).

Quanto accaduto in relazione al dibattito pubblico, che, nel corso di pochi anni, è stato praticamente messo da parte dal legislatore, rappresenta un esempio lampante di come il principio di partecipazione, che dovrebbe essere centrale nell'ordinamento costituzionale, sia stato progressivamente marginalizzato. Questo ci costringe a riflettere e ad affrontare un tema in forma critica: è accettabile che un principio fondamentale, come quello in esame, venga per un verso valorizzato e, per altro verso, ridotto o limitato in modo drastico, sul piano della sua effettività e della sua funzione, a causa di questioni di scala? In altre parole, possiamo giustificare che il carattere "fondamentale" della partecipazione, valore centrale del nostro sistema giuridico e politico, dipenda dallo spazio connesso al suo esercizio?

Questa è una delle questioni aperte che merita una riflessione più profonda, soprattutto alla luce dei recenti sviluppi normativi e politici che hanno visto un progressivo indebolimento degli spazi di partecipazione pubblica. La tendenza a ridurre o limitare il dibattito pubblico ad ogni livello di governo, insieme alla delega poco trasparente di decisioni cruciali a organismi tecnici, sembra essere in contrasto con le radici democratiche su cui si fonda il nostro ordinamento. L'idea che la partecipazione debba essere un principio effettivo e non solo teorico dell'ordinamento costituzionale deve essere continuamente difesa, e non può essere messa in

discussione in nome di una gestione più “efficiente” delle politiche pubbliche. In definitiva, ci troviamo di fronte a una sfida importante: come preservare e rafforzare la partecipazione democratica, anche quando le difficoltà legate alla scala delle questioni e alla complessità dei processi politici sembrano mettere in discussione il suo valore.

Queste riflessioni sono, a mio avviso, aperte e dovranno essere riprese e approfondite in futuro, in un dibattito pubblico che coinvolga tutti gli attori interessati.

Riferimenti Bibliografici

- BERTI G. (1975), Art. 5, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma
- BENVENUTI F. (1994), *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 103
- MORRONE A. (2003), *La Corte costituzionale riscrive il titolo V*, in Quaderni costituzionali
- RONCHETTI L. (2018), *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano
- LUPO N. (2025), *La Corte costituzionale ha bisogno del Parlamento (e fors'anche della forma di governo parlamentare) per fare bene il suo mestiere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, in www.forumcostituzionale.it.

Procedural inquiry and participation: some brief considerations on Italian Constitutional Court ruling No. 192 of 2024

Michele Della Morte

Abstract: La sentenza n. 192 del 2024 della Corte Costituzionale riprende, in forma esplicita e implicita, il tema “classico” della relazione tra partecipazione democratica e regionalismo, rinnovando il dibattito sul ruolo della cittadinanza nelle decisioni politiche. Attraverso il riconoscimento del principio autonomistico, la Corte sottolinea l'importanza dell'autogoverno e della “democrazia di prossimità”, in cui i cittadini sono coinvolti attivamente nelle scelte politiche a livello locale e regionale. La sentenza riafferma che la partecipazione, in forma di controllo, non rappresenta un diritto intermittente, ma un elemento fondamentale per la qualità delle politiche e per un sistema più inclusivo e responsabile.

Abstract: Sentence No. 192 of 2024 of the Italian Constitutional Court takes up, explicitly and implicitly, the “classic” theme of the relationship between democratic participation and regionalism, renewing the debate on the role of citizenship in political decisions. By recognising the principle of autonomy, the Court emphasises the importance of self-government and “grassroots democracy”, in which citizens are actively involved in political choices at local and regional level. The ruling reaffirms that participation, in the form of control, is not an intermittent right, but a fundamental element for the quality of policies and for a more inclusive and accountable system.

Parole chiave: Partecipazione democratica; istruttoria; Corte costituzionale; adeguatezza; controllo.

Keywords: Democratic Participation; Inquiry; Constitutional Court; Adequacy; Control.

L'istituto della perequazione nell'incidentato cammino verso la differenziazione

*Tanja Cerruti**

1. *Gli aspetti critici della differenziazione*

Una delle disposizioni costituzionali introdotte dalla riforma del 2001 e risultate più controverse (Elia 18 s.) è notoriamente l'art. 116 c. 3 che, posto in calce alla previsione delle Regioni c.d. speciali, autorizza «altre Regioni» alla richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in talune materie (tre di competenza esclusiva statale e tutte quelle di competenza concorrente) e nel rispetto di determinate condizioni (l'iniziativa della Regione, la consultazione degli enti locali, il rispetto dell'art. 119, la stipula di un'intesa da approvare con legge del Parlamento a maggioranza assoluta).

Rimasta a lungo silente per la mancata concretizzazione dei timidi tentativi di attuazione avviati sino ad allora, a partire dal 2017 la previsione è entrata con una certa insistenza nell'agenda politica di alcune Regioni e quindi dello Stato, suscitando la preoccupazione degli altri enti e alimentando un vivace dibattito.

Molti erano (e in parte sono) infatti gli interrogativi che la prospettiva della differenziazione pone in campo. Sul fronte procedurale ci si interrogava preliminarmente sull'opportunità che il processo fosse governato da una fonte statale e poi sui singoli passaggi che potevano portare all'adozione della legge di differenziazione, andando dalle modalità di presentazione dell'iniziativa da parte della Regione, al momento e alle forme di consultazione degli enti locali, al tipo di intervento che il Parlamento avrebbe potuto esercitare sull'accordo siglato dagli esecutivi.

Sul fronte sostanziale le principali questioni problematiche si appuntavano sul timore che l'ottenimento di più ampie prerogative da parte di alcune Regioni avrebbe comportato il drenaggio di maggiori risorse in

* Professoressa Associata in Diritto Costituzionale e Pubblico, Università di Torino.

capo a queste e a scapito delle altre, spesso già di per sé caratterizzate da un quadro socio-economico più svantaggiato.

Su questi aspetti, così come su altri ritenuti basilari per l'avvio del processo, è intervenuta la l. 86/2024, le cui disposizioni verranno qui prese in esame limitatamente ai profili di carattere finanziario, con particolare riferimento a quelli inerenti la perequazione, anche alla luce della pronuncia della Corte costituzionale (sent. 192/2024), al cui vaglio la legge è stata ben presto sottoposta con la speranza forse di inibire la stessa operatività della disposizione costituzionale cui dà attuazione (delinea l'ipotesi Ruggeri 866).

2. I profili finanziari del regionalismo differenziato fra legislatore e Corte costituzionale

I profili di carattere finanziario costituiscono il nervo scoperto di tutto il processo della c.d. differenziazione, rappresentando, al contempo, uno dei motori che alimentano le richieste di attivazione dell'art. 116 c. 3, da un lato, e la fonte delle maggiori resistenze alla sua implementazione, dall'altro lato.

Lo stretto legame fra i due ambiti emerge dallo stesso dettato costituzionale. Fra le condizioni imposte all'ottenimento di forme più ampie di autonomia si annoverano infatti i principi di cui all'art. 119 Cost., che dovrebbero operare su due versanti: l'idoneità finanziaria della Regione a sostenere le competenze aggiuntive che richiede; il rispetto del principio di corrispondenza fra funzioni e risorse nei confronti sia delle Regioni differenziate, sia dello Stato (Rivosecchi 2021, 819).

Sui profili di carattere finanziario la l. 86/2024 denota un intento di tendenziale rassicurazione rispetto alle preoccupazioni manifestate da più parti, che si potrebbe ricondurre a quattro punti.

Il primo consiste nella separazione delle sorti delle materie legate all'attuazione dei LEP dagli altri ambiti oggetto di devoluzione, per i quali si sancisce la clausola dell'invarianza finanziaria. Oggetto di impugnazione, tale disposizione ha superato il vaglio di legittimità costituzionale sulla base del fatto che nelle materie "no-LEP" non impone l'adozione del criterio della spesa storica, ma sottintende il perseguimento di una gestione efficiente, oltre a non pregiudicare il finanziamento nelle materie "LEP-condizionate" (art. 4 c. 2; Cons. dir. 27).

Il secondo tassello riguarda l'individuazione della compartecipazione ai tributi erariali come principale fonte di sostegno delle funzioni aggiuntive. Rispondendo a una tendenza degli ultimi anni (Ceriani 3), ricordando altresì il modello delle Regioni speciali, questa scelta ha riscosso i rilievi critici di chi avrebbe preferito il canale dell'imposta diretta (Gardini), ravvisandovi un indebolimento dell'autonomia finanziaria e della responsabilizzazione delle Regioni nei confronti dei propri cittadini (Ceriani 3), oltre all'attitudine a confermare con la sua rigidità (Calamo Specchia 13; Bordignon-Rizzo-Turati 312) i divari tra i territori, dovuti alla disomogeneità della loro capacità fiscale (Manganaro 5 s.).

Anche in questo caso la Consulta respinge le questioni di legittimità costituzionale, fra le altre cose ascrivendo alla discrezionalità del legislatore la scelta dello strumento finanziario più adatto (art. 5 c. 2; Cons. dir. 23), con una motivazione ritenuta complessivamente coerente con il principio di sussidiarietà (De Minico 144).

Il terzo punto tocca il controverso tema dell'extragettito, che le Regioni differenziate non possono trattenere. Pur rimproverata di «depotenzia[re] e sfuma[re] (almeno in apparenza) la questione» (Cerniglia 293), la legge prevede infatti che ogni anno le commissioni paritetiche valutino il rapporto fra le risorse e i fabbisogni di spesa regionale e il Ministro possa rideterminare le aliquote. Su questo aspetto, criticato da chi ritiene che il sistema di finanziamento dovrebbe essere regolato a priori da una disciplina comune, vincolante per le intese (Spadacini-Podetta 5), la Corte accoglie la questione in riferimento ad alcuni dei profili di legittimità costituzionale addotti, affermando che la differenziazione deve risultare conforme al principio di responsabilità del decisore pubblico e tradursi in maggiore efficienza (art. 8.2; Cons. dir. 22).

Il quarto snodo concerne la perequazione, sulla quale la l. 86/2024 interviene a più riprese. In primo luogo, a salvaguardia dell'unitarietà (Poggi 2024, XII), stabilisce che per le Regioni non coinvolte nella stipula delle intese sono garantite l'invarianza finanziaria e l'attuazione dei c. 3, 5 e 6 dell'art. 119 (art. 9 c. 3, benché il procedimento previsto dalla legge venga ritenuto non coerente con queste previsioni, Astrid paper 38) e precisa che anche le Regioni che hanno sottoscritto le intese possono contribuire agli obiettivi della finanza pubblica (art. 9 c. 4); in secondo luogo individua gli strumenti con cui attuarla (art. 10 c. 1 e 2). Sarebbe

proprio la necessità della perequazione a mettere in dubbio un altro tassello fissato dalla legge, cioè quello della invarianza finanziaria (art. 9 c. 1, Pallante 11).

La seconda e, in parte, la terza disposizione sono state sottoposte al giudizio di legittimità costituzionale.

L'art. 9 c. 4 è stato impugnato in quanto, affermando che le Regioni differenziate *possono* ma non che *devono* contribuire agli obiettivi di finanza pubblica, si porrebbe in contrasto con una serie di parametri, alcuni dei quali risultano secondo la Corte effettivamente violati. La mera possibilità del contributo agli obiettivi della finanza pubblica implicherebbe un regime più favorevole per le Regioni differenziate rispetto a quelle ordinarie *tout court*, che «non può trovare ragionevole giustificazione nell'assunzione delle funzioni richieste e trasferite» (art. 3 c. 1); «oltre a indebolire i vincoli di solidarietà e unità della Repubblica», si porrebbe in contrasto «con i principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico», cui devono concorrere tutte le pubbliche amministrazioni (art. 97 c. 1) e con quello di contribuire «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea», imposto a tutte le Regioni (art. 119 c. 1, Cons. dir. 28).

La doverosità della partecipazione di ogni ente richiama il regime delle Regioni speciali che, pur essendo da considerare incluse, sia secondo il legislatore, intervenuto dopo la riforma con la l. 42/2009, sia secondo il giudice costituzionale (non senza alcuni distinguo) nel sistema della finanza pubblica, anche per quanto concerne la partecipazione alla perequazione e alla solidarietà nazionale, trovano nella tendenziale prevalenza del principio pattizio delle possibilità di deroga.

3. Gli strumenti perequativi previsti dalla l. 86/2024

Alla previsione degli strumenti perequativi è dedicato l'art. 10 del testo in esame, il cui c. 1 prevede che lo Stato, nel perseguimento di alcune finalità e in attuazione dell'art. 119 c. 3 e 5 della Costituzione, promuove «l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato e dalle amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione, previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili».

Le finalità poste a monte degli interventi statali riprendono, in parte alla lettera e in parte mediante il rinvio, il dettato dell'art. 119 Cost.

I principali strumenti attraverso cui fare fronte a tale impegno vengono individuati attraverso un'opera di razionalizzazione delle risorse, che prevede, in particolare, «l'unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale di conto capitale, destinate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, alla rimozione degli squilibri economici e sociali, all'eliminazione del deficit infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale e i collegamenti con le isole, e al perseguimento delle ulteriori finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione...» (lett. a); «l'unificazione delle risorse di parte corrente...» (lett. b); «l'effettuazione di interventi speciali di conto capitale..., ivi compresi quelli finalizzati ad eliminare il deficit infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale e a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità» (lett. c, da ricavare con gli strumenti tradizionali di finanza pubblica, Caterini Jorio 10 s.); «l'individuazione delle misure che concorrano a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, promuovendo il diritto alla mobilità e alla continuità territoriale per tutte le isole, le forme di fiscalità di sviluppo, la perequazione infrastrutturale e la tutela degli ecosistemi nell'ambito delle risorse compatibili con i saldi di finanza pubblica» (lett. d), tenendo conto di alcune condizioni. Dalla descrizione delle risorse emerge l'attenzione verso il tema dei divari territoriali, soprattutto dal punto di vista infrastrutturale, che, allineata agli intenti del PNRR, è stata accentuata durante la fase della discussione parlamentare. A commento del testo del ddl era peraltro stata rilevata la necessità che gli interventi perequativi ivi previsti fossero coordinati con quelli di carattere infrastrutturale (Piperno 2023).

Il dettato normativo fornisce poi alcune indicazioni sulle modalità di utilizzo delle risorse previste, che sembrano rivolte verso gli stessi obiettivi di semplificazione e accelerazione delle procedure che l'art. 1 annovera fra le finalità della legge.

Ponendosi in continuità con il restante articolato, la disposizione ha sollevato sin dalla prima formulazione alcune perplessità, soprattutto di carattere esegetico, che non hanno portato però alla sua impugnazione in sede di legittimità costituzionale.

La prima concerne la scarsa linearità con cui sono enunciate le ipotesi in cui lo Stato è chiamato a promuovere «l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali», per quanto in particolare concerne la distinzione fra attuazione dei LEP ed esercizio delle funzioni fondamentali di cui alle lett. m) e p) e sugli enti chiamati a intervenire in loro attuazione.

Un secondo rilievo concerne l'inciso «anche nei territori delle Regioni che non concludono le intese», che, preoccupandosi di includere tali enti nell'ambito di operatività della disposizione, sembrerebbe designare come principali destinatari degli interventi perequativi statali le Regioni differenziate, le quali dovrebbero invece presentare una situazione più solida (come la stessa Corte ha poi affermato, Cons. dir. 22) anche dal punto di vista dell'attitudine a dare soddisfazione ai diritti, lasciando intravedere la possibilità di sovrapposizioni fra l'erogazione di sostegni di tipo perequativo ed eventuali azioni in esercizio del potere sostitutivo.

Da ultimo, nell'indicazione delle fonti la norma pare considerare in modo unitario gli strumenti della perequazione previsti dall'art. 119, non operando quelle distinzioni che il testo costituzionale suggerisce fra risorse aggiuntive e interventi speciali, previsti dall'art. 119 c. 5 Cost. (a chiarire tale distinzione non avrebbe peraltro contribuito neanche l'art. 16 della l. 42/2009, Salerno 143), né per quelle che chiaramente delinea fra tali misure e il fondo perequativo di cui all'art. 119 c. 3.

A questo proposito, all'indomani della riforma costituzionale del 2001 era prevalsa la tendenza a considerare in modo unitario le logiche perequative previste dai due commi, ma la differenza delle finalità perseguite, unita alla consolidata prassi di interventi speciali che si era radicata nel Paese (Macciotta 304), avevano facilitato l'acquisizione della consapevolezza del fatto che il fondo perequativo di cui al c. 3 era destinato a sopperire a eventuali carenze nella copertura del normale esercizio delle funzioni, rimuovendo gli effetti degli squilibri, mentre gli strumenti di cui al c. 5 sarebbero stati impiegati al di fuori di tale ambito (Lofaro 657), colpendo gli stessi fattori di equilibrio (Benvenuti 183 s.).

In relazione alle differenze fra i due canali si ricorda ancora che se il dettato del c. 5 non lascia dubbi sulla natura verticale dei relativi strumenti, quello del c. 3 si rivela potenzialmente aperto a una soluzione di tipo orizzontale (Bergo 406).

Lo stesso legislatore in alcuni atti ha quindi recepito la distinzione, venendo invece sollecitato dalla Corte costituzionale a rispettarla nei casi in cui non ne ha tenuto conto (sent. 71/2023, in cui è richiamato a «intervenire tempestivamente per superare, in particolare, una soluzione perequativa ibrida che non è coerente con il disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.»).

Più in generale, sull'entità delle misure previste si è rilevato come, nel complesso, la disposizione in esame risulti molto restrittiva, subordinando la garanzia della pari dignità sociale alle esigenze dell'equilibrio di bilancio (Masci 200).

L'art. 10 si compone poi di un c. 2, aggiunto all'originario ddl, secondo il quale «In attuazione dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque applicazione l'articolo 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in conformità con le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111, e nel quadro dell'attuazione della milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14)». Questa disposizione non è scampata allo scrutinio delle Regioni, che la hanno impugnata proprio in quanto, rinviando al fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. 68/2011, la cui entrata in funzione è stata posticipata da successive modifiche, impedirebbe «l'operatività della perequazione», in violazione degli artt. 3, 116 c. 3 e 119 c. 3 Cost.

Le questioni vengono dichiarate inammissibili in quanto l'art. 10 c. 2 non nova l'art. 15 del d.lgs. 68/2011 ma ne chiarisce la permanente applicabilità. La Corte non manca però di rimproverare espressamente il rinvio dell'attuazione delle norme sulla perequazione (Cons. dir. 26, 23.3), facendo eco a richiami formulati più volte anche dagli studiosi (*ex plurimis* Jorio, 5).

4. *Perequazione e Mezzogiorno*

Le considerazioni sulla perequazione s'intessono sull'aspettativa che alcune parti del territorio nazionale ne siano tendenzialmente destinatarie in misura superiore ad altre. Ne era ben consapevole il Costituente, che nella versione originaria dell'art. 119, pur non menzionando espressamente l'istituto (Guella 4), volle inserire il riferimento alla possibilità di valorizzare con l'assegnazione di contributi speciali il Mezzogiorno e le

Isole, poi eliminato dalla riforma del 2001 e ripreso, solo in riferimento alle seconde, nel 2022, con l'introduzione del c. 6.

La prevalente concentrazione dei bisogni perequativi in una parte del territorio nazionale pare aver di recente incoraggiato il legislatore a prendere in considerazione tale ambito in modo unitario, secondo una direzione suggerita indirettamente anche dal PNRR che, nell'ottica della riduzione dei divari territoriali, restituisce una visione funzionale alla gestione delle politiche e aderente a un approccio di tipo aggregativo (Cerruti 218 ss.). Questa tendenza troverebbe conferma nelle modifiche legislative che, con esiti salutati non sempre con favore, hanno interessato le zone economiche speciali e la perequazione infrastrutturale.

Quanto alle prime, l'innovazione è consistita nell'istituzione, a partire dal 1° gennaio 2024, della Zona economica speciale per il Mezzogiorno – “ZES unica”, che comprende i territori delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna, sostituendo le previgenti otto zone economiche speciali che vi erano dislocate (d.l. 124/2023, convertito in l. 162/2023, c.d. “decreto Sud”, artt. 9-16bis).

Com'è noto, l'istituzione delle zone economiche speciali mira a sostenere lo sviluppo economico e la crescita degli ambiti territoriali in cui insistono grazie alla previsione di condizioni speciali, relative anche agli investimenti, per l'esercizio delle attività economiche e imprenditoriali che vi abbiano sede.

La legge ha previsto che la ZES unica disponga di un Piano strategico, documento di programmazione triennale che, in sintonia con gli altri strumenti europei e nazionali, ne definisca la politica di sviluppo. Approvato nel 2024 (d.P.C.M. 31.10.2024), il Piano fa riferimento alla posizione strategica del Mezzogiorno, al centro del Mediterraneo, che lo rende potenzialmente in grado di assurgere ad «hub energetico e commerciale», con un ruolo fondamentale per la politica industriale europea e delinea un programma di potenziamento delle misure già previste e di creazione di nuove opportunità per le imprese.

Quanto all'ambito di azione, vengono individuate nove filiere da rafforzare (agroalimentare e agroindustria, turismo, elettronica e ICT, automotive, *made in Italy* di qualità, chimica e farmaceutica, navale e cantieristica, aerospazio, ferroviario) e gli strumenti attraverso cui intervenire, che consistono principalmente in un regime autorizzatorio semplificato e

accelerato e in misure agevolative (di carattere fiscale e non) rivolte agli operatori economici. Sono poi previsti gli organi preposti all'attuazione del processo.

Il secondo intervento sintomatico della volontà di concentrare gli sforzi perequativi nella parte meridionale del Paese, considerata come realtà unitaria, concerne invece la dimensione infrastrutturale.

Rispondendo alla presenza di significativi divari, questo aspetto della perequazione era stato contemplato in modo indiretto dalla revisione costituzionale del 2001 e, più concretamente, dalla l. 42/2009, che vi aveva dedicato un'apposita disposizione, l'art. 22. Questa prevedeva che si procedesse a una ricognizione delle strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, della rete stradale, autostradale e ferroviaria, fognaria, idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, delle strutture portuali e aeroportuali, sulla base di dati criteri e che nel frattempo fossero posti in essere interventi attuativi dell'art. 119 c. 5 Cost. In attuazione della disposizione era stato approvato il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 26 novembre 2010, che ne aveva definito alcuni aspetti. Per diverse ragioni, fra cui le difficoltà tecniche di valutazione delle carenze e i vincoli imposti alla finanza pubblica, il procedimento è rimasto di fatto inattuato (Bianchi 82 s.). Con la proposta delle istanze di differenziazione regionale e la successiva fase di attuazione del PNRR il legislatore è invece tornato a intervenire sulla perequazione infrastrutturale, modificando in modo consistente il testo dell'art. 22 (l.178/2020, art. 1 c. 815; d.l. 77/2021, convertito con modificazioni nella l. 108/2021, art. 59 c. 1; d.l. 121/2021, convertito con modificazioni dalla l. 156/2021, art. 15) con la previsione di una effettiva ricognizione delle dotazioni esistenti in diversi ambiti e di un Fondo perequativo infrastrutturale, destinato al finanziamento degli interventi da realizzare a esito della ricognizione.

Anche in questo caso alle innovazioni legislative non si è dato pieno compimento. La perequazione infrastrutturale avrebbe dovuto procedere in parallelo con la determinazione dei livelli essenziali, per la cui garanzia le infrastrutture sono spesso necessarie; se su questi si è registrato qualche progresso, sul fronte della perequazione infrastrutturale non si sono compiuti significativi passi in avanti. Nel frattempo la legge di bilancio per il 2024 (l. 213/2023) ha ridotto il finanziamento del Fondo perequativo infrastrutturale (Bianchi 78 e 84, che riprende i principali

contenuti della memoria presentata dalla Svimez nell'aprile 2024 alla Commissione parlamentare sull'attuazione del federalismo fiscale).

Ancor più di recente è intervenuto però il d.l. 60/2024 (art. 11) che, innovando diversi aspetti inerenti le politiche di coesione e con il fine di promuovere lo sviluppo economico e la competitività del Paese, favorire il superamento del divario economico e sociale delle Regioni del Mezzogiorno e definire misure volte a garantire l'attuazione del PNRR (Sprovieri 239), ha abrogato la maggior parte delle disposizioni dell'art. 22, determinando la sostanziale scomparsa della perequazione infrastrutturale e trasformando il Fondo perequativo infrastrutturale nel Fondo perequativo infrastrutturale per il mezzogiorno, di cui definisce la dotazione finanziaria (secondo la scheda di lettura inserita nel dossier parlamentare, la dotazione risulta modesta, Gallia 719, 728). Tale fondo è destinato alla realizzazione di interventi localizzati nelle otto Regioni del Mezzogiorno «relativi a infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche, nonché a strutture sanitarie, assistenziali, per la cura dell'infanzia e scolastiche, coerenti con le priorità indicate nel Piano strategico della Zes unica, [...] [che] possono consistere nella realizzazione di nuove strutture o nel recupero del patrimonio pubblico esistente, anche mediante la sua riqualificazione funzionale» (art. 11). Il riferimento al Piano Strategico della ZES unica compensa l'assenza della ricognizione del deficit infrastrutturale.

L'introduzione della ZES unica – con le misure di agevolazione che prevede – e l'espressa caratterizzazione geografica della perequazione infrastrutturale confermano la volontà, già palesata da alcuni interventi legislativi precedenti, di considerare unitariamente le Regioni meridionali e insulari del Paese, al fine di agevolare il superamento o l'attenuazione di quei divari che in diversi ambiti le dividono da altre parti del territorio nazionale.

5. L'opportunità di una perequazione mirata

Le politiche degli ultimi anni sembrano aver abbracciato quindi la tendenza a trattare come una realtà unica le Regioni meridionali e insulari, identificandole come più bisognose di interventi perequativi rispetto alle restanti aree del territorio nazionale, in una sorta di rinnovata attuazione del dettato originario dell'art. 119 della Costituzione di cui taluni auspicano «una nuova, effettiva valenza» (Sbrescia 146 s.).

Questo *modus operandi* presenta senz'altro dei profili di criticità. Si pensi emblematicamente al fatto che la vasta area del Paese a cui sono destinate le misure non è al proprio interno del tutto omogenea, per cui in taluni casi potrebbe beneficiare maggiormente di interventi mirati per singole zone o al fatto che la concentrazione dell'interesse nella parte meridionale e insulare dello Stato rischia di trascurare altri territori eventualmente deficitari, situati nelle Regioni dell'Italia centrale o settentrionale.

Dall'altro lato, tale linea d'azione presenta il pregio di rivolgersi a un'area accomunata sì da elementi problematici, ma anche da risorse e refoli di resilienza che possono fungere da *assist* (se si consente la metafora calcistica) alle misure dello Stato. Questo è stato ben colto da chi ha ricordato la reazione a tratti positiva di cui il Sud Italia ha dato prova sia di fronte alla crisi economica successiva al 2008, grazie al rafforzamento di alcuni settori come quello turistico e agricolo (Mangiameli-Filippetti-Tuzi-Cipolloni 281 s.), sia di fronte a quella innescata dalla pandemia, reazione a cui pur ha contribuito il supporto dello Stato.

Occorre quindi che, anche se mossi da finalità di carattere perequativo, gli interventi statali proseguano nel senso di incoraggiare le potenzialità e valorizzare le prerogative che derivano al Mezzogiorno sia dalla collocazione geografica, che lo favorisce dal punto di vista geopolitico e della produzione e smistamento delle energie rinnovabili, sia dalla disponibilità di risorse finanziarie, a partire da quelle della politica di coesione europea (Manzella 755 s.), nonché da altri fattori endogeni.

È bene altresì mantenere vigile l'attenzione sulla perequazione, intesa più come forma di stimolo ad agire e a migliorare che come mera assegnazione di fondi "a cascata", attuandone gli istituti, necessari per superare i rallentamenti dei territori con maggiori difficoltà, non solo nel quadro di un'eventuale "emancipazione" delle Regioni che anelano a maggiore autonomia, ma anche *rebus sic stantibus*.

Radicandosi nei principi fondamentali di solidarietà (Rossi 57; Rivosecchi 2024, 281) ed eguaglianza previsti dagli artt. 2 e 3 Cost., la perequazione è infatti funzionale alla realizzazione del principio autonomistico di cui all'art. 5, rappresentando un elemento intangibile (Filippetti Tuzi 446), «complementare» (così Bernabei 10, in riferimento al decentramento fiscale) a quella sfera di autonomia finanziaria – costituita dalla disponibilità

di risorse e dalla possibilità di compiere con una certa discrezionalità le scelte ad esse relative – che vi dà invero.

Quanto al nesso con il regionalismo differenziato, pur nella consapevolezza del fatto che la declaratoria di incostituzionalità di molte disposizioni della l. 86/2024 si ripercuoterà sulle stesse probabilità della sua attuazione (come la Corte stessa ha precisato nel giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo, sent. 10/2025; sugli effetti netti della sentenza 192, tra gli altri, Cheli 2; Poggi 2025, VIII) e, a cascata, sui profili di carattere finanziario, nel caso della sua implementazione la perequazione costituirà un elemento determinante, consentendo alle Regioni in condizioni più incerte di non temere le conseguenze dell'eventuale assunzione di maggiori competenze e risorse in capo a quelle apparentemente più floride.

Riferimenti bibliografici

- ASTRID Paper 93, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *Astrid Rassegna*, 7/2023
- BENVENUTI M. (2021), *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*
- BERGO M. (2022), *A vent'anni dalla riforma del Titolo V. L'autonomia finanziaria regionale e locale, tra Costituzione, legge n. 42 del 2009 e prassi*, in *Federalismi.it*
- BERNABEI G. (2018), *Il ruolo della perequazione nel sistema multilivello di finanza locale*, in *Federalismi.it*
- BIANCHI L., GIANNOLA A., PETRAGLIA C. (2024), *Perché il disegno di legge Calderoli ostacola l'attuazione del federalismo simmetrico e cooperativo della legge delega n. 42 del 2009*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*
- BORDIGNON M., RIZZO L., TURATI G. (2023), *L'autonomia differenziata*, in BALDINI M., D'ANTONI M., MAZZAFERRO C., RIZZO L. (a cura di), *La finanza pubblica italiana Rapporto 2022-2023*, Il Mulino
- CALAMO SPECCHIA M. (2023), *L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile*, in *Osservatorio costituzionale*
- CATERINI E., JORIO E. (2023), *La difficile attuazione del regionalismo differenziato*, in *Astrid Rassegna*
- CERIANI V. (2025), *L'autonomia tributaria delle regioni*, in *Astrid Rassegna*

- CERNIGLIA F. (2024), *L'autonomia differenziata: verso quale modello di finanziamento*, in *Istituzioni del Federalismo*
- CERRUTI T. (2023), *PNRR e territorio: una visione dinamica*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*
- CHELI E. (2024), *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in *Astrid Rassegna*
- DE MINICO G. (2024), *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della L.n. 86/2024*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/
- ELIA L. (2003), *Introduzione*, in GROPPI T. OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli
- FILIPPETTI A., TUZI F. (2020), *La finanza regionale*, in MANGIAMELI S., FERRARA A., TUZI F. (a cura di.), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Milano, Giuffrè,
- GALLIA R. (2024), *Oratione in morte della perequazione infrastrutturale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*
- GARDINI G. (2025), *Il regionalismo differenziato di fronte alla Consulta: "hanno tutti ragione"?*, in *Giornale di diritto amministrativo*
- GUELLA F. (2016), *Crisi e redistribuzione nella disciplina della perequazione finanziaria regionale. L'opzione tra i diversi modelli di finanza territoriale come conseguenza delle crisi e la scelta tra i sistemi perequativi come possibile soluzione alla recessione economica e all'esclusione sociale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*
- JORIO E. (2023), *La bozza Calderoli di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Astrid Rassegna*
- LOFARO G. (2021), *Il federalismo fiscale in "perdurante transizione": sul nuovo assetto finanziario e tributario del federalismo differenziato*, in *Istituzioni del Federalismo*
- MACCIOTTA G. (2009), *Interventi speciali, Commento agli artt. 16 e 22*, in NICOTRA V., PIZZETTI F., SCOZZESE S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli
- MANGANARO F. (2023), *Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma*, in *Astrid Rassegna*
- MANGIAMELI S., FILIPPETTI A., TUZI F., CIPOLLONI C. (2020), *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Rubbettino, Soveria Mannelli

- MANZELLA G.P. (2024), *Le prospettive delle aree industriali del Mezzogiorno nella nuova politica europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*
- MANZETTI V. (2024), “*La storia infinita dei LEP e dell’Autonomia Differenziata tra “non c’è tre senza due” e non c’è due senza tre*”, in *Bilancio Comunità Persona*
- MASCI F. (2025), *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, Napoli, Editoriale Scientifica
- PALLANTE F. (2023), *Il ddl Calderoli in tema di regionalismo differenziato. Una lettura critica*, in *Il Piemonte delle Autonomie*
- PIPERNO S. (2023), *Soluzioni diverse per il finanziamento dell’autonomia differenziata: le ambiguità del disegno di legge Calderoli*, in *Il Piemonte delle Autonomie*
- POGGI A. (2025), *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l’attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *Federalismi.it*
- POGGI A. (2024), *Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *Federalismi.it*
- RIVOCCHI G. (2021), *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Diritti regionali*
- RIVOCCHI G. (2024), *L’art. 119 cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio*, in *Istituzioni del Federalismo*
- ROSSI E. (2006), *Art. 2*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (cur.), *Il Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET
- RUGGERI A. (2024), *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso... l’ignoto*, in *Diritti regionali*
- SALERNO G.M. (2010), *Interventi speciali*, in Ferrara A., Salerno G.M. (cur.), *Il “federalismo fiscale”. Commento alla l. n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene
- SBRESCIA V.M. (2024), *Questione meridionale e auspicabili processi di ricostituzionalizzazione del Mezzogiorno: il meridionalismo costituzionale di Fiorentino Sullo e la sua accettata proposta, formulata alla Costituente, di «valorizzare il Mezzogiorno e le Isole» (art. 119, comma 3, della Costituzione del ’48)*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*

- SPADACINI L., POGETTA M. (2023), *L'autonomia differenziata, la c.d. Bozza Calderoli e la Legge di bilancio per il 2023*, in *Astrid Rassegna*
- SPROVIERI F. (2024), *Il decreto di riforma per le politiche di coesione e l'utilizzo delle risorse per lo sviluppo delle aree più svantaggiate del Paese*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*

The institution of equalisation on the bumpy road to differentiation
Tanja Cerruti

Abstract: Il contributo ripercorre i passaggi della legge 86/2024 (sull'autonomia differenziata) relativi ai profili di carattere finanziario, con particolare riferimento a quelli inerenti la perequazione, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024; prende poi in esame due recenti interventi normativi relativi alle Regioni meridionali e insulari del Paese, che concorrono a dimostrare la tendenza a considerare questa parte del territorio nazionale come una realtà unitaria, per spendere infine alcune considerazioni sull'opportunità che gli istituti della perequazione ricevano attuazione indipendentemente dalla concretizzazione delle prospettive delineate nell'art. 116 c. 3 Cost.

Abstract: The paper retraces the passages of Law 86/2024 (on differentiated autonomy) relating to the financial profiles, with particular reference to those concerning equalisation, also in light of Constitutional Court sentence n. 192/2024; it then examines two recent regulatory interventions concerning the Country's southern and island Regions, which contribute to demonstrating the tendency to consider this part of the national territory as a unitary reality, and finally makes some reflections on the opportunity for the equalisation institutes to be implemented regardless of the concretisation of the prospects outlined in Article 116, paragraph 3 of the Constitution.

Parole chiave: regionalismo differenziato, finanza territoriale, perequazione

Keywords: differentiated regionalism, territorial finance, equalisation

Regionalismo differenziato, regionalismo cooperativo e leale collaborazione nella sentenza n. 192/2024 della Corte Costituzionale

*Claudia Tubertini**

1. *La leale collaborazione, “pilastro” del regionalismo cooperativo*

Tra i numerosi motivi di attesa della pronuncia della Corte Costituzionale sulla legittimità della legge n. 85/2024, cd. legge quadro di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., vi era anche il seguente: quanto sarebbe rimasto in vita del modello di regionalismo di tipo cooperativo? La domanda non poteva non sorgere, considerando il sistema di riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo delineato dalla Costituzione ed il modo in cui la stessa Corte lo ha sinora interpretato. Esso, per la sua intrinseca natura di compromesso tra unità e autonomia, e per come si è atteggiato in concreto, non riesce ad escludere sovrapposizioni ed interferenze, e quindi, per perseguire obiettivi di interesse nazionale, la leale collaborazione è sempre stata ritenuta imprescindibile. Ma la cooperazione non esaurisce il suo scopo nel garantire il buon funzionamento del sistema. La preoccupazione che da sempre muove i sostenitori del modello del regionalismo cooperativo è che qualsiasi diversa soluzione possa aprire a svolte autoritarie (Amato, 2023). Il ragionamento è generalmente svolto rispetto a possibili prospettive neo-centralistiche, ma è senz'altro estensibile anche alla creazione di regioni dotate di poteri (anche formalmente) *più forti* di altre; regioni che – per la stessa modalità prevista in Costituzione per l'ottenimento di tali forme particolari di autonomia – instaurino un rapporto privilegiato con il Governo, a scapito di altre parti del Paese, alimentando così la già presente insoddisfazione della popolazione per i divari territoriali esistenti, fino ad esasperare il conflitto sociale ed a sortire la richiesta di un ritorno ad un sistema *più accentratato*.

* Professoressa Associata di Diritto Amministrativo, Alma Mater Studiorum di Bologna.

Ebbene, quanto alla nostra forma di Stato regionale, la scelta *cooperativa* – anche in un quadro costituzionale che ammette forme e condizioni particolari di autonomia regionale – trova una fondamentale e netta conferma nella sentenza n. 192/2024. La Corte dice infatti che «Il regionalismo italiano non è un “regionalismo duale”, in cui tra una regione e l’altra esistono delle paratie stagne a dividerle. Piuttosto, è un regionalismo cooperativo, che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano». È in questa prospettiva, ed in coerenza con questo modello, quindi, che va interpretata «l’ineliminabile concorrenza e differenza tra regioni e territori»: essa «non può spingersi fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l’unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l’eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l’effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e quindi la coesione sociale e l’unità nazionale – che sono tratti caratterizzanti la forma di stato –, il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia».

Il passaggio appena riportato si trova nella prima parte del Considerato in diritto, dedicato dalla Corte all’interpretazione dell’art. 116, comma 3 Cost. all’esplicito fine di armonizzarlo al quadro complessivo della forma di Stato italiana ed a identificarne i presupposti e limiti di applicabilità, superati i quali, l’asimmetria si tradurrebbe in disgregazione (Buzzacchi, 2024).

Particolarmente significativo appare l’esplicito riferimento al regionalismo cooperativo come modello, evidentemente destinato a richiamare tutti i precedenti in cui lo stesso supremo Giudice vi ha fatto implicito o esplicito utilizzo applicando il principio di leale collaborazione per dirimere questioni di legittimità costituzionale e per imporre passaggi procedurali atti ad assicurare l’effettiva cooperazione tra i due grandi plessi ordinamentali in cui si articola il nostro Stato. Secondo la giurisprudenza della Corte, criterio tipico del regionalismo cooperativo è anzitutto quello che consente alle Regioni di far pesare i propri orientamenti e le proprie scelte nei procedimenti decisionali facenti capo allo Stato mediante il cd. metodo pattizio, nelle sue varie – e flessibili – modulazioni, a seconda del grado di incidenza della decisione sulla propria sfera di competenza

e rispettivo ambito territoriale. Ne deriva la valorizzazione delle sedi permanenti di confronto tra esecutivi, indispensabili, secondo il consolidato indirizzo della Corte, ad assicurare questo costante raccordo, stante la perdurante assenza di una rappresentanza delle autonomie regionali nella sede parlamentare. Il regionalismo cooperativo è anche, sempre secondo la Corte, un modello che si fonda sulla necessaria presenza di meccanismi di perequazione interterritoriale in grado di assicurare una distribuzione equa delle risorse finanziarie, seguendo un'ottica solidaristica che presuppone il concorso di tutte le Regioni, nessuna esclusa, dal finanziamento del sistema; meccanismi che vanno, di conseguenza, concordati ed applicati secondo il metodo cooperativo, avvalendosi di sedi e strumenti adeguati allo scopo.

La Corte è ben consapevole che non tutti gli elementi di questo modello sono compiutamente presenti e funzionanti: in molte altre occasioni passate, infatti, ha sollecitato una riforma delle sedi e degli strumenti della leale collaborazione; e, sia pur implicitamente, anche nella pronuncia in esame essa parte dalla constatazione dell'assenza, nell'attuale – e prossimo futuro – quadro costituzionale e normativo, di disposizioni volte a garantire alle autonomie una adeguata valutazione collegiale dei profili di interesse comune derivanti dal processo di attuazione del regionalismo differenziato. Ne deriva, come si vedrà, una forte valorizzazione del ruolo di garanzia del Parlamento (Morrone, 2025).

2. Leale collaborazione e regionalismo differenziato: i limiti di applicabilità

Alla luce di queste premesse, è importante verificare quanto, alla luce dei contenuti della sentenza, il *favor* per il regionalismo cooperativo quale modello alla luce del quale interpretare l'art. 116, comma 3 Cost. sia poi stato applicato in sede di esame delle censure avanzate contro la legge n. 86/2024. Come era da attendersi, infatti, il principio di leale collaborazione nelle sue fondamentali, ed appena ricordate, componenti è stato invocato ripetutamente dalle Regioni ricorrenti, ed altrettanto numerose volte denunciata la sua presunta violazione, sia in generale che con riferimento a singole disposizioni normative, riguardanti sia il procedimento di adozione delle intese ed i relativi aspetti finanziari, sia la determinazione dei LEP e dei rispettivi costi e fabbisogni standard.

È stata dichiarata, anzitutto, non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dalla Regione Toscana in riferimento al principio di leale collaborazione, dell'intera legge. Se il regionalismo differenziato è una delle possibili declinazioni previste in Costituzione dell'autonomia regionale, non può certo considerarsi di per sé contrario al principio di leale collaborazione: la questione si sposta, semmai, sulle modalità della sua attuazione, questa sì, necessariamente rispettosa del principio. Né è possibile ritenere contraria alla leale collaborazione la scelta del legislatore di dettare una disciplina legislativa di cornice, che, benché non necessaria, non appare tuttavia di per sé illegittima. Sul punto, il ragionamento della Corte è ineccepibile, perché compito della Corte è quello di risolvere le apparenti antinomie tra le norme costituzionali, renderle tra loro coerenti, non di riscrivere la Carta Costituzionale espungendo il regionalismo differenziato.

Ciò che appare, invece, meno coerente con il modello regionale cooperativo è il secondo passaggio argomentativo, secondo cui il principio di leale collaborazione non implica il necessario coinvolgimento del sistema regionale e locale nel suo complesso nella procedura di attuazione dell'art. 116, comma 3. Sono state infatti dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Regione Puglia in riferimento al principio di leale collaborazione, degli artt. 2, commi 4 e 8, 5 e 7, commi 1, 2 e 4, della legge, che, in tema di autonomia differenziata, disciplinano il ruolo della Conferenza unificata. La ricorrente – la quale reclamava un coinvolgimento della Conferenza unificata (o un coinvolgimento più intenso, nella forma dell'intesa, nei passaggi in cui è previsto), sul presupposto che l'autonomia differenziata, redistribuendo risorse e competenze, avrebbe effetti di carattere generale – non è stata acccontentata: secondo la Corte, questa necessità non può ricondursi al principio di leale collaborazione, perché il parametro indicato prevede un procedimento di differenziazione bilaterale. Nella procedura di attuazione dell'art. 116, comma 3, in buona sostanza, ciò che conta è l'intesa con la Regione richiedente, alla quale sola il principio pattizio si applica nella forma più rigorosa della cd. intesa forte. Lo dimostra il fatto che, qualora le Camere intendano apportare modifiche sostanziali all'accordo concluso, esso dovrà essere rinegoziato tra il Governo e la regione richiedente, il cui perdurante consenso è - come ribadito proprio dalla sentenza -

elemento essenziale della procedura. L'applicazione solo bilaterale del principio di leale collaborazione si estende anche alla consultazione degli enti locali, prevista testualmente dall'art. 116, ma da attuare, secondo il supremo Giudice, solo limitatamente agli enti locali della stessa regione, nelle forme da esse autonomamente stabilite, e non anche a quelli delle altre regioni. Esso si estende, infine, anche ai meccanismi di controllo sull'attuazione delle intese: quanto all'art. 7, comma 4, la funzione di controllo regolata dalla norma impugnata riguarda una singola regione "differenziata" e ha carattere puntuale e concreto; non si scorge, dunque, un particolare impatto sulle altre autonomie territoriali, tale da rendere costituzionalmente necessario il coinvolgimento della Conferenza unificata (o Stato-regioni); lo stesso dicasi per l'art. 8, comma 1, che affida il monitoraggio finanziario, per ciascuna intesa, alla rispettiva Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, limitandosi a prevedere che essa sia integrata da un rappresentante dell'ANCI ed uno dell'UPI e che fornisca alla Conferenza unificata adeguata informativa sugli esiti del monitoraggio annuale relativo ai costi delle funzioni differenziate.

Certo, leggendo che secondo la Corte la consultazione delle altre regioni ed enti locali si tradurrebbe in un «aggravamento procedurale», non si può non rimanere delusi; ed altrettanta delusione si prova pensando che, da questa premessa maggiore, potrebbero considerarsi persino non necessari i - sia pur minimi - meccanismi di partecipazione previsti dalla legge 86/2024. Ci si riferisce alla previsione secondo la quale prima dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie da lui delegato devono informare la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dell'atto di iniziativa (art. 2, comma 2), e soprattutto quella secondo cui lo schema di intesa preliminare deve essere immediatamente trasmesso alla Conferenza unificata, per l'espressione del parere (obbligatorio ma non vincolante: Cuttaia, 2024), da rendere entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorsi i quali esso è comunque trasmesso alle Camere per la formulazione dei rispettivi indirizzi (art. 2, comma 4). Eppure, la scarsa trasparenza dei negoziati condotti tra il Governo e le Regioni firmatarie della cd. pre-intesa del 2018 aveva suscitato forti polemiche (Viesti, 2019), a cui solo a seguito della divulgazione da parte degli organi di stampa delle prime bozze di

intesa il Dipartimento per gli affari regionali aveva posto parziale rimedio, pubblicando sul proprio sito – senza mai comunicare formalmente alcun atto alla Conferenza Unificata, né tantomeno chiedendo alcun parere – la sola parte generale (identica per tutte e tre le Regioni) degli schemi di intesa. Ci si sarebbe aspettato, pertanto, che la Corte valorizzasse queste due previsioni, considerato che il principio di leale collaborazione presuppone – a maggiore ragione in un procedimento, come questo, che non può non avere conseguenze sull'intero sistema regionale e locale – *almeno* la consultazione, ed in tempi adeguati, delle Regioni e degli enti locali intesi nel loro complesso, e quindi come *sistema delle autonomie*, in aggiunta e a prescindere dall'applicazione del metodo pattizio bilaterale alla singola intesa.

Date queste premesse, non c'è dunque da stupirsi che sia stata respinta anche l'osservazione riguardante il mancato coinvolgimento del sistema delle Conferenze nella fase parlamentare di formulazione degli indirizzi al Governo. È stata rigettata, in particolare, e senza particolare motivazione (Gardini, 2025), la questione di legittimità sollevata contro l'art. 2, comma 8 (che non richiede il coinvolgimento della Conferenza unificata), utilizzando il tradizionale argomento secondo cui al procedimento legislativo in senso stretto è inapplicabile il canone della leale collaborazione, se non nei casi specificamente previsti, oltre alla regola secondo cui la legge ordinaria non può regolare il procedimento legislativo, che rientra nella competenza della Costituzione e dei regolamenti parlamentari. In tal caso però, la Corte avrebbe potuto quantomeno formulare l'auspicio della consultazione in Parlamento dei rappresentanti delle autonomie, proprio per la particolare delicatezza e novità della procedura, anche facendo riferimento alla Commissione bicamerale per le questioni regionali ed alla circostanza della sua mancata integrazione con i rappresentanti delle autonomie, secondo le previsioni dell'art. 11 della l. cost. 3/2001. Evidentemente, ciò che si è voluto ribadire, al contrario, è che nella procedura ex art. 116, comma 3, «le istanze d'insieme sono affidate alle Camere con la speciale maggioranza (...) con esclusione di ulteriori aggravamenti procedurali per l'approvazione della legge rinforzata». È il Parlamento, quindi, che deve, in ultima istanza, farsi garante del regionalismo cooperativo; a tal fine, l'art. 116, comma 3 ha previsto una maggioranza rinforzata per l'approvazione delle relative intese; ed è compito del le-

gislatore, dice la Corte, trovare le soluzioni che attuino la devoluzione ritenuta più adeguata, in grado di assicurare i vantaggi dell'autonomia territoriale senza pagare un prezzo elevato in termini di diseguglianze. È per questo motivo, del resto, che, secondo la Corte, al Parlamento va riconosciuto il potere chiedere modifiche al testo dell'intesa (che, in tal modo, diventa preliminare), salvo, come si è detto, il necessario assenso alle modifiche stesse da parte della Regione interessata (e, s'intende, anche del Governo, controparte dell'intesa definitiva).

Il principio di leale collaborazione diviene così un limite sostanziale, più che procedurale, all'assunzione di decisioni che non rispettino l'equilibrio tra interesse della singola regione, ed interesse del sistema regionale e locale nel suo complesso. Le altre Regioni, benché escluse dal procedimento di approvazione, potranno sempre attivare in via successiva il sindacato della Corte, dal momento che «le leggi speciali di differenziazione incidono direttamente sul loro status costituzionale». L'argomentazione appare, di nuovo, un po' deludente agli occhi di chi da anni lamenta la mancata riforma in senso federale del Parlamento, specie alla luce della fase di drammatica debolezza che lo stesso procedimento bicamerale sta attraversando, schiacciato ormai dalle questioni di fiducia e dai serrati tempi di una decretazione d'urgenza sempre più invasiva. Riuscirà, in altre parole, davvero il Parlamento a considerare le ragioni delle "Regioni terze"? o non rimarrà, piuttosto, ancora una volta schiacciato dalla volontà della maggioranza?

3. Leale collaborazione e determinazione dei LEP

Tra le disposizioni che la Corte ha considerato perno del regionalismo cooperativo vi è, come già ricordato, l'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., ovvero, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che, poiché devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, costituiscono un fondamentale presupposto per il riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia; tanto che non è comunque possibile il conferimento di una funzione ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. senza previa determinazione dei relativi livelli essenziali da garantire, se questa attiene a un diritto civile o sociale, anche laddove rientri nelle materie per le quali il legislatore non ha previsto la preventiva determinazione dei LEP (cd. materie "non-LEP").

È stata la dottrina, in effetti, ad aver per prima ritenuto che, anche in mancanza di una espressa previsione da parte dell'art. 116 della Costituzione, la differenziazione sarebbe potuta avvenire solo a condizione di non incidere sulla garanzia dei LEP, pena la violazione dei fondamentali principi di unitarietà, solidarietà ed uguaglianza, veri e propri principi-guida del nostro modello di Stato regionale cooperativo; sempre la dottrina aveva più volte evidenziato, di conseguenza, l'assoluta esigenza di colmare i molti vuoti della legislazione in materia di LEP, prima di poter avviare – specie se a largo raggio – l'attuazione della clausola di cui al terzo comma dell'art. 116. Questa istanza era stata accolta nella prima proposta di legge “quadro” di attuazione dell'art. 116, comma 3 presentata nel 2021, al termine di un lungo iter che aveva coinvolto anche il sistema delle Conferenze, dall'allora Ministro per gli affari Regionali Francesco Boccia. Tale consapevolezza non si è, però, se non in minima parte, tradotta in atto nella legislazione degli anni seguenti, tanto che alle soglie dell'approvazione della legge n. 86/2024, il nuovo Governo ha ritenuto necessario – per “sbloccare” il processo di differenziazione – adottare una procedura straordinaria ed accelerata, incaricando una Commissione tecnica (“CLEP”) del compito di estrapolare dal quadro normativo vigente le norme poste a garanzia di LEP, e, soprattutto, di formulare proposte per la sua integrazione, al fine di potervi poi procedere con atti non legislativi (commi da 791 a 801-bis, art. 1 l. 197/2022).

L'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni è, tuttavia, un'operazione ad alto tasso di discrezionalità: è una scelta politica, infatti, quella di definire quali prestazioni siano essenziali, trattandosi di assicurarne poi l'effettivo godimento e, di conseguenza, la copertura finanziaria. Nell'esercizio di tale scelta politica, naturalmente, il legislatore ha dei punti di riferimento nella Costituzione, improntata all'incremento del benessere della società, all'eguaglianza sostanziale, alla tutela rafforzata di una serie di diritti, e così via; indicazioni che – tra l'altro – hanno consentito alla Corte di ribadire che scopo dei LEP è di assicurare, ove possibile, uno standard di tutela *superiore* al nucleo minimo del diritto. Per questo motivo, si tratta di una valutazione che non può essere affidata al solo Governo, anche per le importanti implicazioni di ordine finanziario: la Corte ha sancito inequivocabilmente che di queste prestazioni va assicurata l'esigibilità effettiva mediante la corrispondente e contestuale

determinazione dei costi e fabbisogni standard, passaggio anch'esso essenziale in un'ottica di regionalismo solidale. È certamente positivo, pertanto, che la Corte abbia confermato che i LEP vanno disciplinati con fonte di rango legislativo: il che non esclude la possibilità di una delega legislativa, ma corredata di principi e criteri direttivi chiari, e soprattutto distinti da materia a materia, non essendo possibile una loro definizione omnicomprensiva e generalizzata, valevole per qualsiasi settore. Bene ha fatto, quindi, la Corte a ritenere, da un lato, del tutto insufficienti, quali criteri e principi direttivi, le generiche finalità indicate dal comma 791 della legge 197 del 2022, richiamato *per relationem* dall'art. 3, comma 1 della legge Calderoli, dall'altro, illegittima l'anomala procedura di determinazione dei LEP con DPCM, mantenuta in vita dalla citata legge, in concorrenza con la procedura per via di delega legislativa. Ciò ha comportato però l'assorbimento delle questioni relative alla lesione del principio di leale collaborazione, che le Regioni avevano invocato proprio in relazione alla procedura di adozione dei citati decreti legislativi e dei DPCM. Si è trattato di una occasione mancata per chiarire definitivamente *quale* livello di coinvolgimento delle autonomie sia necessario, considerata la forte incidenza che la materia "LEP" può avere – e generalmente ha *sempre* – su materie di competenza regionale. Quel che è certo è che, quanto ai livelli essenziali in materia di tutela della salute (cd. LEA), l'indirizzo della Corte si è assestato sulla necessità della previa intesa (addirittura "forte", in questo caso); mentre qualche oscillazione (a favore di un più modesto parere) si è registrata in altri settori, come l'istruzione. Soprattutto, è sull'adozione di decreti legislativi comportanti una forte interferenza in materie di competenza regionale che la Corte, dopo aver sancito, con la sentenza n. 251/2016, l'obbligo della previa intesa, ha più volte mostrato qualche tentennamento. La determinazione dei LEP è senz'altro una questione che coinvolge l'intero sistema delle autonomie: una loro adeguata partecipazione è ineludibile, sia per impegnarle nella loro attuazione, sia per far poi valere la loro responsabilità in caso di inadempimento. Non sarebbe stato il caso di ribadire che la loro partecipazione è necessaria, anche alla luce della lettura restrittiva data all'esigenza di loro partecipazione "a valle"? Un procedimento istruttorio ispirato al principio di leale collaborazione dovrebbe prevedere il coinvolgimento delle Regioni (e degli enti locali, per i LEP incidenti su

loro funzioni fondamentali) sin dalla fase di stesura degli schemi, e non solo una loro valutazione successiva. Altrettanto lacunosa è la procedura prevista per la determinazione dei costi e fabbisogni standard: l'art. 3, comma 8 della l. 86/2024 si limita a prevedere DPCM adottati sulla base di ipotesi formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Anche per l'adozione dei suddetti DPCM andrebbe ribadito l'obbligo della previa intesa e rafforzate le garanzie procedurali di un pieno ed effettivo coinvolgimento di Regioni ed enti locali nella stesura degli schemi, che il disegno di legge affida invece unilateralmente al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie.

4. Oltre l'art. 116, comma 3: i nodi irrisolti del regionalismo cooperativo

La disamina dei profili della sentenza n. 192/2024 direttamente riferiti al principio di leale collaborazione, ha, come si è visto, rivelato più di un punto nel quale il meccanismo "bilaterale" dell'art. 116, comma 3 Cost. risulta, di fatto, alternativo al metodo collaborativo, per come sin qui predicato dalla stessa Corte Costituzionale, inteso quale confronto tra le tre fondamentali componenti del nostro sistema (Stato, Regioni, enti locali). Si dirà che, per come è stato interpretato l'art. 116, comma 3 Cost., la sua applicazione dovrebbe essere comunque tale da essere confinata a specifiche funzioni (prevalentemente amministrative?) suscettibili di devoluzione senza particolari effetti di sistema. Resta salva, inoltre, la portata delle affermazioni di principio che la stessa sentenza contiene, tutte orientate a respingere una visione duale e competitiva del nostro regionalismo, al di là, come si è detto, dei limiti entro i quali è concepibile una differenziazione formale di *status* tra regioni (che, si noti, è già previsto per le Regioni a statuto speciale: di qui l'inapplicabilità a queste ultime, secondo la Corte, del procedimento ed art. 116, comma 3). Ma, proprio perché tutta concentrata nell'individuazione dei limiti di applicazione del regionalismo differenziato, la sentenza lascia purtroppo scoperti alcuni nodi irrisolti del nostro modello di regionalismo cooperativo. Del primo, si è già detto: la relazione tra il Parlamento ed il sistema delle autonomie, del tutto priva di sedi e strumenti; il secondo è l'assenza di idonee sedi ed altrettanto idonei meccanismi per assicurare la perequazione finanziaria, considerata a giusta ragione dalla stessa Corte l'altro pilastro del regionalismo cooperativo.

In effetti, la legge delega 42/2009, ancor prima della riforma costituzionale del 2012, aveva previsto che le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni concorressero, per il tramite della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5), alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento. La stessa norma aveva previsto, inoltre, che la Conferenza proponesse criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi; assicurasse la verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario, delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo e l'adeguatezza delle rispettive risorse rispetto alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti. Importante era anche la previsione del necessario raccordo tra la Conferenza e il Parlamento: lo stesso articolo prevedeva, infatti, che le determinazioni della Conferenza fossero trasmesse alle Camere. Un ruolo così articolato, se correttamente valorizzato, avrebbe garantito il rispetto del principio di leale collaborazione nella predisposizione dei rispettivi documenti di bilancio, massimizzando efficacia e trasparenza nell'uso delle risorse pubbliche.

La sostanziale inattuazione di queste disposizioni è a tutti nota. Dal suo insediamento (2013) ad oggi, la citata Conferenza è sempre stata chiamata ad esprimere parere su DEF e manovre economiche già approvati dal Consiglio dei Ministri; né questa lacuna ha potuto essere colmata dalla Conferenza Unificata, anch'essa sacrificata nell'esercizio della sua funzione consultiva dagli attuali tempi e modi di predisposizione ed approvazione delle manovre finanziarie.

È soprattutto in relazione ai profili finanziari che il principio cooperativo viene più volte invocato dalla Corte nella sentenza, per affermare, in primo luogo, la doverosità del concorso anche delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, su un piano di parità rispetto alle altre regioni. È il Parlamento a doverne però garantire l'attuazione, nelle diverse fasi di attuazione della procedura: così è, ad esempio, per assicurare che l'eventuale costo dei conferimenti *ex art.* 116, terzo comma, Cost. non sia sostenuto dalle regioni terze, ma anche per la regolazione dei meccanismi di eventuale aggiustamento della misura delle compartecipazioni concesse alle Regioni differenziate, secondo principi di trasparenza ed equità, al fine di evitare la creazione di un «mosaico fiscale» difficile

da governare (Gardini, 2024). Spetta infine al Parlamento la costituzione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011, che la Corte definisce «improcrastinabile». Sul punto, la Corte è perentoria: «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». Per questo, «va ribadita con forza la necessità di dare compiuta attuazione all'intero disegno del federalismo fiscale, interrompendo una volta per tutte la prassi dei sistematici rinvii seguita sino ad oggi». La circostanza che la legge 86 si collochi già in questa prospettiva, prevedendo, come stabilito anche dalla specifica *milestone* del PNRR, 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, evidentemente, ha convinto la Corte a non condizionare l'attuazione del federalismo asimmetrico al completamento dei meccanismi finanziari del cd. federalismo simmetrico. Non è stata dunque accolta l'opinione di chi aveva invece sostenuto la necessaria pregiudizialità della piena attuazione dell'art. 119 Cost. (Astrid, 2023), considerata condizione necessaria per il coordinamento complessivo della finanza pubblica e per assicurare un'adeguata uniformità delle prestazioni a livello nazionale (Rivosecchi, 2024), o quantomeno la sua contestualità (Pinelli, 2024), lasciando quindi il tema delle risorse in una cornice non irrilevante di incertezza (Buzzacchi, 2024).

C'è quindi da sperare che questa «storica» sentenza della Corte Costituzionale (Cheli, 2024) spinga finalmente le forze politiche, prima ancora di riformulare in termini nuovi la disciplina dello schema delle intese adottande, se non anche la parte procedurale della legge Calderoli oggi ancora in vigore (Bartole, 2025), a superare i nodi irrisolti del nostro regionalismo cooperativo, dando anzitutto ordinata attuazione al disegno di decentramento finanziario prefigurato dagli artt. 117, 118 e 119 Cost. (Gallo, 2025).

Non sembra, invece, che dalla sentenza possa ricavarsi una particolare spinta alla riforma del sistema delle Conferenze, il cui ruolo, piuttosto che valorizzato, sembra ridimensionato a favore di quello del Parlamento. Eppure, un intervento normativo sull'antiquato d.lgs. 281/1997 sarebbe

davvero necessario sia per superare tutte le incertezze che derivano dal rinvio al legislatore di settore (così tanto foriero di contenzioso costituzionale) della scelta dell'intensità della collaborazione o della concertazione da applicare a ciascun procedimento decisionale statale che coinvolga le autonomie, sia per attribuire a queste ultime un ruolo nel procedimento di formazione della legge, salvaguardando, certo, le prerogative del Parlamento (Moschella, 2024), ma valorizzando il loro apporto conoscitivo in modo tale che possano far sentire la propria «voce» (Tubertini e Castelli, 2025). La prospettiva dell'attuazione del regionalismo differenziato – sottoposta a rigorose condizioni, ma resa comunque possibile dall'interpretazione adeguatrice della Corte – rafforza ancora di più questa necessità. Spiace notare che la Corte non lo abbia avvertito.

Riferimenti bibliografici

- AMATO G. (2023), *Il regionalismo cooperativo. Una risorsa delle democrazie*, in R. Bin, F. Ferrari (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, Ed. Scientifica, p. 15 ss.
- AMATO G., BASSANINI F., MACCIOTTA G., PAPARO S., SPADACINI L., TARLI BARBIERI G., TUBERTINI C. (a cura di), *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, Astrid Paper n. 93, aprile 2023, in www.astrid-online.it
- BARTOLE, S., *L'autonomia differenziata a valle della dichiarazione di inammissibilità del referendum abrogativo*, in *LaCostituzione.info* (www.lacostituzione.info), 5 febbraio 2025
- BUZZACCHI C. (2024), *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid Rassegna*
- CHELI E., *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in www.Astrid-online.it, 12 dicembre 2024
- CUTTAIA F. G. (2024), *Il sistema delle Conferenze alla prova dell'autonomia regionale differenziata: rischio di ridimensionamento o possibilità di ulteriore consolidamento?*, in *Federalismi.it*
- GALLO F. (2025), *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*
- GARDINI G. (2024), *Il puzzle delle autonomie*, in *Istituzioni del federalismo*, p. 237 ss.

- GARDINI G. (2025), *Il regionalismo differenziato di fronte alla Consulta: "hanno tutti ragione"?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, p. 240 ss.
- PINELLI C. (2024), *Sulla premessa alla motivazione della decisione della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata (sent. n. 192 del 2024)*, in *Astrid Rassegna*
- MOSCHELLA G. (2024), *Ruolo del Parlamento, leale collaborazione e 'inapplicabilità' della clausola di differenziazione alle Regioni speciali nella sent. Corte cost. n. 192/24*, in *La Cittadinanza Europea*, p. 165 ss.
- MORRONE A., *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia insieme* (www.giustiziainsieme.it), 28 gennaio 2025
- RIVOSECCHI G. (2024), *L'art. 119 cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio*, in *Questa Rivista*, p. 255 ss.
- TUBERTINI C., CASTELLI L. (2025), *Per un efficace sistema di raccordi tra Stato ed autonomie*, in G. Amato, F. Bassanini, G. Macciotta (a cura di), *Regioni sì, ma non così. Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida*, Bologna, Il Mulino, p. 403 ss.
- G. VIESTI (2019), *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Roma-Bari

Differentiated regionalism, cooperative regionalism and loyal cooperation in Constitutional Court Judgment No. 192/2024

Claudia Tubertini

Abstract: Il contributo verifica le implicazioni derivanti dal riferimento al modello del regionalismo cooperativo operato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 192/2024 al fine di interpretare i confini di applicabilità del cd. regionalismo differenziato ex art. 116, comma 3 Cost. Ne deriva un forte rafforzamento del ruolo del Parlamento, a discapito del cd. sistema delle Conferenze e dei tradizionali meccanismi di raccordo tra i livelli ordinamentali (Stato, Regioni ed enti locali) in cui si articola la Repubblica, messi in secondo piano dalla declinazione in senso bilaterale del principio di leale collaborazione.

Abstract: The contribution verifies the implications deriving from the reference to the cooperative regionalism model made by the Constitutional

Court in sentence no. 192/2024 in order to interpret the boundaries of applicability of the so-called differentiated regionalism pursuant to Article 116, paragraph 3 of the Constitution. The result is a strong strengthening of the role of Parliament, to the detriment of the so-called system of Conferences and of the traditional mechanisms of connection between the levels of the legal system (State, Regions and local authorities) into which the Republic is divided, which have been pushed into the background by the bilateral declination of the principle of loyal cooperation. Parole chiave: Regioni; autonomia differenziata; regionalismo cooperativo; leale cooperazione; perequazione.

Key words: Regions; differentiated autonomy; cooperative regionalism; loyal cooperation; equalisation.

Stato, Regioni e Unione europea tra unitarietà ordinamentale e autonomia differenziata nello sguardo della Corte costituzionale (sent. 192/2024)

*Marina Caporale**

1. Premessa

La sentenza della Corte costituzionale 192/2024, secondo unanime opinione, costituisce un arresto di portata storica, per la natura e i contenuti affrontati e anche per la ricostruzione che offre dei principi e anche dei valori che definiscono il nostro ordinamento, a tratti rappresentati con un approccio quasi pedagogico. La Corte si fa carico infatti di dipanare alcuni aspetti essenziali del sistema costituzionale messi alla prova dalla “legge Calderoli”, e probabilmente non evasi pienamente dalla riforma del Titolo V della Costituzione, nel 2001, indicando, *in primis*, l’obiettivo di un punto di equilibrio tra principi costituzionali che tutti devono comporsi nel quadro dell’unità della Repubblica e dei suoi valori costituenti. L’afflato che emerge dalle argomentazioni della Corte è tale da superare i semplici – e non lo sono affatto – richiami e le incostituzionalità o le infondatezze delle questioni poste in termini giuridico-costituzionali, e sembra caratterizzato dall’intento di fare emergere lo spirito che permea la Costituzione, a contestare gli elementi di potenziale disparità, se non proprio disgregazione, di territori e “popoli”, cui la l.n. 86/2024 sembrava potere condurre.

Questa unità nella Repubblica, più volte e strenuamente richiamata, corrisponde a una prospettiva ordinamentale che, nella sentenza in commento, è tutt’uno con quella che deriva dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea e questo è un altro aspetto della sentenza che merita attenzione, soprattutto considerando la sostanziale assenza della dimensione europea dai contenuti della legge 86/2024, che non pare

* Professoressa Associata di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

possa essere casuale, ma piuttosto frutto di una cultura giuridica e di una considerazione dell'Unione europea di cui si fa portatore e interprete questo Legislatore. E davvero non può che essere una scelta deliberata, espressione di una visione politica, quella di disancorare una riforma così significativa da ogni riferimento all'ordinamento europeo, che è il presupposto di legittimità alla base del riparto di competenze a norma del primo comma dell'art. 117 Cost.

A questa assenza di riferimenti nella legge la Corte risponde richiamando, in modo pregnante e diffuso, il necessario rispetto dell'ordinamento comunitario che deriva, fondamentalmente, dall'art. 117, c. 1, Cost. Si tratta di un contrappunto costante e anche una nota di fondo con cui la Corte ricorda e sottolinea il significato costituzionale dell'art. 117 ma anche, sembra, il contesto geopolitico del tempo corrente che impone una lettura adeguata dei principi costituzionali in gioco.

In questo quadro non sembra casuale nemmeno che la Corte colpisca con una serafica declaratoria di illegittimità costituzionale l'unico punto della legge 86/2024 in cui il riferimento all'ordinamento europeo è esplicitato, l'art. 9, c. 4¹, che prevedeva la facoltatività del concorso delle regioni "differenziate" agli obiettivi di finanza pubblica. La Corte ritiene che l'unico, e blando, riferimento esplicito contenuto nella legge ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ("*tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della governance economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea*"), come si illustrerà meglio di seguito, e il regime di facoltatività previsto per le regioni "differenziate" ivi previsto siano in contrasto con il principio di equilibrio di bilancio e con l'obbligo per tutte le regioni di contribuire ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Questa declaratoria di incostituzionalità, nella parte qui evidenziata, sembra sottolineare ulteriormente l'insufficiente considerazione

¹ L. 86/2024, Art. 9, c. 4: "Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'articolo 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della *governance* economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea".

delle effettive implicazioni derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE nella l. 86/2024, in quell'art. 9 in cui la legge le ha richiamate.

La sentenza 192/2024, tra i molti riferimenti al necessario rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, ne affronta in particolare alcuni aspetti su cui si concentra questo scritto. Oltre al diffuso richiamo dell'art. 117, c. 1, Cost., emerge la generale declinazione del principio di sussidiarietà con riferimento alla valenza di tale principio rispetto all'ordinamento comunitario e l'individuazione di come la differenziazione crei i presupposti di un potenziale contrasto costituzionale per violazione degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario rispetto ad alcune materie. In ultimo si considererà la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 9, c. 4, l. 86/2024.

2. L'art. 117 c. 1, Cost. e l'unitarietà ordinamentale tra Regioni ed Europa

Nella sent. 192/2024 le osservazioni della Corte in chiave europea costituiscono trama e presupposto argomentativo nelle valutazioni di costituzionalità, o meno, delle parti della legge oggetto del sindacato costituzionale. La Corte non entra però troppo nel merito della estensione e natura dell'art. 117, c. 1, Cost., sul rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, pure richiamandolo esplicitamente in più passaggi, e non si sofferma neanche troppo sul quadro unitario rappresentato dall'ordinamento dell'UE rispetto all'ordinamento interno e al suo assetto di competenze, sempre secondo il disposto dell'art. 117, c. 1, Cost.

Qualche argomentazione più puntuale avrebbe, in effetti, giovato a rimarcare l'innegabile unitarietà ordinamentale che questo articolo ha introdotto a seguito della riforma costituzionale del 2001 e, complessivamente, la sua valenza a fronte delle pretese di differenziazione espresse dalla "legge Calderoli", ma la Corte fornisce comunque una serie di riflessioni preziose. Appare quindi utile contestualizzare l'art. 117, c. 1, Cost. e richiamare le principali riflessioni con cui dottrina e giurisprudenza hanno accompagnato la sua applicazione dal 2001.

Nella prospettiva europea e in particolare della Corte di Giustizia, si può qui solo brevemente richiamare l'affermazione del principio del "monismo istituzionale" fin dagli anni '60 del secolo scorso, secondo cui l'ordinamento giuridico comunitario è integrato in quello degli Stati

membri, principio ulteriormente rafforzato dal cd. Spazio Giuridico Europeo e delle sue specificità, dal Trattato di Maastricht in poi.

In questo percorso l'art. 117, c. 1, a seguito della riforma del 2001, introduce, come noto, il rispetto degli obblighi internazionali e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e ha avuto una portata che è stata pesata dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina prima con una certa cautela ma poi in chiave sempre più a favore della piena integrazione degli ordinamenti. D'altra parte il cambiamento, rispetto al testo previgente, è stato effettivamente rivoluzionario, se si pensa che in precedenza si invocava, quale limite della competenza legislativa regionale, il contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni e l'orizzonte europeo era, dunque, ben lontano.

La specificità del richiamo ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, anche rispetto a quello degli obblighi internazionali, è apparso subito avere delle caratteristiche del tutto originali, anche se non ha dato piena soddisfazione a chi auspicava l'inserimento, in Costituzione, di un "articolo comunitario" (CHITTI, 2002), che avrebbe più limpidamente dato riconoscimento costituzionale all'adesione del nostro Paese alla Comunità e quindi all'Unione europea, superando le perplessità scaturenti dal richiamo al solo art. 11 Cost.

Tuttavia, fin da subito, la formulazione utilizzata è valsa a sottolineare la consapevolezza del legislatore costituzionale delle caratteristiche del tutto originali e peculiari dell'ordinamento comunitario e la volontà del Legislatore di accettarne tutte le implicazioni, visto il riferimento al rispetto dei vincoli derivanti non da eventuali obblighi comunitari, ma dall'ordinamento comunitario nel suo complesso (Pajno, 2003 e 2004; Sorrentino, 2002).

Si rilevò *in primis* che il nuovo testo pone un vincolo espresso e del tutto paritario alla potestà legislativa, tanto del legislatore statale che di quello regionale, e così l'art. 117, c. 1, nel nuovo testo, assume le caratteristiche di una vera e propria disposizione sulla funzione legislativa in generale, ed anzi, su di una unica funzione legislativa, perché unici sono, i limiti che ad essa sono posti, a prescindere che sia esercitata dallo Stato o dalle Regioni (Pajno, 2003 cit.). Questa unicità della funzione legislativa e la ri-definizione del riparto della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni nel nuovo testo dell'art. 117, c. 1, appaiono ripensate anche in

ragione dell'attrazione nella competenza normativa europea di molte materie oggetto, appunto, del riparto.

In questo che sarà meglio definito, *infra*, come un “medesimo spazio giuridico”, inoltre, lo Stato mantiene il ruolo di responsabile unico ed esclusivo nei confronti dell'Unione europea per l'eventuale inadempimento degli obblighi comunitari, anche se determinati da erronea o mancata attività delle regioni. A fronte di questa specifica responsabilità e ruolo, è opportuno ricordare che l'art. 120, c. 2, Cost. contempla il potere sostitutivo del Governo nei confronti di organi delle regioni (e degli enti locali) nel caso di mancato rispetto della normativa comunitaria. La prefigurazione di questo specifico ruolo, da un lato, risolve alcuni dubbi interpretativi sull'attuazione da parte delle regioni del diritto dell'Unione; dall'altro non contribuisce ad affrontare pienamente il tema della possibile, diversa attuazione del diritto comunitario da parte delle regioni, secondo le rispettive competenze: a fronte dell'obbligo di rispettare i vincoli dell'ordinamento comunitario da parte di tutte le regioni non sarebbe, in premessa, infatti possibile escluderne un'attuazione diversa, anzi “differenziata” da parte di ogni regione. Sullo sfondo rimane anche il tema della asserita “indifferenza” o “cecità” della Comunità-Unione Europea rispetto all'assetto e al riparto di competenze interno agli stati membri e alla partecipazione “limitata e simbolica” di cui le regioni avrebbero goduto in ambito europeo (Savino, 2007).

Il vincolo al rispetto dell'ordinamento comunitario ha anche un'altra importante conseguenza: il nuovo testo consente di integrare pienamente il rispetto di tale vincolo tra i principi e gli obblighi costituzionali (Torchia 2001), e l'art. 117, c. 1, diventa parametro del giudizio di costituzionalità, configurando “l'esistenza di un ordinamento nel suo complesso unitario, nel quale occorre procedere al bilanciamento di principi fra di loro diversi ma ormai, posti sostanzialmente all'interno del medesimo spazio giuridico” (Pajno 2003, cit.; nello stesso senso Torchia, 2001 cit.)².

² Per l'A. “La possibilità di agire del vincolo comunitario sulla potestà legislativa (statale o regionale) non deriva, infatti dalla sua natura di limite esterno, ma dal suo carattere di ordinamento che coinvolge, tra l'altro, proprio l'esercizio di tale potestà...La norma di esame riconosce, così, al rispetto dell'ordinamento comunitario un'attitudine a conformare e definire la potestà legislativa proprio perché tale ordinamento non si presenta come un semplice elemento esterno, di resistenza, ma perché la potestà legislativa del cui esercizio si discute evidenza già

Il giudizio di costituzionalità reso accessibile dall'art. 117 Cost., c. 1, può essere espresso su disposizioni effettivamente lesive dei vincoli di cui all'art. 117, c. 1. Tale lesività non è, tuttavia, rilevata nella grandissima parte delle contestazioni sollevate dalle regioni avanti la Corte in relazione a specifiche disposizioni della legge Calderoli, ma avrebbe potuto, se mai, essere riconosciuta a seguito della sua effettiva applicazione.

Per questo motivo l'intervento più significativo e penetrante che la sentenza 192/2024 può spingersi ad affermare in relazione alla violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'UE, punta al cuore della legge Calderoli, in realtà alla sua futura attuazione, ed è riferito alla possibilità che, nel caso in cui alcune funzioni concernenti una determinata materia venissero spostate alla competenza legislativa piena delle Regioni in attuazione della legge Calderoli, resterebbero comunque fermi i limiti generali di cui all'art. 117, c. 1, Cost. (nonché le competenze legislative trasversali dello Stato come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i LEP).

3. La sussidiarietà e il perimetro delle materie e delle funzioni nella prospettiva dell'Unione europea

Nella sentenza 192/2024 la sussidiarietà è richiamata e affermata ampiamente con riferimento al riparto interno di competenze tra Stato e Regioni, con un approccio in parte inedito e anche piuttosto discusso (Gardini 2025; Morrone 2025; Pinelli 2025) e, ai fini che qui rilevano, ne viene chiaramente asserita la natura di “principio fondamentale dello spazio costituzionale europeo” oltre che principio riconosciuto negli art. 118, c. 1 e anche 120, c. 2, Cost.

Principio fondamentale, dunque, da riferirsi a quello spazio giuridico unico di cui all'art. 117, c. 1, caratterizzato da quella particolare valenza appena tratteggiata. La sentenza rafforza dunque quella “primazia” e unitarietà del diritto dell'UE anche attraverso l'affermazione dello stesso principio di sussidiarietà, che deve operare appunto come principio fondamentale dello spazio costituzionale europeo anche nel sistema di allocazione delle funzioni secondo gli artt. 117 e 118 Cost. Secondo la Corte, infatti, l'allocazione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali di

una relazione di speciale coerenza con quell'ordinamento comunitario che in qualche modo già la implica e la contiene...”.

governo dovrà realizzarsi “in modo tale da assicurare il pieno rispetto degli obblighi internazionali ed europei, che vincolano parimenti lo Stato e le regioni (art. 117, primo comma, Cost.)”.

Il principio di sussidiarietà richiede altresì, sempre per la Corte, che la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali realizzi la soluzione più “efficiente”, con una commistione di concetti e principi, tra sussidiarietà, appunto, e adeguatezza non proprio felice. L'efficienza è da riferire, per la Corte, 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. Una sussidiarietà da intendersi come principio conformante “euro-nazionale” anche nella prospettiva dell'efficienza economica, quindi, da cui si desume che si tratta in fondo, ancora una volta, di un richiamo ad altro tipo di vincoli europei, a quegli equilibri di bilancio presenti in Costituzione in virtù del bisogno di corrispondere al diritto e alle regole imposte dall'appartenenza all'UE.

Il principio di sussidiarietà viene declinato come principio autonomo, che integra pienamente e direttamente anche il rapporto con l'ordinamento dell'UE e che soggiace, nella sua interpretazione applicativa, per l'allocazione delle “specifiche funzioni”, ai principi idonei a garantire l'equilibrio di bilancio, e quindi anche all'art. 119, c. 1, Cost.

In un altro passaggio, inoltre, la Corte prosegue definendo la sussidiarietà come principio dotato di “intrinseca flessibilità”, che ritiene particolarmente valorizzata dall'istituto della “chiamata in sussidiarietà”, che permette di attrarre verso l'alto, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, nel rispetto del principio di leale collaborazione. La Corte ritiene che anche lo stesso art. 116 sia espressione di tale flessibilità, che però dovrà essere oggetto di particolare valutazione, in ordine alla sua applicazione ai fini della differenziazione.

Seguendo questo approccio la Corte, se si vuole anche ipotizzando la tenuta stessa dell'art. 116 Cost., sottolinea come ad una serie di materie, cui pure si riferisce l'art. 116, c. 3, Cost., afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà, perché alcune materie di cui all'art. 117, c. 3 Cost., non possono esaurirsi nella sola competenza regionale e in alcuni casi neanche in quella statale, ma, anche proprio in attuazione del

principio di sussidiarietà, sono assorbite dalla competenza del legislatore europeo, e questo, ieri, per le sfide della globalizzazione, oggi – verrebbe da dire, a maggior ragione – per la ri-definizione dei mercati e degli equilibri geopolitici globali. Secondo la Corte, infatti, “...Quanto detto non preclude, a priori, anche in queste materie la possibilità del trasferimento di alcune funzioni, ma questo deve trovare una più stringente giustificazione in relazione al contesto, alle esigenze di differenziazione, alla possibilità da parte delle regioni di dare attuazione al diritto unionale”. Una sorta di approfondimento di istruttoria, quindi, anche nella prospettiva della interpretazione della sussidiarietà ai fini del rispetto degli obblighi derivanti dall’appartenenza all’UE, sulla effettiva possibilità del trasferimento delle “materie”. Ma anche un richiamo alla realtà, si potrebbe dire, per quanto riguarda i criteri di interpretazione giuridico-costituzionale dei principi limpidamente affermati, “in punto di diritto”, e, altresì, un invito ad una adeguata valutazione delle esigenze dettate dal contesto, dal momento storico, ad alzare lo sguardo a una prospettiva più ampia. La Corte, in modo in parte inusuale, richiama il contesto geopolitico e geoeconomico e, indirettamente, le sfide che, come Paese e come Unione europea, dovremo affrontare e quindi sembra invitare il legislatore di domani, quello che dovrebbe attuare la parte rimasta in vigore della legge 86/2024, a contestualizzare le esigenze autonomistiche rivendicate con la legge 86/2024, superando la spinta post-secessionistica di cui la legge sembra essere ancora portatrice.

Stante questo presupposto lo spazio a una differenziazione nel rispetto del principio di sussidiarietà “europea” sembra già piuttosto compromesso, ma la Corte chiude ancora di più questa possibilità laddove ricorda i vincoli “euro-unitari” ma anche, con un altro termine peculiare, quelli “euronazionali” (critico sull’uso di questi termini Morrone, 2025) che sostanzialmente riguardano buona parte delle materie in teoria devolvibili, di cui all’art. 3, l. 86/2024. La sentenza si sofferma dunque ad analizzarne l’estensione dell’attrazione nel diritto unionale ed “euronazionale” che, nell’interpretazione della Corte, scoraggia in realtà l’effettiva devoluzione di tali “materie”. Solo per le “norme generali sull’istruzione”, la Corte esclude fin da subito e in radice l’eventuale futura devoluzione e quindi la differenziazione regionale, considerato che devono sempre essere stabilite dal legislatore statale in quanto “delineano le basi del

sistema nazionale di istruzione”, e in quanto funzionali ad assicurare “la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull’intero territorio nazionale, l’identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all’art. 33, primo comma, Cost.”. Per altre “materie” (il commercio con l’estero, la tutela dell’ambiente, la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, porti e aeroporti civili e grandi reti di trasporto e di navigazione, professioni, ordinamento della comunicazione), viene evidenziato invece il possibile futuro conflitto, *in nuce*, di violazione dei vincoli dell’ordinamento comunitario e la configurabilità di un giudizio di costituzionalità per la violazione di tali vincoli qualora la legge venisse effettivamente attuata.

In altro passaggio la Corte ricorda inoltre che anche qualora alcune funzioni concernenti una determinata materia vengano spostate alla competenza legislativa piena della regione, restano comunque fermi i limiti generali di cui all’art. 117, primo comma, Cost. e le competenze legislative trasversali dello Stato come la tutela della concorrenza, l’ordinamento civile e i LEP, così come resta sempre possibile il ricorso al potere sostitutivo di cui all’art. 120, secondo comma, Cost. D’altra parte, soprattutto dalla riforma del Titolo V in poi, la realizzazione dell’unificazione complessiva dell’ordinamento è effettuata, oltre che con la previsione di limiti comuni alla potestà legislativa tra Stato e regioni e il possibile ricorso ai poteri sostitutivi, anche con la previsione di clausole di competenza legislativa statale anche di tipo trasversale (art. 117, comma 2, lett. g), m), n), s), come attenta dottrina aveva già rilevato (Pajno 2003 cit.).

La sussidiarietà, intesa come principio dello spazio costituzionale europeo, è usata dalla Corte per non escludere in teoria ma, si desume, per precludere, in casi limitati, e molto scoraggiare, in pratica, in molti altri casi, la differenziazione regionale nella prospettiva di applicazione della legge Calderoli per una parte significativa delle materie oggetto della legge.

4. La declaratoria di incostituzionalità dell’art. 9, c. 4 l. 86/2024 e i vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea

All’art. 117, c. 1, Cost. e all’affermazione in chiave europea del principio di sussidiarietà occorre aggiungere le disposizioni che, con successive riforme costituzionali, hanno integrato il parametro comunitario nella

Costituzione, in particolare con riferimento al principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 97, c. 1, Cost., secondo cui le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico; all'art. 119, c. 1, Cost., in base al quale le Regioni (e gli enti locali) hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'UE. E sono proprio queste disposizioni a fondare l'unica declaratoria di incostituzionalità, in senso lato, "comunitaria", che incide l'art. 9, c. 4, l. 86/2024 nella parte in cui prevede, in tema di attuazione dell'autonomia differenziata, la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, anziché la doverosità su un piano di parità rispetto alle altre regioni ordinarie. Come anticipato in premessa, infatti, secondo la Corte tale facoltatività implica la possibilità di un regime più favorevole per queste regioni rispetto a quelle non destinatarie di forme particolari di autonomia, così indebolendo i vincoli di solidarietà e unità della Repubblica, e in contrasto con il principio di equilibrio di bilancio e con l'obbligo per tutte le regioni di contribuire ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'UE.

In generale la dottrina si era soffermata sulla sostenibilità finanziaria della legge e la clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 9, dedicato, appunto, alle "clausole finanziarie", punto focale per l'attuazione "efficace" della legge (Cerniglia 2024; Mone 2024, Rivosecchi 2024). Non è possibile in questa sede, evidentemente, riprendere queste argomentazioni, ma pare utile segnalare che, pure in queste analisi, i vincoli economici-finanziari derivanti dall'ordinamento dell'UE non sono stati oggetto delle valutazioni critiche principali (con qualche eccezione: Furlan 2018; Morrone 2024; Piraino 2023).

L'incostituzionalità viene rilevata in questo caso per contrasto con gli artt.: 3, c. 1, e quindi al principio di eguaglianza dei cittadini oltre che con il principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 97, c. 1, Cost., e con l'art. 119, c. 1, Cost.

Nei limiti delle proprie competenze (Caporale, 2017) anche la Commissione europea aveva additato questi medesimi rischi (Commissione europea 2023 e 2024) affermando che la devoluzione di competenze

supplementari alle regioni italiane avrebbe rischiato di compromettere la capacità delle amministrazioni pubbliche di gestire la spesa pubblica, con un conseguente possibile impatto negativo sulla qualità delle finanze pubbliche dell'Italia e sulle disparità regionali (COMMISSIONE EUROPEA 2023), nonché rischi per la coesione e le finanze pubbliche (Commissione Europea 2024). In particolare con riferimento alla coesione, per la Commissione, era prevedibile che l'attuazione della legge avrebbe determinato un aumento delle disuguaglianze a livello regionale; sotto il profilo delle finanze pubbliche la Commissione rileva che un aggravio di costi sarebbe scaturito, tanto per i soggetti pubblici quanto per i soggetti privati, dall'aumento della complessità istituzionale, prevedibile esito della legge.

Non stupisce in ogni caso la declaratoria di incostituzionalità di questa parte dell'art. 9 della legge, che appare coerente con la generale, limitata attenzione del legislatore ai temi europei in più passaggi evidenziata dalla Corte.

5. *Appunti europei per la futura attuazione della legge 86/2024*

Gli occhiali "europei" con cui la Corte costituzionale guarda alla legge Calderoli usano le lenti dell'unità della Repubblica ma anche dell'unitarietà ordinamentale con l'UE, secondo l'art. 117, c. 1, rinsaldata da una interpretazione del principio di sussidiarietà nella prospettiva del diritto interno e come principio che caratterizza il rapporto con l'UE stessa, e dai vincoli di bilancio. La Corte usa queste prospettive attraverso una valutazione di coerenza della normativa sottoposta a giudizio di costituzionalità con l'ordinamento europeo, per fondare le proprie argomentazioni che porteranno ad alcune delle declaratorie di incostituzionalità di cui, appunto solo una colpisce direttamente la legge Calderoli su presupposti (in senso ampio) europei.

Si tratta di argomentazioni che restano sullo sfondo delle riflessioni della Corte anche se non possono portare a una declaratoria diretta di incostituzionalità delle disposizioni della legge per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo - salvo il caso dell'art. 9, c. 4, nei termini esposti - ma ne ipotecano senz'altro la futura attuazione. Questo percorso sembra volere ricordare al Legislatore, che nella legge 86/2024 aveva trascorso quasi completamente da riferimenti all'ordina-

mento dell'UE, che non può in realtà prescindere da questo, a partire dal primo comma dell'art. 117 Cost., vero e proprio presupposto del riparto di competenze legislative e delle funzioni amministrative e che, se vorrà realizzare la differenziazione regionale, ripensando la legge ma soprattutto nell'attuazione della legge stessa, dovrà farlo ri-considerandone integralmente il ruolo e la portata.

Un'altra lezione di diritto e di metodo giuridico al Legislatore, se si vuole aderire a chi ha definito pedagogica la sentenza della Corte. Il controcanto in chiave europea della Corte sembra togliere quindi, anche se non in modo diretto e frontale, altra terra sotto i piedi della riforma.

Riferimenti bibliografici

- CAPORALE, M. (2017) *Strumenti di assistenza finanziaria e riforme del governo locale. Quale ruolo per l'Unione europea?* in (a cura di) L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI, *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, p. 19 ss.
- CERNIGLIA, F. (2024) *L'autonomia differenziata, i profili finanziari*, in *Nuove Autonomie*, numero speciale, I, p. 81 ss.
- CHITI, M.P. (2002) *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 6, p. 1421 ss.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di Lavoro dei Servizi della Commissione, Relazione per Paese 2024 - Italia*, Bruxelles, 19.06.2024, SWD(2024)612 final.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di Lavoro dei Servizi della Commissione, Relazione per Paese 2023 - Italia*, Bruxelles, 24.05.2023, SWD(2023)612 final.
- FURLAN, F. (2018) *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it
- GARDINI, G. (2025) *Il regionalismo differenziato di fronte alla Consulta: "banno tutti ragione"?* in *Giornale di Diritto Amministrativo*, p. 240 ss.
- MONTE D. (2024) *Il modello di autonomia differenziata del ddl Calderoli tra finalità dichiarate e finalità perseguite: il nodo delle risorse finanziarie*, in *Nuove Autonomie*, numero speciale, I, p. 95 ss.

- MORRONE, A. (2025) *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in www.giustiziansieme.it.
- MORRONE, A. (2024), *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in *Nuove Autonomie*, numero speciale, I, p. 219 ss.
- PAJNO, A. (2003) *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa Rivista, 5, p. 829 ss.
- PAJNO, A. (2004) *Gli "elementi unificanti" nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Sintesi della Relazione tenuta nel corso del 50° Convegno di studi amministrativi (Varenna, 16, 17 e 18 settembre 2004, "L'attuazione del titolo V della Costituzione") in www.astrid-online.it.
- PINELLI, C (2025), *Perché la disciplina dell'autonomia differenziata non va intesa come "una monade isolata" (Osservazione a Corte cost. n. 192 del 2024)* in *Diario di Diritto Pubblico*, www.diariodidirittopubblico.it, 2025.
- PIRAINO, A. (2023) *Strategie macroregionali e regionalismo differenziato*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 3, p. 847 ss.
- RIVOSECCHI, G (2024) *L'art. 119 cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio*, in *Questa Rivista*, 2, p. 255 ss.
- SAVINO, M. (2007) *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, in *Le Regioni*, 3-4, p. 433 ss.
- SORRENTINO, F. (2002) *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, III, p. 1358 ss.
- TORCHIA, L. (2001) *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, p. 1203 ss.

State, Regions and European Union between statutory unity and differentiated autonomy in the eyes of the Constitutional Court (Sentence 192/2024)

Marina Caporale

Abstract: Il contributo mette in luce le argomentazioni che, nella sentenza 192/2024, la Corte costituzionale profonde sulla compatibilità della legge 86/2024 con l'ordinamento comunitario, espressamente richiamato dall'art. 117, c. 1 della Costituzione. A fronte del fatto che la legge trascura i richiami all'ordinamento dell'Unione Europea, e solo una declaratoria di incostituzionalità è direttamente riconducibile alla violazione dei vincoli dell'ordinamento dell'UE (e non sub art. 117 Cost.), la Corte tesse una fitta serie di riflessioni che ipotecano, più che la legge in sé, la sua futura attuazione e soprattutto propongono l'unità della Repubblica ma anche con l'UE come elemento imprescindibile in ogni percorso per una legittima differenziazione regionale.

Abstract: The contribution highlights the arguments that, in the sentence 192/2024, the Constitutional Court puts forward on the compatibility of law 86/2024 with the European Union legal system, expressly referred to in art. 117, c. 1 of the Constitution. Given the fact that the law almost completely ignores the reference to the EU legal system, and therefore only a declaration of unconstitutionality is directly attributable to the violation of the constraints of the EU legal system (and not under art. 117 of the Constitution), the Court weaves a dense series of reflections that question, more than the law itself, its future implementation and above all propose the unity of the Republic and most of all with the EU as an essential element in any path for a legitimate regional differentiation.

Parole chiave: Unione Europea; Differenziazione; Unità ordinamentale; Regioni; Sussidiarietà.

Keywords: European Union; Differentiation; Legal System Unity; Regions; Subsidiarity.

Gli insegnamenti della Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024. Quale lezione per le riforme locali?

*Marzia De Donno**

1. Premessa. La sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024 come guida alla realizzazione della Repubblica delle autonomie

Com'è stato riconosciuto, con la pronuncia n. 192/2024 sulla legittimità costituzionale della legge n. 86/2024 (c.d. Legge Calderoli), la Corte costituzionale si è spinta *oltre* il tema del regionalismo differenziato, cogliendo questa occasione per compiere anche «una riflessione più ampia sul progetto regionalista», e così «tracciando un imponente affresco che rappresenta al tempo stesso un bilancio sullo stato di salute e una guida alla realizzazione della “Repubblica delle autonomie”» (Gardini 2025, 251). Non è solo un “intento didascalico” quello che muove la Corte, la quale – come ancora è stato affermato – pure ha voluto spiegare «preliminarmente a quanti lo ignorassero quali principi, regole e istituti vengono messi a rischio ove la disposizione dell’art. 116, terzo comma, si consider[asse] “una monade isolata”» (Pinelli 2024, 1-2).

Nell’ampia premessa che anticipa la motivazione della sentenza (p.to 4 del Considerato in diritto) si rinviene, infatti, anche una lettura sistematica dei principi costituzionali che fondano e devono reggere il modello di Stato regionale tradotto in Costituzione con la riforma del 2001, e di qui il rapporto tra Stato, Regioni e gli stessi enti locali, e dunque, ancora più in generale, tra le esigenze dell’unità nazionale, dell’autonomia regionale e del decentramento amministrativo.

Nel farlo, la Corte ricorre certamente a interpretazioni «acquisite» dalla precedente giurisprudenza costituzionale, ma alcune di esse vengono «aggiornate o [persino] riviste per la prima volta dalla stessa Corte» (Pinelli 2024, 1; Bartole 2024; Morrone 2025).

L’importanza non solo storica di questa sentenza ci spinge perciò a compiere alcune riflessioni *al di là* delle questioni più strettamente afferenti

* Professoressa Associata di Diritto Amministrativo, Università di Ferrara.

il regionalismo differenziato e la Legge Calderoli, andando a ricercare quali siano gli insegnamenti che è possibile trarre da questa pronuncia esattamente nella direzione della tanto auspicata realizzazione della Repubblica delle autonomie (AA.VV. 2021).

La fase nella quale ci collochiamo – e soprattutto nella quale si colloca attualmente l'*iter* delle riforme territoriali nel nostro Paese e, tra le altre, nella stessa Regione Emilia-Romagna – è tale, del resto, da richiedere e giustificare precisamente uno sforzo di questo tipo.

Non è ovviamente questa la sede per descrivere lo stato in cui versa l'organizzazione amministrativa territoriale – regionale e locale – a ormai oltre dieci anni dall'ultima riforma di sistema introdotta con la Legge Delrio, né per soffermarsi sui processi di riforma tentati e su quelli attualmente in corso in materia di revisione del TUEL (AA.VV. 2023). D'altronde, le riforme di riordino territoriale figurano tra gli stessi obiettivi del programma di mandato della nuova Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, al fine di avviare *una nuova politica di coesione infra-regionale* anche attraverso la revisione delle due principali leggi sul sistema amministrativo regionale e locale, la l.r. n. 13/2015 e la l.r. n. 21/2012.

Cosicché l'intento è precisamente quello di soffermarsi su quale lezione lo Stato, la Regione Emilia-Romagna così come tutte le altre Regioni potrebbero trarre da questa pronuncia, rispettivamente, nel portare avanti o nell'intraprendere il percorso di riforme territoriali nel prossimo – si spera immediato – futuro.

Per farlo, risulta necessaria in via preliminare una breve analisi dei passaggi maggiormente rilevanti della sentenza e, in particolare, dell'ampia premessa che apre la parte motiva in diritto.

2. La (lunga) premessa alla motivazione in diritto della sentenza tra intento "didascalico" e "sistematico" della Corte

Nel complesso sistema istituzionale che caratterizza la Repubblica italiana, i principi cardine che, secondo la Corte costituzionale, sono chiamati ad assicurare il bilanciamento tra unità nazionale e pluralismo istituzionale, tra esigenze del centro e istanze delle autonomie sono diversi.

Il principio di sussidiarietà viene posto al centro di quella che ha il vero sapore di una trattazione da manuale (Balboni 2024). Ad esso, quindi, la Corte affianca in maniera sistematica i principi di adeguatezza e differen-

ziazione, da un lato, e quelli di equità, solidarietà, leale collaborazione e responsabilità, dall'altro.

La lettura che di questi principi viene offerta dalla Consulta restituisce così l'impressione di trovarsi dinanzi alla stessa struttura portante della forma di Stato italiana: ciascuno di quei principi rappresenta un pilastro della Repubblica delle autonomie, e il venir meno di anche uno solo di essi rischia di comprometterne la stabilità.

Più precisamente, nella sentenza, il principio di sussidiarietà, quale criterio guida per operare il riparto delle funzioni amministrative tra lo Stato e gli enti territoriali, viene saldamente agganciato – come, appunto, da manuale – innanzitutto al criterio della prossimità e ai principi di adeguatezza e differenziazione.

Richiamando le parole della Corte, il principio di sussidiarietà «esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. La preferenza va al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali, ma il principio può spingere anche verso il livello più alto di governo».

Viene quindi impiegata la metafora dell'ascensore, quella stessa che si usa talvolta con gli studenti per far cogliere il senso di questo principio: «la sussidiarietà funziona, per così dire, come un ascensore, perché può portare ad allocare la funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso ora verso l'alto».

Al tempo stesso e proprio per questo – si avverte ancora nella pronuncia – la ripartizione delle funzioni «non può essere ricondotta ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche. Il principio di sussidiarietà richiede che la ripartizione delle funzioni, e quindi la differenziazione, non sia considerata *ex parte principis*, bensì *ex parte populi*».

È quest'ultimo, certamente, un monito cui la Corte ha fatto ricorso per intervenire nell'aspro dibattito politico e istituzionale creatosi attorno al regionalismo differenziato, ma esso – crediamo – enuclea un principio di diritto valido di per sé, che ben può essere applicato ogniqualvolta si operi un riparto di funzioni amministrative tra più livelli di governo: statale, regionale e locale.

Di questo si ha la netta percezione proprio quando il giudice si sofferma sul principio di adeguatezza (§ 4.2.).

La scelta di allocazione delle funzioni amministrative e delle relative risorse deve essere guidata – si legge – anzitutto dai criteri di efficacia e di efficienza amministrativa, nel rispetto dei principi dell'equilibrio di bilancio e del buon andamento *ex art. 97 Cost.* Quindi, proprio con quell'intento didascalico di cui si è detto, la Corte giunge a fornire anche un preciso elenco di casi di applicazione del principio di adeguatezza, a mo' di esempi concreti che assicurino la comprensione.

Ne discende che è proprio l'adeguatezza a stabilire il piano cui dovrà fermarsi l'ascensore della sussidiarietà. E si tratterà di un piano elevato – statale e persino europeo – quando: 1) la centralizzazione determina evidenti economie di scala, evitando, fra l'altro, una duplicazione degli apparati burocratici; 2) è richiesta per realizzare il coordinamento efficace di molteplici attori distribuiti sul territorio; 3) qualora gli *shock* (crisi economiche, emergenze ambientali, sanitarie, geo-economiche ed altro) che investono una comunità locale possono essere superati attraverso l'intervento solidaristico del centro; 4) l'esercizio locale della funzione determinerebbe effetti di *spill-over* negativi sul territorio di un'altra Regione; 5) l'esistenza di regolamentazioni locali si tradurrebbe in barriere territoriali alla concorrenza che pregiudicano l'unità del mercato; 6) la funzione attiene agli interessi dell'intera comunità nazionale, la cui cura non può essere frammentata territorialmente senza compromettere la stessa esistenza di tale comunità o comunque l'efficienza della funzione. Viceversa, potrà trattarsi di un piano inferiore – regionale o locale – quando l'allocazione delle funzioni pubbliche ad un livello territoriale di governo più basso può consentire all'autorità pubblica di: 1) conoscere più attentamente le peculiarità dell'ambiente in cui la funzione è svolta; 2) potersi meglio adeguare alle preferenze dei cittadini e alle condizioni locali; 3) monitorare gli effetti concreti dell'attività pubblica e procedere rapidamente a eventuali autocorrezioni; 4) realizzare più efficacemente sperimentazioni e innovazioni che permettono di migliorare la qualità o l'efficienza delle prestazioni pubbliche; 5) rendere più facile la promozione della partecipazione e della sussidiarietà orizzontale. In definitiva, 6) quando può derivare un risparmio dei costi, anche grazie all'adozione di modalità di esercizio più adeguate alla realtà locale o al ricorso

alla sperimentazione, oppure in conseguenza di una migliore capacità amministrativa, specie se esistono meccanismi che, in qualche modo, premiano i comportamenti fiscalmente virtuosi.

Nelle successive argomentazioni della Corte, sono quindi gli stessi principi di adeguatezza e differenziazione a saldarsi strettamente.

Quest'ultimo, in particolare, trova la propria ragion d'essere nel pluralismo sancito in Costituzione e che, di fatto, connota da sempre la società e la Repubblica italiane.

È proprio, infatti, la «ricchezza di interessi e di idee di una società altamente pluralistica come quella italiana» a non poter «trovare espressione in una unica sede istituzionale». Essa, per contro, 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».

Il pluralismo implica dunque di per sé politiche pubbliche adeguate ai differenti contesti sociali e territoriali, e la differenziazione si giustifica proprio alla luce dello sforzo che devono compiere le istituzioni nel conseguire «i migliori risultati» possibili, per soddisfare le plurime e altrettanto differenziate esigenze dei propri cittadini.

Solo se concepita in tal modo e solo, dunque, se messa in stretta relazione con la «tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali» la differenziazione può giustificarsi e divenire «strumento al servizio del bene comune»: una didascalica rappresentazione del principio di differenziazione e, con esso, del principio di uguaglianza sostanziale, a parziale rimedio e correttivo della stessa uniformità amministrativa e del principio di uguaglianza formale.

Ma è proprio il riferimento al dovere di assicurare l'eguale godimento dei diritti da parte di tutti i cittadini – dovere, questo sì, che richiede di assicurare un certo grado di uniformità e, di qui, l'unità e la coesione sociale, economica, giuridica e territoriale del Paese –, a costituire il presupposto giustificativo per trattare anche dell'altro gruppo di principi che, secondo la Corte, devono caratterizzare la forma di Stato e «il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia».

Viene chiamato in causa innanzitutto il principio di equità, che appare svolgere un duplice ruolo in rapporto alla stessa «differenziazione territoriale delle regole e dell'attività amministrativa».

Da un lato, infatti, il principio di equità assolve una funzione di giustificazione della stessa differenziazione, che, nella misura in cui consente una maggiore aderenza delle politiche pubbliche alle concrete esigenze dei cittadini può essere avvertita come portatrice di soluzioni più eque e giuste nella diversità dei territori. Dall'altro lato, e al tempo stesso, però questo principio è chiamato a fungere anche da correttivo alla stessa differenziazione territoriale, la quale inevitabilmente può produrre disuguaglianze nei livelli di tutela e godimento dei diritti, a causa della diversa distribuzione del reddito e delle capacità fiscali espresse dai territori così come delle stesse capacità amministrative degli enti chiamati a governarli. Il grado di differenziazione tollerabile – e, perciò, equo e giusto – sarà pertanto quello che consente di raggiungere, esattamente sotto la guida del principio di equità, un ragionevole punto di equilibrio «attraverso un'adeguata allocazione delle funzioni e idonei meccanismi correttivi delle disparità».

Un'affermazione, questa, che rinviene la propria base giuridica in differenti norme della Costituzione richiamate dalla Corte: l'art. 2, l'art. 3, comma 2, l'art. 117 comma secondo lett. *e* ed *m*, l'art. 119, commi 3, 5 e 6, l'art. 120, comma 2, i quali tutti presuppongono e richiedono l'intervento unitario e di garanzia del centro a compensazione dei divari territoriali, sociali ed economici del Paese.

Strettamente ancorato al principio di equità è, quindi, il principio di solidarietà, attorno al quale, secondo la Corte, si devono saldare tutte le relazioni inter-istituzionali, a superamento dell'inevitabile grado di differenza e concorrenza che può crearsi tra i vari territori italiani.

Una concorrenza, afferma ancora la Corte, «che può anche giovare a innalzare la qualità delle prestazioni pubbliche», ma che «non potrà spingersi fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le Regioni e tra Regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale». Ed è quindi attraverso, in particolare, il richiamo al principio di leale collaborazione che la Corte torna a ribadire per il regionalismo italiano la natura non di un «regionalismo duale» ma di un «regionalismo cooperativo».

In tale ottica, diviene perciò fondamentale il richiamo compiuto anche all'ultimo dei principi di cui si compone l'architettura istituzionale tratteggiata nella sentenza: il principio di responsabilità.

Si tratta di un principio che, di nuovo, deve muovere tutte le relazioni inter-istituzionali: innanzitutto in occasione della distribuzione delle funzioni amministrative, con preferenza – si legge sempre nella sentenza – per i livelli «più vicini alla popolazione», e, successivamente, durante l'esercizio delle stesse, in termini di responsabilità (non solo) politica nei confronti della «comunità governata».

Nel ricordare in questo frangente una delle ispirazioni iniziali delle scelte costituzionali, cioè quella di «educare i cittadini all'autogoverno», diviene così palese anche il collegamento tra il principio di responsabilità e il principio di autonomia (regionale e locale) e tra questi e il principio democratico. D'altro canto, è sempre al principio di responsabilità ad essere affidato, di nuovo, il ruolo di guida nei rapporti tra poteri qualora l'attrazione verso l'alto delle competenze, verso un unico centro decisore, diventi la soluzione raccomandabile per scongiurare la frammentazione amministrativa, i rischi per la spesa pubblica, la dispersione delle stesse responsabilità (incluse quelle finanziarie), avuto riguardo, tra l'altro, agli impegni assunti con l'Unione europea.

Si chiude così il cerchio di un discorso lineare, magistrale e comprensibile in ogni sua parte. Una lezione che lo Stato e le autonomie dovrebbero adesso apprendere, assimilare diligentemente e mettere in pratica.

3. La “dimensione sociale dei territori” nella “nuova” architettura istituzionale dello Stato regionale italiano

Come anticipato, la prima dottrina di commento della sentenza ha ravvisato alcuni tratti di novità nel discorso compiuto dalla Corte costituzionale. Ed invero, la prima sensazione che si ha leggendo anche solo la premessa alla motivazione in diritto è che la novità dipenda, almeno in parte, dal forte iato esistente tra lo stesso disegno istituzionale ivi tratteggiato e la realtà amministrativa del nostro Paese. Per cui la speranza che esso possa trovare una qualche forma di concretizzazione potrebbe produrre, già di per sé, un reale slancio innovativo nel prossimo futuro.

Ciò detto, in realtà, un tratto originale del ragionamento della Corte andrebbe ravvisato non tanto, o meglio, non solo nella “nuova” – perché

(ancora) inattuata – architettura dello Stato regionale italiano, quanto soprattutto nel forte legame tra i principi costituzionali di riferimento individuati dal Giudice e descritti nel paragrafo precedente.

Principi che, in nostra opinione, non sarebbero stati chiamati a presidiare soltanto l'applicazione dell'art. 116, comma 3 Cost. ma, in una prospettiva più ampia, anche a governare ogni prossima scelta di riparto delle funzioni amministrative tra lo Stato, le Regioni e le stesse autonomie locali. In altri termini, non ci sembra del tutto irragionevole sostenere che, dopo questa sentenza, la distribuzione legislativa delle competenze amministrative dovrà operare, *ex parte populi*, attraverso non più la sola testuale applicazione dell'art. 118, comma 1 Cost. ma in forza di una complessiva combinazione di tutti i principi richiamati dalla Consulta, e, quindi, esattamente dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, da un lato, e di equità, solidarietà, leale collaborazione e responsabilità, dall'altro.

Il che, a ben vedere, inaugurerebbe un discorso in parte inedito, nel quale, invero, si potrebbero cogliere importanti e significativi punti di contatto con le riflessioni avviate ormai da qualche tempo dalla dottrina. È noto, infatti, che in un contesto di disuguaglianze sociali e disparità territoriali crescenti, causate in rapida successione dalla crisi economica, dalla crisi pandemica ed energetica, quindi fatte oggetto di attenzione dello stesso PNRR e impostesi con tutte le loro criticità nel dibattito sul regionalismo differenziato, la dottrina abbia posto l'accento esattamente sui diritti e i bisogni delle persone che vivono in territori profondamente diversi tra loro. Proprio alla luce delle complessità amministrative riscontrate in un sistema istituzionale policentrico e multilivello, il discorso sulla c.d. "dimensione sociale dei territori" e sulla centralità del benessere delle persone al cui soddisfacimento sono preordinate tutte le istituzioni pubbliche, ha innescato così un rovesciamento di prospettiva rispetto ad impostazioni scientifiche consuete.

Un rovesciamento che ha richiesto, cioè, di riconsiderare adeguatamente non più solo l'attività delle amministrazioni pubbliche ma soprattutto, e prima ancora, i loro aspetti organizzativi e la stessa organizzazione territoriale dei poteri (Barbati 2021), avendo di mira il fine ultimo della stessa azione di governo: garantire esattamente il bene comune e il benessere degli individui.

Del resto, come noto, è la stessa organizzazione a svolgere una funzione di legittimazione del potere pubblico da parte degli stessi consociati. Ed è facile intuire, guardando all'oggi, quale possa essere il livello di delegittimazione raggiunto dalle amministrazioni italiane.

Come allora è stato affermato, proprio un'impostazione di questo tipo dovrebbe suggerire uno spostamento del focus di analisi tanto nei teorizzatori quanto, e prima ancora, nelle stesse amministrazioni: «dal riparto di competenze (*chi fa cosa*)» verso il «contenuto essenziale (*cosa*) dei diritti, per garantire i bisogni sociali dei cittadini» (Manganaro 2016, 77). In un ragionamento di questo tipo, com'è stato ancora osservato, è perciò innanzitutto lo stesso principio di autonomia a dover mutare i propri connotati: un principio che se già di per sé dovrebbe portare «a sintesi un modello relazionale tra tutti i soggetti dell'ordinamento, venendo a qualificare la natura e il modo d'essere del potere pubblico nella sua globalità» (Gardini, Tubertini 2022, 10), a maggior ragione oggi esso dovrebbe essere inteso e applicato non secondo una mera logica di accrescimento funzionale degli enti, ma precisamente secondo un diverso modo di intendere la stessa organizzazione dei poteri, il rapporto tra di essi e con i bisogni e i diritti dei cittadini.

In altri termini, come ancora è stato detto, il principio di autonomia, informato agli stessi principi di legalità, responsabilità e democraticità, dovrebbe condurre le istanze autonomistiche «oltre [la mera] individuazione e la ripartizione delle funzioni», e verso un nuovo ruolo da attribuire allo stesso art. 5 della Costituzione: una «regola fondamentale delle scelte democratiche, che intendono realizzare una legalità che tenga conto dei differenziati bisogni sociali»; ché, del resto, «l'amministrazione non si misura sulla gerarchia delle fonti, quanto piuttosto sul soddisfacimento delle esigenze sociali di una Repubblica i cui territori sono profondamenti differenziati» tra loro (Manganaro 2016, 22-24).

Come si nota, in questo discorso è lo stesso principio di differenziazione a venire in questione. Sarebbe, del resto, proprio l'epoca attuale ad essere contrassegnata da un forte paradosso tra, da un lato, l'esigenza di assicurare una differenziazione territoriale che rompe l'omogeneità delle soluzioni giuridicamente date, e, dall'altro, la necessità di contrastare le disuguaglianze e le disparità tra territori. E ciò proprio per la semplice ma fondamentale considerazione secondo cui «le differenze territoriali

quando hanno un impatto sui diritti degli individui possono essere accettate solo fino ad una certa soglia» (Auby, De Donno 2023, 7).

Conseguentemente, sarebbe ormai la stessa dialettica tra uguaglianza formale e sostanziale, tra uniformità e differenziazione a richiedere soluzione normative giuste, ispirate cioè da principi di giustizia ed equità e dalla conseguente esigenza di ricercare un equilibrio o, più spesso, un riequilibrio tra tutti i territori (Lerique 2023, 102).

Sicché, in definitiva, diventa compito del diritto pubblico misurare con precisione le differenze e le disuguaglianze territoriali individuando i necessari meccanismi correttivi e perequativi, rafforzando la stessa cooperazione e solidarietà inter-istituzionale, nel quadro, fra l'altro, di una compiuta attuazione dell'art. 119 Cost. (Rivosecchi 2022) e di un reale slancio delle stesse politiche di coesione dell'UE.

Del resto, all'interno di un sistema policentrico paritario delineata nel novellato art. 114 Cost. (Pizzetti 2001; Merloni 2002), era, fra l'altro, proprio a relazioni improntate sul rispetto del principio di leale collaborazione tra tutti gli enti costitutivi della Repubblica che, all'indomani della riforma costituzionale del 2001, si era inteso consegnare lo stesso obiettivo della realizzazione dell'interesse nazionale, al fine di definire un sistema di governo di carattere non più dualista e competitivo, ma di tipo integrato e cooperativo, in cui sulla contrapposizione dialettica tra i vari livelli (e gli interessi di cui sono portatori) prevalgano i raccordi e gli strumenti della cooperazione inter-istituzionale (Tubertini 2021).

Cosicché, in definitiva, a fronte di un intreccio di livelli di governo, di enti e relazioni, di interessi e funzioni e, al contempo, di imprescindibili esigenze unitarie è anche agli stessi principi di unità, solidarietà e coordinamento che occorrerebbe far riferimento (De Donno 2022).

A ben riflettere, questa impostazione – qui solo sommariamente tratteggiata – trova chiaramente eco nella sentenza n. 192, ove la Consulta nell'interpretare e declinare, appunto, *ex parte populi* tutti i principi costituzionali sin qui richiamati e nello stabilire in maniera sistematica un collegamento tra gli stessi ha puntato a definire una “nuova” architettura istituzionale e delle stesse relazioni inter-istituzionali nello Stato regionale italiano in vista del raggiungimento del bene comune e del benessere delle persone.

Se così è, il disegno istituzionale tracciato in Costituzione e ribadito in questa pronuncia dalla Corte richiederebbe ormai con estrema urgenza «un sistema complessivo bilanciato e credibile tra un centro capace di tracciare gli indirizzi strategici presidiando i beni indivisibili e garantendo il rispetto delle regole del gioco, a cominciare dal rispetto degli impegni assunti, e un sistema delle autonomie territoriali espressione del pluralismo istituzionale e sociale in grado di declinare le diverse politiche, dotato dei necessari strumenti per assicurare adeguatezza ed efficacia alla propria azione, pienamente responsabile verso il Paese e verso le proprie comunità delle risorse utilizzate e dei risultati raggiunti. La strada è quella, impegnativa per tutti, tracciata dall'articolo 5 Cost. e ribadita dalla Corte nell'indicare i principi di riferimento: il resto appartiene ai tanti passi necessari a percorrerla» (Cammelli 2025).

4. Riflessioni conclusive. Quale lezione per le riforme locali?

E quali, allora, sono i passi da compiere? Quale la lezione che, in definitiva, i legislatori statale e regionale dovrebbero tenere a mente dopo questa pronuncia?

Tenuto conto dello specifico angolo prospettico da cui muove questo scritto – ossia il possibile impatto della sentenza n. 192 sulle future riforme locali – va da sé che la prima ricaduta concreta riguarderà inevitabilmente gli assetti istituzionali, il riparto delle funzioni amministrative e, con esso, il nodo, ancora tutto da sciogliere, delle risorse da assegnare agli enti locali. Come noto, sul riordino istituzionale e funzionale intervengono, da un lato, il Testo unificato per la riforma delle Province e delle Città metropolitane che giace da quasi due anni presso la Commissione affari costituzionali del Senato, e, dall'altro, il disegno di legge delega per la revisione del TUEL.

Quanto, in particolare, a quest'ultimo, nell'ultima versione sino ad ora ufficializzata – risalente all'agosto del 2023 – gli artt. 2 e 3 preannunciano un'imponente revisione nella distribuzione delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane, che riguarderà non solo l'individuazione delle funzioni fondamentali di competenza dello Stato e, quanto alle concrete modalità organizzative, delle stesse Regioni, ma anche le c.d. “funzioni ulteriori” e quelle “delegate”, su cui saranno chiamati ad intervenire, di nuovo, anche i legislatori regionali.

Proprio il disegno di legge delega fa ossequioso riferimento ai principi di autonomia e del decentramento amministrativo, di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; il suo primo articolo si apre con un solenne omaggio al principio di unità e indivisibilità della Repubblica, alla coesione sociale, territoriale e ordinamentale, e al benessere delle comunità di riferimento.

Va da sé che, dopo la sentenza n. 192, questi principi e gli stessi criteri direttivi generali della delega dovranno essere interpretati e, soprattutto, attuati anche tenendo presente gli altri principi enunciati dalla Corte a cominciare da quelli di equità, solidarietà, leale collaborazione e responsabilità. E analogo *caveat* andrà rivolto anche al legislatore regionale, specie quando, autonomamente o in attuazione della riforma nazionale, intenderà rivedere il proprio sistema amministrativo regionale e locale. Il riferimento, con ogni evidenza, va innanzitutto alla prioritaria necessità di intervenire sull'assetto degli enti intermedi, delle Province e delle stesse Città metropolitane.

Se perciò si volesse ricavare una prima lezione dalla pronuncia qui in commento, essa andrebbe sintetizzata nell'appello a che il futuro disegno dell'area vasta rifugga da ogni forma di pura rivendicazione identitaria e da ogni soluzione di omologazione istituzionale tra Province e Città metropolitane, da cui deriverebbero questioni persino più problematiche già messe in evidenza, in realtà, dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 240/2021.

Come del resto è stato osservato, ridurre ad uniformità sul piano delle funzioni amministrative e della stessa forma di governo Province e Città metropolitane – come punta a fare il Testo unificato – sarebbe «non solo miope ma [appunto] anche contrario all'impianto costituzionale», che, facendo menzione distinta dei due enti, «di certo intende promuovere una differenziazione virtuosa che non lascia spazio a gelosie ingiustificate». Sicché l'introduzione dell'elezione diretta non solo per le Province ma anche per le Città metropolitane svuoterebbe di senso queste ultime, con un ritorno «da uno schema (forzatamente) cooperativo a uno (naturalmente) competitivo, antagonista» (Donati 2023, *passim*) esattamente contrario agli indirizzi espressi dalla Consulta anche con la sentenza n. 192/2024. Sul piano del riordino funzionale, sarebbe ragionevole avviare perciò un mirato processo di ricognizione dell'attuale riparto di competenze tanto

da parte dello Stato quanto delle Regioni, sì che, a dieci anni dalle leggi regionali di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province, possa procedersi ad una verifica concreta di tutte le inadeguatezze e criticità riscontrate sino ad ora a tutti i livelli (regionale, intermedio e comunale) e, dunque, in base a non sproporzionate valutazioni, giungere alla possibile allocazione di nuove funzioni anche a favore delle Province. Come del resto è stato affermato da tempo, «la Costituzione impone che le funzioni amministrative siano attribuite ad amministrazioni (ad intere categorie di enti distribuiti in modo da coprire l'intero territorio nazionale) che siano effettivamente in grado di svolgerle. Questa effettiva capacità non può essere presunta dal legislatore, deve essere costantemente verificata e se, in alcuni casi, le condizioni di effettività non ci sono, le amministrazioni vanno accompagnate, aiutate, fino a garantire la capacità effettiva di svolgimento di tutte le funzioni attribuite. È [questo] il principio di adeguatezza, introdotto, insieme a quelli di sussidiarietà e differenziazione, dalla riforma costituzionale del 2001» (Merloni 2018, 85).

E, allora, dovrebbero essere precisamente i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza a guidare, almeno questa volta, il riordino dell'assetto funzionale degli enti locali. D'altra parte, un riordino mirato e puntuale del solo livello di area vasta rischia di compromettere equilibri amministrativi e territoriali spesso labili e precari, di alimentare conflitti istituzionali con le Regioni e gli stessi Comuni e financo di ingenerare forme di confusione nei ruoli, specie in relazione alle Città metropolitane e alle stesse Unioni di comuni. Per quanto, infatti, le Province abbisognino di un rafforzamento ormai davvero non più rinviabile, non va dimenticata la condizione di debolezza in cui si trovano anche tutti gli altri enti locali. Anche per queste ragioni, allora, non andrebbe sottovalutata la seconda lezione ricavabile dalla sentenza n. 192, riguardante esattamente la forte valorizzazione dei principi di equità, solidarietà, leale collaborazione e responsabilità.

Una simile attenzione manifestata dalla Corte, a nostro modo di vedere, dovrebbe avere un impatto significativo su tutte le relazioni inter-istituzionali, tra Stato e Regioni, certamente, ma anche tra queste e gli enti locali e poi, ancora, tra questi ultimi.

Di qui una spinta ancora maggiore, di nuovo a livello locale e di area vasta, verso la valorizzazione anche di nuove forme di cooperazione

inter-istituzionale, oltre le stesse soluzioni ormai insoddisfacenti delle Unioni e delle convenzioni tra Comuni.

A ben vedere, una direzione di questo tipo è già visibile proprio nel disegno di legge delega per la revisione del TUEL, e, segnatamente, all'art. 2, comma 1, lett. *g* ed *m*, che richiamano rispettivamente il Governo alla «valorizzazione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio delle funzioni amministrative mediante intese e convenzioni *tra gli enti territoriali*, nonché valorizzazione e incentivazione delle forme associative *tra enti locali*, con particolare riferimento alla innovazione amministrativa, alla transizione digitale, alla salvaguardia e sicurezza nei territori e alla gestione integrata delle risorse a fini di risparmio, tutela ecologica e ambientale», e, quindi, alla «previsione di meccanismi istituzionali e relazioni tra gli organi di governo di Comuni, Province e Città metropolitane, in modo da assicurare l'equilibrio di funzioni e responsabilità tra gli organi dell'ente locale, la celerità e la semplificazione nelle decisioni amministrative».

Si tratta, a nostro modo di vedere, di disposizioni che potrebbero costituire la base giuridica di un differente modello di *governance* territoriale, da sviluppare secondo un approccio di tipo funzionale e cooperativo, invero già diffuso in alcuni Paesi del Nord Europa e promosso di recente anche a livello europeo con l'adozione della nuova *Territorial Agenda 2030. A future for all places* (De Donno 2024).

Configurabile come una conurbazione policentrica, questa nuova forma di *governance* territoriale si fonda, in particolare, sull'individuazione di ambiti ottimali di area vasta, eventualmente anche su base infra-regionale, legati ai flussi economici e alla mobilità e caratterizzati dalla presenza di più poli urbani attrattivi dello sviluppo. A questo tipo di aree urbane funzionali occorre dunque correlare capacità istituzionali e amministrative di tipo flessibile, e funzionali alla messa in rete di infrastrutture e servizi comuni a vantaggio di aree urbane e rurali, per tale via messe in relazione.

Si tratterebbe, in buona sostanza, di consentire la realizzazione di una rete urbana tra più enti locali, in grado di assicurare, in una prospettiva redistributiva ma anche compensativa e di complessivo riequilibrio territoriale delle dotazioni e dei servizi, la stessa integrazione tra aree differenti, e, per tale via, la solidarietà e la coesione tra enti intermedi,

Comuni capoluogo, altri poli urbani, centri medi e insediamenti minori. Ed essa può essere resa possibile tramite esattamente intese, accordi, convenzioni, uffici comuni, organi di coordinamento, enti in forma societaria per la gestione dei servizi pubblici, e quindi forme di avvalimento e di delegazione di funzioni amministrative, secondo una complessiva visione sussidiaria, integrata e inclusiva dei territori.

Del resto, com'è noto, proprio tramite la valorizzazione della cooperazione inter-istituzionale è possibile preservare le stesse esigenze – richiamate dal d.d.l. – del decentramento amministrativo, della sussidiarietà, dell'adeguatezza e della differenziazione, saldandole, al contempo, ad un metodo quanto più possibile ordinante ed unificante, e per ciò stesso semplificante dell'azione pubblica di governo del territorio, necessariamente plurale e per essenza complessa.

Si tratta, come si nota, di un modello che porterebbe ad ulteriore sviluppo quello già delineato nell'art. 1, comma 89 della Legge Delrio e già fatto oggetto di prime applicazioni e sperimentazioni da parte di alcune Regioni, come la Lombardia (con le c.d. zone omogenee) e la stessa Emilia-Romagna (con le c.d. aree vaste interprovinciali).

Il salto di qualità e di reale innovazione, adesso, dovrebbe essere rappresentato dall'implementazione anche di questo nuovo modello, nel solco di una nuova *politica di coesione infra-regionale* tutta convintamente da attuare *ex parte populi*.

Bibliografia essenziale

- AA.VV. (2021), *A vent'anni dalla riforma del Titolo V: un bilancio sulle autonomie territoriali dopo le stagioni della crisi*, Istituzioni del Federalismo.
- AA.VV. (2023), *Bilanci e prospettive a 10 anni dalla legge Delrio*, Istituzioni del Federalismo.
- AUBY J.-B., DE DONNO M. (2023), *Per un dibattito sulla giustizia spaziale dal punto di vista del diritto pubblico*, Istituzioni del Federalismo, p. 7 ss.
- BALBONI E. (2024), *Un esigente ed ambizioso manuale per l'uso della autonomia differenziata: una traccia culturale*, in *Astrid Rassegna*, p. 1 ss.
- BARTOLE S. (2024), *Differenziazione e ordinamento regionale vivente*, in *Astrid Rassegna*, 18, p. 1 ss.

- BARBATI C. (2021), *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. Pubbl.*, 1, p. 15 ss.
- CAMMELLI M., *Autonomia differenziata: mal comune non fa mezzo gaudio*, in *Rivista il Mulino online*, 13 gennaio 2025.
- DE DONNO M. (2022), *Imperfect Polycentrism and 'Loyal' Coordination: from Complication to the Organisation of Complexity*, in DE DONNO M., DI LASCIO F. (a cura di), *Public Authorities and Complexity. An Italian Overview*, Napoli, ESI, p. 101 ss.
- DE DONNO M. (2024), *Oltre i confini e i territori: lo spazio giuridico delle autonomie locali*, in *Dir. pubbl.*, 1, p. 163 ss.
- DONATI D. (2023), *Fra le pagine chiare e le pagine scure. Una rilettura delle Città metropolitane, a 10 anni dalla loro istituzione*, *Istituzioni del Federalismo*, p. 755 ss.
- GARDINI G. (2025), *Il regionalismo differenziato di fronte alla Consulta*, in *Gior. dir. amm.*, p. 240 ss.
- GARDINI G., TUBERTINI C. (2022), *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli.
- LERIQUE F. (2023), *Panorama de la justice spatiale en France*, in *questa Rivista*, p. 101 ss.
- MANGANARO F. (2016), *L'autonomia incompiuta*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- MERLONI F. (2002), *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, p. 827 ss.
- MERLONI F. (2018), *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, p. 81 ss.
- MORRONE A., *Lo Stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *giustiziainsieme.it*, 28 gennaio 2025
- PINELLI C. (2024), *Sulla premessa alla motivazione della decisione della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata (sent. n. 192 del 2024)*, in *Astrid Rassegna*, p. 1 ss.
- PIZZETTI F. (2001), *Le nuove esigenze di "governance" in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, p. 1153 ss.
- RIVOSECCHI G. (2022), *A vent'anni dalla riforma del Titolo V: finanza e tributi nella Repubblica delle autonomie*, in *federalismi.it*, 20, p. 374 ss.
- TUBERTINI C. (2021), *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Dir. pubbl.*, p. 667 ss.

The lessons of the Constitutional Court in its judgment No. 192/2024.
What lessons for local reforms?

Marzia De Donno

Abstract: Con il contributo ci si prefigge di fornire alcune riflessioni sulla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale andando oltre le questioni più strettamente afferenti al regionalismo differenziato. Muovendo dall'analisi della premessa alla motivazione in diritto della pronuncia, nell'articolo si formulano pertanto alcune considerazioni sulle possibili lezioni che lo Stato e le Regioni potrebbero ricavarne, in vista dell'ormai fin troppo attesa riforma delle autonomie locali.

Abstract: The contribution aims to provide some reflections on sentence no. 192/2024 of the Constitutional Court, going beyond the issues more strictly pertaining to differentiated regionalism. Starting from the analysis of the preamble to the motivation of the pronouncement, the article therefore formulates some considerations on the possible lessons that State and Regions could draw from it in view of the now all too long awaited local reform.

Parole chiave: regionalismo differenziato; Corte costituzionale; riforme locali.

Keywords: differentiated regionalism; Constitutional court; local reforms.

Autonomia regionale differenziata e opinione pubblica

*Giancarlo Gasperoni**

1. *Introduzione*

La l. 26 giugno 2024, n. 86 (“Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”) si prefigge di definire «i principi generali per l’attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»; i contenuti e gli elementi critici della legge sono ampiamente trattati, fra l’altro, nel n. 2/2024 di “Istituzioni del Federalismo”. La legge è stata sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale che, con sentenza n. 192 del 14 novembre 2024, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcune parti della legge; i risvolti della sentenza sono approfonditi negli altri contributi a questo fascicolo.

Infine, la Corte ha reputato inammissibile (20 gennaio 2025, n. 10) la richiesta di referendum popolare per l’abrogazione della legge in parola. Nel motivare il giudizio, la Consulta si interroga in merito alla possibilità per l’elettore «di esprimere un voto libero e consapevole» e conclude, citando ampiamente la giurisprudenza costituzionale, che il quesito referendario è «privo di chiarezza»: a seguito della sua precedente sentenza in merito all’incostituzionalità di «gran parte del dispositivo normativo» della legge, «risulta obiettivamente oscuro per l’elettore l’oggetto del quesito»; l’argomento del referendum sarebbe «sostanzialmente non decifrabile» per il cittadino, il quale si troverebbe «in una condizione di disorientamento, rispetto sia ai contenuti, sia agli effetti di quel che resta della legge»; «tale disorientamento impedirebbe l’espressione di un voto libero e consapevole». Ancora, ritenere ammissibile il referendum significherebbe «far esercitare un’opzione popolare non su una legge ordinaria modificata da una sentenza di

* Professore ordinario di Sociologia Generale, Alma Mater Studiorum-Università di Bologna.

questa Corte, ma a favore o contro il regionalismo differenziato», ossia si sostanzierebbe in un'espressione di un giudizio diretto sull'art. 116, comma 3 della Costituzione, con una conseguente «radicale polarizzazione identitaria sull'autonomia differenziata» in quanto tale.

Il regionalismo differenziato è stato un elemento chiave del programma elettorale del 2022 della coalizione di centro-destra, che include – sotto il capitolo delle riforme istituzionali – il proposito di «attuare il percorso già avviato per il riconoscimento delle Autonomie ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, garantendo tutti i meccanismi di perequazione previsti dall'art. 119 della Costituzione». La lista Lega-Salvini Premier, componente della suddetta coalizione, ha presentato un programma di governo aggiuntivo rispetto a quello di coalizione, in cui si pone l'obiettivo di «riprendere senza indugi la trattativa ex art. 116/c. 3 Cost. di Lombardia e Veneto, approdando il più presto possibile alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo» e di «valutare l'allargamento delle trattative alle Regioni a Statuto ordinario che intendano seguire il medesimo percorso di Lombardia e Veneto e sostenerlo con impegno»¹.

Oltre al rilievo del regionalismo differenziato nelle attività del Governo e della maggioranza parlamentare che lo sostiene, e al di là della sua importanza nel dibattito pubblico alimentato dagli attori politici e dai mezzi di informazione, va considerata la scarsa fiducia manifestata dalla Corte nella capacità degli italiani di esprimere un orientamento informato sull'opportunità di estendere l'autonomia alle Regioni a statuto ordinario. Per questo complesso di motivi, pare opportuno esplorare l'opinione pubblica in tema di autonomia regionale differenziata: qual è effettivamente il grado di consapevolezza degli italiani in merito alla l. n. 86/2024, quali sono le aspettative che essi associano alla riforma, e qual è la consistenza degli schieramenti che sostengono o al contrario avversano l'innovazione normativa? In questa sede si intende realizzare questo proposito mediante una rassegna degli esiti delle inchieste campionarie d'opinione che hanno trattato il tema del regionalismo differen-

¹ Non pare, di converso, che il regionalismo differenziato e, anzi, le riforme istituzionali in genere siano stati elementi particolarmente salienti della campagna per l'*elettorato*, più interessato a un ventaglio di altri temi (BENTIVEGNA *et al.* 2023, DE SIO *et al.* 2024).

ziato, nel periodo che va dalla presentazione del disegno di legge (da parte della Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e dal Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Roberto Calderoli) nel marzo 2023 fino alla redazione del presente testo.

Le inchieste di cui si dà conto sono tratte dall'archivio istituito preso il sito web gestito dal Dipartimento per l'Editoria e l'Informazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'ambito di un quadro normativo definito dall'art. 8 della l. 22 febbraio 2000, n. 28 ("Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica") e dal Regolamento in materia di pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa, emanato dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni-AGCOM (delibera n. 256/10/CSP del 2010). Più precisamente, le informazioni qui riportate scaturiscono da 16 "documenti" (come definiti all'art. 5 del Regolamento AGCOM) liberamente reperibili al suddetto sito, di cui alcuni elementi sono riportati nella tabella posta in Appendice al presente testo. Ogni inchiesta citata in seguito è accompagnata dal numero identificativo assegnato dal suddetto sito web al corrispondente "documento" (e riportato in Appendice).

I sondaggi² in parola hanno impianti metodologici (metodi di campionamento, modalità di raccolta delle informazioni, dimensioni campionarie, formulazioni dei quesiti e delle opzioni di risposta, tassi di risposta, ricorso alla ponderazione differenziata dei dati, ecc.) piuttosto variabili, e pertanto producono risultati diversamente generalizzabili alla popolazione; sono altresì caratterizzati da profili difforni di visibilità mediatica. Per le finalità di ricostruzione generale perseguite in questa sede, non ci si soffermerà su questi aspetti.

Il fatto che l'analisi si incentri su risultati di sondaggi *resi pubblici* meriterebbe una riflessione ampia, ma è qui sufficiente ricordare che se, da una parte, le indagini demoscopiche consentono (idealmente) di

² Usiamo soprattutto questo termine nel rispetto del suddetto Regolamento (art. 1, comma 1) che definisce "sondaggio d'opinione" come una «rilevazione demoscopica di tipo campionario, effettuata tramite questionario, generalmente strutturato, volto a raccogliere informazioni inerenti [a] scelte comportamentali, sentimenti, credenze, valori, opinioni, atteggiamenti» e come "sondaggio politico ed elettorale" una «rilevazione sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori...».

registrare l'opinione pubblica (funzione *cognitiva*, di rappresentazione dell'opinione pubblica), dall'altra la loro condivisione può contribuire (funzione *strumentale*, di influenza sull'opinione pubblica) all'*agenda-setting* e al *framing* dei temi affrontati e alla costruzione del consenso presso la società civile³.

2. Il grado di conoscenza in merito al regionalismo differenziato

Nel sondaggio n. 12262, risalente alla primavera del 2023, già il 60% degli intervistati rispondeva di sapere «in che cosa consistesse l'autonomia differenziata, prevista dal recente d.d.l.». Nel novembre 2023 (sondaggio n. 12542), l'incidenza di sedicenti informati sale al 66%. Nel febbraio 2024, dopo l'approvazione del disegno da parte del Senato, la rilevazione n. 12685 fornisce un quadro più articolato: il 13% degli intervistati afferma di aver «letto/ascoltato con attenzione molte notizie» in proposito; il 29% di aver recepito «qualche notizia»; il 34% ne ha sentito parlare ma non capisce bene di cosa si tratta; solo il 24% non ne ha mai sentito parlare. Nell'estate del 2024, dopo l'approvazione definitiva della legge n. 86/2024 da parte del Parlamento, la stessa domanda (n. 12993) ottiene risultati sostanzialmente identici.

Secondo gli esiti (riferiti all'ambito nazionale) del sondaggio n. 12979, condotto anch'esso nel luglio 2024, il 58% degli intervistati ha sentito parlare di autonomia differenziata, e la metà di questi afferma di essere molto o abbastanza «informato sul tema». Questa inchiesta esplora anche *quali* aspetti della legge sono noti «anche solo per sentito nominare»: il 56% sa che «le competenze richieste possono variare da regione a regione»; il 49% che «le materie oggetto di autonomia saranno in totale 23, tra queste anche la tutela della salute, l'istruzione, sport, ambiente, energia e trasporti, cultura e commercio estero»; il 44% che «le richieste di autonomia partono su iniziativa delle stesse regioni»; il 39% che sono previsti «meccanismi di monitoraggio e valutazione per verificare l'efficacia dell'autonomia differenziata e il rispetto degli accordi»; il 38%

³ La possibilità per i sondaggi pubblicati di condizionare l'opinione pubblica motiva, in molti contesti (tra cui l'Italia), la regolamentazione formale della loro conduzione e/o diffusione (GASPERONI e CORBETTA 2007; GIGLIOTTI e IACCOVISSI 2011; PETERSON 2012; CAPORALE 2013; GASPERONI 2017; FRANKOVIC *et al.* 2023).

che la legge prevede livelli essenziali di prestazione, ossia «criteri che determinano il livello di servizio minimo che deve essere garantito in modo uniforme sull'intero territorio nazionale».

3. “Favorevole o contrario”?

La sollecitazione di un giudizio complessivo di favore o di contrarietà all'autonomia differenziata è, non sorprendentemente, l'elemento più ricorrente – anzi, pressoché onnipresente – nei sondaggi presi in esame in questa sede: un quesito semplice, diretto, di agevole comunicazione e, soprattutto, notiziabile. Come si evince dai risultati riassunti nella tab. 1, seppure in un contesto caratterizzato da una notevole variabilità, nella maggioranza delle rilevazioni i contrari sopravanzano rispetto ai favorevoli; solo tre sondaggi producono una prevalenza relativa di sostenitori della riforma⁴. Vale la pena sottolineare che la serie di inchieste condotte da Demopolis per il programma televisivo “Otto e mezzo” (nn. 12262, 12542 e 12961) e quella a cura di Euromedia Research (nn. 12966 e 13081) restituiscono risultati stabili nel corso del tempo, mentre la serie che fa capo a Demos&PI e Demetra per conto de “la Repubblica” evidenzia un crescente dissenso per la riforma.

Tabella 1. *Favorevoli e contrari all'estensione dell'autonomia regionale alle Regioni a statuto ordinario nei sondaggi pubblicati dai mezzi di informazione nel biennio 2023-24 (valori percentuali)*

N. identificativo	Favorevoli	Contrari	Non sa	Saldo: favorevoli-contrari (punti percentuali)
12262 °	38	43	19	-5
12485 ^	51	43	6	+8
12542 °	38	45	17	-7
12685	41	32	27	+9
12697 ^	44	49	7	-5
12961 °	42	49	9	-7
12963	54	38	8	+16

⁴ Uno di questi, il sondaggio n. 12963 (quello che esprime il maggiore squilibrio – pari a 16 punti percentuali – a favore dei filo-autonomisti), si contraddistingue per una dimensione campionaria apprezzabilmente ridotta (appena 517 casi) e, quindi, per un maggiore margine di errore.

N. identificativo	Favorevoli	Contrari	Non sa	Saldo: favorevoli-contrari (punti percentuali)
12966 *	35	41	24	-6
12979	31	41	28	-10
13081 *	34	41	25	-7
13139 ^	35	60	5	-25

Nota: il filetto tratteggiato separa i sondaggi condotti prima dell'approvazione della legge n. 86/2024 da quelli condotti in seguito. Ogni insieme di sondaggi contraddistinto da °, * o ^ si riferisce a una rilevazione effettuata da uno stesso ente di ricerca, con un impianto metodologico uniforme e in un contesto mediatico omogeneo (vedi Appendice).

Due inchieste invitano gli intervistati ad ipotizzare che venga indetto un referendum abrogativo della legge che introduce l'autonomia (si tratterebbe, pertanto, di "sondaggi politici ed elettorali", secondo la definizione AGCOM). Secondo il sondaggio n. 12933 (luglio 2024), fino al 59% degli interpellati si recherebbe («certamente» il 33% e «forse» il 26%) alle urne, il 22% si asterebbe e il 19% non sa cosa farebbe. Inoltre, il 30% opterebbe per l'abrogazione e il 22% per la conferma della legge (il rimanente 48% consiste di indecisi e intenzionati ad astenersi). In modo grosso modo analogo, il sondaggio n. 13033 (settembre 2024) vede due elettori intenzionati a optare per l'abrogazione per ogni votante che propende per la conferma; la stessa indagine stima un'affluenza alle urne del 41%, insufficiente per raggiungere il quorum (evidentemente si tratta di una stima particolarmente approssimativa, che non tiene conto, ad esempio, dell'eventuale accorpamento del referendum ad altre consultazioni in un unico *election day*⁵).

Il sondaggio n. 12685 (febbraio 2024) prefigura addirittura un referendum costituzionale sul tema dell'autonomia differenziata (consultazione neppure contemplabile in assenza di una nuova riforma della Carta) e chiede agli intervistati di prevederne l'esito (quindi di indicare *non* come si comporterebbero personalmente bensì come pensano che voterebbe la maggioranza degli italiani⁵). Quasi la metà (47%) dichiara di non es-

⁵ Chiedere agli elettori quale esito si aspettino da una consultazione elettorale sovente fornisce informazioni più efficaci, a fini predittivi, che non chiedere loro come intendano votare

sere in grado di formulare una previsione; gli altri si dividono in modo equilibrato fra quanti pronosticano l'approvazione dell'autonomia (27%) e quanti al contrario si aspettano che sia respinta (26%).

4. *Vantaggi e svantaggi associati all'autonomia regionale differenziata*

Secondo il sondaggio n. 12262 (primavera 2023), per il 44% degli intervistati l'attuazione dell'autonomia differenziata avrebbe un effetto negativo sulla «qualità dei servizi della Regione in cui vive», contro un 41% che si attende conseguenze anzitutto positive. I risultati della rilevazione replicata nell'autunno dello stesso anno (n. 12542) evidenziano un'incidenza lievemente maggiore di "pessimisti": il 46% prevede un impatto negativo, il 40% uno positivo. In occasione di un'ulteriore iterazione nel giugno 2024 (n. 12961), il divario si estende a 7 punti percentuali: 48 contro 41%. Il sondaggio n. 12685 (febbraio 2024) pone un quesito simile, prevedendo però anche una risposta intermedia (i servizi nella propria Regione «resterebbero come adesso»). Il 33% prevede un miglioramento, il 24% un peggioramento, il 23% nessuna variazione; il 20% ammette di non sapere formulare previsioni. Emerge dunque una prevalenza (di 9 punti percentuali) di "ottimisti". Simile il quesito posto dal sondaggio n. 13081 (ottobre 2024), i cui risultati rispecchiano un sostanziale equilibrio: dall'autonomia differenziata il 34% degli intervistati si aspetta maggiori vantaggi alla propria Regione, il 36% una prevalenza di svantaggi, il 24% prevede nessun cambiamento.

Il sondaggio n. 12685 ha anche chiesto agli italiani interpellati di esprimere il loro grado di accordo con quattro frasi. Il 48% si dichiara d'accordo sul fatto (frase A) che l'autonomia differenziata comporterebbe «la disarticolazione di servizi e di infrastrutture che per il loro ruolo sarebbe bene mantenessero una dimensione unica nazionale» (contro un 28% in disaccordo). Per il 47% si rischia (frase B) di «aggravare e istituzionalizzare di fatto le differenze economiche, politiche e sociali che già ci sono tra una Regione e l'altra» (non d'accordo il 29%). Di converso, il 47% sottoscrive l'idea (frase C) che una maggiore autonomia regionale «consentirebbe di trattenere le imposte dei residenti sul proprio territorio, responsabilizzando maggiormente gli amministratori locali...» (il 27% non condivide). Infine, il 43% è d'accordo (frase D) che «finora lo Stato ha pagato i servizi forniti agli enti locali in base a quanto era stato speso

negli anni precedenti, così chi ha speso di più ha ottenuto più soldi; con l'autonomia differenziata ci sarebbe invece uno standard nei costi dei servizi ai cittadini, con un risparmio per l'intero sistema» (dissentente il 29%). In merito a ciascuna delle frasi, circa un quarto degli intervistati ha dichiarato di non sapere esprimere alcun orientamento. Nel complesso, pertanto, una robusta maggioranza di intervistati (al netto di coloro che non si schierano) pare riconoscere sia i vantaggi, sia (in misura lievemente più marcata) gli svantaggi associati a una maggiore autonomia regionale. Nella riproposizione dei medesimi stimoli nel sondaggio n. 12993 (luglio 2024) si registrano una maggiore condivisione degli elementi critici dell'autonomia regionale (frasi A e B) e un più ridotto riconoscimento dei suoi benefici (frasi C e D).

Infine, il sondaggio n. 12979 (luglio 2024) interroga gli intervistati circa i principali vantaggi e svantaggi associati alla riforma dell'autonomia. A livello nazionale, i maggiori benefici sono, in ordine decrescente (era possibile indicare più risposte): politiche su misura (12%), gestione più efficiente delle risorse (11%), ridimensionamento della burocrazia (9%), sostegno per gli attori economici locali (8%), trasparenza decisionale (7%), opportunità per l'innovazione amministrativa (7%) e via calando. I maggiori aspetti critici sono: aggravamento del divario Nord-Sud (36%), accentuazione delle differenze fra Regioni ricche e povere (18%), indebolimento dell'unità nazionale (14%), gestione disomogenea del territorio nazionale (11%), differenziazione dei livelli qualitativi dei servizi (11%), maggiorazione dei costi (9%); altri aspetti critici sono individuati da quote più marginali di intervistati. Più significativamente, non indica alcun vantaggio il 27% degli intervistati, cui si aggiunge un 26% che espressamente *esclude* che vi sia alcun vantaggio. Di converso, non indica alcuno svantaggio il 25%, cui si aggiunge appena un 5% che nega che l'autonomia differenziata comporti svantaggi. Di nuovo, dunque, è più probabile che sia percepita la problematicità della riforma piuttosto che i suoi benefici.

5. *Pubblica opinione e territorio*

Nel dare conto degli svantaggi associati al regionalismo differenziato, alcune narrazioni giornalistiche, le azioni di comunicazione intraprese da alcuni attori politici e istituzionali e anche – come si è visto – i ri-

sultati di alcuni sondaggi evidenziano una certa preoccupazione per il possibile accentuarsi delle differenze fra aree settentrionali e meridionali del Paese, fra aree “ricche” e “povere”, fra Regioni amministrate bene e male. Ne consegue che questi timori dovrebbero manifestarsi in misura diversa in funzione del territorio. E, in effetti, pare che sia così. Il già citato sondaggio n. 12685, diffuso nel febbraio 2024 e in prima istanza sul principale quotidiano italiano, articola alcuni esiti per macro-area geografica.

Se a livello nazionale il saldo fra l'incidenza di coloro che prevedono un miglioramento dei servizi nella propria Regione e l'incidenza di coloro che si aspettano un peggioramento ammonta a +9 punti percentuali, al Nord-ovest e al Nord-est il saldo è decisamente più spostato verso il miglioramento (+28 e +26 punti, rispettivamente), mentre si registrano pronostici più tiepidi al Sud (-1) e decisamente freddi nelle Isole (-18 punti). Analogamente, il saldo fra favorevoli e contrari alla riforma nel suo complesso, pari a +9 punti a livello nazionale, sale a +28 e +21 al Nord-ovest e al Nord-est e scende a +2 e a -19 al Sud e nelle Isole. L'ostilità più pronunciata verso la concessione di maggiore autonomia alle Regioni a statuto ordinario si riscontra proprio nelle Isole, ossia nelle Regioni a statuto speciale, Sicilia e Sardegna. Non è chiaro se tale risultato sia da interpretare come una volontà di siciliani e sardi di negare alle altre Regioni le prerogative originate da una maggiore autonomia oppure come un giudizio negativo in merito all'autonomia dei propri territori. Come si è già detto, il sondaggio n. 12685 rileva il grado di accordo degli intervistati con quattro frasi che individuano benefici o elementi critici dell'autonomia regionale. Anche qui emerge il divario Nord-Sud: al Nord una maggioranza relativa sottoscrive le frasi C e D (che prendono atto di presunti benefici), mentre al Sud e nelle Isole prevalgono i sostenitori delle frasi A e B (che associano l'autonomia differenziata ad aspetti problematici). In questi confronti territoriali, il Centro Italia esprime una posizione intermedia, prossima al profilo nazionale.

Tre sondaggi pubblicati tra quelli elencati in Appendice e finora non menzionati – nn. 12156 (marzo 2023), 12429 (settembre 2023) e 13043 (settembre 2024) – sono riferiti esclusivamente alla popolazione del Veneto, una Regione a lungo (dal 2010) guidata da uno stesso Presidente (espresso dalla Lega), il quale gode di consensi particolarmente ampi

(ha ricevuto oltre il 76% dei voti validi in occasione delle elezioni regionali del 2020) e particolarmente attivo nel rivendicare una maggiore autonomia⁶. Prevedibilmente, un'ampia maggioranza di intervistati (il 76, l'81 e il 75% in ordine cronologico) è favorevole «all'autonomia del Veneto che Zaia sta trattando con il Governo». Ma prevale una scarsa fiducia in merito al suo conseguimento: nelle prime due rilevazioni qui citate si chiede ai veneti «quando si aspetta[no] che il Veneto avrà più autonomia?»; la grande maggioranza (il 63 e il 67%) sceglie l'opzione di risposta «Roma non darà mai al Veneto l'autonomia». Nei primi due sondaggi veneti è stata posta anche la seguente domanda: «l'autonomia di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna che è in discussione in questi mesi mette a rischio l'unità nazionale»? Il 60-66% esclude questo rischio, contro un 30-35% che lo riconosce. La caratterizzazione quasi monolitica dell'opinione pubblica veneta si indebolisce lievemente nella terza inchiesta, laddove si chiede se «con il Governo Meloni, per il Veneto sarà più facile o più difficile avere l'autonomia?»: il 51% pensa che sarà più facile, il 38% più difficile.

Infine, il già citato sondaggio n. 12979 ha coinvolto, oltre a un campione nazionale, anche uno di soli abitanti della Calabria. Molti esiti riferiti alla Regione meridionale non si discostano apprezzabilmente da quelli nazionali. Tuttavia, in Calabria si registrano una maggiore tendenza a non associare vantaggi all'autonomia differenziata e una più spiccata avversione complessiva nei suoi confronti (19% di favorevoli e 59% di contrari, *versus* 31 e 41%, rispettivamente, a livello nazionale – ossia un saldo di -40 punti percentuali in Calabria rispetto al -10 nel Paese intero).

6. *Pubblica opinione e orientamento partitico*

Poiché l'introduzione dell'autonomia per le Regioni a statuto ordinario è stata al centro della dinamica parlamentare fra maggioranza e opposizione nel corso dell'attuale legislatura, è ragionevole aspettarsi che le opinioni degli intervistati varino in funzione del loro comportamento

⁶ Si ricorda, a questo proposito, che in Veneto il 22 ottobre 2017 si è svolto un referendum consultivo, con un'affluenza alle urne del 57% e oltre il 98% dei voti validi espressi a favore di una maggiore autonomia regionale. Risultati simili (ma con un'affluenza sensibilmente minore) sono stati registrati nell'analoga e concomitante consultazione referendaria in Lombardia.

elettorale. Il fertile sondaggio n. 12685 permette di esplorare (confermandola) questa aspettativa.

Il saldo fra l'incidenza di coloro che dalla riforma si aspettano un miglioramento dei servizi nella propria Regione e l'incidenza di coloro che prevedono un peggioramento è pari a +45/+50 punti percentuali per gli elettori del centro-destra, a -19 per i sostenitori del Movimento 5 stelle (M5s) e a -40 punti per i votanti del Partito democratico (Pd). Il saldo in punti percentuali fra favorevoli e contrari alla riforma nel suo complesso ammonta, congruentemente, a +55/+63 fra gli elettori del centro-destra, scende a -17 per il M5s e addirittura a -47 per il Pd.

Il grado di accordo degli intervistati con le quattro frasi associate a benefici e a elementi critici del regionalismo differenziato rispecchia, all'incirca, queste simpatie partitiche. L'idea che la riforma comporti vantaggi legati alla responsabilizzazione degli amministratori e a risparmi sistemici è condivisa da oltre il 70% dei sostenitori di centro-destra, ma solo dal 28/38% dei simpatizzanti Pd e dal 36/45% dei filo-M5s. In modo speculare, il 70/71% dell'elettorato Pd e il 60/68% dei votanti M5s sono d'accordo che la riforma porti alla disarticolazione dei servizi e a maggiori differenze fra Regioni, contro meno della metà dei sostenitori del centro-destra.

7. Considerazioni conclusive

I risultati di sondaggi d'opinione sono notoriamente esposti a un ampio ventaglio di distorsioni (Roccatò 2003) e sensibili a scelte tecniche, come in parte si evince dal fatto che i riscontri empirici di cui si è dato conto in queste pagine talvolta divergono in misura apprezzabile. Tuttavia, pare possibile trarre alcune conclusioni. I livelli di consapevolezza in tema di autonomia differenziata dichiarati dagli intervistati non sono particolarmente elevati, anche se quote apprezzabili di cittadini sembrano essere al corrente di aspetti specifici e qualificanti della riforma. Benché sia altamente probabile che gli intervistati sopravvalutino il proprio grado di consapevolezza, ciò vale anche per qualsiasi argomento politico. I cittadini nel loro ruolo di elettori regolarmente compiono scelte in presenza di informazioni limitate e si servono abitualmente e fisiologicamente di scorciatoie euristiche nella maturazione delle loro decisioni (Lau-Redlawsk 2006). Una minoranza non trascurabile della popolazione

pare invece essere del tutto avulsa dal dibattito, ma ciò riflette un più diffuso distacco nei confronti della sfera pubblica, convalidato, tra l'altro, dalla consistenza dell'astensionismo elettorale e dalla disaffezione nei confronti della politica (Tronconi-Tuorto 2023; Cavazza-Roccatò 2023). L'individuazione di aspetti positivi e negativi della riforma restituisce un quadro di tendenziale polarizzazione dell'opinione pubblica, con una prevalenza di coloro che ne valorizzano gli aspetti critici e ne avversano l'introduzione, anche in caso di chiamata alle urne. Si è visto, inoltre, che – oltre alla differenziazione delle vedute in funzione dell'orientamento politico degli individui – si segnala un solido divario Nord-Sud. I riscontri qui documentati restituiscono, oltre tutto, un quadro incompleto. Come si è visto, è relativamente infrequente la pubblicazione di sondaggi che mettano in relazione le reazioni a una domanda con *altre* caratteristiche degli intervistati; solo una manciata di inchieste lo fanno, per giunta limitatamente al partito votato e/o alla collocazione geografica. Ad ogni modo, si può ragionevolmente concludere che la Corte è stata ingenerosa nella sua valutazione delle capacità dell'elettorato italiano. Benché quest'ultimo non sarà chiamato a breve ad esprimersi sulla concessione di maggiore autonomia alle Regioni a statuto ordinario, il tema del regionalismo differenziato continuerà ad alimentare la vita politica e istituzionale del Paese.

Riferimenti bibliografici

- BENTIVEGNA, S., R. MARCHETTI, F. RONCAROLO (2023) *Quando la fine è nota. Il clima della campagna del 2022 e le agende tematiche del confronto*, in ITANES (2023), pp. 137-149.
- CAPORALE, M. (2013) *Diffusione di sondaggi e campagna elettorale: definizioni più certe, contesti più indefiniti*, in I. DIAMANTI, L. CECCARINI (a cura di), *Sondaggi ed elezioni*, Società Italiana di Studi Elettorali, Firenze, pp. 64-88
- CAVAZZA, N., M. ROCCATO (2023) *Gli elettori credono ancora nella democrazia?*, in ITANES (2023), cap. 197-208.
- DE SIO, L., N. MAGGINI, E. MANNONI (2024) *Al cuore della rappresentanza. I temi in discussione, tra domanda dell'elettorato e offerta dei partiti*, in A. CHIARAMONTE, L. DE SIO (a cura di), *Un polo solo. Le elezioni politiche del 2022*, Bologna, Il Mulino, pp. 47-76.

- FRANKOVIC, K., D.A. JODICE, K. KIZILOVA, S.T. WAI YU (2023) *The Freedom to Conduct and Publish Opinion Polls*, s.l., ESOMAR-WAPOR.
- GASPERONI, G. (2017) *Indagini campionarie su temi politici ed elettorali*, in G. MARBACH, *Le ricerche di mercato negli anni della discontinuità*, Torino, UTET-Wolters Kluwer, pp. 265-301.
- GASPERONI, G., P. CORBETTA (2007) *Introduzione*, in P. CORBETTA, G. GASPERONI (a cura di), *I sondaggi politici nelle democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, pp. 7-17.
- GIGLIOTTI, A., V. IACCOVISSI (2011) *I sondaggi elettorali tra monitoraggio e manipolazione*, "Rassegna parlamentare", 4, pp. 901-923.
- GRAEFE, A. (2014) *Accuracy of Vote Expectation Surveys in Forecasting Elections*, "Public Opinion Quarterly", 78(S1), pp. 204-232.
- ITANES (a cura di) (2023) *Svolta a destra? Cosa ci dice il voto del 2022*, Bologna, Il Mulino.
- LAU, R.R., D.P. REDLAWSK (2006) *How Voters Decide: Information Processing in Election Campaigns*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- MURR, A.E., M. STEGMAIER, M.S. LEWIS-BECK (2019) *Vote Expectations Versus Vote Intentions: Rival Forecasting Strategies*, "British Journal of Political Science", 51(1), pp. 60-67.
- PETERSON, T. (2012) *Regulation of Opinion Polls: A Comparative Perspective*, in C. HOLTZ-BACHA, J. STRÖMBÄCK (a cura di), *Opinion Polls and the Media*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 47-68.
- ROCCATO, M. (2003) *Desiderabilità sociale e acquiescenza. Alcune trappole delle inchieste e dei sondaggi*, Milano, LED.
- TRONCONI, F., D. TUORTO (2023) *La partecipazione in caduta libera e i diversi volti dell'astensione*, in ITANES (2023), pp. 39-50.

Appendice

Elenco dei sondaggi su temi politico-elettorali, pubblicati dai mezzi di informazione nel biennio 2023-24, aventi per oggetto l'autonomia regionale differenziata

N. di documento	Realizzatore	Acquirente / Mezzo di informazione	Data di pubblicazione	Contesto territoriale
12156	Demos-Demetra	"Il Gazzettino"	29 marzo 2023	Veneto
12262	Demopolis	La7 / "Otto e mezzo"	17 maggio 2023	Nazionale
12429	Demos-Demetra	"Il Gazzettino"	27 settembre 2023	Veneto
12485	Demos&PI e Demetra	"la Repubblica"	21 ottobre 2023	Nazionale
12542	Demopolis	La7 / "Otto e mezzo"	15 novembre 2023	Nazionale
12685	Ipsos	"Corriere della Sera"	13 febbraio 2024	Nazionale
12697	Demos&PI e Demetra	"la Repubblica"	19 febbraio 2024	Nazionale
12961	Demopolis	La7 / "Otto e mezzo"	19 giugno 2024	Nazionale
12963	Istituto Piepoli	Tv2000	19 giugno 2024	Nazionale
12966	Euromedia Research	Osservatorio Politico Euromedia Research / siti web	21 giugno 2024	Nazionale
12979	EMG Different	Regione Calabria / siti web	5 luglio 2024	Nazionale + Calabria
12993	Ipsos	"Corriere della Sera"	18 luglio 2024	Nazionale
13033	BiDiMedia	Proprio sito web e social media	13 settembre 2024	Nazionale
13043	Demos e Demetra	"Il Gazzettino"	18 settembre 2024	Veneto
13081	Euromedia Research	Osservatorio Politico Euromedia Research / "La Stampa"	14 ottobre 2024	Nazionale
13139	Demos&PI e Demetra	"la Repubblica"	25 novembre 2024	Nazionale

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria: www.sondaggipoliticoelettorali.it

Differentiated Regional Autonomy and Public Opinion

Giancarlo Gasperoni

Abstract: La legge n. 86/2024 e le successive sentenze nn. 192/2024 e 10/2025 della Corte Costituzionale trattano dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, un tema che sta al centro dei programmi elettorali delle forze politiche della maggioranza governativa e del dibattito pubblico che ha accompagnato l'iter della legge, la valutazione della sua costituzionalità e la richiesta (respinta) di referendum abrogativo. Per questi motivi pare opportuno esplorare l'opinione pubblica in merito all'autonomia regionale differenziata, così com'è stata rilevata dalle inchieste campionarie sull'argomento diffuse dai mezzi di informazione nel biennio 2023-24. I livelli di consapevolezza in tema di autonomia differenziata sono apprezzabili, e ampie quote della popolazione sembrano essere al corrente di aspetti qualificanti della riforma. L'individuazione di aspetti positivi e negativi della riforma svela una polarizzazione dell'opinione pubblica, con una prevalenza della tendenza a valorizzarne gli aspetti critici e una volontà ad avversarne l'introduzione, anche in caso di chiamata alle urne. Si registrano una differenziazione delle vedute in funzione dell'orientamento politico dei cittadini (gli elettori di centro-destra manifestano maggiore sostegno per la riforma) e un divario Nord-Sud (con livelli più elevati di favore nelle aree settentrionali dell'Italia).

Abstract: Law no. 86/2024 and the subsequent rulings nos. 192/2024 and 10/2025 by the Constitutional Court deal with a topic – the differentiated autonomy of ordinary statute Regions – that lies at the heart of the electoral programmes of the parties underpinning the government majority and the public debate that accompanied the law's enactment, the assessment of its constitutionality and the (rejected) request for a popular referendum. For these reasons, the paper examines public opinion on the topic of differentiated regional autonomy as recorded by published sample surveys in the years 2023 and 2024. Levels of awareness about the reform are not particularly high, yet appreciable shares of the population seem to be familiar with its specific features. The identification of positive and negative aspects of the reform reveals a polarisation of pub-

lic opinion, with a prevalence of those acknowledging its critical aspects and opposing its introduction, even in the event of a call to the polls. Views vary according to citizens' political orientation (centre-right voters show greater support for the reform) and along the country's North-South divide (with greater levels of backing in Italy's northern areas).

Parole chiave: autonomia regionale differenziata, opinione pubblica, sondaggi, Nord-Sud

Keywords: differentiated regional autonomy, public opinion, sample surveys, North-South

Il regionalismo differenziato dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024

*Andrea Giovanardi**

1. Considerazioni di contesto: la decisione della Corte costituzionale sulla legge Calderoli quale momento conclusivo di un furioso scontro politico-istituzionale

La vicenda dell'autonomia differenziata, in qualsiasi modo finisca, è una di quelle che lasciano il segno nella storia di un Paese. I fatti che si sono susseguiti in questi anni, qui di seguito si fa elenco dei principali, ne danno indiscussa conferma:

- i) i referendum veneto-lombardi del 22 ottobre 2017 (oltre cinque milioni di votanti);
- ii) il fattivo impegno autonomista dell'Emilia-Romagna, che, nel primo tratto di strada, ha condiviso le posizioni di Veneto e Lombardia;
- iii) le pre-intese del 28 febbraio 2018 tra il Governo Gentiloni e le tre ricordate regioni;
- iv) i negoziati tra queste ultime e i governi Conte (I e II) e Draghi;
- v) il tentativo di giungere alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) con l'aiuto del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), istituito con d.p.c.m. 23 marzo 2023 e presieduto da Sabino Cassese;
- vi) l'approvazione della l. 26 giugno 2024, n. 86 (la c.d. legge Calderoli), di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.;
- vii) l'impugnazione, sotto svariati profili, della legge Calderoli da parte di quattro regioni, Puglia, Campania, Toscana e Sardegna, a cui si è aggiunto l'intervento nel giudizio, ammesso dalla Corte e a difesa della legge, di altre tre regioni, Piemonte, Lombardia, Veneto;

* Professore Ordinario di Diritto Tributario, Università degli Studi di Trento.

viii) la raccolta delle firme (un milione e trecentomila circa) per abrogare la legge Calderoli, referendum la cui richiesta è stata tuttavia ritenuta inammissibile dalla Corte costituzionale (sent. 20 gennaio 2025, n. 10).

Il tutto accompagnato da un costante frastuono mediatico caratterizzato dallo scriteriato utilizzo di slogan, anche (e purtroppo) di provenienza accademica (uno per tutti, la «secessione dei ricchi», VIESTI, 2019 e 2023). Era abbastanza scontato, in una situazione di così elevato nervosismo politico-istituzionale, che la Corte costituzionale partorisce una sentenza monografia/trattato di diritto costituzionale/regionale (oltre 100 pagine, con un dispositivo recante 52 pronunce), finalizzata a «mettere le cose a posto», erigendo un vero e proprio spartiacque tra il prima e il dopo. Poco spazio per il *self restraint* in un contesto in cui il giudice delle leggi ha dovuto farsi carico delle eccezioni più disparate, da quelle, radicali, di incostituzionalità dell'art. 116, terzo comma, Cost. (seppur posta in subordine dalla Puglia, su cui, in senso favorevole, Spadaro, 2025) o di illegittimità dell'intera legge attuativa, in ragione dell'affermato carattere autoapplicativo della disposizione costituzionale (l'esatto contrario di quello che hanno sostenuto i detrattori dell'autonomia differenziata per anni), alle contestazioni di estremo dettaglio, quale quella, è solo un esempio tra i tanti che si potrebbero portare, di illegittimità della norma sulle compartecipazioni per avere, in tesi, escluso la legge il meccanismo della riserva di aliquota.

Sia chiaro, è lecito chiedersi se la sentenza 14 novembre 2024, n. 192 (già commentata da Mazzarolli, 2024; Buzzacchi, 2024; Pinelli, 2024; Violini, 2024; Boggero, 2025; Lagrotta, 2025; Manfrellotti, 2025; Morrone, 2025; Poggi, 2025; Spadaro, 2025; Torretta, 2025) si ponga, a me pare sia così, in linea con la tendenza della Corte ad assumere funzioni ulteriori, di vera e propria supplenza nei confronti del legislatore (prefigurano la possibilità di tale critica, già controbattendo a essa, Buzzacchi, 2025, e Spadaro, 2025), rispetto alla verifica della stretta rispondenza delle leggi alla Carta fondamentale. Il «vero oggetto della decisione» è stato l'art. 116, terzo comma, Cost., la cui esegesi alla luce dei principi supremi (e, quindi, ben al di là di quel che il testo della disposizione costituzionale restituisce al lettore, lo evidenziano anche Pinelli, 2025 e Spadaro, 2025) è diventata la piattaforma argomentativa per sottoporre il testo della legge

n. 86 del 2024 a una manipolazione interpretativa, «frutto di una sorta di “co-legislazione” esercitata dal giudice costituzionale» e finalizzata alla riscrittura della legge generale, «nel senso che anche gli accoglimenti si sono risolti nella positivizzazione di contenuti normativi diversi da quelli originari» (Morrone, 2025).

La vera domanda, tuttavia, è un'altra: ci si poteva attendere, nelle condizioni, anomale, in cui la Corte è stata chiamata a decidere, qualcosa di diverso?

2. Il punto di partenza: l'art. 116, terzo comma, Cost. non è una «monade isolata»

L'*incipit*, fors'anche d'effetto, ma veramente ovvio, è che l'art. 116, terzo comma, Cost., non è una «monade isolata», dovendo tale disposizione «essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiano, con cui va armonizzata». Di qui la sottolineatura, perfino didattica (cfr. sul punto Pinelli, 2025), della caratterizzazione regionalista di quest'ultima («il regionalismo corrisponde a un'esigenza insopprimibile della nostra società, come si è gradualmente strutturata anche grazie alla Costituzione») e della contemporanea necessità, cui deve sottostare anche la differenziazione delle competenze tra le regioni, di garantire l'equilibrata dialettica tra pluralismo e unità, «che può essere mantenuta solamente se le molteplici funzioni politiche e sociali e le singole persone, in cui si articola il popolo come “molteplicità”, convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva. In essa confluiscono la storia e l'appartenenza a una comune civiltà, che si rispecchiano nei principi fondamentali della Costituzione. A tutto ciò si riferisce la stessa Costituzione quando richiama il concetto di “Nazione” (art. 9, 67 e 68 Cost.)».

Formule un po' retoriche (e oltre modo generiche) che risultano certamente funzionali a uno scopo, quello di affermare che l'esigenza di valorizzazione del regionalismo non può determinare l'«evaporazione della nozione unitaria di popolo» («vi è solamente un popolo italiano, senza che siano in alcun modo configurabili dei “popoli regionali”»), che, come tale, è rappresentato unicamente dal Parlamento, cui spetta il compito di «comporre il pluralismo istituzionale» (su questa parte della sentenza in senso moderatamente critico, Spadaro, 2025). A esso, d'altra

parte, ricorda la Corte, la Costituzione attribuisce competenze legislative esclusive per le materie in cui le esigenze di uniformità sono ritenute imprescindibili (art. 117, secondo comma, Cost.), la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), la competenza nelle materie «trasversali» e la perequazione finanziaria a favore dei territori a minore capacità fiscale (art. 119, terzo comma, Cost.). Ma se il Parlamento è l'organo che contempera dinamicamente le esigenze dell'autonomia con quelle dell'unità (in quanto depositario dell'identità collettiva comune, la quale si fonderebbe sulla storia e sull'appartenenza a una comune civiltà), se ne dovrebbe necessariamente dedurre, secondo la Corte, l'impossibilità di sostenere, di qui l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2, comma 8, della Calderoli resa al punto 11.2 del *Considerato in diritto*, che l'ultimo periodo dell'art. 116, terzo comma, Cost. «intenda attribuire alle Camere un potere di mera approvazione o rifiuto dell'intesa ("prendere o lasciare")», precludendo la possibilità di introdurre emendamenti», con ovvia riapertura del negoziato tra Governo e regione qualora emerga che le Camere intendano intervenire in modifica (convintamente contrario rispetto a tale presa di posizione, Mazzaroli, 2024).

3. Il principio di sussidiarietà quale criterio misuratore della legittimità costituzionale delle iniziative di differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.

Nell'evidenziato contesto, il criterio su cui deve fondarsi la ripartizione delle competenze e, quindi, il loro trasferimento alle regioni richiedenti è, secondo la Corte, il principio di sussidiarietà verticale di cui agli artt. 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost. Si tratta di snodo fondamentale (il «cuore teorico» dell'intera pronuncia, secondo Spadaro, 2025) nella ricostruzione del giudice costituzionale, il quale ritiene che l'art. 116, terzo comma, Cost., debba essere interpretato alla luce dell'anzidetto principio (anzi, in qualche modo ne sarebbe promanazione, in quanto «espressione della flessibilità» che gli è propria), con le seguenti affermate conseguenze:

- i) non c'è spazio in Costituzione per un modello astratto di attribuzione delle funzioni, dovendo la suddivisione dei compiti tra enti territoriali trovare il proprio parametro di riferimento in meccanismi

- concreti che risultino funzionali alla migliore realizzazione dei valori costituzionali;
- ii) il trasferimento delle competenze deve riguardare, operando il principio di sussidiarietà attraverso un giudizio di adeguatezza, «specifiche e ben determinate funzioni», legislative o amministrative, e non intere materie, il che, peraltro, risulta chiaramente, e ciò basterebbe (così Pinelli, 2025), anche dal tenore letterale dell'art. 116, terzo comma, Cost. (e, avevo rilevato, anche dal testo del d.d.l. Calderoli, confermato *in parte qua* in sede di approvazione parlamentare, cfr. Giovanardi, 2023, I, conclusione questa, come è noto, non condivisa, con pronuncia additiva, dalla Corte, cfr. punto 8.3 del *Considerato in diritto*);
 - iii) la valutazione di adeguatezza dell'attribuzione delle funzioni deve essere considerata avendo riguardo a tre criteri, «l'efficacia e l'efficienza nell'allocazione delle funzioni e delle relative risorse, l'equità che la loro funzione deve assicurare e la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio della funzione».

Di particolare interesse, per come esso è declinato dalla Corte, è il primo dei criteri testé detti: «lo spostamento della funzione verso il basso, soprattutto se la stessa funzione viene mantenuta con riguardo ad altre regioni, può in alcuni casi comportare la duplicazione degli apparati burocratici oppure la perdita di economie di scala. Di contro, con riguardo ad altre funzioni, dal loro trasferimento dallo Stato alla regione può derivare un risparmio dei costi, [...]». Per ottenere una specifica competenza, quindi, si dovrebbe dimostrare, nell'istruttoria approfondita suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate da un punto di vista scientifico», che il suo trasferimento determini, a livello di sistema (tenendo conto cioè anche dei costi che lo Stato deve continuare a sostenere per i suoi apparati e per il monitoraggio delle funzioni trasferite, cfr. punto 22.1 del *Considerato in diritto*), un risparmio o che, quanto meno, vi sia un miglioramento del servizio reso in termini quali-quantitativi a parità di spesa. I costi, inoltre, andrebbero calcolati, non solo per le funzioni LEP, non a spesa storica, richiedendo il loro trasferimento «la rimozione delle eventuali inefficienze che si annidano nella stessa» (punto 22.1 del *Considerato in diritto*), che invece

risulterebbero altrimenti definitivamente «cristallizzate» (così nel punto 22.3 del *Considerato in diritto*, da cui, peraltro, si desume, è un profilo critico che meriterebbe di essere approfondito, che la spesa storica è incostituzionale se confermata nel passaggio e non anche se continua a essere utilizzata come criterio di riferimento dallo Stato, che risulterebbe dunque titolare di una sorta di «diritto allo spreco»).

Si tratta di impostazione dogmatica che desta notevoli perplessità (critico sull'utilizzo del principio di sussidiarietà tanto da parlare di «superfetazione dell'assetto costituzionale fondata sul principio di sussidiarietà», anche Pinelli, 2025), per almeno tre motivi.

Innanzitutto, occorre rilevare che il decisivo ruolo attribuito al principio di sussidiarietà non sembra trovare sufficienti riscontri nel testo costituzionale, rinviando l'art. 116, terzo comma, Cost., all'art. 119 Cost., e non anche all'art. 118 Cost. (che peraltro, come rileva PINELLI, 2025, distingue sussidiarietà da differenziazione e adeguatezza). Dato di fatto questo che non consente di condividere pienamente le osservazioni della dottrina (Morrone, 2025), che, pur stigmatizzando la valorizzazione che la Corte ha dato del principio, ha evidenziato che lo stesso, ad onta di quanto addotto dalla Consulta, finirebbe per non operare proprio nei confronti delle regioni differenziate perché l'attribuzione effettuata dall'intesa è «rigida e definitiva», insuscettibile quindi di essere rimessa unilateralmente in discussione in forza di una clausola di sussidiarietà, la cui operatività sarebbe limitata al momento, dinamico, del trasferimento delle competenze. Tale conclusione non riesce a convincere nella sua perentorietà, atteso che non tiene in sufficiente considerazione che il regionalismo rafforzato non può che fondarsi sulle intese, le quali, pur risultando funzionali a garantire la stabilità dell'accordo raggiunto (non potrebbe essere diversamente, giacché, altrimenti, all'art. 116, terzo comma, Cost., non riuscirebbe a darsi concreta attuazione), hanno una durata che non può superare i dieci anni, debbono prevedere «*i casi, i tempi e le modalità con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere*» e possono unilateralmente venir meno per decisione dello Stato (che, ovviamente, deve essere deliberata dal Parlamento a maggioranza assoluta) qualora la regione non riesca a garantire i LEP (art. 7, co. 1, della l. n. 86 del 2024).

Il secondo profilo di criticità attiene alla declinazione del principio di sussidiarietà non solo come efficacia/efficienza, ma anche come equità (che in realtà è garantita dai LEP, alla cui determinazione è subordinato il trasferimento di competenze, cfr. Torretta, 2025) e responsabilità. Se, infatti, si riuscisse a dimostrare, al termine della più puntigliosa delle possibili istruttorie, che il costo di erogazione del servizio collegato alle funzioni ottenute scenderà con conseguente riduzione, tenendo conto anche dei carichi dello Stato, della spesa pubblica generale (e quindi con liberazione di risorse per tutto il sistema), si potrebbe forse pensare di bloccarne il trasferimento perché la comprovata efficienza dell'ente territoriale potrebbe creare delle diseguaglianze tra i residenti della regione che si differenzia e le persone che risiedono in territori meno efficienti? Si può immaginare poi che, in una situazione in cui gli abitanti di una determinata regione potrebbero usufruire di servizi resi in modo più efficace in un contesto di maggiore efficienza (a tutti i livelli), si fermi la devoluzione perché, si tratta peraltro di ipotesi controintuitiva, non sarebbero chiaramente individuabili dai cittadini le catene di comando e, quindi, la responsabilità politica dei decisori?

Il terzo, che forse, dal punto di vista pratico, è il più importante, è conseguenza della sottovalutazione della difficoltà di dimostrare *ex ante*, oltretutto tenendo conto dei costi che lo Stato dovrebbe comunque sostenere per le funzioni trasferite e per il loro monitoraggio, che ci saranno vantaggi di carattere finanziario in conseguenza della devoluzione. Difficoltà che potrebbe tramutarsi in impossibilità per effetto dell'insegnamento della Consulta, la quale ha avuto modo di specificare, nel punto 4.3 del *Considerato in diritto*, che il sindacato sulla legittimità costituzionale delle leggi di approvazione delle intese resta riservato alla Corte ed è attivabile dalle regioni terze, le quali potranno sottoporre al giudice costituzionale le scelte legislative che non risultino supportate dalle valutazioni di adeguatezza attraverso cui opera il principio di sussidiarietà (sembra escluderlo, pur nella consapevolezza della potenziale virtuosità del meccanismo individuato, Violini, 2025): non vi è dubbio, infatti, che l'evidenziata circostanza potrebbe indurre apparati statali già propensi alla recalcitranza a pretendere certezze in situazioni in cui si può contare solo su ragionevoli aspettative di miglioramento dell'efficacia/efficienza. Il tentativo di limitare gli spazi di intervento della politica

ric conducendo le scelte di differenziazione a una cifra tecnico-scientifica che la Corte potrà valutare nella sua rispondenza al principio di sussidiarietà è, peraltro, andato anche oltre, nella parte della sentenza (punto 4.4 del *Considerato in diritto*) in cui si elencano le materie (commercio con l'estero, tutela dell'ambiente, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, porti e aeroporti civili, professioni, ordinamento della comunicazione, norme generali sull'istruzione) «alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà» per «motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento» o, comunque, rendono «l'onere di giustificare la devoluzione alla luce del principio di sussidiarietà [...] particolarmente gravoso e complesso». Di qui una prima conclusione. La necessità di giustificare la devoluzione delle specifiche funzioni dallo Stato alle regioni che intendono differenziarsi alla luce del principio di sussidiarietà costituisce un formidabile fattore di conservazione dello *status quo*, tanto più se si utilizzeranno strumentalmente argomenti solidaristici volti a impedire il trasferimento delle funzioni alle regioni che riescono a gestirle in modo più efficiente o se si cercherà, in sede di negoziato, di attuare alla lettera le indicazioni date dalla Corte, non tenendo quindi in conto che la natura essenzialmente politica delle decisioni di differenziazione dovrebbe indurre a considerare l'istruttoria adeguatamente svolta ogni qualvolta si giunga a una ragionevole aspettativa in merito al miglioramento della gestione dal punto di vista dell'efficacia/efficienza. Occorre poi ricordare che l'istruttoria non dovrebbe svolgersi addossando l'onere della prova della maggiore efficienza esclusivamente alla regione, atteso che il principio di sussidiarietà si fonda sulla presunzione secondo la quale la migliore collocazione delle pubbliche funzioni è, salvo prova contraria, quella che le riconduce al livello di governo più vicino ai cittadini. In attuazione del principio di leale collaborazione, lo Stato non dovrebbe pertanto poter assumere una posizione passiva, quella del valutatore delle domande altrui: il Governo dovrebbe infatti, a fronte delle funzioni richieste, mettere sul tavolo gli elementi che giustificano il loro trattenimento, garantendo oltretutto alle regioni la totale *disclosure* sui dati economico-finanziari che sono a sua disposizione e che, come abbiamo visto, debbono poter essere considerati in sede di negoziato.

4. Un'ulteriore spinta al mantenimento dello status quo: il difficile percorso di individuazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard

Le preoccupazioni sul carattere disgregante della legge di attuazione avrebbero dovuto fortemente attenuarsi a fronte delle previsioni della Calderoli funzionali a consentire la devoluzione solo successivamente alla determinazione dei LEP e dei costi e fabbisogni standard collegati all'esercizio delle funzioni che incidono sui diritti civili e sociali che danno corpo alla cittadinanza (art. 1, co. 2, e art. 4, co. 1, della l. n. 86 del 2024). La Corte ha ritenuto, come noto, incostituzionale l'art. 3, co. 1, della l. n. 86 del 2024 per violazione dell'art. 76 Cost., data la carenza di specificità dei criteri direttivi ivi previsti (di qui, in via consequenziale, l'inapplicabilità e quindi l'incostituzionalità dei successivi commi 2, 4, 5 a 6 della medesima disposizione), smantellando anche la modalità di determinazione dei LEP con d.p.c.m. prevista dall'art. 3, co. 9 (con conseguente illegittimità in via consequenziale, a partire dall'entrata in vigore della l. n. 86 del 2024, dell'art. 1, commi da 791 a 801-*bis*, della l. 29 dicembre 2022, n. 197). Per il resto, e a ben vedere, la struttura, *in parte qua*, della legge ha retto, atteso che il giudice costituzionale:

- i) ha statuito che, mentre il nucleo minimo dei diritti va garantito a prescindere dagli equilibri di bilancio (in precedenza, Corte. cost., 16 luglio 1999, n. 309, 16 dicembre 2016, n. 275 e 20 luglio 2020, n. 152), i LEP costituiscono invece un «vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili» (dal che deriva la conformità a Costituzione dell'art. 4, co. 1, della Calderoli);
- ii) ha ritenuto infondate le eccezioni di incostituzionalità dell'art. 3, co. 3, della l. n. 86 del 2024, dovendosi ritenere che l'individuazione delle materie non LEP comporti comunque che «i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni che concernono i diritti civili e sociali»;
- iii) ha ritenuto, si tratta di riconoscimento non da poco in un Paese che aspetta da quasi venticinque anni la determinazione dei LEP, che l'art. 4, co. 1, della l. n. 86 del 2024, nella parte in cui stabilisce che, se la realizzazione dei LEP obbliga a ulteriore spesa, il trasferimento potrà avvenire solo successivamente al finanziamento, e l'art. 9, co. 3, della medesima legge, recante clausola di salvaguardia delle risorse

da destinare alle regioni che non si differenziano, siano sufficienti a dimostrare che «la legge impugnata non si limita a richiedere la determinazione dei LEP, ma detta norme ulteriori, volte a far sì che essi non restino “sulla carta”, anche con specifico riferimento alle regioni terze».

Se tutto questo è vero e se, quindi, la situazione potrà essere, per le funzioni LEP, sbloccata a seguito dell'approvazione parlamentare di una nuova legge delega, distinta per materia (vd. sul punto, TORRETTA, 2025), e al varo dei successivi decreti legislativi, è anche vero che la determinazione dei LEP è cimento tutt'altro che semplice, circostanza questa che trova plastica dimostrazione nel Rapporto finale 2024 del CLEP, laddove si evidenzia che i LEP relativi alle 283 potenziali funzioni/prestazioni individuate dallo stesso Comitato nelle 14 materie LEP possono ricondursi a cinque diverse categorie: i) LEP a beneficio individuale; ii) LEP a beneficio collettivo; iii) LEP relativi a regole e vincoli nazionali; iv) LEP afferenti ai livelli essenziali di assistenza; v) LEP che richiedono un supplemento di indagine. Si individuano poi nello stesso rapporto i criteri metodologici di massima che dovrebbero consentire di addivenire alla conversione dei LEP in grandezze finanziarie (costi standard e fabbisogni standard), passaggio quest'ultimo che la Corte ritiene essenziale per il trasferimento di qualsivoglia funzione, anche non collegata all'esercizio dei diritti civili e sociali. Un percorso irto di complicatissimi tecnicismi, quindi, che si inserisce in un contesto politico-mediatico in cui si tende ad attribuire ai LEP funzioni salvifiche e assurdamente prescindenti da ogni equilibrio di bilancio: non sarà facile quindi arrivare alla meta, a meno che non si cerchi di semplificare notevolmente il processo di determinazione per le materie in cui la spesa statale è ripartita in modo tendenzialmente omogeneo tra i diversi territori, risultando verosimile che, in tali casi, la spesa storica non si discosti di molto dai fabbisogni standard (cfr. sul punto, GIOVANARDI, 2023, I).

5. I profili finanziari

Chiarito il ruolo del principio di sussidiarietà ed evidenziati, in modo molto sintetico, gli effetti della sentenza sul difficoltoso processo di determinazione dei LEP (un sostanziale rinvio), non resta che occuparci dei profili finanziari. La parte a essi dedicata mi sembra la più convincente

della sentenza (in senso diametralmente opposto, Buzzacchi, 2024), ciò per le ragioni che si espongono qui di seguito.

Tutte le ricorrenti hanno eccepito che il finanziamento mediante compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale previsto dall'art. 5, comma 2, della Calderoli violerebbe gli artt. 2, 3, 5, 116, 117 e 119 Cost. perché ridurrebbe l'autonomia e le disponibilità finanziarie delle regioni con minore capacità fiscale per abitante rispetto a quelle che si differenziano. Si trattava di eccezione finanche pretestuosa, che, tuttavia, ha accompagnato il dibattito fin dalle origini e che la Corte ha definitivamente archiviato, specificando, al punto 23.2 del *Considerato in diritto*, che:

- i) «il meccanismo della compartecipazione non contraddice la clausola di invarianza finanziaria: esso, anzi, presuppone che la regione differenziata usi risorse (derivanti dalle compartecipazione) che lo Stato non deve più impiegare avendo ceduto la funzione» in un contesto in cui, lo si è già in precedenza visto, la misura delle compartecipazione non potrà essere superiore al costo sostenuto dallo Stato, dovendo oltretutto tener conto dei costi, determinati a standard, che lo Stato continuerà a sostenere (in senso critico su questa statuizione, Buzzacchi, 2025);
- ii) la censura relativa all'«impoverimento delle altre regioni» è infondata perché contraddetta dal principio di invarianza finanziaria di cui al citato art. 9, co. 3 della legge e dalle altre disposizioni citate;
- iii) la censura relativa alla discriminazione delle regioni con minore capacità fiscale è infondata perché «il meccanismo della compartecipazione dovrà essere calibrato di volta in volta in modo da garantire una quantità sufficiente di risorse a ciascuna regione per lo svolgimento delle funzioni attribuite» (detto in altri termini, è imbarazzante doverlo spiegare, se per l'esercizio della medesima funzione riconosciuto a due regioni, una ricca e una povera, si attribuisce una compartecipazione che misura 100, non è che la regione più povera risulta discriminata perché quel 100 equivale al 2 per cento del gettito di un determinato tributo piuttosto che all'1 per cento della regione ricca);
- iv) l'esclusione dei tributi propri e del fondo perequativo dalle forme di finanziamento possibili è legittima sia perché rientra nella discre-

- zionalità del legislatore la scelta del mezzo di finanziamento, purché lo stesso sia previsto nell'art. 119 Cost., sia perché (mi verrebbe da dire soprattutto perché) «il riferimento alle compartecipazioni risulta coerente con la logica della legge in esame, che è quella del trasferimento “a costo zero”, logica a cui si contravverrebbe se si finanziassero le funzioni trasferite con tributi regionali, implicando una siffatta scelta «un inasprimento degli oneri tributari e, dunque, un maggior costo (non venendo diminuito il carico dei tributi erariali)» (confermato quindi quanto ho a più riprese sostenuto, cfr. Giovanardi-Stevanato, 2020; Giovanardi, 2022, 2023, I e II, nello stesso senso Scanu, 2019, Zanardi, 2017; *contra* Palermo, 2001);
- v) la censura della sola Regione Toscana in merito alla presunta esclusione della riserva d'aliquota come mezzo di finanziamento è infondata perché rientra nella discrezionalità del legislatore la scelta del meccanismo della compartecipazione (il che farebbe pensare che la Corte consideri la riserva d'aliquota, su cui vd. Giovanardi-Stevanato, 2020, che altro non è che una *species* del *genus* compartecipazioni, una forma di finanziamento possibile perché, altrimenti, si sarebbe potuto escluderla in ragione del *numerus clausus* previsto dall'art. 119 Cost.).

Un discorso a parte merita l'art. 8, co. 2, della legge, dichiarato incostituzionale dalla Corte, il quale, introdotto con un emendamento in sede di approvazione parlamentare, prevedeva che la Commissione paritetica dovesse provvedere annualmente «alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni». In caso di scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni o all'andamento del gettito compartecipato, «il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese ai sensi dell'articolo 5, comma 2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili». Sulla base dei dati del gettito effettivo a consuntivo, si procede, anno per anno, «alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili». In definitiva,

un meccanismo di commisurazione, millimetrica, del gettito alle spese da sostenersi, pensato evidentemente per evitare che le regioni che ottengano le nuove competenze potessero trattenersi parte del *surplus* derivante dallo svolgimento del meccanismo partecipativo, con effetti disastrosi per quel che riguarda gli incentivi all'efficienza, atteso che, in ragione dell'art. 8, co. 2, si sarebbero dovuti restituire anche gli avanzi derivanti dai risparmi conseguiti dalla regione. Dall'altra parte, la norma prevedeva che le regolazioni finanziarie annuali dovessero sempre essere effettuate, evidentemente anche quando la differenza tra gettito da compartecipazione e spesa fosse di segno negativo, circostanza questa che avrebbe determinato la necessità per lo Stato di coprire a piè di lista i disavanzi, anche se derivanti dagli sprechi regionali nella gestione dei compiti ottenuti in ragione dell'entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa. Condivisibile quindi l'osservazione della Corte, secondo la quale «l'art. 119 Cost. (ai cui principi l'art. 116, terzo comma, Cost., rimanda) prevede sì, del resto, il finanziamento delle funzioni territoriali anche tramite compartecipazioni, ma non contempla quello dell'allineamento, che di fatto finisce per snaturarne l'essenza, rendendole in sostanza del tutto analoghe ai trasferimenti statali a destinazione vincolata, che il medesimo articolo, nell'ottica del superamento della finanza derivata, legittima solo nelle puntuali ipotesi del quinto comma». La Corte, per il vero, pare preoccupata esclusivamente dei disavanzi che le regioni potrebbero generare, tanto da affermare che «un meccanismo che consenta di disporre di una sorta di “paracadute” finanziario annuale [...] non si giustifica per tali funzioni aggiuntive, che la regione dovrebbe proporsi di gestire al posto dello Stato proprio confidando sulla maggiore efficacia ed efficienza del livello di governo più prossimo al territorio»; è altresì indubitabile, tuttavia, che gli effetti dell'accoglimento della censura di incostituzionalità si riverberano anche nei confronti di chi invece è in grado di ottenere dei *surplus* (ne ha preso atto Boggero, 2025), che, quindi, potranno essere trattenuti dalla regione differenziata, garantendosi in tal modo il pieno funzionamento del meccanismo partecipativo (si erano pronunciati a favore della possibilità del trattenimento e, comunque, anche della necessità di dover far fronte autonomamente agli eventuali disavanzi, Stevanato, 2019; Giovanardi e Stevanato, 2020; *contra* Patroni Griffi, 2019 e 2021; Gallo, 2019).

6. *Un tentativo di sintesi*

Si è detto in apertura che la sentenza n. 192 del 2024, nella sua ampiezza e complessità argomentativa, funge da spartiacque tra un prima e un dopo. Occorre chiedersi quindi se corrisponda a verità che la Corte costituzionale ha demolito la legge Calderoli, rendendo inattuale ogni prospettiva di realizzazione dei processi di differenziazione. La risposta non può essere data con immediata perentorietà, proprio in ragione dell'impostazione della pronuncia, fortemente tesa a costruire più che a interpretare, nella logica proattiva del co-legislatore.

Quel che si può dire, sicuramente, è che la discutibile elevazione della sussidiarietà a principio fondante del Titolo V, con tutto quello che la Corte ne fa derivare in termini di «prova» del diritto a differenziarsi, potrebbe ostacolare, se i dettami della Corte venissero intesi alla lettera, l'equilibrato svolgimento dei negoziati, a danno dell'intero sistema costituzionale. Tutto ciò, peraltro, in un contesto in cui il regionalismo rafforzato deve già fare i conti con le obiettive difficoltà di determinazione dei LEP e dei costi e fabbisogni standard.

Non può non rilevarsi, tuttavia, che la Corte è contemporaneamente giunta a importanti conclusioni su uno degli argomenti più divisivi nel dibattito, quello del finanziamento delle competenze trasferite. Sarà un sollievo poter replicare con le lucide argomentazioni dei giudici costituzionali a chi, l'elencazione non è esaustiva, ancora parlerà di LEP che prescindono dagli equilibri di bilancio, di tributi propri che dovrebbero finanziare le funzioni devolute, di impoverimento delle regioni terze, di necessità che la legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. finanzia i LEP, di impossibilità di trattenere quei *surplus* (e di rispondere dei disavanzi) che derivano dallo svolgimento dei meccanismi partecipativi.

Se poi si tiene conto che sui LEP si sa oggi quel che si deve fare e, quindi, a una legge delega conforme a Costituzione si riuscirà ad arrivare, si può dire che è vero che la strada è ancora in salita, ma anche che comincia a intravedersi tra le nubi la cima della montagna.

Riferimenti bibliografici

- BOGGERO, G. (2024), *Quale differenziazione per la Regione Piemonte dopo la sentenza n. 192/2024?*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, p. 260 e s.;
- BUZZACCHI, C. (2024), *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: della sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale “differenziato”*, in *Astrid Rassegna*;
- COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L’INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, *Rapporto finale 2024*.
- GALLO, F. (2019), *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rass. trib.*, p. 239 e s.;
- GIOVANARDI, A. (2022), *Dalla timida e incompleta attuazione del federalismo fiscale ai non riusciti tentativi di differenziazione: riflessioni in merito agli effetti dell’attuale situazione di stallo sulla sostenibilità economica degli odierni flussi di prelievo e spesa nei diversi territori*, in *Riv. trim. dir. trib.*, p. 111 e s.;
- GIOVANARDI, A. (2023), *Autonomia differenziata versus solidarietà territoriale; contro l’utilizzo strumentale dell’argomento solidaristico*, in *CORTESE, F. e WOELK, J., Autonomie speciali e regionalismo italiano*, Milano, p. 254 e s.;
- GIOVANARDI, A. (2023), *Gutta cavat lapidem (si spera): ancora sui profili finanziari del regionalismo rafforzato*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 10 giugno, p. 3-4;
- GIOVANARDI, A., STEVANATO, D. (2020), *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Venezia;
- LAGROTTA, I., *La pars contruens della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024 in materia di autonomia differenziata*, in *Judicium*, 1 aprile 2025;
- MANFRELLOTTI, R., *La sent. n. 192 del 2024 della Corte Costituzionale e gli atti amministrativi generali a contenuto normativo*, in *lecostituzionaliste.it*, dicembre 2024;
- MAZZAROLLI, L. (2024), *I contenuti della sentenza della Corte costituzionale sulla c.d. “legge Calderoli” n. 86/2024*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto*;
- MORRONE, A., *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia insieme*, 28 gennaio 2025;

- PALERMO, F. (2001), *Il regionalismo differenziato*, in GROPPI, T. e OLIVETTI, M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, p. 51 e s.;
- PATRONI GRIFFI, A. (2019), *Regionalismo differenziato e coesione territoriale*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, in *Atti del convegno Regionalismo differenziato: opportunità e criticità* (Milano, 8 ottobre 2019);
- PATRONI GRIFFI, A. (2021), *Regionalismo differenziato*, in *Dig disc. pubbl.*, Torino, p. 317 e s.;
- PINELLI, C., *Perché la disciplina dell'autonomia differenziata non va intesa come una "monade isolata" (Osservazione a Corte cost. n. 192 del 2024)*, in www.diariodirittopubblico.it, 23 dicembre 2024;
- POGGI, A. (2025), *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in Federalismi.it, 1° gennaio;
- SCANU, G. (2019), *Regionalismo differenziato e sostenibilità finanziaria*, in *Riv. trim. dir. trib.*, p. 37 e s.;
- SPADARO, A., *La "quadratura del cerchio" ... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Dir. reg.*, 29 gennaio 2025;
- STEVANATO, D. (2019), *Profili finanziari del regionalismo differenziato*, in *Econ. soc. reg.*, p. 95 e s.;
- TORRETTA P., *La disciplina dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024*, in Federalismi.it, 7 maggio 2025;
- VIESTI, G. (2019), *Verso la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari;
- VIESTI, G. (2023), *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari;
- VIOLINI, L., *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, in *Le Costituzionaliste*, 17 dicembre 2024;
- ZANARDI, A. (2017), *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*.

Differentiated regionalism after the Constitutional Court's judgment no. 192 of 2024

Andrea Giovanardi

Abstract: La sentenza 14 novembre 2024, n. 192, è pronuncia fondamentale perché, avendo a oggetto la legittimità della legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. (l. 26 giugno 2024, n. 86), non si esime dall'inquadrare sistematicamente il ruolo della differenziazione nel quadro del regionalismo italiano, da interpretarsi alla luce dei principi supremi, tra cui, ovviamente, quello di unità e indivisibilità della Repubblica. Snodo fondamentale della pronuncia è la valorizzazione del principio di sussidiarietà come misuratore della costituzionalità dei processi di trasferimento delle specifiche funzioni dallo Stato alle regioni. Di grande interesse sono anche le indicazioni in materia di determinazione dei LEP che la Corte ha dato alla politica e le aperture che sono derivate dall'esame attento delle censure relative ai meccanismi di finanziamento del regionalismo rafforzato.

Abstract: Judgment 14 November 2024, no. 192, constitutes a landmark ruling, because it addresses the legitimacy of the implementing law of Article 116, third paragraph, of the Constitution (l. 26 June 2024, n. 86), and consequently returns a systematic framing of the role of differentiation in the Italian regional model, which has to be read in consideration of the fundamental constitutional principles, including, most notably, the principle of the unity and indivisibility of the Republic. A pivotal aspect of the decision lies on the affirmation of the principle of subsidiarity as the constitutional benchmark for assessing the legitimacy of the transfer of specific functions from the State to the Regions. Particularly noteworthy are also the Court's indications to the political sphere regarding the determination of the Essential Levels of Performance (LEP), as well as the significant openings that emerged from the scrutiny of the objections concerning the financing mechanisms of enhanced regionalism.

Parole chiave: autonomia regionale differenziata, principio di sussidiarietà, livelli essenziali delle prestazioni, compartecipazioni

Keywords: differentiated regional autonomy, principle of subsidiarity, Essential Levels of Performance, participation in State tax revenues.

Note e commenti

I livelli metropolitani intermedi dinanzi agli indirizzi politici europei per le città sostenibili

Fulvio Leonzio*

1. *Il crescente interesse dell'Unione europea per le città sostenibili*

L'attenzione delle istituzioni europee nei confronti delle aree urbane ha origini lontane. È noto che le città sono sempre state alla guida dello sviluppo economico del territorio europeo, quali luoghi generatori di benessere economico, di innovazione tecnologica, di condivisione di idee. Non è però men vero che i contesti urbani e periurbani si contraddistinguono per la presenza di forti disegualianze sociali, emblematicamente testimoniate da alti tassi di povertà, emarginazione sociale, fenomeni criminosi¹. Nella modernità, la contraddittorietà dei territori urbani sembra persino accentuarsi: da un lato, si assiste sempre più al fenomeno dello spopolamento delle aree interne a vantaggio delle città; dall'altro lato, le aree urbane sono tra le maggiori vittime del cambiamento climatico, se si pensa agli alti livelli di inquinamento atmosferico; al consumo di suolo spesso incontrollato; al fenomeno delle ondate di calore; agli eventi meteorologici catastrofici, solo per citare alcuni esempi. In questo contesto, non sorprende osservare che, per quanto i Trattati non attribuiscano alcuna competenza all'Unione in tema di politiche urbane², il dibat-

* Assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale e Pubblico, Università di Torino.

¹ Si pensi alla scelta della Commissione europea, risalente agli albori degli anni '90, di adottare un Libro Verde dedicato al tema. Si fa riferimento al *Libro Verde sull'ambiente urbano*. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento, COM (1990), 218 final, 25 luglio 1990.

² Tale mancanza è generalmente ricondotta alla centralità del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione. Sul tema, P. LE GALES, C. HEPBURN, *Ascesa e declino della politica urbana dell'Unione europea. Analisi longitudinale degli strumenti di azione pubblica (1972-2006)*, in L. GRAZI (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 135; M. BARTOLI, *Europa e città. L'emersione ed il consolidamento del fattore urbano nelle politiche territoriali dell'Unione Europea*, in F. RASPADORI, M. BARTOLI (a cura di), *La dimensione locale quale strumento di prossimità al cittadino nelle politiche della UE*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, pp. 9-10.

tito a livello europeo sulla vivibilità e sostenibilità delle città si sia progressivamente fatto strada³.

In particolare, la consapevolezza del collegamento tra qualità della vita dei cittadini europei e vivibilità dei contesti urbani ha generato un dibattito interistituzionale particolarmente prolifico, il cui esito è rappresentato dall'adozione di numerose comunicazioni ed accordi dedicati alle varie declinazioni dello sviluppo urbano sostenibile⁴. Per quanto si tratta di atti di natura non vincolante, la ciclica riproposizione della problematica urbana, nella sua declinazione ambientale, sociale, ed economica, ha portato gli osservatori ad identificare un vero e proprio metodo di lavoro sulle politiche urbane, definito ambiziosamente *Acquis* Urbano europeo. Tale metodologia si basa su: un sistema di valutazione comune dello stato dei territori urbani all'interno dell'Unione; il lancio di strumenti di finanziamento innovativi di tipo *place-based*; il diretto coinvolgimento delle autorità locali attraverso lo stimolo alla creazione di reti di città; la ricerca di una gestione multilivello del fenomeno urbano⁵.

³ Sintomo del crescente interesse verso il fenomeno urbano e il suo ruolo nella modernità è anche la recente attenzione della dottrina giuridica sul tema, non più esclusivamente focalizzata sullo studio delle municipalità quali enti territoriali. *Ex multis*, J. B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, LexisNexis, 2016; F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, 2019; F. CORTESE, *Il nuovo diritto delle città: alla ricerca di un legittimo spazio operativo*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano-Udine, Mimesis, 2020; T. FONT I LLOVET, *La ciudad inteligente como actor global*, in *European Review of Digital Administration & Law*, vol. 2, 1, 2021; F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, Giappichelli, 2022; A. BOIX PALOP, G. PAVANI (a cura di), *Green Cities, Governance and the Law. Impact of the European Green Deal and the Next Generation EU*, Abingdon-New York, Routledge, 2025.

⁴ Tra i momenti più significativi, è possibile segnalare due comunicazioni adottate alla fine degli anni '90, *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*. Comunicazione della Commissione, COM (1997) 197 final, 06 maggio 1997 e *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea*. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, COM (1998) 605 final, 28 ottobre 1998; cui si aggiungono due documenti adottati nella sede del Consiglio, *Carta di Lipsia sulle città sostenibili*, adottata dai Ministri europei responsabili per lo sviluppo urbano, 02 maggio 2007 e *Dichiarazione di Toledo. Sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee*, adottata dai Ministri europei responsabili per lo sviluppo urbano, 22 giugno 2010.

⁵ Sul punto, R. ATKINSON, *The urban dimension in Cohesion Policy: past developments and future prospects. Paper presented at RSA workshop "The New cycle of the Cohesion Policy in 2014–2020"*, Vrije Universiteit Brussels: Institute for European Studies, 24. 03. 2014, pp. 2-9; E. CARLONI, M. V. PINEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. Del Fed.*, 4, 2015, pp. 881-883; G. COTELLA, *The urban dimension of EU cohesion*

Un primo punto di arrivo di particolare significato è rappresentato dall'adozione – da parte dei Ministri responsabili per le questioni urbane e territoriali, nell'ambito di riunioni informali presso il Consiglio – del Patto di Amsterdam nel 2016, meglio noto come Agenda urbana europea⁶. L'obiettivo dell'Agenda è la definizione di una strategia politica europea dedicata allo sviluppo sostenibile delle città, che sia in grado di indirizzare il tessuto urbano attraverso la definizione di alti standard comuni di tutela dell'ambiente e di coesione sociale. Sotto la guida di tre pilastri fondamentali – *Better Regulation, Better Knowledge e Better Funding* –, l'Agenda punta un faro sul potenziale delle politiche integrate e multi-livello. È infatti proprio nella ricerca di una maggiore coinvolgimento degli attori locali – istituzionali e non – che si rinviene la chiave di volta per contrastare le criticità sociali ed ambientali che sempre più interessano le città. Tale dialogo deve essere rafforzato sia al momento della definizione delle politiche europee che abbiano potenziali impatti significativi sui territori urbani; sia in fase di implementazione delle politiche stesse. In questo senso, è poi di interesse la necessità di considerare lo sviluppo di aree urbane di tutte le dimensioni per un futuro dell'Unione più sostenibile, nella consapevolezza che un numero crescente di sfide urbane sono di natura locale, ma richiedono di essere affrontate anche ad una scala territoriale più ampia, che tenga conto degli stretti rapporti che intercorrono tra le aree urbane e quelle rurali.

Più di recente, in linea con il Goal 11 dell'Agenda ONU 2030 – *make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable* e la scelta di campo della stessa Unione europea per la tutela dell'ambiente, la neutralità climatica e il contrasto al cambiamento climatico⁷, i Ministri adottano, nella medesima sede delle riunioni informali del Consiglio,

policy, in E. MEDEIROS (eds.), *Territorial cohesion: the urban dimension*, Cham, Springer, 2019, pp. 138-145; M. FERNÁNDEZ-PRADO, L. DOMÍNGUEZ CASTRO, *Introduction*, in IDEM (eds.), *City policies and the European Urban Agenda*, Cham, Springer, 2019, pp. 3-17. Sia consentito altresì rimandare a F. LEONZIO, *Città e tutela dell'ambiente. Quale ruolo all'interno dell'Unione europea?*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 4, 2023, pp. 1068-1075.

⁶ *Establishing the Urban Agenda for the Eu. Pact of Amsterdam*, documento adottato alla riunione informale dei Ministri degli Stati membri responsabili per le questioni urbane il 30 maggio 2016 ad Amsterdam, Paesi Bassi.

⁷ Basti in questa sede richiamare la strategia del Green Deal europeo - *Il Green Deal europeo*. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al

la Nuova Carta di Lipsia dedicata al potere trasformativo delle città⁸. La Carta individua tre dimensioni fondamentali verso le quali i territori devono orientarsi: la città giusta, da intendersi come la comunità in grado di evolvere verso l'inclusività e la coesione sociale; la città verde, capace di contribuire attivamente alla riduzione del consumo delle risorse ambientali e alla neutralità climatica; la città produttiva, promotrice della transizione del sistema economico verso la digitalizzazione, la sostenibilità e l'aumento delle opportunità. Tra i contenuti più significativi, può in primo luogo sottolinearsi la conferma dei punti di chiave della strategia enucleata nel Patto di Amsterdam, tra cui spicca in particolare la volontà di rilanciare la dimensione integrata per un efficace sviluppo urbano sostenibile ed inclusivo. In secondo luogo, si segnala che la Nuova Carta di Lipsia evidenzia che l'osservazione delle città europee non possa limitarsi all'analisi delle problematiche che insistono nella dimensione municipale. In questo senso, si manifesta la necessità di implementare politiche di sviluppo urbano anche ad un livello più ristretto – la cd. dimensione di quartiere, – e ad uno più ampio – la cd. dimensione funzionale –, ricercando nuove forme di coordinamento politico multilivello. Come noto, la dimensione di quartiere fa riferimento a quella porzione di territorio della città all'interno della quale il singolo residente orbita abitualmente, rappresentata nella prospettiva giuridica dalle circoscrizioni di decentramento comunale⁹. Diversamente, il livello funzionale, più difficilmente riconducibile ad una chiara figura giuridico-istituzionale dell'amministrazione locale, si riferisce a quelle porzioni di territorio – di livello intraregionale, metropolitano, o anche semplicemente sovralocale,

Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, COM (2019) 640 final, 11 dicembre 2019 – e l'approvazione della normativa europea sul clima, con Regolamento (UE) 2021/1119.

⁸ *Nuova Carta di Lipsia. Il potere trasformativo delle città per il bene comune*, adottata dai Ministri europei responsabili per lo sviluppo urbano, 30 novembre 2020. Il documento è nuovo ricordando che una precedente versione della Carta di Lipsia è stata adottata nel 2007, come si è accennato *supra*, nota 4.

⁹ La dimensione di quartiere è altresì sovrapponibile alla dimensione territoriale della cd. "città dei 15 minuti", locuzione con la quale si fa riferimento ad un modello di città che rende accessibile i principali servizi essenziali ai propri residenti ad una distanza massima di 15 minuti a piedi od in bicicletta, a fini di miglioramento sociale ed ambientale della qualità della vita cittadina. In dottrina, si rimanda ex multis a CARLOS MORENO E ALT., *Introducing the "15-Minute City": Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities*, in *Smart Cities*, vol. 1, 4, 2021, pp. 93-111.

a seconda dell'intensità del fenomeno urbano – caratterizzate da forti interconnessioni tra le comunità che le abitano, legate in particolare al fenomeno del pendolarismo sociale e lavorativo.

Per meglio inquadrare questo secondo fenomeno, la Carta si avvale del parametro statistico delle *Functional urban areas*, definito in sede UE-OCSE con l'obiettivo di facilitare l'osservazione dei contesti urbani europei a fini comparativi: il parametro FUA permette infatti di identificare le città europee – prescindendo dalla variabilità dei livelli istituzionali nei singoli ordinamenti e dalla rigidità dei confini amministrativi – in quelle porzioni di territorio caratterizzate da una forte densità abitativa e dalla presenza di un centro attrattore, denominata *city*, verso la sua area circostante, denominata *commuting zone*, con quest'ultima che risulta funzionalmente dipendente dal polo centrale¹⁰. Le FUA sono poi classificabili in: a) *Large metropolitan areas*, con popolazione residente superiore a 1,5 milioni di abitanti; b) *Metropolitan areas*, con popolazione residente compresa tra 250 mila e 1,5 milioni di abitanti; c) *Medium-sized areas*, con popolazione residente compresa tra 100 mila e 250 mila abitanti; d) *Small-sized areas*, con popolazione compresa tra 50 mila e 100 mila abitanti. Il parametro FUA è così non soltanto capace di fotografare il fenomeno urbano-metropolitano europeo, ma è altresì in grado di farlo differenziando i territori in base all'intensità del fenomeno, che si riflette sull'estensione demografica dell'area urbana funzionale¹¹.

Da ultimo, la successiva Agenda Territoriale 2030 fa propri i contenuti della Nuova Carta di Lipsia – su più larga scala e nella prospettiva specifica delle politiche di coesione –, ribadendo che la natura policentrica europea può rappresentare un'opportunità, nella misura in cui si sia in

¹⁰ Nel dettaglio, il centro attrattore include tutti gli enti di livello municipale la cui popolazione è per almeno il 50% residente nel polo gravitazionale. Una volta individuata la città, vengono poi tracciati i confini della *commuting zone*, strettamente connessa al centro attrattore, soprattutto osservando il peso del fenomeno del pendolarismo che insiste tra le porzioni di territorio: un territorio viene inserito all'interno della *commuting zone* di una città qualora almeno il 15% della popolazione lavorativa di detto ente locale lavori nella città. L'unione della *city* con la sua *commuting zone* conduce a tratteggiare la *Functional urban area*.

¹¹ Per approfondire, si vedano L. DIJKSTRA, H. POELMAN, *Cities in Europe: the new OECD-EC definition*, Luxembourg, Regional Focus-European Commission, 2012 e il più recente L. DIJKSTRA, H. POELMAN, P. VENERI, *The EU-OECD definition of a functional urban area*, Paris, OECD Regional Development Working Papers, 11-2019.

grado di portare alla costruzione di modelli di *governance* territoriale differenziati, in grado di adattarsi alle peculiarità delle singole realtà locali e di rispondere alle esigenze di un coordinamento politico multilivello verso il futuro verde, giusto e produttivo delle città europee¹².

Spostando l'attenzione sulle politiche di coesione europee, si segnalano due recenti innovazioni riconducibili al Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027. Si fa riferimento *in primis* alla previsione, nel Regolamento relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), di una riserva di finanziamento per lo sviluppo sostenibile delle aree urbane, con un vincolo di destinazione fino all'8% delle risorse di ciascuno Stato Membro nell'ambito dell'obiettivo «Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita»¹³. Il finanziamento è accostato inoltre alla promozione della cd. Iniziativa urbana europea, il cui obiettivo è la definizione di soluzioni in tema di sviluppo urbano sostenibile, mediante la realizzazione di azioni innovative e la condivisione di capacità e conoscenze a livello locale. Essa è destinata a tutte le aree urbane, comprese le aree urbane funzionali, e si inserisce espressamente nell'alveo dell'Agenda urbana europea, degli obiettivi di sostenibilità ONU e della neutralità climatica¹⁴.

In secondo luogo, il noto programma *Horizon Europe* predispone un nuovo strumento: le cd. Missioni, chiamate ad affrontare problemi altamente sfidanti e a forte impatto sulla vita quotidiana dei cittadini dell'Unione. Tra esse, la missione n. 4 “città intelligenti e a impatto climatico zero” si è concretizzata nella sfida delle 100 città europee climaticamente neutre entro il 2030. L'idea, dall'alto valore simbolico, è di anticipare la neutralità climatica del territorio europeo al 2050 nei territori urbani selezionati dal bando competitivo, finanziandone il percorso verso la transizione. Tra i punti chiave su cui le aree urbane saranno chiamate a confrontarsi e ad immaginare modelli di sviluppo innovativi, spicca

¹² *Agenda Territoriale 2030: un futuro a tutti i luoghi*, adottata dai Ministri europei responsabili della pianificazione del territorio, dello sviluppo territoriale e/o della coesione territoriale, 1 dicembre 2020.

¹³ Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, art. 11. Per completezza, è opportuno precisare che anche il precedente Regolamento FESR, n. 1303/2013, garantiva una destinazione vincolata allo sviluppo urbano sostenibile, pari al 5%.

¹⁴ Regolamento (UE) 2021/1058 cit., art. 12.

l'attenzione della missione verso l'individuazione di nuovi strumenti di *governance*, il potenziamento di forme di pianificazione del territorio integrato, la creazione di raccolte dati digitali che affinino la conoscenza del territorio da parte delle istituzioni locali¹⁵. Lo strumento principe individuato dalla missione è il cd. *Climate City Contract*, un accordo di tipo politico, stipulato nelle forme di un vero e proprio contratto tra i vertici delle autorità locali cittadine da un lato, e la Commissione europea dall'altro. Esso dovrà essere adottato all'esito di un processo di raccolta e condivisione di idee con la cittadinanza e gli *stakeholders*, il cui fattivo coinvolgimento è individuato quale momento imprescindibile per il percorso di transizione verso la neutralità¹⁶.

In definitiva, dinanzi ai crescenti sforzi europei verso la sostenibilità e la neutralità climatica, le città stanno acquisendo progressiva centralità, sul presupposto del potenziale di innovazione – in termini di capitale umano e finanziario – di cui le stesse sono portatrici. In questo contesto, tra i tanti contenuti di rilievo del dibattito, è di interesse sottolineare come le istituzioni europee sembrino consapevoli che il tema del futuro delle città sostenibili non possa essere affrontato esclusivamente da una prospettiva municipale. Al contrario, è la natura policentrica del territorio europeo ad imporre lenti prospettive innovative, in grado di intercettare il fenomeno urbano in tutte le sue sfaccettature e dimensioni. In questo senso, l'adozione di politiche urbane integrate e sostenibili – quale elemento focale della strategia europea – non può sicuramente prescindere da istituzioni locali rafforzate nel contesto multilivello; allo stesso modo, il successo della strategia europea passa per l'individuazione di inediti strumenti

¹⁵ Sul punto, E. CROCI, T. MOLteni, *Il Green Deal e il Recovery Plan*, in G. F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Milano-Udine, Mimesis, 2022, pp. 375-392; S. DE GREGORIO HURTADO, *A Green Deal for the urban age: a new role for cities in climate action*, in H. ABDULLAH (ed.), *Towards a European Green Deal with Cities. The urban dimension of the EU's sustainable growth strategy*, Barcelona, Cidob Edicions, 2021, pp. 27-33; G. PAVANI, *Comparare al tempo delle cities*, in G. PAVANI, S. PROFETI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le città collaborative ed eco-sostenibili: strumenti per un percorso multidisciplinare*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 31; A. SANTANGELO E ALT., *The role of the University of Bologna in contributing to the Climate City Contract process for Bologna*, in A. BOIX PALOP, G. PAVANI (eds.), *Green Cities, Governance and the Law* cit., pp. 132-134.

¹⁶ Per approfondire i contenuti della *net-zero cities Mission*, H. GRONKIEWICZ-WALTZ E ALT., *Proposed Mission: 100 climate-neutral cities by 2030 – by and for the Citizens. Report of the Mission board for climate-neutral and smart cities*, Luxembourg 2020. All'esito del bando competitivo, sono state selezionate 112 città, con il coinvolgimento di 27 Stati membri e 8 Stati associati.

di *governance* locale, tanto flessibili quanto strutturali, che facilitino il dialogo politico multilivello, nel segno di una rinnovata collaborazione interistituzionale tra gli attori del territorio e del superamento di visioni di governo locale eccessivamente parcellizzate¹⁷.

Tracciata la cornice europea di riferimento, può così essere di interesse svolgere qualche riflessione sul possibile ruolo degli enti intermedi metropolitani, dedicando attenzione particolare alle Città metropolitane italiane e alle Áreas metropolitanas spagnole. Come si avrà modo di approfondire, i due modelli di governo metropolitano nascono con il fine di governare le città nella loro dimensione territoriale funzionale e presentano rilevanti punti di contatto che giustificano l'itinerario di ricerca. Per quanto la differente posizione costituzionale – quali enti costitutivi della Repubblica nel caso italiano; privi di riconoscimento, nel caso spagnolo – ne abbia divaricato le sorti relativamente alla loro diffusione sul territorio, entrambi i modelli patiscono la debolezza identitaria che contraddistingue il livello di governo intermedio, piegato dalla forza politica delle istituzioni regionali e municipali¹⁸. In questo difficile quadro, tanto le Città metropolitane quanto l'Área *metropolitana de Barcelona* – come si dirà, unico ente metropolitano di tipo territoriale a fini generali presente in Spagna – tentano di sperimentare inedite forme di dialogo tra enti di pari livello nel contesto nazionale ed europeo e politiche di sviluppo metropolitano di tipo sostenibile, strategico ed integrato: richiamando le evoluzioni del dibattito UE sulle città, la coerenza con le aspirazioni

¹⁷ E. CARLONI, M. V. PINEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa* cit., pp. 881-883; G. COTELLA, *The urban dimension of EU cohesion policy* cit., pp. 143-147; M. FALCONE, *Le politiche europee per le città: agenda urbana e "aree interne"*, in E. CARLONI, S. CORTESI, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, Wolters Kluwer, 2020, pp. 252-255; E. TATI, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, FrancoAngeli, 2020, pp. 72-81.

¹⁸ G. C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché sconosciuto: la Provincia*, in *Federalismi.it*, 17, 2009, pp. 1-5; F. PATRONI GRIFFI, *La Città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un'occasione mancata?*, in *Federalismi.it*, 4, 2013, pp. 1-5; F. TOSCANO GIL, *Las Áreas metropolitana en el Derecho español: modelos vigentes e incidencia de la crisis económica*, in *Ist. Del Fed.*, 2, 2015, pp. 393-394; C. BARRERO RODRÍGUEZ, *De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local ¿Qué cabe hacer sin reformar la constitución?*, in *Nueva Época*, 2019, p. 89; D. DONATI, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, Milano, Franco Angeli, 2023, pp. 69-70; M. VILALTA REIXACH, *Las áreas metropolitanas en España. Propuestas para una reforma*, in T. FONT I LLOVET (dir.), *Repensar el govern local: perspectives actuals*, Barcelona, Institut d'estudis de l'Autogovern, 2023, pp. 68-72.

europee verso la cooperazione interistituzionale e la definizione di politiche urbane multilivello appare di significato. Pertanto, si procederà ad analizzare dapprima le Città metropolitane, e successivamente l'Área metropolitana de Barcelona, seguendo il doppio binario della struttura ordinamentale che le caratterizza e dell'adozione di pratiche di governo innovative, per verificare se, ed in che modo, sia ipotizzabile un rilancio del governo istituzionale delle aree metropolitane che passi proprio dagli stimoli europei per il governo delle città sostenibili.

2. Le Città metropolitane a dieci anni dalla legge Delrio: tra eredità provinciali e nuove azioni di coordinamento territoriale

Come noto, la l. n. 56/2014 (cd. legge Delrio) ha istituito le Città metropolitane nei territori delle ex Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, a partire dal 1° gennaio 2015. Secondo le intenzioni dichiarate dal legislatore, l'obiettivo era quello di affrontare le problematiche delle aree urbane attraverso una nuova dimensione di *governance* territoriale, in grado di sfruttare il naturale ruolo di volano delle aree metropolitane per il tessuto economico e produttivo del Paese¹⁹. In questo senso, emblematica appariva la scelta di definire i nuovi enti metropolitani quali «enti territoriali di area vasta» dotati di specifiche «finalità istituzionali generali», la cui azione politica deve necessariamente indirizzarsi verso: a) la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; b) la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; c) la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee (art. 1, comma 2 l. n. 56/2014). A tale caratterizzazione funzionale

¹⁹ Sull'opportunità del governo delle aree metropolitane italiane, *ex multis*, E. ROTELLI, *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta*, in G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 319-323; P. URBANI, *Il problema del governo metropolitano*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2, 2000, pp. 276-281; M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2011, pp. 336-347; F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2015, pp. 8-13; L. VANDELLI, *Voce - Città metropolitane*, in *Enc. Dir., vol. Ann. IX*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 84-87; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane: dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 102-109.

si accompagnavano poi alcune innovazioni significative, che delineano i tratti di un ente a vocazione prettamente strategica, in linea con la volontà di attuare il principio di differenziazione all'interno del comparto locale (art. 1, comma 1 l. n. 56/2014). Per quanto noto, si pensi al modello di governo indiretto; alla marcata autonomia statutaria; all'introduzione della funzione di pianificazione strategica, con il parallelo tentativo di rafforzare la coerenza della pianificazione territoriale.

Pertanto, la legge Delrio prova a delineare i tratti di un ente in grado di porsi alla guida di territori interessati da forti interconnessioni funzionali. Il nuovo ente è chiamato ad adottare scelte politiche in grado di intercettare fenomeni tipici dei contesti metropolitani – quali il pendolarismo, l'utilizzo di servizi pubblici da parte di tutta la comunità metropolitana, il governo del territorio urbano e peri-urbano nel segno della sostenibilità, il contrasto al degrado sociale nelle periferie – verso cui la dimensione comunale risulta eccessivamente localistica. E di realizzare il tutto avvalendosi di una prospettiva di integrazione e coordinamento politico, plasticamente testimoniata dal collegamento tra cariche politiche metropolitane e cariche politiche dei Comuni della circoscrizione²⁰.

Ad ogni modo, è alla stessa riforma Delrio che sono imputabili alcuni peccati originali che hanno fortemente inciso sul reale potenziale delle Città metropolitane nel proprio contesto territoriale. Tra le scelte della riforma maggiormente oggetto di critica, vi è senza dubbio l'abbandono di procedimenti istitutivi concertati con le autonomie territoriali, in favore del subentro *ex lege* delle Città metropolitane alle Province preesistenti, nei territori individuati dal legislatore. In questo senso, la l. n. 56/2014 ha senza dubbio avuto il merito di superare l'inerzia ultraventennale sulla riforma metropolitana, ancor più inaccettabile a seguito dell'inclusione degli enti metropolitani tra gli enti costitutivi della Repubblica ad opera della riforma del Titolo V. Tuttavia, se si considera che le Città metropo-

²⁰ In questo senso, E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. Pubbl.*, 1, 2015, p. 160; M. DE DONNO, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed Unioni di Comuni*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, pp. 131-135; L. VANDELLI, *Ruolo e forma di governo delle Città metropolitane. Qualche riflessione*, in *Oss. Fonti*, 2, 2018, pp. 2-3; M. ZUPPETTA, *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2019, pp. 141-144.

litane hanno ereditato le delimitazioni territoriali, le risorse economico-finanziarie e di organico delle Province cui sono subentrate, appare evidente che sia stata proprio la fretta istitutiva a svilire profondamente la forza innovatrice della riforma²¹.

Più nel dettaglio, si pensi, in primo luogo, alle risorse finanziarie e di organico attribuite ai nuovi enti metropolitani. È noto come il comparto di area vasta sia sempre stato finanziariamente debole, con un ancoraggio impositivo al trasporto su gomma – in particolare, l'imposta provinciale di trascrizione e l'imposta sull'assicurazione RC Auto – peraltro fortemente condizionato dalle oscillazioni del mercato automobilistico²². La minimalità finanziaria emerge plasticamente da un rapido confronto tra le entrate totali del comparto dei Comuni e quelle del comparto di area vasta, che è possibile svolgere avvalendosi delle tavole di dati elaborate dall'Istat sulla base dei rispettivi bilanci consuntivi²³. Tali dati evidenziano il differente peso politico dei Comuni rispetto al livello intermedio, destinatario di risorse finanziarie quasi dieci volte inferiori rispetto a quelle del livello municipale. Per quanto sia evidente che il livello municipale e quello di area vasta siano tuttora chiamati a svolgere compiti differenti nell'amministrazione locale italiana – basti pensare alla centralità che l'art. 118 Cost., comma 1 riconosce ai Comuni nel nostro sistema

²¹ F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio* cit., pp. 7-8; G. FALCON, *Conclusioni*, in *Oss. Fonti*, 2, 2018, pp. 2-6; M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella Legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *Federalismi.it*, 7, 2019, pp. 21-24; R. MEDDA, *L'istituzione della Città metropolitana in Italia: lo stato dell'arte*, in E. CARBONELL PORRAS, G. PIPERATA (a cura di), *Il governo locale tra sostenibilità e razionalizzazione: la riforma dei poteri locali in Spagna e Italia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, pp. 251-257; D. DONATI, *Fra le pagine chiare e le pagine scure. Una rilettura delle Città metropolitane, a 10 anni dalla loro istituzione*, in *Ist. del Fed.*, 4, 2023, pp. 755-763.

²² G. MARONGIU, *La fiscalità delle Province nel secondo novecento*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 1, 2010, pp. 97-108; T. VENTRE, *La disciplina dei tributi provinciali*, in F. AMATUCCI (a cura di), *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 200-220; F. PETRONIO, *La riforma incompiuta delle province*, in *Fin. e Trib. Loc.*, 5, 2017, pp. 52-57; A. AMORI, *Il finanziamento dei Comuni e delle Province*, in L. DEL FEDERICO, C. VERRIGNI (a cura di), *La finanza pubblica nei vari livelli di governo: la prospettiva italiana, dai Comuni all'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 30-35

²³ Le Province e le Città metropolitane hanno accertato, per l'anno 2022, entrate totali pari a 12.821.084.804 Euro. Per ciò che riguarda i Comuni, le cifre sono ben diverse, posto che le entrate totali accertate per l'anno 2022 ammontano a 110.614.496.298 Euro. Le tavole di dati per l'anno 2022 sono reperibili al portale web <https://www.istat.it/tavole-di-dati/finanza-locale-entrate-e-spesa-dei-bilanci-consuntivi-comuni-province-e-citta-metropolitane>.

costituzionale – non è men vero che una sproporzione di tal specie è evidentemente dissonante con il nuovo ruolo strategico ed innovatore che la riforma Delrio disegnava per le Città metropolitane.

La contraddittorietà delle scelte della riforma Delrio in materia finanziaria si rafforza ricordando lo scenario di profonda crisi economica in cui la stessa si inseriva. Il livello d'area vasta ha pagato un prezzo molto alto, sia in termini di compressione delle risorse finanziarie – nella duplice forma di tagli dei finanziamenti statali e di veri e propri contributi forzosi al bilancio centrale –, sia in termini di tagli di organico: basti ai nostri fini ricordare le disposizioni della legge di stabilità per il 2015 – l. n. 190/2014 –, che hanno imposto alle Città metropolitane un taglio del personale del 30% parametrato sulla precedente fase provinciale (art. 1, comma 421) e altresì la riduzione della spesa corrente pari a 1 miliardo di Euro per l'anno 2015, 2 miliardi di Euro per il 2016 e 3 miliardi di Euro per il 2017, con lo scopo di contribuire al contenimento della spesa pubblica (art. 1, comma 418)²⁴. Complessivamente, si delineano i tratti di un quadro il cui obiettivo di fondo non sembra essere stato dotare le nuove Città metropolitane di fonti di finanziamento utili allo svolgimento delle nuove funzioni ad esse assegnate, per sfruttare il loro potenziale di programmazione strategica per il territorio; bensì, più banalmente, quello di razionalizzare il comparto di area vasta, comprimendo ulteriormente le risorse finanziarie e di organico ad esso spettanti per esigenze di risanamento del bilancio pubblico²⁵.

Solo di recente la questione della debolezza finanziaria e di organico delle Città metropolitane sembra essere oggetto di una parziale riconsiderazione: si fa riferimento alla riassegnazione – ad opera delle leggi di stabilità per gli anni 2020 e 2021 – di trasferimenti statali ad orizzonte temporale di medio termine, con il parallelo alleggerimento dei limiti

²⁴ Sul punto, F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015, pp. 1-5; C. TUBERTINI, *Il riassetto delle funzioni amministrative locali: cronaca di una riforma solo in parte realizzata*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali cit.*, pp. 239-243; G. BERGONZINI, *Del federalismo fiscale al contrario: i contributi forzosi degli enti locali al bilancio dello Stato*, in C. GLENDI E ALT. (a cura di), *Per un nuovo ordinamento tributario – Contributi coordinati da Victor Uckmar in occasione dei Novant'anni di Diritto e Pratica Tributaria – Tomo I*, Milano, Wolters Kluwer, 2019, pp. 51-59.

²⁵ Per ulteriori approfondimenti, sia consentito il rinvio a F. LEONZIO, *Lo stato della finanza delle Città metropolitane e le possibili direzioni di sviluppo*, in *Fin. Trib. Loc.*, 3, 2022, pp. 11-25.

assunzionali²⁶. Per quanto da salutare positivamente, tali provvedimenti rappresentano reazioni a contrazioni economiche – il momento temporale di adozione dei provvedimenti coincide infatti con le note difficoltà finanziarie connesse alla pandemia Covid-19 –, prive pertanto della sistematicità necessaria per affrontare in maniera organica il tema della scarsità di risorse del comparto metropolitano.

In secondo luogo, spostando l'attenzione sull'elemento territoriale delle Città metropolitane, l'opzione per il subentro coattivo nei sopra detti territori denota tutta la sua fragilità. Può anzitutto osservarsi che la scelta delle Province oggetto della trasformazione metropolitana non sembra basata sulla reale valutazione di quali siano i territori caratterizzati da dinamiche metropolitane, bensì sulla ricerca di una tendenziale omogeneità nella distribuzione dei nuovi enti sulla penisola, secondo lo schema 3 (Nord Ovest) – 2 (Nord Est) – 2 (Centro) – 3 (Sud). Tale percezione si rafforza approfondendo i caratteri funzionali delle Città metropolitane, adottando le lenti del parametro delle *Functional urban areas* già oggetto di analisi: i territori metropolitani sono riconducibili in alcuni casi a *Large metropolitan areas* – Roma, Milano, Napoli, Torino –; negli altri casi, a *Metropolitan areas*; cui si aggiunge Reggio Calabria, quale *Medium-sized area*, la cui inclusione nell'elenco appare comprensibile esclusivamente per ragioni di natura politica. Il parametro FUA testimonia, da un lato, la diversità sociale, economica e demografica degli attuali territori metropolitani; dall'altro lato, l'irragionevolezza della scelta legislativa, se si pensa all'ingiustificata esclusione di ulteriori territori che invero presentano marcati caratteri metropolitani²⁷.

²⁶ In particolare, la l. n. 178/2020 delinea e la l. n. 234/2021 porta a compimento l'istituzione di un fondo unico statale dedicato alle Città metropolitane e di un contributo statale ad esse dedicato, con l'obiettivo di contribuire al finanziamento delle funzioni fondamentali metropolitane. Inoltre, la l. n. 234/2021 procede a modificare i criteri per la determinazione delle capacità assunzionali di Province e Città metropolitane in senso rafforzativo, nell'ottica di potenziare la capacità amministrativa del livello locale intermedio alla luce del ruolo locale nell'attuazione del PNRR. Per approfondire, M. DE DONNO, *Ripensare le autonomie locali per attuare (davvero) il Titolo V della Costituzione: alcune riflessioni a partire dal PNRR e dal disegno di legge delega per la riforma del TUEL*, in *Dir. Reg.*, 1, 2022, pp. 135-138; D. DONATI, *Città strategiche* cit., p. 99; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane a dieci anni dalla loro istituzione. Spunti per un bilancio*, in *IPOF*, 1, 2024, pp. 29-31.

²⁷ Si fa riferimento a tutti quei territori i quali, pur inclusi nelle *Metropolitan Areas* secondo il parametro FUA, sono oggi privi della qualifica metropolitana: si tratta delle aree metropolita-

Inoltre, il ritaglio territoriale metropolitano, non oggetto di modifica da parte della riforma Delrio, appare oggi imperfetto ed approssimativo: talvolta per eccesso, con la conseguente inclusione di aree rurali o montane – si pensi emblematicamente alle “Alpi metropolitane” della Città metropolitana di Torino – nel territorio metropolitano; talaltra per difetto – le Città metropolitane di Milano e Napoli su tutte –, escludendo dalla circoscrizione porzioni di territorio funzionalmente dipendenti dal polo attrattore²⁸.

In questo senso, la non modificazione delle precedenti circoscrizioni provinciali ha inciso sul potenziale differenziativo di tali enti, deludendo peraltro le speranze di coloro i quali auspicavano che il disegno metropolitano potesse contribuire a ridurre quella «inefficienza territoriale» che continua a caratterizzare il ritaglio amministrativo del Paese²⁹.

In definitiva, dinanzi a criticità – finanziarie e territoriali – di non poco conto, nel segno di una irragionevole continuità, non sorprende che le Città metropolitane abbiano faticato ad emanciparsi dal proprio passato provinciale. Soprattutto in fase di avvio, si è assistito così ad enti metropolitani più focalizzati a consolidare le funzioni già precedentemen-

ne che circondano i Comuni di Bergamo, Brescia, Modena, Padova, Parma, Perugia, Prato, Reggio Emilia, Rimini, Salerno, Taranto e Verona. La mappa italiana delle FUA è consultabile al sito <https://www.oecd.org/en/data/tools/oecd-regions-and-cities-atlas.html>. In dottrina, fanno ricorso al parametro FUA in Italia A. POGGI, *I rapporti con il territorio*, in *Oss. Fonti*, 2, 2018, pp. 2-5; F. DINI, A. D'ORAZIO, *Città metropolitane e questione dell'ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili*, in *Federalismi.it*, 20, 2022, pp. 326-330; R. MEDDA, *Il governo locale delle aree urbane in Italia. Profili giuridici alla luce dell'esperienza comparata*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022, pp. 23-33; D. DONATI, *Città strategiche* cit., pp. 82-84.

²⁸ Sollevano perplessità sull'individuazione dei territori metropolitani C. TUBERTINI, *Le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le Regioni*, in F. BASSANINI E ALT. (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 75; G. MOBILIO, *Città metropolitane* cit., pp. 514-518; A. POGGI, *I rapporti con il territorio* cit., pp. 5-10; G. TARLI BARBIERI, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria: considerazioni introduttive*, in *Oss. Fonti*, 2, 2018, pp. 10-17; W. GASPARRI, *Le ragioni dell'area vasta e le sue forme istituzionali*, in *IDEM* (a cura di), *Alla ricerca dei modelli di governo dell'area vasta*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 18-20; F. DINI, A. D'ORAZIO, *Città metropolitane e questione dell'ente intermedio in Italia* cit., pp. 320-322.

²⁹ Mutuando l'espressione di F. DINI, A. D'ORAZIO, *Città metropolitane e questione dell'ente intermedio* cit., pp. 315-316. Similmente, si veda W. GASPARRI, *Le ragioni dell'area vasta* cit., p. 20, che afferma «La (non-) scelta di ricalcare i confini provinciali costituisce un'insormontabile barriera per (e rende del tutto aleatoria) l'efficacia della ridefinizione delle politiche pubbliche metropolitane».

te svolte che ad istituzioni territoriali a vocazione strategica, capaci di acquisire una autonoma identità in grado di indirizzare gli sviluppi del territorio metropolitano.

Cionondimeno, le Città metropolitane hanno tentato di ritagliarsi uno spazio politico innovativo, sfruttando le leve normative della cura dello sviluppo strategico del territorio e del coordinamento territoriale nel segno della sostenibilità e della coesione sociale, e avvalendosi altresì delle opportunità di maggiore dialogo istituzionale che la forma di governo di secondo grado fisiologicamente offre.

In primo luogo, può anzitutto evidenziarsi un forte interesse degli enti metropolitani verso il tema della sostenibilità ambientale. Tra le iniziative pionieristiche spicca la Carta di Bologna per l'ambiente, sottoscritta da Sindaci e rappresentanti delle Città metropolitane nel 2017. In essa si rinvengono espressi impegni per il diretto coinvolgimento dei neoistituiti enti su questioni quali la riduzione del consumo di suolo, la qualità dell'aria, la gestione del ciclo dei rifiuti, la mobilità sostenibile³⁰. La Carta mira a favorire l'integrazione del paradigma sostenibile all'interno degli strumenti pianificatori metropolitani – su tutti, il piano strategico e il piano territoriale metropolitano –, nell'ottica di una maggiore attuazione territoriale dei suoi contenuti³¹. Ad ulteriore testimonianza dell'interesse per la sostenibilità a livello metropolitano, si segnala inoltre il coinvolgimento delle Città metropolitane, ad opera della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (SNSvS), nella definizione di Agende metropolitane

³⁰ *Carta di Bologna per l'Ambiente - Le Città metropolitane per lo sviluppo sostenibile*, approvata a Bologna l'8 giugno 2017 a margine dell'incontro dei Ministri dell'Ambiente del G7. Nel dettaglio, la Carta individua quali obiettivi di riferimento delle Agende metropolitane per lo sviluppo sostenibile: - Uso sostenibile del suolo e soluzioni basate sui processi naturali; - Economia circolare; - Adattamento ai cambiamenti climatici e riduzione del rischio; - Qualità dell'aria; - Qualità delle acque; - Ecosistemi, verde urbano e tutela della biodiversità; - Mobilità sostenibile.

³¹ Per approfondire, C. ARZA E ALT., *Le Agende per lo Sviluppo sostenibile delle città metropolitane di Genova, Milano, Torino e Venezia*, in *Working Papers. Rivista online di Urban@it*, 2, 2020, pp. 3-14; G. CAPUZZIMATI, L. FERRONI, C. MAZZANTI, *Le strategie di sviluppo sostenibile della città metropolitana di Bologna*, in *ibid*, pp. 3-5; V. ORIOLI, M. ALLULLI, W. VITALI, *Le città italiane e le esperienze di Agende urbane per lo sviluppo sostenibile*, in N. MARTINELLI, E. CROCI, M. MININNI (a cura di), *Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile - Sesto Rapporto sulle Città*, Bologna, Il Mulino - Collana Urban@it, 2021, pp. 51-62; M. ANNESE E ALT., *Dalle agende metropolitane per la sostenibilità al Pnrr (e ritorno): quale idea di sostenibilità e quali politiche?*, in S. ARMONDI E ALT. (a cura di), *Le città e i territori del Pnrr. Attori, processi, politiche - Nono rapporto sulle città*, Bologna, Il Mulino - Collana Urban@it, 2024, pp. 269-279.

per lo sviluppo sostenibile, per ritagliare gli indirizzi sostenibili nazionali sulle specificità di ciascun territorio³².

In secondo luogo, le Città metropolitane hanno intessuto innovative relazioni istituzionali con gli enti di pari livello nel contesto nazionale ed europeo, con il fine di facilitare la condivisione di buone pratiche e la definizione di comuni indirizzi di sviluppo urbano. Oltre all'appena citata esperienza della Carta di Bologna per l'ambiente, si segnala l'ingresso di un numero significativo di enti metropolitani nella *European Metropolitan Authorities* (EMA), *network* di città composto da autorità metropolitane europee su cui si avrà modo di tornare³³.

Un caso emblematico di innovazione metropolitana è poi rappresentato dal territorio bolognese, distintosi tanto per la volontà di adottare una visione strategica complessiva che coinvolgesse tutte le anime della circoscrizione metropolitana, quanto nel delineare i tratti di una *governance* istituzionale fortemente integrata tra l'ente Comune di Bologna e l'ente Città metropolitana di Bologna³⁴. Ai fini di interesse, spicca l'introduzione di un Fondo perequativo metropolitano, ad opera del piano territoriale metropolitano (PTM), volto a redistribuire risorse in favore dei territori più svantaggiati dalle scelte di nuova urbanizzazione. Nel dettaglio, le risorse del Fondo sono destinate a quei Comuni e/o Unioni di Comuni svantaggiati dalle scelte pianificatorie, che forniscono significativi servizi ecosistemici alla comunità metropolitana o, più in generale, caratterizzati da «maggiore fragilità sociali, demografiche ed economiche (...) per favorire uno sviluppo più armonico del territorio metropolitano» (art. 51, comma 1 PTM). Si prevede poi che le risorse del Fondo finanzia Programmi metropolitani di rigenerazione – con una espressa riserva «per finalità di perequazione territoriale», «per la realizzazione di dotazioni territoriali,

³² Si fa riferimento alla *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*, approvata con delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica n. 108 del 2017 e rinnovata nel 2022 (delibera del Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica n. 1 del 2023). Per consultare le 10 Agende metropolitane per lo sviluppo sostenibile ad oggi adottate, si veda il sito <https://www.mase.gov.it/pagina/strategie-territoriali-approvate>.

³³ Fanno parte dell'EMA le Città metropolitane di Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma Capitale, Napoli e Bari. Per approfondire, si consulti il sito <https://www.amb.cat/en/web/amb/area-internacional/ema>.

³⁴ Per approfondire, si rimanda a V. ORIOLI, C. TUBERTINI, M. DE DONNO, *PNRR e città. Bologna*, in S. ARMONDI E ALT. (a cura di), *Le città e i territori del Pnrr* cit., pp. 93-100.

infrastrutture e servizi pubblici di rilievo metropolitano o intercomunale necessari ai fini di uno sviluppo sostenibile ed equilibrato del territorio» o «per finanziare la realizzazione di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici, anche di rilievo comunale, nei territori individuati come a elevata fragilità economica e/o sociale e/o demografica» (art. 51, commi 5-6 PTM) – presentati dai Comuni, approvati dalla Città metropolitana e rendicontati nella gestione e nelle modalità di utilizzo (art. 52 PTM)³⁵. Anche le scelte politiche della Città metropolitana di Milano sembrano collocarsi nella medesima direzione. Il PTM milanese individua infatti l'equità territoriale e la tutela delle risorse non rinnovabili, quali suolo, acqua ed aria, tra i principi informatori della pianificazione di area vasta. Proprio per assicurare effettività a tali principi, nel tentativo di porre altresì rimedio alle esternalità negative generate dalla pianificazione sovracomunale, l'art. 11 del PTM punta sulla promozione di forme di perequazione e compensazione territoriale. Non diversamente dall'esperienza bolognese, il PTM apre poi al finanziamento di un Fondo perequativo metropolitano (art. 11, comma 7)³⁶.

A tali esperienze locali si affianca, da ultimo, la nota inclusione all'interno del PNRR di una linea di investimento dedicata ai Piani Urbani Integrati (PUI), la cui rilevanza è legata non soltanto al finanziamento per un importo di valore considerevole (M5C2 – Intervento 2.2 – 4,3 miliardi di Euro), ma altresì all'approccio metodologico che ne informa la realizzazione. Più precisamente, i PUI sono destinati alla riqualificazione di aree urbane degradate, mediante strumenti di pianificazione concertati che riconnettano il tessuto urbano ed extraurbano, migliorino l'accessibilità

³⁵ V. FERRI, *La perequazione territoriale nella Città metropolitana di Bologna*, in *Blog Urban@ it*, 23 settembre 2020; T. BONETTI, *La città (metropolitana) di Bologna*, in M. DORIA, F. PIZZOLATO, A. VIGNERI (a cura di), *Il protagonismo delle città: crisi, sfide e opportunità nella transizione*, Bologna, Il Mulino, 2024, pp. 180-185; A. DELPIANO, *Accenni di storia dei primi dieci anni della Città metropolitana di Bologna*, in A. S. PURCARO (a cura di), *What Next? Le Città metropolitane a 10 anni dalla loro istituzione*, Bari, Cacucci, 2024, pp. 253-257. Si veda altresì il Regolamento per la gestione del Fondo perequativo metropolitano, approvato con delibera del Consiglio metropolitano n. 18/2021 e modificato con delibera n. 36/2022.

³⁶ E. BOSCOLO, *Il Piano Territoriale Metropolitano milanese: impostazione concertativa e obiettivi transizionali*, in A. S. PURCARO (a cura di), *What Next?* cit., pp. 199-215; I. S. BOTTO, *La pianificazione territoriale metropolitana*, in *ibid*, pp. 217-227. Si veda altresì il Regolamento di articolazione e gestione del Fondo perequativo metropolitano milanese, approvato con delibera del Consiglio metropolitano n. 30/2024.

dei servizi su tutto il territorio e colmino deficit infrastrutturali. Altro obiettivo di interesse è quello di stimolare dinamiche di collaborazione tra l'ente metropolitano e le municipalità del territorio: se le Città metropolitane sono i soli soggetti istituzionali che possono accedere al finanziamento, i singoli progetti candidabili devono infatti essere scelti in maniera partecipata, ed è altresì possibile individuare i Comuni del territorio quali soggetti attuatori, mantenendo per l'ente metropolitano esclusivi compiti di coordinamento e monitoraggio³⁷.

In definitiva, se i primi dieci anni di storia istituzionale delle Città metropolitane hanno registrato più ombre che luci, anche a causa di scelte contraddittorie che hanno reso il cammino verso l'affermazione di un'autonoma vocazione strategica particolarmente accidentato, l'idea di sviluppare una *governance* territoriale coordinata a livello sovralocale, che incentivi il dialogo per tratteggiare le linee di un futuro sostenibile e condiviso dei territori metropolitani, può ancora rappresentare un'opportunità. In questo senso, la recente promozione di misure pianificatorie ed interventi di rigenerazione nel segno della sostenibilità e della coesione territoriale, tanto a livello locale quanto a livello nazionale, sembra andare nella giusta direzione.

3. L'eccezione dell'Área metropolitana de Barcelona nell'ordinamento spagnolo: la ricerca di una collocazione politica, anche oltre il proprio territorio

L'esperienza spagnola del governo delle aree metropolitane è ancorata a presupposti giuridici significativamente divergenti rispetto al caso italiano. Come già accennato, la Costituzione spagnola riconosce esclusivamente le Comunità Autonome (CCAA), le Province e i Municipi, quali enti territoriali che compongono l'ordinamento spagnolo. All'opposto, i cd. enti locali sovramunicipali non sono enti costituzionalmente necessari,

³⁷ Per approfondire la linea di investimento dei Piani Urbani Integrati, si veda in particolare il lavoro di B. BALDI, G. CITRONI, M. MAZZOLENI, *PNRR e Città metropolitane: la sfida dei Piani Urbani Integrati*, Milano, EduCatt, 2023, pp. 41-68. Sulla recente riprogrammazione del PNRR, che rischia di privare di finanziamento i PUI per una quota di risorse significativa, si rimanda a L. RIZZO, R. SECOMANDI, A. ZANARDI, *Piani urbani integrati: quelli che restano nel Pnrr*, in *LaVoce.info*, 29 novembre 2023 e C. TUBERTINI, *Il ruolo delle città dentro (e oltre) il PNRR*, in M. DORIA, F. PIZZOLATO, A. VIGNERI (a cura di), *Il protagonismo delle città* cit., pp. 212-216.

elemento che garantisce al legislatore – statale ed autonomico – piena discrezionalità istitutiva. La caratteristica fondamentale di tali enti è la loro composizione quali «*agrupaciones de municipios*», da cui deriva l'indirizzo primario verso compiti di assistenza e collaborazione in favore dei Municipi della propria circoscrizione³⁸.

È la *Ley de las Bases del Régimen Local* (LBRL), n. 7/1985, a fornire il quadro normativo delle Áreas Metropolitanas, definite alla stregua di istituzioni locali deputate al governo di territori caratterizzati dalla presenza di un Municipio di grandi dimensioni demografiche, capace di svolgere il ruolo di polo attrattore nei confronti del territorio ad esso circostante (art. 43 LBRL). Ad ogni modo, la disciplina statale è piuttosto scarna, nell'idea che debba essere la legislazione autonómica, al momento dell'opzione per il modello delle Áreas Metropolitanas, a determinare le caratteristiche fondamentali dell'ente: la forma di governo, le funzioni attribuite, il ritaglio territoriale, il regime finanziario, i rapporti con le altre istituzioni territoriali.

Deve però constatarsi che, per quanto buona parte delle CCAA abbia provveduto a legiferare sul tema metropolitano, l'effettiva individuazione di Áreas metropolitanas si è registrata in casi sporadici. Tra le motivazioni, anche nel caso spagnolo ha avuto un forte peso la ritrosia degli enti territoriali preesistenti, ancor più difficile da superare in considerazione della già notata discrezionalità delle CCAA sull'istituzione degli enti metropolitani. Gli stessi Municipi hanno tendenzialmente privilegiato il ricorso a differenti modelli di governo sovralocale – su tutti, le *Mancomunidades* – nel cui procedimento istitutivo sono maggiormente coinvolti³⁹. In secondo luogo, l'assenza di caratteri normativi univoci sul

³⁸ C. BARRERO RODRÍGUEZ, *El juego de las entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 264, 1994, pp. 627-631; F. TOSCANO GIL, *El área metropolitana en el ordinamiento jurídico español*, in *Cuadernos de Derecho Local*, 25, 2011, p. 117; L. COSCULELLA MONTANER, *El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones*, in T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN (dirs.), *Gobierno local: crisis o renovación? – Anuario del Gobierno Local 2011*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, pp. 48-51; A. GALÁN GALÁN, *Aniversario de la Constitución Española y de la Carta Europea de la Autonomía Local: los gobiernos locales en España*, in *Ist. del Fed.*, 2, 2019, pp. 338-340.

³⁹ J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *Una reflexión general sobre las áreas metropolitanas*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 302, 2006, p. 11; F. TOSCANO GIL, *Las Áreas metropolitana en el Derecho español* cit., pp. 393-394; A. HILDEBRAND SCHEID, *El aban-*

concetto di fatto metropolitano, che giustifichino – tanto dal punto di vista geografico quanto dal punto di vista socio-economico – la creazione di istituzioni di governo metropolitano, ha reso particolarmente ardua la definizione degli interessi politico-amministrativi che i nuovi enti dovrebbero perseguire⁴⁰.

Le uniche eccezioni a quello che autorevole dottrina considera “un sostanziale fallimento”⁴¹ del modello delle Áreas metropolitanas ex. art. 43 LBR, sono: da un lato, la realtà di Valencia, dove sono presenti due differenti enti funzionali metropolitani, chiamati a gestire il servizio idrico e il servizio rifiuti⁴²; dall’altro lato, il caso del territorio di Barcellona, in cui è presente un governo di livello metropolitano sin dall’epoca pre-costituzionale. Dopo alterne vicende⁴³, l’attuale punto di arrivo è rappresentato dalla legge catalana n. 31/2010, con la quale si è introdotta l’Área metropolitana de Barcelona (AMB), la cui esperienza ai nostri fini è di particolare interesse, alla luce della vicinanza tra l’ente metropolitano catalano ed il modello delle Città metropolitane sotto molteplici aspetti.

dono de la cuestión metropolitana en España. La necesidad de dar un nuevo impulso para su replanteamiento, in *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 13, 2017, pp. 27-29; C. BARRERO RODRÍGUEZ, *De nuevo sobre el nivel intermedio* cit., p. 89; M. VILALTA REIXACH, *Las áreas metropolitanas en España* cit., pp. 68-72.

⁴⁰ C. BARRERO RODRÍGUEZ, *Las áreas metropolitanas*, Madrid, Editorial Civitas, 1993, pp. 55-65; F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Madrid, Iustel, 2010, pp. 239-264; T. FONT I LLOVET, *Cap a un govern local metropolità: el potencial de la Llei de l’Àrea metropolitana de Barcelona*, in *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 61, 2018, pp. 75-76; A. SEVILLANO E ALT., *La complicada definición del hecho metropolitano en España*, in M. TOMÁS (ed.), *Metrópolis sin gobierno* cit., pp. 43-53.

⁴¹ In questo senso, F. TOSCANO GIL, *Las Áreas metropolitanas en el Derecho español* cit., pp. 391-394; A. HILDEBRAND SCHEID, *El abandono de la cuestión metropolitana en España* cit., p. 27; R. BARRES, M. MARTÍ-COSTA, *La anomalía española: el proceso de institucionalización metropolitana en Europa occidental*, in M. TOMÁS (ed.), *Metrópolis sin gobierno. La anomalía española en Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 37-40; M. VILALTA REIXACH, *Las áreas metropolitanas en España* cit., pp. 65-68.

⁴² Per approfondire, F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano* cit., pp. 152-157; J. J. ROMERO, C. ZORNOZA, M. DOLORES PITARCH, *La gobernanza metropolitana en la Comunitat Valenciana: una oportunidad perdida*, in M. TOMÁS (ed.), *Metrópolis sin gobierno* cit., pp. 214-219.

⁴³ Per approfondire, J. PERDIGÓ I SOLÀ, *La institucionalización del Área metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual*, in T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN (dirs.), *La directiva de servicios. Contractación local y crisis económica. Nuevos desarrollos estatutarios - Anuario del Gobierno Local 2009*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, pp. 115-118; M. MARTÍ-COSTA, M. TOMÁS, R. BARRES, *Barcelona: el salto a la gobernanza de la región metropolitana*, in M. TOMÁS (ed.), *Metrópolis sin gobierno* cit., pp. 106-111.

In primo luogo, l'accostamento tra i due modelli è legato al pacifico riconoscimento dell'AMB quale ente territoriale a fini generali, unico caso nel contesto spagnolo (art. 1, commi 3-4, l. catalana n. 31/2010). Può poi aggiungersi che l'istituzione metropolitana di Barcellona ha una struttura ordinamentale e compiti istituzionali molto vicini a quelli delle Città metropolitane: si pensi emblematicamente alla comune forma di governo di secondo grado; ma anche ad alcune delle funzioni attribuite all'AMB, tra cui la pianificazione urbanistica e strategica, la mobilità, l'ambiente, la promozione delle attività economiche⁴⁴.

Inoltre, l'ente metropolitano catalano sembra scontare problemi politico-identitari non dissimili da quelli delle Città metropolitane, in un contesto territoriale che vede primeggiare la Comunità Autonoma della Catalogna e il Municipio di Barcellona. È di nuovo l'impianto finanziario complessivo a testimoniare in maniera emblematica tale debolezza. La finanza metropolitana risulta infatti fortemente dipendente da trasferimenti di risorse, proprio nelle mani della Catalogna e dei Municipi della circoscrizione. Non sorprende così constatare che, anche nel caso spagnolo, l'esiguità delle risorse sia stata individuata tra i principali *vulnus* alla reale implementazione delle pur ambiziose funzioni che la legge istitutiva attribuisce all'AMB⁴⁵.

Da ultimo, anche il ritaglio territoriale è oggetto di attenta riflessione. L'estensione territoriale dell'ente metropolitano non pare infatti in linea

⁴⁴ In questo senso, sono di interesse le riflessioni di G. GARDINI, *Il difficile cammino del decentramento tra riforme, emergenze e resistenze. Alla ricerca di un "sistema delle autonomie territoriali"*, in *La Nuova Giuridica*, 1, 2024, pp. 26-29, che espressamente rinviene nelle scelte della legge Delrio sull'area vasta una chiara influenza del modello spagnolo degli enti sovralocali – in particolare, la Provincia – ad elezione indiretta. Similmente anche A. LANZAFAME, *La democrazia locale in Italia ed in Spagna alla prova delle riforme*, in *For. Quad. Cost.*, 15 maggio 2017, p. 39.

⁴⁵ Sul punto, R. GRACIA RETORTILLO, M. VILALTA REIXACH, J. C. COVILLA MARTÍNEZ, *The metropolitan area of Barcelona: creation of a local metropolitan government*, in L. MALIKOVA e ALT. (dir.), *Metropolisation, Regionalisation and rural intermunicipal cooperation. What impact in local, regional and national governments in Europe?*, Paris, Institut Universitarie Varenne, 2018, pp. 416-417; M. TOMÁS, *Governar la Barcelona real. Pasqual Maragall i el dret a la ciutat metropolitana*, Barcelona, Fundació Catalunya Europa, 2017, pp. 59-62; P. SALINAS, M. VILALTA, *El finançament de les àrees metropolitanes. Una especial referència al cas de l'AMB*, in *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 61, 2018, pp. 66-70; M. MARTÍ-COSTA e ALT., *The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities – Annex IV. Barcelona Metropolitan Area case study*, Luxembourg, Espon, 2021, pp. 24-26; M. VILALTA REIXACH, *Las áreas metropolitanas en España* cit., pp. 96-98.

con i flussi metropolitani che insistono nella realtà di Barcellona. In questo senso, la dottrina spagnola guarda con particolare interesse al parametro europeo delle FUA per argomentare sull'opportunità di ampliare la circoscrizione dell'AMB, al momento confinata alla sola prima cintura metropolitana. L'idea alla base dell'ipotesi modificativa è il tentativo di rafforzare l'ente, che potrebbe acquisire con il nuovo ritaglio una più chiara identità territoriale, di tipo metropolitano, agli occhi delle istituzioni politiche, degli osservatori e altresì dell'opinione pubblica⁴⁶. Dinanzi a tali evidenti criticità, l'AMB ha comunque tentato di definire un proprio spazio di azione politica, anche al di là dei propri angusti limiti circoscrizionali. In questo senso, non mancano alcuni esempi interessanti, che evidenziano il potenziale dell'ente metropolitano catalano. In primo luogo, merita senz'altro un cenno il caso della pianificazione strategica di Barcellona. Essa radica le sue origini alla fine degli anni '80, quando Barcellona ospitò i Giochi Olimpici del 1992. La municipalità si dotò in quel momento di uno strumento pianificatorio strategico per definire gli obiettivi di sviluppo sociali ed economici della città e dei suoi dintorni. La pianificazione, più volte rinnovata, è oggi affidata ad un'associazione di natura privata, denominata *Associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona*, in cui gli enti territoriali svolgono però un significativo ruolo di indirizzo. Ai fini di interesse, può sottolinearsi che, sin dall'istituzione dell'AMB si è scelto di attribuire la sua presidenza al Presidente dell'ente metropolitano. Non a caso, è proprio a partire da tale momento – coincidente con l'approvazione del 5° piano strategico, *Pla Estratègic Visió 2020* – che il focus territoriale del piano è passato dal semplice territorio municipale per abbracciare una prospettiva più vasta, di respiro metropolitano⁴⁷. Ultimo precipitato è il *Compromís Metropolità 2030*, il cui obiettivo territoriale è questa volta ancor più ambizioso: andare oltre gli stessi confini istituzionali dell'AMB, per indirizzarsi verso la

⁴⁶ T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *Un año de transición: los gobiernos locales en los desarrollos estatutarios y ante la crisis económica*, in IDEM (dirs.), *La directiva de servicios* cit., pp. 17-18; M. VILALTA REIXACH, *Las áreas metropolitanas en España* cit., pp. 85-90; M. MARTÍ-COSTA, M. TOMÁS, R. BARRES, *Barcelona: el salto a la gobernanza* cit., pp. 104-106.

⁴⁷ O. ESTELA BARNET, *La planificació estratègica metropolitana a Barcelona: cap a una tercera generació de plans?*, in *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 61, 2018, pp. 46-48; M. MARTÍ-COSTA, M. TOMÁS, R. BARRES, *Barcelona: el salto a la gobernanza* cit., pp. 114-116.

realtà metropolitana complessiva del territorio di Barcellona, composta da più di 5 milioni di persone e 199 Municipi⁴⁸.

In secondo luogo, ad ulteriore testimonianza dell'adozione di una prospettiva che superi i confini amministrativi dell'ente, si segnala il ruolo che l'AMB ha svolto nella fondazione della già citata *European Metropolitan Authorities* (EMA), un *network* europeo composto da istituzioni di livello metropolitano. L'EMA si propone di aumentare la consapevolezza del ruolo centrale che le aree metropolitane giocano all'interno del territorio europeo, indirizzando il proprio operato di *lobbying* nei confronti delle istituzioni dell'Unione europea, della società civile e delle autorità nazionali⁴⁹.

Infine, spostando lo sguardo verso il rapporto tra l'AMB e lo Stato, deve riscontrarsi come – diversamente da quanto osservato sulle Città metropolitane – l'ente metropolitano catalano non venga considerato dalle più recenti politiche nazionali spagnole che incidono sulle realtà urbane. Si pensi, limitandosi all'esempio più significativo, all'esclusione dell'AMB dalle linee di finanziamento del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, le cui risorse risultano esclusivamente appannaggio di Municipi e Province. Anche per superare tale invisibilità, autorevole dottrina è giunta così ad auspicare un intervento normativo statale che rilanci l'istituto delle Áreas metropolitanas, la cui opportunità sembra progressivamente crescere alla luce del sempre più acceso dibattito sulla vivibilità e sostenibilità dei territori urbani e metropolitani nel contesto europeo⁵⁰.

⁴⁸ *Compromís Metropolità 2030: una estratègia per a la ciutat dels 5 milions*, Associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona. Per approfondire, è possibile consultare il sito <https://compromismetropolitata.cat/ca>.

⁴⁹ M. TOMÁS, *La gobernanza metropolitana y la Nueva Agenda Urbana*, in J. PONCE SOLÉ, W. MIGLIARI, O. CAPDEFERRO VILLAGRASA (COORDS.), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana*, Barcelona, Atelier, 2019, pp. 162-164; A. GALÁN GALÁN, *Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, 2021, p. 107; R. BARRES, M. MARTÍ-COSTA, *La anomalía española* cit., p. 40.

⁵⁰ In questo senso in particolare T. FONT I LLOVET, M. VILALTA REIXACH, *La ciudad en busca de autor: Hacia un estatuto europeo de las grandes ciudades*, in IDEM (DIRS.), R. GRACIA RETORTILLO (COORD.), *El gobierno de las ciudades y de las grandes áreas urbanas – Anuario del Gobierno Local 2022*, Barcelona-Madrid, Fundación Democfacia y Gobierno Local, 2022, pp. 16-19 e M. MARTÍ-COSTA, M. TOMÁS, J. ROMERO, *Conclusiones. Para cuándo una agenda metropolitana en España*, in M. TOMÁS (ED.), *Metropolis sin gobierno* cit., pp. 315-319. *Contra* F. TOSCANO GIL, *El fenómeno*

4. *Cenni conclusivi: il potenziale degli enti metropolitani nel governo multilivello delle città sostenibili*

Cercando di trarre qualche considerazione dalle riflessioni svolte, possiamo osservare che i problemi che i livelli metropolitani scontano nei contesti italiano e spagnolo, nonostante il quadro costituzionale e legislativo risulti invero piuttosto differente, sembrerebbero assimilabili: una difficile collocazione politica, che porta con sé un'opaca identità propriamente metropolitana; un ritaglio territoriale sempre complesso; risorse finanziarie non sufficienti per svolgere quel ruolo di volano, sociale ed economico, che sarebbe auspicabile.

La rilevanza costituzionale delle Città metropolitane rafforza senza dubbio la posizione di tali enti nell'ordinamento italiano. Alcune scelte eccessivamente prudenti, solo parzialmente giustificate dall'impellenza di portare a compimento la riforma metropolitana, hanno evidentemente minato il potenziale di differenziazione territoriale racchiuso nell'introduzione dei nuovi enti. È però possibile individuare alcuni punti di ripartenza: su tutti, la finalizzazione istituzionale generale delle Città metropolitane, nel segno dello sviluppo strategico e del coordinamento politico, rappresenta una novità dall'alto potenziale, ancor più apprezzabile in considerazione della sua coerenza con la natura dialogica e collaborativa della forma di governo di secondo grado⁵¹.

Più complessa appare la situazione del modello metropolitano spagnolo ex. art. 43 LBRL, il cui scarso successo rende plastiche le trasversali difficoltà politiche di cui sono vittime le istituzioni metropolitane. Il caso dell'AMB, radicato in un contesto territoriale da sempre attento a valorizzare le autonomie locali e i loro rapporti con la comunità, presenta però degli spunti interessanti e testimonia ulteriormente il potenziale degli

metropolitano, in T. FONT I LLOVET (dir.), D. SANTIAGO IGLESIAS, M. ALMEIDA CERREDA (COORDS.), *Las reformas y propuestas de reforma del régimen local en España, 1999-2022*, Barcelona-Madrid, Diputación de Barcelona-Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 102-103. L'autore vede in un intervento statale il rischio di un'eccessiva regolazione, di stampo uniforme, che inciderebbe negativamente sulle esperienze informali di gestione dei fenomeni metropolitani, ulteriori rispetto alla forma giuridica delle Áreas metropolitanas ex. art. 43 LBRL.

⁵¹ In questo senso, si vedano in particolare le riflessioni di C. TUBERTINI, *Le Città metropolitane: profili istituzionali*, in *Astrid Rassegna*, 9, 2023, pp. 10-13; D. DONATI, *Fra le pagine chiare e le pagine scure. Una rilettura delle Città metropolitane, a 10 anni dalla loro istituzione*, in *Ist. del Fed.*, 4, 2023, pp. 763-760.

enti metropolitani, tanto nel governo strategico del proprio territorio, quanto nel dialogo con le autorità di livello metropolitano presenti nel contesto europeo.

Ad ogni modo, sia la dottrina italiana sia quella spagnola richiedono – per quanto non sempre in maniera pacifica, soprattutto nel secondo caso⁵² – un intervento chiarificatore del legislatore statale, in grado di consolidare la posizione politica degli enti metropolitani e di attribuire loro una più chiara identità⁵³. In questo senso, osservati speciali sono evidentemente il ritaglio territoriale, il cui avvicinamento verso le risultanze del parametro delle FUA appare necessario; le risorse finanziarie, dal cui potenziamento sistemico non si può prescindere per far sì che gli enti metropolitani contribuiscano realmente allo sviluppo del proprio territorio; la forma di governo metropolitano, posto che il modello a rappresentanza indiretta, pur capace di favorire il coordinamento isti-

⁵² Come si è già osservato *supra*, nota 41, ai cui riferimenti bibliografici si rimanda, la dottrina appare divisa tra i sostenitori di un intervento legislativo statale che incentivi il ricorso al modello delle Áreas metropolitanas e coloro che, diversamente, vedono in interventi di tal specie il rischio di ridimensionare le forme spontanee di gestione delle problematiche urbane.

⁵³ Si segnala, per ciò che attiene il caso italiano, che al momento giace in Commissione Affari costituzionali un disegno di legge unificato, frutto della congiunzione degli atti del Senato n. 57, 203, 313, 367, 417, 443, 459, 490, 556, reperibile al sito <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/55267.htm>. Il progetto mira al ripristino del sistema ad elezione diretta degli enti di area vasta, superando così il noto monito della Corte Costituzionale – sent. 240/2021 – sull'illegittimità dell'individuazione di diritto del Sindaco metropolitano nel Sindaco del Comune capoluogo. Ad ogni modo, il disegno di riforma non affronta altre questioni rilevanti – su tutte, non si occupa del ritaglio delle circoscrizioni di area vasta, e rimanda a successivi decreti delegati la questione del loro finanziamento – e sembra incapace di differenziare adeguatamente il destino amministrativo di Province e Città metropolitane. Lo stesso abbandono della forma di governo indiretta non sembra invero frutto della volontà di rilanciare gli enti metropolitani, ma di mera opportunità politica, che rischia però di indebolire la capacità di tali enti di svolgere il ruolo di perno con le istituzioni del territorio, in un'ottica collaborativa. Per ulteriori considerazioni, si veda C. TUBERTINI, *Le Città metropolitane* cit., pp. 6-10. Per approfondire i contenuti della sent. 240/2021, si rimanda *ex multis* a M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, in *Federalismi.it – Paper*, 29 dicembre 2021, pp. 1-9; M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in *Federalismi.it*, 3, 2022, pp. 91-113; G. MOBILIO, *Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sentenza n. 240 del 2021*, in *Forum Quad. Cost.*, 1, 2022, pp. 200-216; C. NAPOLI, *L'organo di vertice dell'ente di area vasta e la differenziazione funzionale tra città metropolitane e province. Riflessioni a margine della sentenza n. 240/2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 7, 2022, pp. 221-239.

tuzionale tra gli enti del territorio nel segno dell'integrazione politica, presenta criticità pacificamente riconosciute.

Ciò detto, l'attenzione europea per il governo delle città sostenibili potrebbe fornire delle indicazioni significative per decidere le sorti del governo metropolitano. Le istituzioni europee sembrano infatti consapevoli che le moderne sfide della neutralità climatica e della transizione sostenibile passano per un più forte coinvolgimento dei territori urbani, i cui attori – istituzionali e non – sono in grado di apportare un contributo fondamentale in termini di innovazione. Tra gli aspetti di interesse, spicca la capacità del dibattito europeo, dinanzi all'evidente necessità di rafforzare gli enti di governo locale, di non limitare l'analisi ad un punto di osservazione esclusivamente municipale, stimolando la definizione di inediti modelli di governo del territorio nella scala funzionale, in grado di intercettare i fenomeni urbano-metropolitani che insistono sulla scala funzionale. Si assiste inoltre ad un chiaro *favor* per la definizione di politiche integrate e sostenibili, che beneficino del coordinamento tra più livelli di governo e altresì del coinvolgimento della cittadinanza, per delineare in ottica strategica l'orizzonte di medio termine dello sviluppo delle città.

Richiamando le pratiche innovative oggetto di approfondimento, si direbbe che gli enti metropolitani, ancora alla ricerca di una più chiara collocazione politica nel proprio contesto territoriale ed oltre, possano provare a ritagliarsi così un inedito spazio di azione: l'ipotesi è nel senso di un livello istituzionale sovralocale, consolidato dal punto di vista normativo, che si avvalga degli strumenti del coordinamento istituzionale e della programmazione strategica per incentivare lo sviluppo solidale e sostenibile del territorio metropolitano, cogliendo gli stimoli offerti dal contesto istituzionale europeo per il governo multilivello delle città⁵⁴.

⁵⁴ Come osserva T. FONT I LLOVET, *De la autonomía local al poder de las ciudades*, in *Ist. del Fed.*, 2019, n. spec., p. 134, «la configuración de la ciudad como nuevo sujeto jurídico-institucional es una cuestión de extrema complejidad, pero que también va a ser de extrema necesidad. Esta dinámica va a requerir amplios y profundos movimientos de reforma, tanto del derecho nacional como del derecho supraestatal y convencional. Y además para su implementación deberá concurrir una fuerte dosis de autoregulación y de autoorganización de la propia ciudad».

The intermediate metropolitan tiers before the European policy orientations for sustainable cities

Fulvio Leonzio

Abstract: Le istituzioni dell'UE appaiono sempre più interessate alla sostenibilità dei contesti urbani e periurbani. Tra gli obiettivi, si cercano moduli di governo innovativi, che permettano di coordinare ed integrare efficacemente le politiche nel contesto multilivello. In questo quadro, ci si può interrogare sul potenziale ruolo degli enti di livello metropolitano per il governo della dimensione urbana funzionale, volgendo lo sguardo agli ordinamenti italiano e spagnolo. Nonostante alcune contraddittorietà presenti nella legge n. 56/2014, si segnalano esperienze metropolitane che tentano di promuovere una maggiore coesione sociale e sostenibilità territoriale, in linea con la finalizzazione delle Città metropolitane allo sviluppo strategico del territorio. In Spagna, dove invece gli enti di governo metropolitano non godono di riconoscimento costituzionale, si registra una scarsa propensione delle *Comunidades Autonomas* ad istituire tali enti. Tuttavia, anche in questo caso, pratiche innovative emergenti dall'azione politica dell'Área *Metropolitana de Barcelona* confermano il potenziale degli enti di livello metropolitano verso il percorso della transizione sostenibile. L'elaborato mira così ad offrire spunti di riflessione, nel segno di un rilancio dell'identità politica metropolitana coerente con gli stimoli europei per il futuro sostenibile delle città.

Abstract: EU institutions appear increasingly interested in the sustainability of urban and peri-urban contexts. Among the purposes, innovative forms of governance, enabling effective coordination and integration of policies in the multilevel context, are being sought. Within this framework, it is possible to wonder about the potential role of metropolitan authorities in governing the functional urban dimension, by turning the gaze to the Italian and Spanish legal systems. Despite some contradictions in l. n. 56/2014, metropolitan experiences are reported that attempt to promote greater social cohesion and territorial sustainability, in line with the finalization of *Città metropolitane* for the strategic development of the territory. In Spain, on the other hand, where metropolitan government bodies do not enjoy constitutional recognition, there

is little willingness of *Comunidades Autonomas* to establish such bodies. However, even in this case, innovative practices emerging from the Área Metropolitana de Barcelona's political action confirm the potential of metropolitan entities towards the path to sustainable transition. The paper thus aims to offer insights, in the spirit of a revitalization of the metropolitan political identity consistent with the European calls for a sustainable future for cities.

Parole chiave: Città europee sostenibili; Città metropolitane; Área Metropolitana de Barcelona; politiche urbane multilivello; *governance* locale integrata

Keywords: European sustainable cities; Città metropolitane; Área Metropolitana de Barcelona; multilevel urban policies; integrated local governance

Osservatorio regionale

Il verde urbano: un itinerario tra il sistema normativo nazionale e quelli regionali

*Giulio Profeta***

1. *Introduzione. Il verde urbano: un concetto ancora “enigmatico”*

Per quanto il verde urbano sia oggi oggetto di un'attenzione diffusa sia socialmente che, conseguentemente, giuridicamente, la relativa nozione appare ancora in una certa misura sfocata, “enigmatica”, difficilmente sintetizzabile in una definizione precisa a carattere non meramente descrittivo¹.

* Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Architettura dell'Università Vanvitelli.

** Finanziato dall'Unione europea-Next Generation EU, Missione 4 Componente 1 CUP B5323016700006; CODICE PROGETTO 20228H7WF3.

¹ I motivi dietro questa crescente attenzione nei confronti del concetto di verde urbano sono diversi, anzitutto si può rilevare lo sviluppo di una nuova sensibilità sul tema della protezione ambientale, cristallizzatasi per mezzo della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 con l'introduzione dell'ambiente tra i principi fondamentali e quale limite esterno ai rapporti economici con la riformulazione degli artt. 9 e 41 della Costituzione; inoltre, non si può non citare la consapevolezza diffusa del pericolo dietro i recenti cambiamenti climatici, che si sta stanno verificando sempre più velocemente e stanno investendo i centri urbani con maggiore intensità, anche a causa dell'eccessivo consumo di suolo degli ultimi decenni. Da ultimo, occorre rammentare l'importanza della rigenerazione urbana nei processi di governo del territorio a livello locale; la rigenerazione urbana, come sarà analizzato, si pone in stretta correlazione con il verde urbano, trasformando strutture in stato di degrado (soprattutto se utilizzate in passato per finalità industriali) in aree accessibili alla cittadinanza, anche attraverso l'implementazione di nuove zone verdi. Sulla centralità del verde nell'odierna società, si rinvia a A.G. PIETROSANTI, *Consumo di risorse naturali non rinnovabili. Tra diritti della natura, bilanciamento di interessi e tutela giurisdizionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023. Sui rischi e gli effetti distorsivi delle azioni di rinaturalizzazione, profilo ancora poco indagato in dottrina e che solo ora sta emergendo con chiarezza, vedesi M. MORENO LINDE, *La rinaturalizzazione delle città: strategie, regolamentazione e conflitti*, in *Riv. Trim. di Dir. Pubbl.*, 3, 2024, pp. 682-683, secondo cui «Le infrastrutture verdi che vengono installate nelle città sono infrastrutture verdi urbane, che hanno anche un carattere multifunzionale, fornendo una varietà di servizi ecosistemici di tipo culturale e normativo e, in misura minore, di fornitura. Così, tra questi servizi, spiccano la riduzione dell'inquinamento atmosferico, acquatico e acustico, la protezione contro inondazioni e siccità e la riduzione dell'effetto «isola di calore». Allo stesso tempo, l'infrastruttura verde facilita il collegamento tra aree urbane e ambienti rurali, generando luoghi con potenziale sia per vivere che per lavorare. E, inoltre, le infrastrutture verdi urbane promuovono stili di vita sani e contribuiscono alla prevenzione di problemi di salute mentale (riduzione della depressione) e fisica (miglioramento degli esiti della gravidanza e riduzione dei tassi di morbilità e mortalità cardiovascolare, obesità e diabete). È stato inoltre evidenziato come il verde urbano promuova la

Le ragioni dietro questa indeterminatezza sono almeno due.

La prima è la mancanza di una elaborazione adeguata da parte del Legislatore statale, il quale fino a questo momento non è intervenuto fornendo una chiara formulazione del verde urbano.

La seconda, susseguente, è la presenza di un irriducibile nucleo a matrice descrittiva che lo connota, che rende complesso identificare elementi costitutivi idonei attraverso cui, quantomeno in potenza, ricostruire una figura concettuale con cui supplire al vuoto di una definizione legislativa di rango statale; come osservato in dottrina, infatti, «il sempre più frequente impiego della locuzione “il verde” in ambito amministrativo-urbanistico, se da un lato – quello empirico – genera un effetto di immediata (seppur apparente) comprensione del fenomeno che si intende rappresentare, dall’altro – quello teorico – mette in luce la difficoltà di delineare in modo netto i confini di detto fenomeno ed, ancor prima, di attribuire allo stesso un significato univoco»².

A proposito della prima ragione, si può evidenziare come le predette difficoltà definitorie non sono state riscontrate solo dalla dottrina, ma anche dagli operatori del diritto e dalle istituzioni; ad esempio il Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, costituito presso il Ministero dell’Ambiente (oggi Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica) in forza dell’art. 3 della l. 14 gennaio 2013, n. 10, ha osservato già nella prima relazione del 2013 che «i) manca tuttora una nozione legale univoca di verde pubblico, così come una nozione legale più circostanziata di verde urbano, ii) è controversa la classificazione del verde pubblico

coesione sociale e costituisca uno strumento di giustizia redistributiva, avendo un impatto più positivo sulla popolazione a basso reddito rispetto ai redditi più alti. Tuttavia, bisogna tenere presente che le strategie di rinaturalizzazione urbana possono facilitare o accelerare i processi di gentrificazione, che comportano l’espulsione dei residenti dai quartieri di appartenenza verso altre aree della città con meno spazi verdi. Il fenomeno noto come gentrificazione verde, su cui torneremo in seguito».

² V. GIOMI, *Il verde pubblico come risorsa comune: da necessario strumento di soddisfacimento di bisogni collettivi a forma di tutela di beni vincolati*, in *Giustamm.*, 2016, p. 1. Analogamente, anche M. CALABRÒ, C. DE BIASE, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano*, in *Riv. Quadr. di Dir. Amb.*, 1, 2024 pp. 188 ss.; V. GIOMI, *Il verde urbano come paradigma giuridico valoriale. Riflessioni sull’evoluzione di una funzione*, in *Riv. Giur. Amb.*, 3, 2024, pp. 788 ss.; G. MARI, *Il verde urbano pubblico e la pubblicizzazione del verde privato*, in *Riv. Giur. dell’edilizia*, 1, 2018, p. 39; M. BROCCA, *Note in tema di verde urbano*, in *Riv. Giur. Ambienteditrto*, 1, 2021, pp. 2 ss.

nell'ordinamento delle amministrazioni locali, il che ha importanti rilesi fra l'altro sulle tecniche di copertura dei relativi oneri finanziari, iii) sono tuttora riscontrabili improprie qualificazioni del verde urbano in ambito fiscale»³.

Con la relazione successiva del 2015, sempre il Comitato per lo sviluppo del verde pubblico ha ribadito che «la definizione di verde non è univoca», aggiungendo un ulteriore elemento, ovvero il nesso funzionale esistente tra il verde urbano e il d.i. 2 aprile 1968, n. 1444⁴, tra le poche fonti in materia, in base al quale *ex art. 3* per gli insediamenti residenziali è prevista una dotazione “minima” e “inderogabile” di spazi dedicati ad attrezzature ed impianti di interesse generale pari a 18,00 mq «per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie», con la precisazione tracciata alla lett. c) del comma successivo che di questi 18,00 mq almeno 9,00 devono essere destinati ad «aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, effettivamente utilizzabili per tali impianti con esclusione di fasce verdi lungo le strade»⁵.

³ Per la dottrina, la l. n. 10/2013 costituisce «l'intervento normativo più significativo sull'argomento è la L. 14 gennaio 2013, n. 10, che perlomeno ha avuto il merito di introdurre una disciplina specificamente dedicata al verde urbano», F. GALLARATI, *Dal verde urbano all'ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1, 2023, p. 100. In termini, M. BROCCA, *Note in tema di verde urbano*, cit., pp. 3 ss. Fra le varie misure previste dalla legge, più precisamente dall'art. 3, comma 2, lett. e), vi è anche l'attività di predisposizione di una relazione «recante i risultati del monitoraggio e la progettazione degli interventi necessari a garantire la piena attuazione della normativa di settore», in conseguenza dell'attività di monitoraggio svolta dallo stesso Comitato. Per la citazione, cfr. Relazione Annuale del 2013 del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, pp. 11-12, accessibile sul sito www.mase.gov.it.

⁴ Sul tema, oltremodo approfondito in dottrina, si rinvia senza alcuna pretesa di esclusività solo ad alcuni manuali istituzionali, vedesi G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 84 ss.; S. MATTEUCCI CIVITARESE, P. URBANI, *Diritto Urbanistico*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 87; C. BEVILACQUA, F. SALVIA, N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Kluwer, 2021, pp. 51 e ss.

⁵ Vedesi Relazione Annuale del 2015 del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, p. 65, accessibile sul sito www.mase.gov.it, secondo cui «spesso viene associata alla definizione dello standard di cui al DM 1444/68: "zone F. le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale.", la quale, quindi, ricomprende anche tipologie diverse, ad esempio il cosiddetto verde attrezzato che certamente non può configurarsi come area "biotica"; infatti il parametro di cui all'art. 3 lettera c) definisce in 9,00 mq lo spazio destinato ad aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, effettivamente utilizzabili per tali impianti con esclusione di fasce verdi lungo le strade».

Il d.i. n. 1444/1968 possiede l'indubbio merito di aver introdotto la categoria del verde urbano nel sistema giuridico ma, nel corso del tempo, ha manifestato alcuni limiti evidenti, che non hanno consentito di costruire da esso una dogmatica vera e propria⁶.

Il d.i. n. 1444/1968 dal punto di vista sistematico si è saldato con la c.d. legge-Ponte 6 agosto 1967, n. 765 coniugando il verde urbano con la tecnica pianificatoria della zoonizzazione, ossia la divisione in zone territoriali omogenee del tessuto urbano al fine di regolare l'attività urbanistica ed edilizia, mentre da una prospettiva più prettamente letterale ha offerto una formulazione del verde da un lato soltanto protesa alla sua dimensione pubblicistica, dal momento che non è stata conferita rilevanza al verde privato, dall'altro esplicitamente intrecciata ad un parametro quantitativo, costituito dalla superficie di 9,00 mq.

Proprio questo parametro quantitativo, espressivo di una concezione tale per cui occorre tutelare il verde in una chiave "negativa", nel senso di preservare aree verdi all'interno delle città dall'attività antropica di edificazione, ha trovato costantemente proiezione nei decenni successivi, facendo coincidere di fatto la sua nozione con quella di una superficie pari a 9,00 mq da dedicare ad «aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, effettivamente utilizzabili per tali impianti con esclusione di fasce verdi lungo le strade»⁷.

⁶ L'importanza del d.i. n. 1444/1968 in tema di verde urbano è riconosciuta unanimemente in dottrina; vedesi sul punto A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana, temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 146 e ss.; M. CALABRÒ, C. DE BIASE, *Il verde pubblico nel nuovo contesto urbano post-pandemico*, in *Contesti. Città, Territori, Progetti*, 1, 2021, pp. 119 e ss.; V. GIOMI, *Il verde urbano come paradigma giuridico valoriale. Riflessioni sull'evoluzione di una funzione*, cit., pp. 789 e ss.; G. MARI, *Il verde urbano pubblico e la pubblicizzazione del verde privato*, cit., pp. 39 e ss.; M. BROCCA, *Note in tema di verde urbano*, cit., pp. 5 e ss. e F. GALLARATI, *Dal verde urbano all'ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano*, cit., p. 100. Emblematica al riguardo è la considerazione espressa in C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano*, cit., p. 190, secondo cui «Secondo l'approccio tradizionale, come noto, gli spazi verdi rientrano nella categoria degli standard urbanistici introdotti dal d.m. n. 1444/1968, laddove regola, in una prospettiva meramente quantitativa, la dotazione minima per abitante da riservare a verde pubblico. Non si intende certo negare il ruolo essenziale che l'introduzione dell'obbligo del rispetto di standard predeterminati ha giocato nella evoluzione del modello di sviluppo delle nostre città».

⁷ Il d.i. è stato adottato a seguito della promulgazione della l. n. 765/1967, la quale all'art. 17, penultimo comma ha previsto la determinazione di limiti inderogabili «di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti

Le criticità quest'impostazione sono state, oramai, ben poste in evidenza dalla dottrina⁸.

Come sottolineato, «la rigidità insita nella definizione di standard, che ignora quindi le diverse ragioni dell'articolazione delle misure e la difficoltà di tradurre le quantità prescritte in maggiori qualità insediative» ha indotto un ripensamento della logica quantitativa a beneficio di un assetto "qualitativo", anche chiamato "prestazionale", in grado di rispondere maggiormente ai bisogni della collettività, distinguendo al suo interno e in modo più approfondito le varie tipologie di verde⁹.

Proprio questo disallineamento fra l'unica definizione di verde urbano presente nel D. I. n. 1444/1968 di matrice quantitativa e la nuova visione

residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi». F. GALLARATI, *Dal verde urbano all'ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano*, cit., pp. 81 e ss. Per completezza, si sottolinea che il d.i. n. 1444/1968 conferisce importanza al verde anche in un'altra accezione, citando le aree agricole, le c.d. zone E) ex art. 2, comma 1; in questi casi, come notato in dottrina, si scorge la medesima impostazione di fondo che anima la zona F), ossia la declinazione "negativa" del verde, in questo caso agricolo, «nel senso della non edificabilità del territorio». Si rinvia a M. BROCCA, *Note in tema di verde urbano*, cit., pp. 5 e ss. Si è scelto, tuttavia, di non includere nella trattazione il verde agricolo per una serie di ragioni ben illustrate da V. GIOMI, *Il verde pubblico come risorsa comune: da necessario strumento di soddisfacimento di bisogni collettivi a forma di tutela di beni vincolati*, cit., pp. 4 e ss. e V. GIOMI, *Il verde urbano come paradigma giuridico valoriale. Riflessioni sull'evoluzione di una funzione*, cit., pp. 795 e ss.; in particolare, si ritiene assuma carattere decisivo il dato per il quale, pur essendo anche oggi oggetto di una rivisitazione e di una valorizzazione maggiore rispetto al passato, il verde agricolo è rimasto ancora strettamente connesso con una logica quantitativa e di *standard*, tale per cui non manifesta gli stessi tratti evolutivi in senso prestazionale del verde urbano.

⁸ C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il verde pubblico nel nuovo contesto urbano post-pandemico*, cit., pp. 111 e ss.; F. GALLARATI, *Dal verde urbano all'ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano*, cit., p. 100. Indicative le considerazioni espresse da A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana, temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, cit., p. 146, secondo cui «Il decreto sugli standard «fu una bomba: per la prima volta nella redazione dei piani, e quindi poi nelle politiche di governo del territorio, si doveva destinare agli usi collettivi una consistente e non eludibile quantità di aree». A sancire l'insuccesso e, di fatto, lo svilimento del valore degli standard non fu tanto la disciplina contenuta nel decreto, giudicato mediocre rispetto ad altri adottati nello stesso periodo in altri Stati d'Europa, quanto la «superficialità nella loro applicazione». Da strumenti per la soddisfazione di esigenze di interesse generale, legati all'idea della necessità dello spazio pubblico per soddisfare diritti essenziali dell'individuo anche come cittadino, sono stati ridotti a una «tecnica di progettazione», rendendo recessivo (nonché monetizzabile) il valore funzionale dello spazio pubblico all'interno del disegno urbano».

⁹ C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il verde pubblico nel nuovo contesto urbano post-pandemico*, cit., p. 119.

qualitativa-prestazionale ha generato quella sensazione di inadeguatezza della elaborazione legislativa avvenuta fino a questo momento.

In più, diretta conseguenza di quanto appena esposto è la seconda ragione dell'“enigmaticità” rilevata, vale a dire la mancanza di chiari elementi costitutivi del verde urbano, con il risultato che esso trova integrazione solo allorquando sono rispettati i 9,00 mq di aree «per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, effettivamente utilizzabili per tali impianti con esclusione di fasce verdi lungo le strade», senza alcun approfondimento in merito a cosa si intenda per verde urbano a livello dogmatico¹⁰.

Questa configurazione ha comportato diverse ambiguità concettuali, tra cui ad esempio la mancanza di una complessiva ricostruzione in termini unitari del verde, con una bipartizione tra verde privato e verde pubblico molto netta, con le riflessioni sul primo relegate al diritto civile e quelle sul secondo al diritto amministrativo¹¹.

¹⁰ Il tema è, come visto, conseguente ad una definizione parziale del concetto e ispirata prettamente da una logica quantitativa.

¹¹ Vedesi V. GIOMI, *Il verde pubblico come risorsa comune: da necessario strumento di soddisfacimento di bisogni collettivi a forma di tutela di beni vincolati*, cit., pp. 2-3. Come, tuttavia, riscontrato dall'Autrice, pur atteggiandosi diversamente a seconda della natura pubblica o privata del verde (nel primo caso la pubblicità diventa «caratteristica strutturale dell'area destinata a verde (perché di proprietà pubblica o oggetto di vincolo di localizzazione regolarmente portato ad esecuzione)», nel secondo essa va a «connotare successivamente ed in modo indiretto quest'ultima (perché l'area non è di proprietà pubblica e rimane in capo al privato originario proprietario), in quanto risultato di una imposizione di un vincolo urbanistico» sarebbe comunque astrattamente possibile identificare il verde armonicamente in termini unitari, in quanto oggetto di potere pubblico secondo un criterio, quindi, finalistico. Più diffusamente a proposito delle caratteristiche proprie del verde pubblico rispetto al verde privato, «ricadendo su beni già oggetto di proprietà pubblica, infatti, il verde urbano diviene “solamente” un modo di gestione della stessa proprietà e finisce con l'investire tematiche relative alla scelta del soggetto gestore ed alla natura del servizio da affidare; incidendo, invece, su beni di proprietà privata, l'ambito dell'analisi si estende fino a coinvolgere il rapporto fra la titolarità di un diritto soggettivo e l'esercizio del potere pubblico di pianificazione, con la conseguente indagine sui limiti e sulle condizioni di esercizio di quest'ultimo nei confronti della prima». Analogamente, vedesi B. GRAZIOSI, *I nuovi Regolamenti Comunali per il verde urbano e la pubblicizzazione del “verde privato”*, in *Riv. Giur. dell'edilizia*, 6, 2012, p. 189, secondo cui «il patrimonio di parchi e giardini di una città – in sintesi di “verde urbano” che lo costituisce – non è dato solo da quelli pubblici quanto alla proprietà ed alla sua fruizione od uso da parte della collettività, ma anche da quelli privati, quanto alla proprietà e al godimento. Se esso deve essere tutelato con norme che ne garantiscano la conservazione e con essa le funzioni sociali, ricreative, estetico/paesaggistiche, indipendentemente dal loro regime proprietario».

Alla luce di queste premesse, quindi, si può passare all'analisi della normativa che, soprattutto negli ultimi anni, ha richiamato il verde urbano, con l'auspicio finale di perimetrarne in modo più chiaro i confini e provare a tracciare alcune proposte concrete con cui valorizzarlo ulteriormente¹².

Prima di procedere, tuttavia, all'esame della nozione, è necessario soffermarsi sul carattere decisamente "frastagliato" del verde urbano.

Il carattere "frastagliato" non si manifesta solo e soltanto in relazione al suo significato, ma anche per la sovrapposizione tra competenze distinte, atteso che, come pure notato in dottrina, «il legislatore statale e quelli regionali non considerano la funzione di acquisizione e gestione del verde pubblico in modo unitario», con la conseguenza che esso ricade in differenti materie¹³.

Inoltre, occorre tener conto della stretta correlazione esistente tra verde urbano e processi di rigenerazione urbana, dal momento che frequentemente nei relativi atti regolatori si ravvisa la presenza dell'elemento del verde, considerato essenziale nei procedimenti di riqualificazione urbana¹⁴.

¹² Nell'elaborato si è scelto consapevolmente di non esaminare in via diretta le fonti derivanti dall'ordinamento internazionale e sovranazionale, dal momento che ciò avrebbe comportato un allargamento eccessivo dell'oggetto dell'indagine. Per un approfondimento su questi aspetti, si rinvia a F. GALLARATI, *Dal verde urbano all'ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano*, cit., pp. 93 e ss.; M. F. ERRICO, *Per "fare" una città ci vuole un albero? Note in tema di città e verde urbano*, in *Riv. Giur. Edil.*, 4, 2024, pp. 308 e ss.

¹³ A. DI MARIA, *Il verde urbano avanti il Giudice Amministrativo – Il commento*, in *Urbanistica e Appalti*, 8, 2008, p. 1039; inoltre, la competenza concorrente fra Stato e Regioni del governo del territorio, al cui interno è ricondotta spesso la tutela del verde urbano, accentua questo quadro disorganico.

¹⁴ Come sottolineato in dottrina, vi è una differenza tra rigenerazione e riqualificazione urbana, nella misura in cui «la prima è un insieme e la seconda un elemento di questo insieme. In particolare, la prima viene intesa come novero di azioni incidenti non solo sull'ambito urbanistico ma anche sul contesto socio-ambientale del territorio interessato, mentre la seconda è piuttosto considerata come parte di tale processo, in quanto riferita a puntuali interventi di tipo edilizio». Vedesi F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città*, in *Riv. Giur. dell'Edilizia*, 2, 2018, pp. 136 e ss. Sulla correlazione citata tra rigenerazione e verde urbano, si rinvia al medesimo contributo, p. 138, in base al quale «l'idea della rigenerazione urbana come processo complesso, che va oltre il recupero e il riuso, e che, anzi, diviene processo funzionale per influenzare altri ambiti delle politiche regionali, è chiaramente esplicitata anche nelle leggi regionali di c.d. "ultima generazione", in cui sono previste disposizioni relative, ad esempio, al rapporto tra rigenerazione e politiche attive di attrazione dei fondi europei e all'influenza della rigenerazione urbana sullo sviluppo economico. Nei medesimi provvedimenti emerge, inol-

2. *Il verde urbano nei recenti interventi normativi nazionali*

Il d.i. n. 1444/1968 ha per decenni suggellato nell'ordinamento interno una concezione quantitativa del verde urbano a livello statale e solo a partire dagli anni Novanta si possono scorgere prime forme embrionali di una nuova sensibilità qualitativa-prestazionale¹⁵.

In specie, con la l. 29 gennaio 1992, n. 113 è stato ampliato il concetto di verde urbano, includendo al suo interno oltre alle aree da preservare dall'edificazione anche il patrimonio arboreo piantato per ogni nuovo neonato e minore residente nel territorio comunale¹⁶.

Il vero punto di svolta, tuttavia, è stato rappresentato dalla promulgazione della l. n. 10/2013, la quale si è posta in un solco del tutto diverso, in cui il verde è divenuto una componente imprescindibile del tessuto urbano, in grado di rispondere a bisogni ed istanze della collettività, e non solo un parametro quantitativo da rispettare nell'edificazione del territorio.

Le principali misure a valenza prestazionale contenute nella l. n. 10/2013 sono costituite da: 1) una modifica alla l. n. 113/1992 che rafforza gli obblighi in tema di piantumazione previsti anche attraverso la predisposizione di un bilancio arboreo, avente per oggetto il numero di nuovi alberi collocati per ogni nuovo neonato e minore residente nel Comu-

tre, il riconoscimento del valore sociale della rigenerazione ai fini della riduzione del degrado urbano e in vista della produzione di effetti positivi sull'accrescimento della qualità di vita nelle periferie cittadine e delle aree centrali che hanno perso valore rispetto alla loro destinazione iniziale». Sull'importanza del verde negli odierni processi di rigenerazione urbana, si rinvia a C. DE BIASE – M. CALABRÒ, *Il verde pubblico nel nuovo contesto urbano post-pandemico*, cit., pp. 111 e ss. Sui processi di rigenerazione urbana nel loro insieme, si rinvia invece a A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana, temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, cit.

¹⁵ Come sintetizzato da V. GIOMI, *Il verde urbano come paradigma giuridico valoriale. Riflessioni sull'evoluzione di una funzione*, cit., p. 792, la logica quantitativa può essere definita nei seguenti termini: «lo spazio connotato a verde urbanistico acquista pertanto la doppia caratteristica di costituire l'oggetto di una specifica zona omogenea identificata sulla base di un criterio funzionale e, contemporaneamente, di rilevare come autonomo standard urbanistico».

¹⁶ V. GIOMI, *Il verde pubblico come risorsa comune: da necessario strumento di soddisfacimento di bisogni collettivi a forma di tutela di beni vincolati*, cit., pp. 12 e ss. Il *vulnus* della disciplina risiedeva nel dato per cui non erano (né sono, trattandosi di normativa ancora in vigore) previsti meccanismi di controllo o sanzionatori in caso di inosservanza, se non una responsabilità politica del Sindaco in carica. Concordano sul ruolo della l. n. 113/1992 quale antesignana di una sensibilità prestazionale-qualitativa del verde anche C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il verde pubblico nel nuovo contesto urbano post-pandemico*, cit., pp. 120 e ss. e M. BROCCA, *Note in tema di verde urbano*, cit., p. 21.

ne¹⁷; 2) l'istituzione del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico munito di alcune attribuzioni, tra cui il monitoraggio sull'applicazione della l. n. 113/1992, il potere di proporre un piano nazionale finalizzato alla realizzazione di aree verdi «per consentire un adeguamento dell'edilizia e delle infrastrutture pubbliche e scolastiche che garantisca la riqualificazione degli edifici», verificare l'azione degli enti locali «a garanzia della sicurezza delle alberate stradali e dei singoli alberi posti a dimora in giardini e aree pubbliche», la predisposizione della già ricordata relazione annuale e la promozione degli interventi volti a favorire giardini storici¹⁸; 3) una vigilanza nei confronti degli enti locali sul rispetto dei parametri quantitativi stabiliti dal d.i. n. 1444/1968¹⁹; 4) un ampliamento dei contratti di collaborazione anche per «l'assorbimento delle emissioni di anidride carbonica (CO₂) dall'atmosfera tramite l'incremento e la valorizzazione del patrimonio arboreo delle aree urbane, nonché eventualmente anche quelle dei comuni finalizzate alla creazione e alla manutenzione di una rete di aree naturali ricadenti nel loro territorio»²⁰; 5) un'estensione delle competenze delle entità sub-statali allo scopo di incrementare gli «spazi verdi urbani, di «cinture verdi» intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani»²¹; 6) una definizione di «*albero monumentale*»,

¹⁷ In specie, art. 2; in realtà anche la predisposizione del bilancio arboreo è esposta alle medesime critiche sollevabili rispetto all'obbligo di piantumazione di un albero per ogni neonato o minore residente, non essendo stati stabiliti meccanismi sanzionatori o coercitivi salvo quello generico della responsabilità politica, tanto più che il bilancio è reso noto due mesi prima della scadenza del mandato elettorale e, quindi, delle elezioni.

¹⁸ In particolare, art. 3. L'istituzione del Comitato per lo sviluppo del verde urbano incaricato di monitorare l'attuazione della l. n. 10/2013 si ritiene non possa equivalere ad un meccanismo sanzionatorio o coercitivo, non essendo quest'ultimo titolare di facoltà amministrative effettive con cui imporre il rispetto delle previsioni normative; il piano, come vedremo, è stato concretamente adottato nel 2018, anche se ha assunto la denominazione di «Strategia nazionale del verde urbano». Infine, si precisa che la mancata stesura della relazione da parte del Comitato non comporta conseguenze sanzionatorie (tra l'altro, si soggiunge, difficilmente ipotizzabili, dal momento che si tratta di un apparato interno ad un'amministrazione dello Stato che, quindi, non ha soggetti sovraordinati, se non il responsabile politico, ovvero il Ministro).

¹⁹ *Ex* art. 4.

²⁰ Più precisamente, art. 5.

²¹ In forza dell'art. 6.

successivamente anche di bosco vetusto, così come il loro censimento ad opera dei Comuni²².

In definitiva, per quanto la l. n. 10/2013 abbia indubbiamente rappresentato un avanzamento «per l'avvio della costruzione di un concetto di verde urbano come strategia pianificatoria permanente in grado di incidere sulle future scelte urbanistiche degli enti locali, condizionandole»²³, diventa difficilmente smentibile la dottrina secondo cui «la (...) l. n. 10/2013 (...) pur avendo consentito innegabili passi in avanti in termini non solo di regolazione, ma anche di organizzazione del settore – ha tuttavia una valenza più propositiva che prescrittiva, il che avrebbe richiesto l'approvazione (mai avvenuta) di successive disposizioni integrative di dettaglio»²⁴. Il quadro successivo alla l. n. 10/2013 ha visto un completamento dello schema regolatorio tracciato dal Legislatore senza stravolgimenti sostanziali.

Nel 2017 il Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, di concerto con l'ANCI, ha pubblicato delle linee-guida «per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile» allo scopo

²² Come nota M. BROCCA, *Note in tema di verde urbano*, cit., pp. 26 e ss., la definizione di albero monumentale era stata già oggetto di attenzione nei singoli impianti normativi regionali, cosicché la «legge n. 10/2013 ha perfezionato la disciplina fornendo la definizione di albero monumentale e rafforzando il regime di tutela».

²³ V. GIOMI, *Il verde pubblico come risorsa comune: da necessario strumento di soddisfacimento di bisogni collettivi a forma di tutela di beni vincolati*, cit., p. 14.

²⁴ C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano*, cit., p. 190. Analogamente, con termini diversi, vedesi F. GALLARATI, *Dal verde urbano all'ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano*, cit., p. 100, secondo cui «la sua portata applicativa tuttavia risulta alquanto limitata: la legge infatti ha introdotto alcuni istituti di sicuro interesse, come il censimento del verde, il piano del verde e il bilancio arboreo, i quali però sono strumenti facoltativi, dalla cui mancata adozione non discende alcuna conseguenza sanzionatoria». N. FERRUCCI, *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima overview*, in *Dir. agro-alimentare*, 2, 2021, p. 248 rileva in modo lapidario che «la realtà, però, sembra aver deluso le aspettative: i ricorrenti dati ISTAT ed i.s.p.r.a., rivelano come quella lunga teoria di misure varate dal legislatore del 2013 risultino ad oggi tendenzialmente disattese: sono sporadiche le iniziative messe in atto per celebrare la Giornata nazionale degli alberi; solo uno scarno manipolo di Comuni, tra quelli chiamati a farlo, ha posto a dimora in proprio territorio entro sei mesi dalla registrazione anagrafica di ogni neonato residente e di ciascun minore adottato; se una risposta abbastanza sollecita e attenta è stata data ai Comuni all'obbligo posto loro di provvedere al Censimento del proprio verde pubblico; viceversa il Piano del verde ad oggi è stato approvato in meno di un capoluogo su dieci; e analoga sorte ha subito il Bilancio arboreo comunale».

di orientare l'azione delle entità sub-statali, in specie Comuni, ai sensi degli artt. 3 e 4 della l. n. 10/2013²⁵.

Le linee-guida sono divise in sette sezioni: 1) la conoscenza e la regolamentazione del verde; 2) la pianificazione strategica del verde; 3) la progettazione del verde; 4) il piano di monitoraggio e gestione del verde; 5) gli indicatori per un governo del verde di qualità; 6) la formazione per gli addetti; 7) la comunicazione, promozione e partecipazione pubblica. Il documento considera centrali ai fini della tutela del verde urbano «tre strumenti di settore, non alternativi ma complementari e di supporto l'uno all'altro, che l'amministrazione comunale può adottare per il governo dei propri sistemi verdi urbani e periurbani», ossia il Censimento del Verde, il Regolamento del Verde ed il Piano del Verde, oltretutto il «Piano di monitoraggio e gestione del verde» e il «Sistema informativo del verde»²⁶. Il ruolo e la funzione di ciascuno di questi strumenti sono diversi.

Il Censimento del Verde si pone quale presupposto logico per l'attività di programmazione del servizio di manutenzione, nonché per la pianificazione di nuove aree verdi e la progettazione di interventi di riqualificazione, sostanziandosi nell'apposizione di un codice numerico o alfanumerico sullo stesso sistema e fisicamente sulla pianta.

Il Sistema informativo del verde, invece, è il naturale complemento del Censimento, dal momento che si compone di una banca dati al cui interno inserire tutta una serie di informazioni essenziali sulle aree verdi. Il Regolamento del verde si propone l'obiettivo di contenere «prescrizioni specifiche ed indicazioni tecniche e procedurali da rispettare per le corrette progettazione, manutenzione, tutela e fruizione della vegetazione in ambito pubblico e privato», a maggior ragione se è assente una puntuale disciplina regionale sul tema²⁷.

Il Regolamento si differenzia dal Piano Comunale del Verde nella misura in cui quest'ultimo non introduce un puntuale regime prescrittivo,

²⁵ Condivide la considerazione in base al quale le linee guida costituiscono un completamento dell'architettura disegnata dalla l. n. 10/2013 senza sostanziali stravolgimenti anche M. F. ERRICO, *Per "fare" una città ci vuole un albero? Note in tema di città e verde urbano*, cit., p. 314.

²⁶ Vedesi Linee-Guida *"per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile"* accessibili all'indirizzo www.mase.gov.it.

²⁷ Si puntualizza che, come da espressa previsione delle linee-guida, il Regolamento si indirizza esclusivamente nei confronti del territorio verde urbano, non del suo esterno.

bensì disegna «una visione strategica dell'assetto (semi)naturale, agroselviculturale, urbano e peri-urbano della città, definisce i principi e fissa i criteri di indirizzo per la realizzazione di aree verdi pubbliche nell'arco della futura pianificazione urbanistica generale»; nel concreto, esso diviene «una sorta di piano regolatore del verde, volto a definire l'assetto futuro dell'infrastruttura verde e blu della città, al fine di rispondere alla domanda sociale e ambientale dei territori antropizzati», che deve necessariamente contemplare una serie di aspetti, come la caratterizzazione ambientale e paesaggistica dei diversi comparti del territorio, la classificazione tipologica delle strutture vegetali, la stima del valore degli spazi verdi urbani, l'analisi dei bisogni e la “domanda” di servizi ecosistemici, l'analisi della flora e della vegetazione esistente, la pianificazione delle nuove aree verdi, i criteri per la realizzazione di nuove aree verdi.

Volendo tracciare un parallelismo, il Piano Comunale del Verde sta agli strumenti urbanistici come il Regolamento del Verde sta al regolamento edilizio, nel senso che il primo è orientato a pianificare la città sotto il profilo della tutela e la cura del verde, mentre il secondo regola l'attività edilizia allo scopo di garantire il rispetto delle aree verdi urbane.

Sul piano operativo, la differenza tra le due impostazioni (quantitativa e qualitativa) è evidente: con i parametri *standard ex d. m. n. 1444/1968* semplicemente sono state introdotte delle aree da dedicare al verde urbano sottraendole all'edificazione non solo in chiave “negativa”, con la logica qualitativa si indirizza l'attività edilizia verso finalità specifiche in positivo. Da ultimo, il Piano di Monitoraggio e di Gestione del Verde è orientato alla programmazione delle attività annuali di controllo e gestione del verde, impostando tutte le azioni necessarie a garantire la manutenzione delle aree vegetali in città in base alle diverse funzioni del verde.

Le linee-guida, per quanto siano un documento minuzioso e tra le più intense manifestazioni di un approccio prestazionale in riferimento al verde urbano, presentano, come riconosciuto anche dagli autori, il medesimo vizio di fondo che anima gli interventi legislativi sul tema, ossia la loro non vincolatività prescrittiva e quest'elemento non può che diminuire l'efficacia complessiva dello strumento²⁸.

²⁸ «Si ritiene comunque importante evidenziare che le presenti Linee guida non sono prescrittive, ma rappresentano solo uno strumento di consultazione ed informazione per tutti i comuni

Nel 2018 il Comitato ha, poi, varato la Strategia Nazionale del verde urbano, basata «su tre elementi essenziali: passare da metri quadrati a ettari, ridurre le superfici asfaltate e adottare le foreste urbane come riferimento strutturale e funzionale del verde urbano»²⁹. Il Comitato ha deciso di adottare, d'intesa con la Conferenza unificata, una Strategia e non un Piano dal momento che «non si tratta di un vero e proprio piano, perché non ha un impatto diretto sul territorio, né di un programma perché non determina azioni e misure specifiche di intervento né prevede finanziamenti»³⁰.

La Strategia è ispirata nelle sue coordinate di fondo da un approccio NBS (*"Nature-Based-Solutions"*), «che include una serie di soluzioni ispirate alla natura ma anche un processo partecipativo che consenta di miglio-

italiani, grandi e piccoli, utile per procedere correttamente e proficuamente nelle attività di pianificazione e gestione del verde urbano», vedesi Linee-Guida «per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile» accessibili all'indirizzo www.mase.gov.it. Questo profilo è sottolineato in dottrina, vedesi in particolare C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano*, cit., pp. 199-200 in specifico riferimento al Regolamento del Verde, ma con portata estensibile a tutti i contenuti della l. n. 10/2013 nel suo complesso, «un'attenzione particolare è riservata al tema della pianificazione, con l'indicazione di un nuovo strumento destinato ad integrare la regolamentazione urbanistica generale a livello locale, il Piano comunale del Verde. Tale strumento, purtroppo non previsto come obbligatorio». C'è comunque da osservare che il Piano del Verde, il Regolamento del Verde e il Censimento del Verde, nonché più in generale gli strumenti previsti dalle Linee-Guida del 2017, si stanno diffondendo sempre più nel territorio italiano. Come riscontrano C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Ibidem*, menzionando la relazione annuale del 2022 del Comitato, «il Censimento del verde urbano è lo strumento maggiormente utilizzato dalle amministrazioni per la quantificazione e la descrizione qualitativa del patrimonio (...) Alla fine del 2021 lo hanno realizzato 101 amministrazioni dei capoluoghi (92,7%), per una copertura di circa il 96,5% dei residenti (...) Un ulteriore strumento gestionale a cui fanno ricorso i comuni è il Regolamento del verde, che contiene prescrizioni specifiche per la progettazione e manutenzione del verde comunale: è stato approvato nei due terzi dei capoluoghi (72, erano 51 nel 2014) (...) L'ultimo strumento è il Piano del verde, parte integrante dello Strumento urbanistico generale, che, nonostante sia il principale strumento per la gestione e pianificazione delle aree verdi, è quello meno diffuso. Nel 2021 è stato approvato o almeno adottato in poco più di un capoluogo su 10 e non è presente nei capoluoghi del Centro e delle Isole».

²⁹ La Strategia è accessibile all'indirizzo www.mase.gov.it.

³⁰ Sul ruolo della Strategia, si rinvia a C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano*, cit., pp. e ss.; M. BROCCA, *Note in tema di verde urbano*, cit., pp. 12-13; F. GALLARATI, *Dal verde urbano all'ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano*, cit., pp. 101 e ss.; M. F. ERRICO, *Per "fare" una città ci vuole un albero? Note in tema di città e verde urbano*, cit., p. 314.

rare la qualità ambientale e di fornire miglioramento della salute psico fisica della popolazione con un focus soprattutto alle città»³¹.

Successivamente, il verde urbano, così come ricostruito nell'accezione sopra illustrata, ha trovato spazio in una serie di atti e misure adottate dal legislatore nazionale e dal Governo.

In primo luogo, nella legge di bilancio per il 2018, ossia la l. 27 dicembre 2017, n. 205, con la quale all'art. 1, comma 12 è stato introdotto un c.d. "bonus verde", una detrazione pari al 36% per le imposte delle persone fisiche, con un ammontare complessivo non superiore ai 5.000 euro, in riferimento alle spese sostenute per «a) "sistemazione a verde" di aree scoperte private di edifici esistenti, unità immobiliari, pertinenze o recinzioni, impianti di irrigazione e realizzazione pozzi; b) realizzazione di coperture a verde e di giardini pensili»; l'intervento è stato poi confermato per gli anni 2021, 2022, 2023 e 2024³².

Di natura amministrativa e non fiscale, invece, è il contenuto dell'art. 4 del d.l. 14 ottobre 2019, n. 111 (c.d. "Decreto-Clima"), così come convertito con modificazioni nella l. 12 dicembre 2019, n. 141, dedicato alle «azioni per la riforestazione», che si concretizzano in un finanziamento «di un programma sperimentale di messa a dimora di alberi, ivi compresi gli impianti arborei da legno di ciclo medio e lungo, purché non oggetto di altro finanziamento o sostegno pubblico, di reimpianto e di silvicoltura, e per la creazione di foreste urbane e periurbane, nelle città metropolitane». La creazione di foreste urbane e periurbane diviene, quindi, un interesse pubblico da perseguire mediante un'azione amministrativa appositamente dedicata e finanziata, seppur ancora confinata nel recinto delle città metropolitane e non di tutti i Comuni italiani³³.

³¹ L'approccio *Nature-Based-Solutions* deriva dall'ordinamento sovranazionale e si propone di calare soluzioni compatibili dal punto di vista naturale alle singole esperienze concrete. Si rinvia per un approfondimento in merito a C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano*, cit., pp. 193 e ss.

³² Per un approfondimento sul "bonus verde", vedesi M. CALABRÒ, C. DE BIASE, *Il verde pubblico nel nuovo contesto urbano post-pandemico*, in *Contesti. Città, Territori, Progetti*, 1, 2021, p. 120 e M. BROCCA, *Note in tema di verde urbano*, cit., pp. 24-25. Simile al "bonus verde" è il c.d. "ecobonus", che consiste sempre in una detrazione ma riferita ad interventi di efficientamento energetico.

³³ Per un commento sul c.d. "Decreto-Clima", si rinvia a C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione*

Sulla scia di questa innovazione legislativa, la «tutela e la valorizzazione del verde urbano ed extraurbano» sono state incluse negli investimenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Italiano, più precisamente con l'investimento n. 1 nella Missione 2 («Rivoluzione verde e Transizione Ecologica»), Componente 4, Linea di intervento 3 («Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine»)³⁴.

L'intervento si propone di «proteggere le aree verdi e ad aumentarne il numero, con l'obiettivo sia di preservare e rafforzare la biodiversità che di migliorare la qualità della vita degli abitanti di tali aree» con un investimento pari a 330 milioni di euro per una serie di azioni rivolte, principalmente, alle 14 città metropolitane, nonché lo sviluppo di boschi urbani e periurbani, con la piantumazione di almeno 6,6 milioni di alberi³⁵. In attuazione dei propositi del Piano, nel 2021 è stato adottato dall'allora Ministero della Transizione Ecologica il Piano di forestazione urbana ed extraurbana, con cui è stato fornito un supporto documentale alle Città Metropolitane, soggetti attuatori dei finanziamenti derivanti dai

del verde urbano, cit., pp. 192 e ss.; M. F. ERRICO, *Per "fare" una città ci vuole un albero? Note in tema di città e verde urbano*, cit., pp. 315-316; F. GALLARATI, *Dal verde urbano all'ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano*, cit., pp. 101 e ss. Sulla scelta di perimetrare i confini dell'intervento alle città metropolitane, vedesi M. BROCCA, *Note in tema di verde urbano*, cit., p. 21, secondo cui le città metropolitane «sono quegli enti istituzionali, formalmente previsti dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, rappresentativi delle realtà urbane più popolate e complesse dal punto di vista socio-economico e urbanistico, che in quanto tali avvertono maggiormente le problematiche ambientali, come quelle relative alle diverse forme di inquinamento». Per completezza, si soggiunge che le modalità di presentazione delle domande di accesso ai finanziamenti previsti dal d.l. n. 111/2019 sono contenute nel d.m. del 9 ottobre 2020 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

³⁴ La centralità del Decreto-Clima rispetto alla scelta di includere misure a sostegno del verde urbano nel PNRR italiano è un dato acquisito in dottrina, vedesi F. GALLARATI, *Dal verde urbano all'ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano*, cit., p. 102, secondo cui «l'esperienza positiva del Decreto Clima ha quindi portato all'inserimento nel Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PnRR) di un apposito investimento dedicato alla «tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano»⁸⁰, il quale prevede lo «sviluppo di boschi urbani e periurbani, piantando almeno 6,6 milioni di alberi (per 6.600 ettari di foreste urbane)».

³⁵ Per un più ampio approfondimento sulla nozione di verde contenuta nel PNRR, si rinvia a M. F. ERRICO, *Per "fare" una città ci vuole un albero? Note in tema di città e verde urbano*, cit., pp. 315 e ss.; C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano*, cit., pp. 193 e ss.

fondi del PNRR, con cui programmare l'attività di piantumazione urbana ed extraurbana³⁶.

Simile per obiettivi e approccio è, poi, la Strategia Nazionale per la Biodiversità 2030, originariamente pubblicata il 25 luglio 2022 sul sito del Ministero della Transizione Ecologica per essere successivamente aggiornata con il d.m. 3 agosto 2023, n. 252. In particolare, la Strategia Nazionale si articola in due obiettivi strategici: costruire una rete coerente di aree protette e ripristinare gli ecosistemi terrestri e marini, tra cui la biodiversità urbana, in cui rilievo autonomo è acquisito dal verde urbano, considerato importante «anche per la salute dell'uomo»³⁷.

Ricomponendo la traiettoria di sviluppo degli interventi nazionali, si può rilevare che l'impostazione qualitativa del verde ha subito un'espansione progressiva, dal momento che dal 2013 ad oggi, dopo decenni di esclusiva egemonia della logica quantitativa, si sono susseguiti interventi tesi ad attribuire risalto al verde in una dimensione di soddisfacimento dei bisogni della collettività. Inoltre, i moduli operativi di intervento si sono moltiplicati, dotando gli enti locali, ovvero le articolazioni pubbliche di prossimità che sono maggiormente coinvolti nella cura di esso, di un più vasto strumentario con il quale agire; rimane, tuttavia, inalterato il principale punto di debolezza emerso fin dalla l. n. 113/1992, ossia la mancanza di meccanismi di obbligatorietà con cui assicurare l'adozione degli strumenti e dei vincoli posti a tutela del verde, tanto più che forme indirette di valorizzazione come meccanismi di incentivazione economica sono, salvo il caso significativo delle città metropolitane, al momento assenti³⁸.

³⁶ Il documento è accessibile sul sito www.mase.gov.it.

³⁷ La Strategia Nazionale per la Biodiversità 2030 è accessibile sul sito www.mase.gov.it. Per un commento alla Strategia, si rinvia a F. GALLARATI, *Dal verde urbano all'ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano*, cit., p. 102 e C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano*, cit., pp. 192 e ss. Peraltro, il Decreto Ministeriale n. 252 ha istituito un Comitato di gestione per la Strategia Nazionale di Biodiversità 2030 e un tavolo di consultazione. Il Comitato, per quanto sia titolare di meno attribuzioni, è verosimilmente stato costruito sulla base di quello dello Sviluppo del Verde Urbano ex l. n. 10/2013, tanto più che definisce il «Programma di attuazione della Strategia Nazionale Biodiversità 2030», il quale riecheggia il Piano nazionale ex art. 3, comma 2, lett. c) della l. n. 10/2013.

³⁸ Sul punto, si precisa comunque che in alcuni regolamenti comunali sono stati introdotti meccanismi maggiormente cogenti nei confronti della tutela del verde, come notato da B. GRA-

3. *Il verde urbano negli impianti normativi regionali*

Il verde urbano trova un proprio riconoscimento in pressoché tutti gli ordinamenti regionali fondamentalmente all'interno di due fonti: nelle leggi-quadro regionali aventi per oggetto il governo del territorio, o in quella serie di atti normativi più recenti dedicati alla rigenerazione o alla riqualificazione urbana³⁹, atteso che il verde urbano è diventato uno delle componenti più importanti nei processi rigenerativi⁴⁰.

Anzitutto, in virtù del carattere "frastagliato" già rilevato non si rinven-
gono elementi identitari del verde urbano riconducibili a singole aree

ziosi, *I nuovi Regolamenti Comunali per il verde urbano e la pubblicizzazione del "verde privato"*, cit., pp. 189 e sgg. Al riguardo, si puntualizza ad ogni modo che la scelta se adottare regolamenti di tale tipo si risolve in una scelta politica del singolo Comune, per cui non vi è alcuna sanzione se l'Ente decidesse di non approvare regolamenti con questo contenuto.

³⁹ La mancanza di una disciplina organica a livello nazionale sul tema della rigenerazione urbana sicuramente ha accresciuto l'importanza delle Regioni, le quali si sono maggiormente attrezzate rispetto allo Stato centrale nella definizione del concetto di verde urbano. Per completezza, si riporta comunque che allo stato attuale è in discussione presso la Ottava Commissione Permanente uno schema di testo unificato per i disegni di legge nn. 29, 42, 761, 863, 903, 1028, 1122 e 1131 sulla rigenerazione urbana (rubricato, per l'appunto, «Disposizioni in materia di rigenerazione urbana»). Premesso che il tentativo di introdurre una disciplina sulla rigenerazione urbana a livello nazionale non è certo nuovo, in questa sede ci si limita ad osservare come detto schema da un lato definisca molti concetti intrecciati a quello di verde urbano, come quello di «isola di calore» o di «cintura verde», a riprova della stretta correlazione fra rigenerazione urbana e verde urbano, dall'altro si ponga quale sintesi nei contenuti fra le diverse discipline regionali, anche se la relativa *governance* operativa è costruita secondo un dialogo molto forte tra Stato ed enti locali (a conferma di una certa centralità di quest'ultimi nel governo del territorio).

⁴⁰ La seguente indagine è stata condotta prendendo in esame tutti i casi in cui il verde è stato menzionato all'interno degli atti normativi regionali; come ricorda V. GIOMI, *Il verde urbano come paradigma giuridico valoriale. Riflessioni sull'evoluzione di una funzione*, cit., pp. 802-803, «sulla stessa linea logica si collocano le prescrizioni a "verde pubblico attrezzato", "parco urbano"; "verde storico". Va da subito precisato che le denominazioni menzionate non coprono l'intera gamma delle nomenclature impiegate e presenti nei diversi strumenti regolatori delle realtà urbanistiche dislocate in tutto il territorio nazionale, ma offrono un quadro di sintesi delle principali declinazioni dei modi di impiego delle zone verdi presenti nelle varie città». Sul rapporto tra rigenerazione e verde urbano, vedesi F. GALLARATI, *Dal verde urbano all'ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano*, cit., p. 103, per cui «a completamento di questa disamina, meritano infine di essere segnalati alcuni interventi legislativi adottati dalle Regioni italiane, che, pur muovendosi all'interno di una cornice normativa statale inadeguata, hanno integrato le nuove dimensioni del verde urbano nella disciplina regionale in materia urbanistica e di rigenerazione urbana».

geografiche, come quelle settentrionali, centrali o meridionali, anzi, ogni Regione si presenta come particolare e diversa l'una dall'altra⁴¹.

Tra i pochissimi profili in grado di garantire una seppur minima classificazione emerge, semmai, quello temporale, tale per cui sia la rigenerazione urbana che, consequenzialmente, il verde urbano sono oggetto di maggiore attenzione negli atti normativi più recenti, a riprova di una crescente marcata consapevolezza e sensibilità di matrice prestazionale-qualitativa sviluppatasi negli ultimi anni⁴². La tendenza, tuttavia, non può e non deve essere estremizzata: vi sono atti normativi recenti che non conferiscono significativa importanza al verde urbano o lo declinano secondo una logica prettamente quantitativa, mentre altre, non risalenti ma magari non tra le ultime ad essere state promulgate, che lo valorizzano maggiormente⁴³.

Nell'insieme, si può affermare come il verde urbano sia regolato secondo forme e intensità variabili sulla base di una scelta di politica legislativa la quale, in quanto tale, è frutto di indirizzo politico o, in alternativa, della competenza tecnica del corpo burocratico chiamato concretamente a redigere e ad applicare le norme.

Prendendo in esame solo e unicamente le leggi regionali focalizzate su di una dimensione prestazionale dal verde e partendo dall'area settentrionale, fra gli atti regolatori più analitici sul tema vi è sicuramente la l. 26 novembre 2019, n. 18 della Regione Lombardia, che richiama il verde urbano in diverse disposizioni⁴⁴: all'art. 3, comma 1, lett. k), con una modifica all'art. 8 della l. reg. 11 marzo 2005, n. 12 è presente un

⁴¹ Tra l'altro, si segnala che i contributi della dottrina sul ruolo delle Regioni nel processo di valorizzazione del verde urbano sono ancora esigui; a titolo esemplificativo, si possono citare F. GALLARATI, *Dal verde urbano all'ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano*, cit., pp. 103 e ss.; C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano*, cit., pp. 194 e ss.

⁴² Per un'analisi delle varie normative regionali, pur in un'ottica maggiormente incentrata sull'esame del concetto di rigenerazione urbana, si rinvia a Y. GUERRA, *La rigenerazione urbana nel prisma della produzione normativa regionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, pp. 1 e ss.

⁴³ C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano*, cit., p. 194 lo definiscono nei termini di un «quadro a geometria variabile».

⁴⁴ Concordano sull'importanza dell'impianto regolatorio lombardo, C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pia-*

articolo a valenza programmatica, in cui si attesta l'importanza e il ruolo del verde e, in particolare, delle «infrastrutture verdi multifunzionali», «in connessione con il sistema urbano e ambientale esistente»⁴⁵; nuovamente all'art. 3, comma 1, lett. p), che sostituisce i commi 4 e 5 dell'art. 11 sempre della l. reg. n. 12/2005 si prevede un incremento dell'indice di edificabilità pari al 20%, in conformità ai criteri individuati dalla Giunta regionale, per il perseguimento di alcuni fini, tra cui l'«utilizzo di coperture a verde, interconnessione tra verde e costruito per la realizzazione di un ecosistema urbano sostenibile, anche in attuazione della Rete Verde e della Rete Ecologica»⁴⁶. All'art. 4, comma 1, lett. a), con cui si inserisce nella l. reg. n. 12/2005 un nuovo art. 40-*bis*, si stabilisce un ulteriore incremento dell'indice di edificabilità massima previsto del 5% per interventi in grado di assicurare una superficie deimpermeabilizzata e destinata a verde⁴⁷; e, infine, ancora all'art. 4, comma 1, lett. c) si implementa nella l. reg. n. 12/2005 un comma 2-*quinqüies* all'art. 43, in forza del quale si conferisce alla Giunta regionale il potere di definire criteri per la riduzione degli oneri di urbanizzazione e del contributo

nificazione del verde urbano, cit., p. 196; F. GALLARATI, *Dal verde urbano all'ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano*, cit., p. 104.

⁴⁵ Art. 3, comma 1, lett. k): «k) dopo l'articolo 8 è inserito il seguente: 'Art. 8 bis (Promozione degli interventi di rigenerazione urbana e territoriale) (...) b) incentiva gli interventi di rigenerazione urbana di elevata qualità ambientale, prevedendo, tra l'altro, la valorizzazione e lo sviluppo di infrastrutture verdi multifunzionali, con particolare riferimento alla rete verde e alla rete ecologica, in connessione con il sistema urbano e ambientale esistente».

⁴⁶ Art. 3, comma 1, lett. p): «p) i commi 4 e 5 dell'articolo 11 sono sostituiti dai seguenti: (...) 5. Per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente l'indice di edificabilità massimo previsto dal PGT è incrementato fino al 20 per cento, sulla base di criteri definiti dalla Giunta regionale che attribuisce ai comuni la facoltà di modulare tale incremento, in coerenza con i criteri previsti ai sensi dell'articolo 43, comma 2 quinqüies, ove perseguano una o più delle finalità di seguito elencate: (...) e) riqualificazione ambientale e paesaggistica, utilizzo di coperture a verde, interconnessione tra verde e costruito per la realizzazione di un ecosistema urbano sostenibile, anche in attuazione della Rete Verde e della Rete Ecologica».

⁴⁷ Art. 4, comma 1, lett. a): «1. Alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) sono apportate le seguenti modifiche: a) (...) 6. È riconosciuto un ulteriore incremento dell'indice di edificabilità massimo previsto dal PGT o rispetto alla superficie lorda (SL) esistente del 5 per cento per interventi che assicurino una superficie deimpermeabilizzata e destinata a verde non inferiore all'incremento di SL realizzato, nonché per interventi che conseguano una diminuzione dell'impronta al suolo pari ad almeno il 10 per cento. A tal fine possono essere utilizzate anche le superfici situate al di fuori del lotto di intervento, nonché quelle destinate a giardino pensile, così come regolamentate dalla norma UNI 11235/2007».

sul costo di costruzione per interventi sul patrimonio edilizio esistente diretti allo scopo di riqualificare l'ambiente e il paesaggio, utilizzare coperture a verde, costruire interconnessione tra verde e costruito per la realizzazione di un ecosistema urbano sostenibile⁴⁸.

In sostanza, dal punto di vista della tecnica legislativa, la l. reg. della Lombardia n. 18/2019 si pone come un'addenda, per così dire, alla legge-quadro in tema di governo del territorio, aggiornandola e modificandola e, al suo interno, il verde assume una funzione non prettamente quantitativa, quale limite esterno all'attività edilizia, ma anche e soprattutto qualitativa e prestazionale, nel tentativo di assicurare la realizzazione di «infrastrutture verdi multifunzionali».

Tra l'altro, non si può non evidenziare a tal proposito che la locuzione «infrastrutture verdi» fatta propria dalla Regione Lombardia è stata originariamente sviluppata in sede sovranazionale; più precisamente, a partire dalla COM n. 147/2009, anche conosciuta come «Libro Bianco: L'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo», le infrastrutture verdi sono state definite nei termini di «rete interconnessa di zone naturali, quali alcuni terreni agricoli come gli itinerari verdi (*greenways*), le zone umide, i parchi, le riserve forestali e le comunità di piante indigene, e di zone marine che naturalmente regolano i flussi delle precipitazioni, la temperatura, il rischio di alluvioni e la qualità delle acque, dell'aria e degli ecosistemi»⁴⁹.

⁴⁸ Art. 4, comma 1, lett. c): «c) dopo il comma 2-ter dell'articolo 43, sono aggiunti i seguenti: (...) 2 quinquies. La Giunta regionale definisce criteri per la riduzione degli oneri di urbanizzazione e del contributo sul costo di costruzione con deliberazione, da approvare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale recante 'Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali', previa informativa alla competente commissione consiliare, che attribuisce ai comuni la facoltà di modulare tale riduzione, per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente che perseguano una o più delle seguenti finalità (...) e) riqualificazione ambientale e paesaggistica, utilizzo di coperture a verde, interconnessione tra verde e costruito per la realizzazione di un ecosistema urbano sostenibile, anche in attuazione della Rete Verde e della Rete Ecologica».

⁴⁹ Nella prassi interna il termine «infrastrutture verdi» è confluito a partire dalle «Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile» del 2017; in dottrina la nozione è oramai acquisita, ad esempio C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano*, cit., p. 193 rilevano che «la prospettiva, insomma, è quella delle c.d. infrastrut-

Gli altri atti normativi delle zone settentrionali della Penisola non manifestano la stessa meticolosità rispetto alla legge regionale lombarda, declinando il verde urbano, laddove richiamato, secondo un assetto essenzialmente quantitativo⁵⁰.

Passando alle regioni centrali italiane si può riscontrare la stessa dinamica di fondo già rilevata, in base alla quale in linea tendenziale le leggi regionali più recenti attribuiscono maggiore importanza al verde urbano, anche se il fenomeno non è da estremizzare⁵¹.

Difatti, la legge regionale che tratta in modo più completo il verde urbano è la l. reg. 21 dicembre 2017, n. 24 dell'Emilia-Romagna, che cita il verde urbano in plurime disposizioni⁵². In particolare, l'art. 7, comma 2 pone esplicitamente la qualificazione del verde quale obiettivo della

tute verdi (*green infrastructures*), reti pianificate di spazi verdi a funzionalità multiple, legate al concetto di "città rigenerativa", in grado non solo di ridurre gli impatti delle attività antropiche sulle risorse naturali, ma di stabilire anche reazioni riparative tra città e sistemi naturali. Basti pensare, ad esempio, al ruolo del verde urbano quale strumento di *sustainable drainage system*, utile a ridurre l'impatto delle piogge meteoriche nelle zone urbanizzate: la creazione di *rain gardens*, di aiuole filtranti, o di tetti verdi, consente non solo l'inserimento di elementi naturali all'interno della città, ma soprattutto la regolazione e il recupero del ciclo naturale delle acque.

⁵⁰ Ad esempio, sia la l. reg. veneta 30 giugno 2021, n. 19, che la l. reg. del Piemonte 4 ottobre 2018, n. 16 costituiscono esempi di leggi regionali aventi per oggetto la rigenerazione urbana e non menzionano in alcun caso il verde urbano. Sostanzialmente analoghi per contenuti, inoltre, sono la l. reg. 8 aprile 2021, n. 5 del Friuli-Venezia-Giulia, la l. prov. di Trento 4 agosto 2015, n. 15 e la l. reg. 29 novembre 2018, n. 23 della Liguria, che sono riconducibili tutti sempre ad atti dedicati alla rigenerazione urbana che non incidono sull'assetto del territorio (peraltro, la legge regionale del Friuli-Venezia-Giulia, in particolare, presenta un contenuto decisamente eterogeneo, estendendosi ad ambiti completamente diversi rispetto alla rigenerazione urbana in quanto tale); tra esse, quella della Regione Liguria menziona il verde urbano all'art. 3, consentendo interventi edilizi con finalità rigenerative proprio allo scopo di valorizzare il verde urbano (secondo, quindi, una logica prettamente quantitativa). Per esaurire il quadro normativo delle regioni settentrionali, si ricorda che la Regione Valle D'Aosta non ha promulgato atti normativi aventi per oggetto la rigenerazione urbana, anche se sono presenti singoli articoli tesi alla riqualificazione del patrimonio edilizio.

⁵¹ Come, difatti, nel caso delle aree settentrionali, la legge che più rivela un'attitudine prezzazionale del verde non è quella in assoluto più recente

⁵² La l. r. n. 24/2017 dell'Emilia-Romagna costituisce la fonte quadro in tema di governo del territorio e, per questo, può essere posta in comparazione con la l. reg. lombarda 26 novembre 2019, n. 18, da cui si differenzia solo per non essere una novazione alla precedente fonte quadro, ma un vero e proprio atto, sostitutivo di quello precedente (come visto, la l. reg. lombarda 26 novembre 2019, n. 18 ha, invece, modificato e integrato la legge-quadro sull'assetto del territorio antecedente).

rigenerazione urbana⁵³; l'art. 9 dispone che la Regione stabilisca con proprio atto di coordinamento «le aree permeabili collocate all'interno del territorio urbanizzato, non dotate di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, sono destinate prioritariamente alla realizzazione di dotazioni ecologiche e ambientali e al mantenimento dei cunei verdi tra territorio rurale e territorio urbanizzato», nonché i proventi dei titoli abilitativi edilizi, delle sanzioni e delle monetizzazioni destinati «esclusivamente» alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico. L'art. 21 prevede «dotazioni ecologiche e ambientali», consistenti (*ex commi* 2 e 3) nella predisposizione di una strategia «per la qualità urbana ed ecologico-ambientale», tesa alla determinazione di un fabbisogno di dotazioni ecologiche e ambientali allo scopo, tra gli altri, di mantenere «il miglior habitat naturale, la biodiversità del suolo e la costituzione di reti ecologiche di connessione, ottenute prioritariamente con il mantenimento dei cunei verdi esistenti tra territorio rurale e territorio urbanizzato e con interventi di forestazione urbana e periurbana», anche mediante la realizzazione di spazi «verdi piantumati». Infine, l'art. 41 dispone in relazione al Piano Territoriale Metropolitan (ossia l'atto pianificatorio identificato dalla Regione per il territorio metropolitano della città di Bologna) l'individuazione ai sensi del comma 6 delle «reti ecologiche» e delle «altre infrastrutture verdi extraurbane»⁵⁴.

⁵³ Art. 7, comma 2: «Per realizzare le finalità di cui al comma 1, gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica disciplinati dalla presente legge privilegiano il riuso dei suoli urbani e la loro rigenerazione, secondo quanto stabilito dal presente capo. Gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana riguardano spazi ed edifici, sia pubblici che privati, da qualificare anche attraverso interventi di demolizione e ricostruzione, nuova costruzione e densificazione, e prevedono l'inserimento di nuove funzioni diversificate, di edilizia residenziale sociale, di spazi e strutture di servizio pubblico. Gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana sono diretti a elevare gli standard di qualità ambientale e architettonica e si pongono l'obiettivo: di conseguire una significativa riduzione dei consumi idrici e di quelli energetici; di realizzare bonifiche di suoli inquinati e la riduzione delle aree impermeabili; di potenziare e qualificare la presenza del verde all'interno dei tessuti urbani; di promuovere una efficiente raccolta differenziata dei rifiuti; di sviluppare una mobilità sostenibile, incentrata sugli spostamenti pedonali, ciclabili e sull'accesso alle reti e nodi del trasporto pubblico. I Comuni perseguono la qualità progettuale degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana anche attraverso i concorsi di architettura e i processi di progettazione partecipata di cui all'articolo 17».

⁵⁴ Vi è, comunque, un'altra legge regionale dell'Emilia-Romagna avente per oggetto la rigenerazione urbana, costituita dalla l. reg. 29 dicembre 2020, n. 14. Quest'ultima, tuttavia, non conferisce rilevanza al verde urbano, anche se l'art. 19-*bis* introduce il permesso di costruire convenzionato; quest'ultimo è rilasciato sulla base di una convenzione che, *ex comma* 2, speci-

Un approccio simile a quello emiliano si coglie in un'altra Regione centrale, ossia la Toscana. La l. reg. toscana 10 novembre 2014, n. 65 fornisce in primo luogo una vera e propria definizione di verde urbano all'art. 62, comma 6 in base alla quale esso comprende «l'insieme delle componenti vegetali, appartenenti sia ad aree pubbliche che private, che concorrono a garantire l'equilibrio ecologico dei territori urbani»⁵⁵; inoltre, sempre l'art. 62 ai commi 1 e 7 pone quale obiettivo della pianificazione territoriale e urbanistica la dotazione degli spazi verdi e del verde di connessione ecologica, anche allo scopo di incrementare la dotazione complessiva delle «aree verdi di quartiere, parchi urbani, corridoi verdi di connessione ecologica, aree agricole periurbane a valenza multifunzionale, anche in attuazione di quanto previsto dalla legge regionale 23 luglio 2012, n. 41». Da ultimo, l'art. 125, comma 4, lett. b) correla espressamente fra le finalità della rigenerazione anche «il recupero, il miglioramento o il potenziamento delle opere di urbanizzazione, servizi e del verde urbano». Le altre Regioni centrali, pur richiamando tutte il verde urbano, non si soffermano diffusamente su di esso, adottando una logica essenzialmente quantitativa⁵⁶.

fica «gli obblighi funzionali alla contestuale realizzazione delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture per la mobilità, delle reti e dei servizi pubblici, delle dotazioni ecologiche e ambientali e delle misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale». In concreto, non si cita il verde urbano, ma le dotazioni «ecologiche e ambientali». L'importanza dell'impianto regolatorio dell'Emilia-Romagna è condivisa anche da C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano*, cit., p. 196; F. GALLARATI, *Dal verde urbano all'ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano*, cit., p. 103.

⁵⁵ Una prima similitudine che subito si può cogliere tra la Regione Toscana e l'Emilia-Romagna riguarda la tecnica di produzione legislativa, dal momento che ambedue gli atti aventi ad oggetto la rigenerazione urbana e il verde sono confluiti nelle leggi sul governo del territorio.

⁵⁶ Dal punto di vista della tecnica di produzione legislativa, la legge della Regione Abruzzo, della Regione Marche e della Regione Umbria sono leggi-quadro aventi per oggetto il governo del territorio, mentre quella della Regione Lazio ha per specifico oggetto la rigenerazione urbana. In particolare, la l. reg. dell'Abruzzo 20 dicembre 2023, n. 58 cita il verde urbano all'art. 8, dedicato al contenimento del consumo di suolo, oltreché all'art. 9, comma 2 fra gli obiettivi della rigenerazione urbana e all'art. 54, in base al quale il Piano Attuativo Comunale non rappresenta variante al Piano Urbanistico Comunale se si limita a prevedere una diversa localizzazione «delle attrezzature, dei servizi e degli spazi collettivi, del verde pubblico nonché delle infrastrutture per le opere di urbanizzazione, a condizione che questi interventi non comportino modifiche in diminuzione delle quantità degli spazi riservati agli standard»; si ritiene che anche le prescrizioni relative al contenimento del consumo di suolo siano riconducibili ad un'impostazione quantitativa, dal momento che appongono limiti esterni all'attività edilizia basati su

Per esaurire il tema, spostandoci verso le Regioni meridionali si può in primo luogo esaminare la Regione Campania, la quale fra le varie entità sub-statali del Sud è quella che ha promulgato l'atto normativo più recente in materia, avendo adottato la l. reg. 29 aprile 2024, n. 5, senza contare che precedentemente nel 2022 si era già dotata della l. 10 agosto 2022, n. 13 specificatamente dedicata alla rigenerazione urbana⁵⁷.

Il verde urbano, più precisamente le «infrastrutture verdi», diventa in base all'art. 2 della l. reg. campana n. 5/2024 obiettivo della pianificazione territoriale e urbanistica, nonché *ex art.* 3, comma 1 parte costitutiva della strategia di contrasto ai cambiamenti climatici; parallelamente, fra i contenuti minimi dei singoli regolamenti urbanistici edilizi ai sensi dell'art. 26, comma 3 deve esserci la definizione dei «criteri di progettazione dell'edificio e degli spazi aperti e (...) degli spazi verdi», con interventi ispirati alla prevenzione dei «rischi naturali, della resilienza con la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, di drenaggio urbano e diffusione delle infrastrutture verdi e blu, e di sviluppo della mobilità sostenibile». Inoltre, l'art. 27, comma 1 della l. reg. n. 5/2024 dispone che la pianificazione territoriale, di base ed attuativa, deve individuare le «dotazioni territoriali urbanistiche», costituite, tra gli altri, anche dalle «infrastrutture verdi»⁵⁸. Nel contempo, la l. reg. cam-

standard rigidi. Similmente, la l. reg. delle Marche 30 novembre 2023, n. 19 prende in considerazione il verde urbano all'art. 21 fra le dotazioni urbanistiche e territoriali, ossia quelle che «costituiscono il complesso delle aree, delle attrezzature e degli spazi pubblici o di uso pubblico che concorrono a realizzare la città pubblica». Nel prosieguo, sempre l'art. 21 pone una quantità minima di dotazione da riservare ad aree verdi, incrementando il parametro previsto dal d.i. n. 1444/1968; inoltre, anche in questo caso l'art. 25, comma 1 e 3 lega la rigenerazione urbana al verde, identificandola espressamente quale un obiettivo di tale azione amministrativa. La l. reg. dell'Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 proietta il verde urbano lungo una dimensione quantitativa, prevedendo solo quale elemento caratteristico all'art. 143, comma 6 la destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative per assenza, totale difformità o variazione essenziale del permesso di costruire «alla demolizione e rimessione in pristino delle opere abusive e all'acquisizione e attrezzatura di aree destinate a verde pubblico». La Regione Lazio, invece, con la l. reg. 18 luglio 2017, n. 7 si limita all'art. 1, comma 1, lett. g) ad individuare lo sviluppo delle aree verdi quale obiettivo degli interventi rigenerativi.

⁵⁷ In relazione alla tecnica di produzione legislativa, la Regione Campania è molto affine alla Regione Lombardia, dal momento che, come quest'ultima, ha introdotto alcune modifiche alla legge-quadro sul governo del territorio precedente senza, tuttavia, abrogarla; rispetto alla Regione Lombardia, però, si differenzia nella misura in cui è presente anche un ulteriore atto che ha per oggetto specifico la rigenerazione urbana.

⁵⁸ Art. 27, comma 1: «1. La pianificazione urbanistica, sia a livello di PSU sia a livello di PO, al fine di garantire la sostenibilità urbanistica, individua le dotazioni territoriali urbanistiche,

pana n. 13/2022 aveva già intrecciato il verde urbano alla rigenerazione urbana, prevedendo all'art. 4, comma 9 che gli interventi di rigenerazione potessero aumentare le quote di superficie destinate a verde previste dal d.i. n. 1444/1968, nonché incrementare le infrastrutture verdi, valorizzare il verde urbano e favorire il riequilibrio ambientale⁵⁹.

Meno dettagliata sul tema ma di contenuto interessante è la l. 13 agosto 2020, n. 19 della Regione Sicilia, che, anzitutto, associa la rigenerazione urbana al potenziamento delle aree verdi presenti nel territorio all'art. 33, comma 3, lett. a) poi, all'art. 40 introduce un vero e proprio meccanismo *sui generis*, rappresentato dal certificato verde⁶⁰: è conferito il potere ai

pubbliche e di interesse pubblico, in termini di aree e singole attrezzature. Le dotazioni territoriali urbanistiche sono i servizi ecosistemici, le infrastrutture verdi, le attrezzature per lo sport e per l'istruzione, i parcheggi, i servizi rispondenti a funzioni collettive e di interesse comune, tra cui studentati, residenze assistenziali per anziani e sanitarie, spazi sociali e culturali». Per completezza, si segnala che il comma 3 dell'art. 27 ribadisce l'obbligatorietà degli *standard* previsti dal d.i. n. 1444/1968.

⁵⁹ Art. 4, comma 9: «9. Gli interventi previsti dal presente articolo, che tendono inderogabilmente al miglioramento della qualità urbana ed edilizia, utilizzando criteri di sostenibilità nella progettazione con particolare riferimento alle tecnologie passive ed ecosostenibili, all'utilizzo di energia proveniente da fonti rinnovabili, al miglioramento strutturale del patrimonio edilizio esistente e del suo sviluppo funzionale nonché alla prevenzione del rischio sismico e idrogeologico, devono rispettare le seguenti condizioni: (...) lett. g) favorire il riequilibrio ambientale, il rimboschimento cittadino e la forestazione urbana con infrastrutture verdi in grado di aumentare la resilienza al cambiamento climatico e ai suoi effetti».

⁶⁰ Art. 33, comma 3: «3. Gli interventi di rigenerazione urbana perseguono prioritariamente i seguenti obiettivi: a) potenziare e qualificare la presenza delle aree a verde all'interno dei tessuti urbani». Art. 40: «1. Costituisce obiettivo del presente articolo il contenimento delle aree da urbanizzare ex novo finché non siano state pienamente utilizzate le potenzialità insediative delle aree già parzialmente o totalmente edificate comprese entro i confini del perimetro urbano. 2. In sede di redazione del PUG, è data facoltà ai comuni di individuare aree di rigenerazione, aree risorsa ed aree risorse speciali ai fini del rilascio del certificato verde. 3. Ai sensi del presente articolo si intendono per: a) "aree di rigenerazione", i tessuti urbani caratterizzati da maggior degrado o con la maggior esposizione al rischio sismico di scadente qualità costruttiva. L'area di rigenerazione, salvo motivate esigenze, è estesa ad un intero isolato; b) "aree risorsa", gli spazi urbani vuoti, o prevalentemente vuoti, compresi all'interno del perimetro urbano; c) "aree risorse speciali", gli spazi di cui alla lettera b), che posseggono rilevanti caratteristiche panoramiche o di particolare visibilità urbana o con posizione strategica o di particolare interesse urbanistico, destinati alla realizzazione di aree pubbliche o di uso pubblico, per accogliere attrezzature pubbliche o di interesse collettivo. Nelle aree risorse speciali è esclusa la residenza. Qualsiasi intervento di trasformazione edilizia o di riqualificazione urbana è selezionato con la procedura del concorso di progettazione, del concorso di idee o del concorso in due gradi, di cui al decreto legislativo 18 aprile del 2016, n. 50 e successive modificazioni. 4. Le attività rilevanti di nuova costruzione, individuate dalle linee guida di cui al comma 7, all'interno delle aree risorsa o delle aree risorsa speciali, subordinate al rilascio del permesso di costruire in confor-

Comuni in sede di pianificazione di perimetrare le aree in cui gli edifici di nuova costruzione, individuati a loro volta sulla base di alcuni criteri determinati dalla Giunta, devono essere preceduti da un'equivalente attività di demolizione e costruzione di opere di urbanizzazione primaria, presupposto necessario ai fini del conseguimento del titolo edilizio⁶¹. Peraltro, la legge regionale individua all'art. 47, comma 2 il concetto di «dotazione ecologica», «finalizzate in generale alla tutela e salvaguardia della salute pubblica intesa come benessere» e tra queste è menzionato proprio il verde urbano.

Le altre leggi delle Regioni meridionali, anche se coeve a quella Campana, non manifestano, salvo qualche distinguo, la stessa analiticità sul tema, nonostante, per ragioni diverse, alcune possano suscitare un qualche interesse⁶².

mità alla disciplina di cui alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16, e successive modificazioni che comportino un aumento del carico urbanistico, sia di interesse pubblico che privato, sono sottoposte al procedimento di cui al presente articolo. 5. Il soggetto attuatore, che intenda realizzare un intervento ai sensi del presente articolo, acquisisce preventivamente una equivalente volumetria e una equivalente porzione di territorio in area di rigenerazione. Una volta acquisite, procede alla demolizione del volume esistente e alla realizzazione, nell'area resa così disponibile, di opere di urbanizzazione primaria. La superficie del lotto compresa in area di rigenerazione è ceduta al comune che provvede al collaudo delle opere di urbanizzazione primaria eseguite al suo interno. A seguito delle operazioni di collaudo, il comune rilascia il certificato verde per gli interventi previsti dal presente articolo, intestato al soggetto attuatore. Il suddetto certificato è condizione per il rilascio del titolo abilitativo ottenuto con le ordinarie procedure della legge regionale n. 16/2016 e successive modificazioni. 6. Ai fini della tutela e della promozione dell'ideazione nonché della qualità e della realizzazione architettonica intesa come bene di interesse pubblico primario per la salvaguardia e la trasformazione del paesaggio e per lo sviluppo economico, la Regione può prevedere misure incentivanti qualora i soggetti attuatori, pubblici o privati, ricorrano alla procedura di affidamento dell'incarico mediante il concorso di progettazione, il concorso di idee o il concorso in due gradi. 7. Entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente redige le linee guida disciplinanti i termini e le modalità di applicazione del presente articolo.

⁶¹ Il certificato verde è stato introdotto sul modello degli analoghi certificati previsti nel settore delle energie rinnovabili. La tecnica legislativa utilizzata è, chiaramente, quella di una nuova legge-quadro sull'assetto del territorio. Tra le opere di urbanizzazione primaria, si ricordano, ex art. 4, comma 1 lett. g) della l. 29 settembre 1964, n. 847 anche gli spazi di verde attrezzato.

⁶² Difatti, il Molise, Regione con uno degli atti più risalenti, con la l. reg. 11 dicembre 2009, n. 30 si limita a ribadire all'art. 13, comma 2, lett. b) il necessario rispetto degli *standard* quantitativi stabiliti dal d.i. n. 1444/1968; dal punto di vista della tecnica legislativa, la legge si pone quale legge a carattere specifico, anche se non propriamente incentrata sul tema della rigenerazione urbana. La Regione Basilicata con la l. reg. 3 dicembre 2012, n. 25 ha introdotto nella legge-quadro regionale dedicata al governo del territorio la rigenerazione urbana, correlandola al

Per cominciare, la l. reg. della Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 ha introdotto alcune modifiche alla legge generale sull'assetto del territorio, consentendo un incremento volumetrico finalizzato alla realizzazione di tetti verdi *ex art. 5* al fine di ridurre l'effetto delle isole di calore⁶³. La relativa legge-quadro regionale, 23 aprile 2015, n. 8, comunque già conferiva risalto al verde urbano, da un lato all'art. 38 legando la rigenerazione urbana all'incremento della

verde urbano all'art. 5; in aggiunta, ribadisce all'art. 6 la prospettiva quantitativa del verde dettata dal d.i. n. 1444/1968 in riferimento ai mutamenti delle destinazioni d'uso.

⁶³ Il concetto di isola di calore è oggetto di studi soprattutto in climatologia e meteorologia; per una delle prime definizioni in ambito giuridico, si rinvia a F. RAMELLA, *Effetto Serra: siamo prudenti, stiamo a guardare*, in *Riv. Dir. Fin.* 2, 2004, p. 199, secondo cui «l'effetto isola di calore urbano. È causato dall'assorbimento di calore nel corso delle ore diurne da parte degli edifici e delle strade, calore che viene restituito durante le ore notturne; tale fenomeno determina un incremento della temperatura rispetto alle aree rurali circostanti». Tra le elaborazioni più recenti, si rinvia a C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano*, cit., pp. 193-194, secondo cui «la cui principale causa è rappresentata proprio dalla scarsità di aree verdi, coperture vegetali e superfici d'acqua a cielo aperto. Il determinarsi, all'interno di alcune aree cittadine, di un significativo surriscaldamento rispetto alle zone periferiche, comporta un maggiore rischio di mortalità (soprattutto per la popolazione anziana) ed una minore efficienza energetica degli impianti di riscaldamento e climatizzazione. Ebbene, la comprensione di tale fenomeno e dei suoi effetti rappresenta oggi un patrimonio imprescindibile tanto per il pianificatore quanto per il giurista, al fine di consentire loro di proporre specifiche soluzioni regolative e pianificatorie che consentano la mitigazione delle conseguenze delle *urban heat islands*». Per una definizione, invece, riconducibile ai settori della climatologia e meteorologia, vedesi *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation and Vulnerability, Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation and Vulnerability, Glossary*, p. 2926, secondo cui le isole di calore consistono «*the relative warmth of a city compared with surrounding rural areas, associated with heat trapping due to land use, the configuration and design of the built environment, including street layout and building size, the heat-absorbing properties of urban building materials, reduced ventilation, reduced greenery and water features, and domestic and industrial heat emissions generated directly from human activities*». Lo schema di testo unificato già citato nn. 29, 42, 761, 863, 903, 1028, 1122 e 1131 sulla rigenerazione urbana prevede una definizione di «isola di calore», qualificandola al comma 1, lett. i) dell'art. 2 come «l'accumulo di calore causato, nelle aree urbane, dalla prevalenza della cementificazione rispetto alle aree verdi, dalla concentrazione di emissioni degli autoveicoli, degli impianti industriali e dei sistemi di riscaldamento e di aria condizionata ad uso domestico, nonché dalla riduzione degli effetti eolici refrigeranti causata dall'edificazione». L'art. 5, comma 1, lett. d) dispone che: «(...) 3 bis. Nei casi previsti dal comma 1 è concesso un incremento volumetrico del 10 per cento del volume urbanistico esistente così suddiviso: 5 per cento per i casi di cui alla lettera a); 3 per cento per i casi di cui alla lettera b); 2 per cento per i casi di cui alla lettera c) e comunque nella misura massima del 50 per cento del volume urbanistico esistente qualora si verifichino almeno due delle seguenti ipotesi: (...) b) l'intervento includa soluzioni finalizzate alla riduzione degli effetti delle "isole di calore", inclusa la realizzazione di tetti verdi e di giardini verticali». Vi è anche un riferimento nella legge, forse ultroneo, agli *standard* inderogabili stabiliti dal d.i. n. 1444/1968 all'art. 13.

qualità dell'abitare, comprensiva anche degli spazi verdi⁶⁴, dall'altro all'art. 40, comma 3 stabilendo che i programmi integrati per il riordino urbano finalizzati alla rigenerazione del complesso edilizio possono comportare una supplementare aggiunta di volumetria del 30% se vi è un aumento di dotazioni rispetto agli *standard* minimi, compreso il verde urbano⁶⁵.

Inoltre, la Regione Calabria con la l. 7 luglio 2022, n. 25 identifica la «presenza delle aree verdi» fra gli obiettivi della rigenerazione urbana all'art. 1, comma 2, lett. a); all'art. 4 stabilisce, poi, espressamente che la programmazione di rigenerazione urbana si attui mediante la realizzazione di «spazi verdi» e «infrastrutture ecologiche», i quali non sono considerati variante se comportano la creazione di aree verdi «nella misura massima del 5 per cento della superficie complessiva dell'area d'intervento»⁶⁶.

Per concludere, la Regione Puglia ha adottato la l. 19 dicembre 2023, n. 36, con la quale all'art. 3, comma 3, lett. b) ha ammesso incentivi volumetrici anche allo scopo di contrastare isole di calore⁶⁷. In aggiunta,

⁶⁴ Art. 38, comma 1: «1. La Regione promuove, al fine di conseguire la riqualificazione del contesto, il miglioramento della qualità dell'abitare e la messa in sicurezza del territorio, il trasferimento del patrimonio edilizio esistente mediante interventi di demolizione e ricostruzione con differente localizzazione degli edifici ricadenti: (...) b) in aree necessarie per garantire spazi pubblici finalizzati all'incremento della qualità dell'abitare, come spazi a verde, spazi a parcheggio e centri di aggregazione sociale».

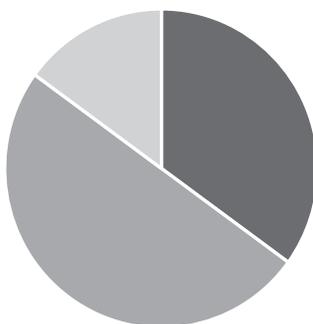
⁶⁵ Art. 40, comma 3: «3. La volumetria complessivamente prevista dal programma integrato è ulteriormente incrementata, fino ad un massimo del 30 per cento della volumetria già prevista dal programma, al ricorrere di una o più delle seguenti condizioni e secondo la graduazione e il peso attribuito dal consiglio comunale con la deliberazione di cui al comma 7: (...) b) dotazione aggiuntiva, rispetto alle quantità minime previste dalle vigenti disposizioni, di standard urbanistici e di opere di urbanizzazione, quali verde pubblico, parcheggi entro e/o fuori terra». Inoltre, all'art. 3, comma 7 è previsto che i proventi delle sanzioni amministrative irrogate per carenza, totale difformità o variazioni essenziali del titolo edilizio siano destinati esclusivamente alla «rimessione in pristino delle opere abusive e/o all'acquisizione e all'allestimento di aree destinate a verde pubblico».

⁶⁶ La legge si inquadra quale atto avente per oggetto specifico la rigenerazione urbana. La prospettiva predominante è, anche in questo caso, essenzialmente quantitativa: è pur vero che si correla il verde alla rigenerazione urbana, ma oltre a questo intento programmatico non vi è alcuna previsione ulteriore, anzi, si pongono solo *standard* rigidi minimi, ad esempio a proposito della programmazione di rigenerazione comunale e la possibilità di identificarla o meno come variante.

⁶⁷ Art. 3, comma 3: «(...) 3. Gli interventi di demolizione e ricostruzione previsti nell'articolo 2, comma 1, lettera b), possono usufruire degli incentivi volumetrici previsti dal comma 3, lettere c) e d), del medesimo articolo a condizione che: (...) b) l'intervento contempli l'applicazione di misure di cui agli articoli 5, 6, 7 e 8 della l.r. 13/2008, rientranti nelle seguenti aree tematiche: 2) interventi sull'albedo e uso del verde per diminuire l'effetto isola di calore».

occorre sottolineare che la Regione Puglia aveva valorizzato la nozione di verde pubblico già in un atto precedente, ovvero la l. 29 luglio 2008, n. 21; nella l. reg. n. 21/2008, la rigenerazione urbana è correlata *ex art.* 2, comma 1 mediante i programmi integrati di intervento alla realizzazione di «spazi» e «reti» verdi, non costituendo variante se determinano un incremento del carico volumetrico finalizzato all'ultimazione di aree «contigue» a quelle verdi⁶⁸.

Impianti normativi regionali⁶⁹



- Atti di rigenerazione urbana 35% (7)
- Legge di governo del territorio o loro addende 50% (10)
- Altre leggi a contenuto eterogeneo 15% (3)

⁶⁸ Art. 2, comma 1: «1. I programmi integrati di rigenerazione urbana sono strumenti volti a promuovere la riqualificazione di parti significative di città e sistemi urbani mediante interventi organici di interesse pubblico. I programmi si fondano su un'idea-guida di rigenerazione legata ai caratteri ambientali e storico-culturali dell'ambito territoriale interessato, alla sua identità e ai bisogni e alle istanze degli abitanti. Essi comportano un insieme coordinato d'interventi in grado di affrontare in modo integrato problemi di degrado fisico e disagio socio-economico che, in relazione alle specificità del contesto interessato, includono b) la riorganizzazione dell'assetto urbanistico attraverso il recupero o la realizzazione di urbanizzazioni, spazi verdi e servizi e la previsione delle relative modalità di gestione; (...) d) il risanamento dell'ambiente urbano mediante la previsione di infrastrutture ecologiche quali reti verdi e blu finalizzate all'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano, sentieri didattici e mussali, percorsi per la mobilità ciclabile e aree pedonali, spazi aperti a elevato grado di permeabilità, l'uso di fonti energetiche rinnovabili e l'adozione di criteri di sostenibilità ambientale e risparmio energetico nella realizzazione delle opere edilizie».

⁶⁹ Come si può vedere dal grafico e come emerso nella trattazione, i sistemi normativi regionali sono contenuti essenzialmente o negli atti dedicati alla rigenerazione urbana, o in quel-

4. Conclusioni

Da quest'analisi, emergono alcuni punti fermi nell'analisi del verde urbano nella legislazione, pur in presenza del carattere "frastagliato" già citato. Anzitutto, emerge uno stadio di approfondimento del concetto di verde urbano più maturo o, comunque, più avanzato nelle entità sub-statali; la ragione può essere plausibilmente dovuta alla carenza già riportata di una definizione statale a matrice prestazionale.

In più, vi è un nesso inscindibile tra quest'ultimo e la rigenerazione urbana, tale per cui il verde urbano si pone quale oggetto o, comunque, elemento della più ampia attività di rifunzionalizzazione delle aree antropizzate portata avanti dai pubblici poteri. Inoltre, sul piano prettamente regionale si può rilevare come gli atti normativi maggiormente avanzati sul tema, ossia quelli delle Regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana e Campania, rivelino in realtà equilibri diversi, anche se tutti orientati in modo incisivo alla cura delle infrastrutture verdi: nel primo caso, l'azione amministrativa di tutela si fonda soprattutto sul meccanismo dell'incremento dell'indice di edificabilità, mentre le leggi regionali dell'Emilia-Romagna, della Toscana e della Campania attribuiscono un ruolo maggiore all'impulso dei pubblici poteri, attraverso l'individuazione delle dotazioni verdi.

La ragione di questa differenziazione, probabilmente, risiede nei diversi indirizzi politici regionali che influenzano la fisionomia dell'azione amministrativa, dal momento che la Regione Lombardia si è sempre connotata per un'apertura (e presenza) dell'autonomia privata più forte rispetto alle Regioni dell'Emilia-Romagna, Toscana e Campania, in cui il settore pubblico ha assunto tradizionalmente un peso maggiore.

Si può provare, da ultimo, ad immaginare alcune misure che potrebbero essere implementate al livello statale e regionale per valorizzare ulteriormente l'accezione qualitativa del verde urbano.

li di governo del territorio o loro addende; solo un esiguo numero si colloca all'interno di atti eterogenei. Non esiste una vera e propria "caratterizzazione" regionale, salvo forse per il dato in base al quale le Regioni centrali hanno per lo più optato per disciplinare il verde urbano nelle leggi di governo sul territorio (solo il Lazio ha promulgato un atto *ad hoc*, mentre Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Abruzzo hanno adottato o una legge urbanistica, o un'addenda alla legge di governo del territorio).

Sul piano nazionale, sarebbe opportuno recepire una nozione di verde urbano, magari declinata secondo le coordinate prospettate dalla nozione di “*infrastrutture verdi*”; in aggiunta, sempre sul piano nazionale potrebbero essere rafforzati i vincoli nei confronti dei Comuni nel rispetto degli obblighi della l. n. 10/2013: ad esempio, potrebbe porre quale *standard* ai fini dell’accesso a fondi di finanziamento per progetti il rispetto di certi obblighi o, anche più semplicemente, la completa implementazione di tutti gli strumenti previsti dalle linee-guida del 2017.

Inoltre, sempre il Legislatore statale potrebbe correlare in prospettiva il rispetto di determinati parametri qualitativi all’erogazione di finanziamenti per la rigenerazione urbana, dato che al momento è in corso proprio l’*iter* per la promulgazione della legge nazionale sul tema.

Per quanto concerne le Regioni, queste potrebbero muoversi, nel rispetto delle loro tradizioni e culture amministrative, elaborando atti legislativi che attribuiscono premialità in sede di rilascio dei titoli edificatori in caso di interventi eco-compatibili o conferiscano al settore pubblico il potere di dotarsi di strumenti amministrativi *ad hoc* con cui orientare i comportamenti delle imprese, non solo attraverso atti generali come piani ma anche, come nel caso siciliano, per mezzo di certificati verdi.

In secondo luogo, gli impianti normativi regionali potrebbero prevedere che una quota delle sanzioni, come già accade in taluni casi ora, si pensi all’Emilia-Romagna, sia destinata allo sviluppo di aree verdi, o tramite trasferimento di risorse regionali, o tramite diretta applicazione da parte dei Comuni.

Tenuto conto, comunque, della crescente attenzione sul tema, che nel giro di quindici anni ha visto un intenso sviluppo della matrice prestazionale, non è escluso che già in tempi brevi si possano notare alcuni cambiamenti.

Urban green: an itinerary between the national and regional regulatory systems.

Giulio Profeta

Abstract: L'elaborato inquadra il concetto di verde urbano, evidenziando anzitutto come la relativa nozione risulti oggi "enigmatica" al livello statale, in quanto correlata ad una definizione risalente e fondata su di un'accezione quantitativa derivante dal D. I. n. 1444/1968. Alla luce di questa carenza definitoria sul piano statale, l'articolo prosegue analizzando la dimensione sub-statale approfondendo i sistemi normativi regionali.

Infine, saranno esposte una serie di proposte che potrebbero essere implementate allo scopo di valorizzare ulteriormente il concetto.

Abstract: The paper frames the concept of urban green, first of all highlighting how the relative notion is today 'enigmatic' at the state level, since it is correlated to an outdated definition based on a quantitative meaning deriving from I. Decree no. 1444/1968. In the light of this definitional shortcoming at state level, the article goes on to analyse the sub-state dimension by delving into the regional regulatory systems.

Finally, a series of proposals will be set out that could be implemented in order to further enhance the concept.

Parole chiave: Verde urbano; regionalismo; l. n. 10/2013; *standard* urbanistici; rigenerazione urbana.

Keywords: Urban green; regionalism; l. n. 10/2013; urban *standards*; urban regeneration.

— Criteri editoriali —

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.

EDITORIALE

La Corte costituzionale riscrive il regionalismo differenziato, ma molte questioni restano ancora senza risposta

Gianluca Gardini

SAGGI E ARTICOLI

Dove va il regionalismo italiano. Considerazioni su differenziazione, amministrativizzazione, sussidiarietà

Enrico Carloni

Il ruolo del principio di sussidiarietà nella sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024

Stefano Civitarese Matteucci

Cronaca di una morte annunciata? Cosa rimane del regionalismo differenziato dopo la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale

Tommaso F. Giupponi

Lo Stato (regionale) come integrazione. Asimmetrie e contrappesi

Elena D'Orlando

Istruttoria e partecipazione: alcune brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024

Michele Della Morte

L'istituto della perequazione nell'incidentato cammino verso la differenziazione

Tanja Cerruti

Regionalismo differenziato, regionalismo cooperativo e leale collaborazione nella sentenza n. 192/2024 della Corte Costituzionale

Claudia Tubertini

Stato, Regioni e Unione europea tra unitarietà ordinamentale e autonomia differenziata nello sguardo della Corte costituzionale (sent. 192/2024)

Marina Caporale

Gli insegnamenti della Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024.

Quale lezione per le riforme locali?

Marzia De Donno

Autonomia regionale differenziata e opinione pubblica

Giancarlo Gasperoni

Il regionalismo differenziato dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024

Andrea Giovanardi

NOTE E COMMENTI

I livelli metropolitani intermedi dinanzi agli indirizzi politici europei per le città sostenibili

Fulvio Leonzio

OSSERVATORIO REGIONALE

Il verde urbano: un itinerario tra il sistema normativo nazionale e quelli regionali

Giulio Profeta

ISBN 978-88-498-8612-2



9 788849 886122

€ 35,00

 Regione Emilia-Romagna