

EDITORIALE

**LINEAMENTI DELL'AUTONOMIA TERRITORIALE, CON SPECIFICO RIGUARDO
AL PIANO DELLA NORMAZIONE: MODELLO ED ESPERIENZA A CONFRONTO**

ANTONIO RUGGERI

(Professore emerito di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Messina)

Data di pubblicazione: 15 ottobre 2025

ANTONIO RUGGERI*

EDITORIALE

Lineamenti dell'autonomia territoriale, con specifico riguardo al piano della normazione: modello ed esperienza a confronto**

SOMMARIO: 1. La complessiva opacità del dettato costituzionale a riguardo della condizione delle autonomie territoriali. – 2. Le leggi regionali espressive di un'autonomia politica comunque non “piena”, a motivo dell'obbligatorio rispetto cui le stesse sono tenute nei riguardi di alcune norme di legge statale e di altri atti ancora, dalla Carta costituzionale nondimeno chiamati a dar modo all'autonomia di potersi affermare al meglio di sé alle condizioni oggettive di contesto, ciò che però nei fatti non è stato (e non è). – 3. Implicazioni discendenti dalla indicazione di ordine generale, di cui all'art. 5, nel senso della promozione dell'autonomia, con specifico riguardo ai modi con cui vanno intese e fatte valere le etichette costituzionali concernenti i campi materiali demandati alla coltivazione dello Stato per un verso, delle Regioni per un altro, come pure i limiti all'esercizio dei poteri di normazione ed alle vicende di quest'ultima nel tempo. – 4. Le inappagate aspettative di tutela dell'autonomia regionale nelle sedi e con gli strumenti di garanzia e la riduzione della distanza esistente tra la stessa e l'autonomia degli enti infraregionali, quale risulta sia pur confusamente tracciata in Costituzione. – 5. La rigidità del modello di autonomia regionale

* Professore emerito di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Messina.

** Testo rielaborato e corredato di essenziali riferimenti bibliografici di una relazione svolta alle XVI Giornate italo-spagnolo-brasiliane di Diritto costituzionale su *Organización territorial y financiación de los Estados descentralizados, Homenaje al profesor Gumersindo Trujillo*, San Cristóbal de La Laguna - Tenerife 25-26 settembre 2025, alla cui data lo scritto è aggiornato. I richiami di concetti familiari alla comunità scientifica italiana si deve alla peculiare destinazione dello scritto.

disegnato nella Carta costituzionale, nella sua originaria versione come pure in quella venuta alla luce con la riforma del 2001, imperniato su due “tipi” di Regione, e le strutturali carenze esibite dalla Carta stessa sul versante degli istituti di “cooperazione”, alle quali non si è ad oggi posto rimedio. – 6. Le numerose e vistose torsioni registratesi per ciò che attiene ai modi d’intendere sia le materie che i limiti “verticali” all’esercizio dei poteri di normazione da parte delle Regioni. – 7. I vincoli, a volte particolarmente incisivi, provenienti *ab extra*, in ispecie dall’Unione europea, la *sovranità condivisa* tra l’Unione stessa e lo Stato (o, meglio, la Repubblica, nell’insieme delle sue articolazioni interne) e la spinta che anche da ciò se ne ha per la “differenziazione” dell’autonomia. – 8. La mancata “metabolizzazione” dell’idea regionale da parte del corpo sociale, la speranza di un rilancio dell’autonomia per il tramite di una nuova, congrua disciplina costituzionale che specificamente punti, per un verso, sugli istituti di “cooperazione” e, per un altro verso, sull’adozione di un sistema di *specialità diffusa*, accompagnato da opportuni meccanismi di compensazione a salvaguardia dei territori maggiormente svantaggiati. – 9. La precondizione indefettibile per il sostanziale recupero dell’autonomia e la complessiva funzionalità del sistema: porre almeno in parte rimedio al *degrado culturale* diffuso e crescente del ceto politico, ad ogni livello di esperienza, dando vita congiuntamente a nuove *regole* ed a nuove *regolarità della politica* idonee a darsi reciproco, costante e copioso sostegno ed alimento.

1. La complessiva opacità del dettato costituzionale a riguardo della condizione delle autonomie territoriali

Non è agevole preliminarmente stabilire se si dia in Costituzione un “modello” di autonomia in genere e di autonomia territoriale in ispecie né in cosa propriamente consista. Si tratta, infatti, di intendersi su cosa s’intenda per “modello”, per un verso non potendosi negare che si diano alcune, pur sommarie e in qualche punto appena accennate indicazioni concernenti l’autonomia stessa, nel mentre per un altro verso parrebbe che sia possibile predicare l’esistenza di una pluralità di modelli, non già per il fatto che gli

esiti interpretativi degli enunciati e ricostruttivi del modo con cui gli stessi fanno “sistema” possono, ovviamente, divergere a seconda di chi ad essi perviene e della prospettiva da cui si pone, quanto perché la Carta parrebbe indurre a ritenere che l’autonomia non possa che declinarsi al plurale e, se così non fosse, negherebbe... *se stessa*.

Pur con un linguaggio – come di consueto – contenuto e non di rado sibillino e, persino, francamente oscuro¹, la Costituzione non si trattiene, per vero, dal fissare alcuni punti fermi dai quali lo studio può tenersi nel corso del suo svolgimento. Se ne dirà ora con la massima sintesi imposta a questa trattazione, circoscrivendo peraltro, per ragioni di spazio, l’esame al solo piano delle vicende della normazione, nel quale cioè con maggiore evidenza si ha modo di toccare con mano la consistenza complessiva dell’autonomia quale risulta dal raffronto tra il disegno costituzionale e l’esperienza fin qui maturata in relazione all’esercizio della principale delle pubbliche funzioni.

Il primo punto fermo è che si danno più “tipi” di enti territoriali e più “tipi” di autonomia di cui gli stessi sono provvisti, risultanti *per tabulas* tanto dal dettato originario della Carta quanto da quello venuto alla luce in

¹ Il modo di essere del linguaggio costituzionale ha ripetutamente attirato l’attenzione di studiosi di vario orientamento: tra gli altri, v. G. SILVESTRI, *Linguaggio della Costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, in *Quad. cost.*, 2/1989, 229 ss.; M. DOGLIANI, *Diritto costituzionale e scrittura*, in *Ars interpretandi*, 1997, 103 ss.; AA.VV., *La lingua dei giuristi*, a cura di P. Caretti e R. Romboli, Pisa 2016; B. BARBISAN, *La più bella del mondo? Leggibilità e concretezza della Costituzione italiana*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2022, 8 giugno 2022, 142 ss., e, nella stessa *Rivista*, J. VISCONTI, *La lingua della Costituzione tra lessico e testualità*, 3/2022, 29 agosto 2022, 110 ss.; AA.VV., *Lingua linguaggi diritti*, Napoli 2023; L. BUFFONI, *Il metodo del diritto costituzionale. La natura e l’artificio*, Napoli 2024, spec. 234 ss., e, ora, I. DE CESARE, *Il linguaggio costituzionale tra testo e interpretazione*, Milano 2024. Volendo, può vedersi anche il mio *La Costituzione allo specchio: linguaggio e “materia” costituzionale nella prospettiva della riforma*, Torino 1999.

occasione della riscrittura del Titolo V della Parte II della Costituzione operata con legge cost. n. 3 del 2001; ed è chiaro che ciascun “tipo” di ente è provvisto di un regime suo proprio (alcuni tipi, poi, presentano ulteriori «forme e condizioni particolari di autonomia», per riprendere termini iscritti nella stessa Carta e da questa riferiti a talune espressioni dell’autonomia regionale, di cui si dirà più avanti). E va subito fatto notare al riguardo che le differenze di cui si ha al riguardo riscontro non sono di mera quantità bensì, più ancora, di qualità; e, già solo per ciò, l’ipotesi di una pluralità di modelli costituzionali parrebbe esserne avvalorata. Allo stesso tempo, non può, però, negarsi la comune appartenenza degli enti in parola ad un unico “insieme”, quello appunto costituito dagli enti territoriali “autonomi”, della quale è un indice particolarmente eloquente la menzione che di tutti unitariamente si fa in più disposti della Carta, a partire da quello, espressivo di un principio fondamentale dell’ordinamento, di cui all’art. 5, nel quale è sancito l’impegno della Repubblica, «una e indivisibile», di riconoscere e promuovere le autonomie locali, e, di poi, in ispecie, nell’art. 114, II c., che elenca gli enti stessi, specificandone il comune fondamento nei «principi fissati dalla Costituzione»².

Le cose, in realtà, non stanno del tutto così; e la stessa Carta si fa premura di diversificare la condizione complessiva in cui versano le Regioni rispetto agli enti restanti, riservando quindi non a caso la gran parte dell’articolato alla disciplina delle prime e tralasciando di soffermarsi specificamente sulla condizione dei secondi che, a conti fatti, risulta quindi stabilita da norme di legge e di altre fonti ancora.

² Cfr., in tema, la ricostruzione, ancora non molto tempo addietro, fatta da A. POGGI, *Il disegno costituzionale delle autonomie territoriali: impianto originario, sviluppo, criticità*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 27, Seminari 2022-2023*, Torino 2024, 166 ss., laddove è una efficace rappresentazione di sintesi del disegno costituzionale in tema di autonomie territoriali.

Questa scelta di fondo si presta a varie valutazioni.

Per un verso, può sembrare un autentico salto nel buio, sol che si pensi che l'istituto regionale è stata una delle grandi “invenzioni” della Costituente per ciò che concerne l'ordinamento della Repubblica: non se ne aveva, insomma, alcuna sperimentazione in epoca liberale, in linea peraltro con la vocazione “accentratrice” propria del regime del tempo, né, ovviamente, si è pensato di farvi luogo con l'avvento del fascismo. È vero che l'idea regionale era stata vagheggiata da alcuni ispirati pensatori già durante la stagione risorgimentale ma, per ragioni varie la cui illustrazione non può qui aver luogo³, non se n'è fatto nulla e, forse, a tornare a riflettere su questa vicenda con senso storico-politico, è stata una *felix culpa*, a motivo dei rischi che il decentramento politico-istituzionale su basi regionali avrebbe potuto, in quella sofferta temperie, far correre all'unità del Regno faticosamente e – a dirla tutta – fortunatamente raggiunta.

Certo si è, ad ogni buon conto, che può sembrare strano che proprio gli enti maggiormente radicati nel terreno sociale ed istituzionale a motivo delle loro origini risalenti già al Medioevo, i Comuni, siano rimasti penalizzati in ordine al patrimonio di poteri e funzioni di cui dispongono a fronte di quello di cui sono state dotate le Regioni, in ispecie – perlomeno sulla carta – alcune, provviste di una speciale autonomia.

Indicativo dello stacco qualitativo di cui si viene dicendo è il fatto che unicamente alle Regioni è dato di disciplinare le materie loro proprie con legge, nel mentre dello strumento in parola sono privi gli enti restanti, fatta eccezione per le sole due Province di Trento e di Bolzano per ragioni legate

³ Maggiori ragguagli possono aversi da T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR - A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*¹², Milano 2025, cap. I. V., inoltre, D. CROCCO, *L'idea regionalista in Italia. Dal Risorgimento alla nascita della Repubblica*, Napoli 2024.

alla peculiare vicenda storica dei loro territori⁴. Non si dimentichi che la legge, per una lunga tradizione a tutti nota, è atto politico per antonomasia, l'atto cioè con il quale in forma eminente si esprime la sovranità dello Stato; ed allora parrebbe singolare che di siffatto strumento siano dotati enti privi di radicamento nel tessuto sociale, nel mentre quelli che di ciò possono farsi vanto ne siano privi. Il vero è che sarebbe stato improprio prefigurare un uso inflazionato dello strumento legislativo, conseguente al numero assai elevato di Comuni (oggi, poco meno di ottomila; al momento della nascita della Repubblica circa cinquemilasettecento); ed è anche per ciò che si è pertanto deciso di renderlo disponibile alle sole Regioni (al tempo della Costituente, sulla carta poco meno di venti).

Sta di fatto che, per effetto di tale opzione, la condizione riconosciuta alle Regioni stesse parrebbe essere *quodammodo* assimilata a quella propria dell'ente sovrano; quanto meno, a prima impressione, parrebbe essere vistosamente accorciata la distanza esistente tra sovranità e autonomia, che, nondimeno, la Carta ripetutamente riafferma ma, appunto, ancora una volta, non senza qualche oscillazione ed ambiguità di dettato, sì da rendersi complessivamente opaco il quadro in essa dipinto. E, invero, gli enunciati della Carta, riconsiderati nel loro insieme, consegnano un'immagine delle autonomie in genere e, *ex adverso*, dello stesso Stato alquanto sfocata, sì da non potersene trarre indicazioni sicure in ordine alla condizione complessiva sia delle singole specie di autonomia che del "sistema" dalle stesse composto.

⁴ Riferimenti, di recente, in AA.VV., *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, a cura di C. Casonato, E. Happacher, E. Rossi e R. Toniatti, Torino 2024. In prospettiva di riforma, v., ora, E. HAPACHER - W. OBWEXER, *La riforma dell'autonomia dell'Alto Adige-Südtirol tra ripristino delle competenze e sviluppo ulteriore*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 26/2025, 24 settembre 2025, 35 ss.

2. Le leggi regionali espressive di un'autonomia politica comunque non "piena", a motivo dell'obbligatorio rispetto cui le stesse sono tenute nei riguardi di alcune norme di legge statale e di altri atti ancora, dalla Carta costituzionale nondimeno chiamati a dar modo all'autonomia di potersi affermare al meglio di sé alle condizioni oggettive di contesto, ciò che però nei fatti non è stato (e non è)

L'ambiguità di dettato della Carta, di cui si è venuti dicendo con specifico riguardo all'articolato concernente le autonomie territoriali, si deve in larga parte, per un verso, alla novità del riferimento all'istituto regionale, di cui – come si faceva poc'anzi notare – non si aveva riscontro nella tradizione istituzionale del nostro Paese, e, per un'altra parte, all'andamento complessivo dei dibattiti alla Costituente, nel corso dei quali anche in seno ad uno stesso schieramento politico (e, segnatamente, in quello di sinistra) si registrarono vistose oscillazioni, nonché al bisogno di rinvenire comunque un punto d'incontro con le posizioni degli esponenti di matrice cattolica che, rifacendosi al magistero di don L. Sturzo, erano – come si sa – risolutamente schierati a favore della "invenzione" dell'autonomia regionale.

Non è, ovviamente, di qui ripercorrere neppure *per essentialia* questa vicenda, peraltro assai nota. Ciò che solo conta è il segno da essa complessivamente lasciato sul linguaggio costituzionale. I volti degli enti territoriali ne risultano, infatti, appannati, come lo sono quelli ritratti in una foto venuta male per un difetto di messa a fuoco. In qualche modo, per vero, si rendono riconoscibili, senza che però si riesca bene a tenerli fino in fondo distinti.

È interessante al riguardo notare l'uso non adeguatamente vigilato ed appropriato fatto di alcuni nomi, pur se per tradizione assai noti.

Si pensi, ad es., allo strumento legislativo di cui – come si è accennato – le Regioni, diversamente dagli altri enti, risultano dotate.

La legge – come si sa – è atto politico per antonomasia; di qui il passo è breve per far dire ad un'accreditata dottrina⁵ che le Regioni godono di autonomia politica, quale capacità cioè di darsi un proprio indirizzo politico, diverso non soltanto da una Regione all'altra ma, se del caso, altresì da quello dello Stato, sempre che ovviamente rispettoso dei limiti per esso stabiliti in Costituzione.

In questo modo di vedere le cose c'è un fondo di verità, portato tuttavia ad eccessiva dilatazione teorica.

Per un verso, infatti, la tesi ora evocata parrebbe rinvenire – come si è veduto – uno dei punti di forza maggiormente solidi a suo sostegno nella previsione dello strumento legislativo di cui le Regioni dispongono al fine di farsi cura degli interessi emergenti dai loro territori, al servizio di alcuni dei bisogni maggiormente pressanti avvertiti dalle popolazioni in essi stanziate.

⁵ Sopra tutti, v. T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss., sul cui pensiero, dopo AA.VV., *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, a cura di M. Ainis - A. Ruggeri - G. Silvestri - L. Ventura, Milano 1998, v., di recente, G. SILVESTRI, *Rileggendo, sessant'anni dopo, il saggio di Temistocle Martines sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in questa *Rivista*, 3/2016, 9 giugno 2016, 469 ss. In tema, v., inoltre, T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli 2020, e P. MAZZINA, *L'autonomia politica regionale. Modelli costituzionali e sistema politico*, Napoli 2020. Una sintetica ma densa riflessione teorica sul senso complessivo dell'autonomia regionale in genere, con particolare attenzione all'autonomia speciale ed a quella "differenziata", può ora vedersi in L. BUFFONI, *Le Regioni e la forma politica: la specialità e la differenziazione*, in *Le Regioni*, 2/2025, 329 ss. Sull'autonomia speciale, nelle sue plurali articolazioni, v., inoltre, per tutti, AA.VV., *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, a cura di F. Cortese e J. Woelk, Milano 2023, e M. COSULICH, *Autonomia e specialità nell'ordinamento repubblicano*, Torino 2024. Altre indicazioni in A. D'ATENA, *Le Regioni nella transizione infinita. Studi*, Torino 2025.

Solo che, non avendone la disponibilità gli enti territoriali minori, se ne avrebbe la impossibilità per gli stessi di darsi un proprio indirizzo politico o, quanto meno, di darselo con lo stesso “grado” di autonomia proprio di quello regionale, allo stesso tempo tuttavia non potendosi negare la politicità delle scelte dagli enti in parola compiute per la cura degli interessi emergenti dai loro territori. Come si vede, un bel *rebus* ad oggi irrisolto, questo relativo alla condizione complessiva degli enti territoriali in parola, per un verso distinta e per un altro però affine a quella propria delle Regioni. E si tratta allora di stabilire in cosa si distingua la politicità di cui si ha comunque riscontro nelle attività poste in essere dagli uni da quella propria degli altri enti.

Per un altro verso, però, il riferimento, ovvio e doveroso a un tempo, ai limiti stabiliti per l'autonomia dalla Carta costituzionale ridonda nella obbligatoria osservanza da parte degli atti espressivi della prima di norme che rinvergono al di fuori della Carta stessa la giustificazione della loro esistenza, risultando comunque prodotte da fonti pur sempre richiamate in Costituzione (e, quanto alle Regioni dotate di speciale autonomia, nei rispettivi statuti, essi pure provvisti di rango costituzionale), fonti dunque, per ciò stesso, garantite. Così, in ispecie, è per le leggi statali a vario titolo abilitate a circoscrivere le manifestazioni dell'autonomia in nome del bene indisponibile dell'unità-indivisibilità della Repubblica, alle quali sono poi da aggiungere altre fonti ancora, principalmente quelle venute alla luce in seno alla Comunità internazionale e, più ancora, le fonti (ieri comunitarie ed oggi) eurounitarie, di cui si dirà meglio più avanti. Ed è chiaro che i vincoli discendenti dalle norme alla cui osservanza le fonti di autonomia sono comunque obbligate fa sì che di un'autonomia politica “piena” delle Regioni (e, a maggior titolo, degli enti infraregionali) non possa, in alcun caso o modo, discorrersi. Piuttosto, a seconda del “tipo” di potestà legislativa di cui le leggi regionali sono espressione si avrà (o, meglio, dovrebbe aversi) una consistenza ora maggiore ed ora minore dei limiti ai quali le stesse vanno incontro; perlomeno, così avrebbe dovuto (e dovrebbe) essere secondo modello. Nei

fatti, di contro, è venuta sempre di più radicandosi la tendenza al sostanziale appiattimento dei “tipi” in parola, un appiattimento che non di rado si è tradotto in un autentico *pressing* esercitato dalle leggi statali (e da altre fonti ancora) che non ha dato modo all’autonomia di farsi valere in apprezzabile misura.

Ad ogni buon conto, è ormai provato che la Costituzione somiglia ad una locomotiva, alla quale quindi si agganciano numerosi vagoni che, per il fatto appunto di essere stabilmente uniti alla loro motrice, pervengono tutti alla stessa meta (fuor di metafora, ne è garantita la osservanza in applicazione dello schema teorico della fonte “interposta”⁶).

Ora, il rispetto delle leggi statali, per ciò che è qui di specifico rilievo, non si traduce – com’è chiaro – in una soggezione gerarchica valevole senza limite di sorta, nel senso che sarebbe rimessa alla discrezionalità del legislatore statale la scelta della consistenza del carico gravante sull’autonomia; la qual cosa, a conti fatti, farebbe correre a quest’ultima rischi tali da poterne vanificare la stessa esistenza. Il vincolo, dunque, c’è ma solo *in una certa misura*. Il punto è che quest’ultima resta in Costituzione largamente indeterminata, sotto più aspetti; ed è anche da qui che si alimentano quelle pratiche devianti dal solco costituzionale delle quali si è appena fatta parola e di cui si dirà ancora meglio a breve.

Le due coordinate su cui si dispongono gli atti di autonomia, l’asse orizzontale delle “materie” e quello verticale dei limiti ai quali l’autonomia stessa soggiace, sono infatti descritti nella Carta con linguaggio estremamente stringato e laconico, in più punti persino reticente, sì da presentarsi pertanto concettualmente carente e bisognoso di rinvenire al di

⁶ Riferimenti a riguardo del modo di operare dello schema in parola possono aversi da A. FUSCO, *Il mito di Procuste. Il problema dell’interposizione delle norme generative di obblighi internazionali nei giudizi di legittimità costituzionale*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2020, 23 ottobre 2020, 250 ss.

fuori della Carta stessa le sue opportune specificazioni-attuazioni⁷. Solo che in tal modo si assiste, in buona sostanza, ad una sorta di “decostituzionalizzazione” della Costituzione che, nondimeno, non è piena, dal momento che, pur nella loro strutturale laconicità, gli enunciati della Carta delimitano pur sempre in qualche modo l’area materiale entro la quale ne vanno ricercati i significati possibili, in ragione dell’appagamento dei più pressanti ed avvertiti bisogni delle comunità stanziate nei territori regionali. Peraltro, la “decostituzionalizzazione” in parola si presenta con varie sfumature a seconda degli enunciati stessi e dei contesti in cui essi sono destinati ad operare; la qual cosa, poi, si traduce in una graduata forza normativa, sostanzialmente intesa, degli enunciati che non resta, di tutta evidenza, priva di conseguenze in occasione dello svolgimento delle attività loro proprie da parte delle Regioni per un verso, dello Stato per un altro.

Si dà, ad ogni buon conto, una indicazione di ordine generale (se si vuole, di metodo) nell’art. 5 della Carta, con la mirabile sintesi dallo stesso raggiunta tra unità-indivisibilità della Repubblica e autonomia. Un principio fondamentale, quello racchiuso nel disposto appena richiamato, usualmente considerato come espressivo di due valori distinti e tendenzialmente contrapposti, che però – come si è tentato di mettere in chiaro in altri luoghi –, al pari di Giano bifronte, sono, in realtà, le due facce di un unico volto o – se più piace dire – le due componenti di un unico, internamente articolato, valore che è appunto quello della unità *nella* (cioè *per il tramite della*) promozione dell’autonomia, la massima possibile alle condizioni oggettive di contesto, ovvero – se piace invertire l’ordine espositivo – è quello dell’autonomia *nella* cornice dell’unità. L’autonomia, d’altronde, presuppone l’unità, dal momento che intesa, in prima approssimazione, quale condizione di *relativa indipendenza* in cui versa un soggetto nei riguardi di un altro o di

⁷ Anche a ciò, d’altronde, si deve il fitto ed incessante rinnovo del contenzioso che – come si sa – connota ed accompagna le sofferte relazioni tra Stato e Regioni.

altri, non ha alcun senso se non appunto all'interno dell'ordinamento della Repubblica, così come risulta composto dallo Stato e dagli enti territoriali in genere, giusta la formula di sintesi di cui all'art. 114, I c. Dal suo canto, l'unità è parimenti priva di senso se tenuta innaturalmente distinta dall'autonomia o – peggio – ad essa contrapposta, come vorrebbero quanti, fraintendendone il senso complessivo, la riducono, degradandola, ad una piatta ed incolore uniformità⁸.

Ferma, dunque, l'unità, la linea di tendenza delle dinamiche ordinamentali tracciata nella Carta è, appunto, nel senso della valorizzazione dell'autonomia, proprio perché, *quanto più essa è appagata, tanto più lo è al contempo l'unità*.

Questa indicazione di ordine metodico è gravida di implicazioni teoriche di considerevole rilievo.

Poiché l'indirizzo sia pur sommariamente tracciato nella Carta è nel senso di un crescente decentramento politico-istituzionale a beneficio delle Regioni e degli altri enti territoriali, non già in quello opposto dell'accentramento (che sarebbe irriducibilmente incompatibile con l'idea stessa di autonomia), se ne hanno infatti alcune rilevanti conseguenze specificamente apprezzabili al piano dell'esercizio delle pubbliche funzioni, siano esse di normazione come di amministrazione, alle quali giova ora con la massima rapidità accennare.

⁸ Molto utili, al riguardo, le vicende maturate in altri Paesi dalle quali si ha conferma della varietà dei modi con cui la coppia unità-autonomia è intesa e fatta valere (riferimenti nei contributi che sono in *Le Regioni*, 5/2024, preceduti dall'Editoriale di L. VIOLINI, *La natura caleidoscopica del concetto di autonomia*, 745 ss.; cfr., ora, il punto di vista di L. BUFFONI, *Le Regioni e la forma politica: la specialità e la differenziazione*, cit.).

3. Implicazioni discendenti dalla indicazione di ordine generale, di cui all'art. 5, nel senso della promozione dell'autonomia, con specifico riguardo ai modi con cui vanno intese e fatte valere le etichette costituzionali concernenti i campi materiali demandati alla coltivazione dello Stato per un verso, delle Regioni per un altro, come pure i limiti all'esercizio dei poteri di normazione ed alle vicende di quest'ultima nel tempo

Così, per un verso, le etichette riguardanti i campi materiali su cui le funzioni stesse si esercitano richiedono di essere intese e fatte valere tendenzialmente in senso favorevole all'autonomia e, dunque, nel dubbio circa la sussistenza dei confini dei campi stessi, ne va fatta una ricognizione a beneficio di quest'ultima, non già della sua contrazione. Della bontà di quest'idea non si mostra, tuttavia, ad oggi convinta la giurisprudenza costituzionale che, avvalendosi di varie tecniche argomentative, ha non di rado attratto (e seguita ad attrarre) entro l'area materiale di competenza statale discipline di confine, astrattamente riportabili ad ambiti diversi, anche dunque di spettanza regionale⁹.

Similmente, sul versante dei limiti "verticali" ai quali l'autonomia stessa soggiace, in ciascuna delle sue espressioni e in tutte assieme, i vincoli a carico delle Regioni e degli altri enti dovrebbero considerarsi vevoli unicamente per ciò che è strettamente necessario alla salvaguardia delle istanze unitarie; e il metro idoneo a stabilire se la direttiva metodica consegnataci dalla Carta sia, o no, rispettata è quello della ragionevolezza, nel suo naturale, indefettibile orientamento verso il valore – possiamo ormai dire – di "unità-autonomia" (o, se si preferisce, di "autonomia-unità"). Come mi sono sforzato

⁹ Raguagli su questa sofferta vicenda, di recente, in S. PARISI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001 e la sua attuazione: illusioni e delusioni sull'autonomia legislativa regionale*, in AA.VV., *Le stagioni del regionalismo italiano*, a cura di G.P. Dolso, P. Giangaspero, A. Conzatti, Napoli 2025, 181 ss.; altri richiami, a breve.

di argomentare altrove, la verifica del rispetto dei riparti costituzionali di competenza si ha, infatti, per il tramite della ragionevolezza: è in questa, dunque, che la prima naturalmente ridonda e si converte. Ancora una volta, però, pur laddove il limite per l'autonomia sia tenuto – *secundum verba* – a restare circoscritto all'osservanza di un pugno di norme statali, espressive di “principi fondamentali” o di “norme fondamentali di riforma economico-sociale”, a seconda dei tipi di potestà legislativa cui rispettivamente si riferiscono¹⁰, di fatto lo Stato ha preteso (e pretende) rispetto anche per norme assai puntuali e dettagliate nell'assunto che resterebbero altrimenti pregiudicate le istanze unitarie; e la giurisprudenza costituzionale ha non poche volte prestato generoso avallo a siffatto indirizzo.

Si faccia caso: mentre la connotazione del limite per l'autonomia dovrebbe, secondo modello, far capo a un *dato strutturale* – l'essere, cioè, le norme statali allo scopo predisposte espressive di “principi fondamentali” *et similia* –, nei fatti il dato stesso è stato convertito in uno *funzionale*, assumendosi che ogni qual volta si sia in presenza di interessi di dimensione nazionale, la loro cura resti riservata allo Stato. Di qui, una nutrita serie di “ritagli” effettuati in seno alle materie pure nominativamente assegnate alla competenza delle Regioni, sottraendosi alla disciplina di queste le “porzioni” di materie cui fanno capo interessi nazionali, interessi che poi – com'è chiaro – possono rinvenirsi ovunque, anche se il loro riconoscimento si è avuto con fin troppa larghezza, per effetto dell'azione a tenaglia esercitata dagli organi della direzione politica dello Stato per un verso e dagli organi di garanzia, in

¹⁰ In particolare, il primo limite vale per le discipline relative a materie di potestà concorrente, diversamente dal secondo che è dagli statuti speciali riferito alla potestà usualmente (e impropriamente) definita “piena” o primaria. In realtà, non si è mai capito bene in cosa si distinguano, anche perché nell'esperienza sono sovente reciprocamente confusi; e proprio su siffatta opacità concettuale ha fatto (e fa) leva il *trend* di cui si dice nel testo volto all'appiattimento dei tipi di potestà in parola.

ispecie dalla Corte costituzionale, per un altro. E di qui, inoltre, la pretesa dello Stato – non di rado, per vero, assecondata dalla giurisprudenza costituzionale – di asservire le Regioni al rispetto altresì di norme espressive di *regole* (a volte, anche molto puntuali e dettagliate) e non soltanto di *principi fondamentali, et similia*, risultando pertanto fortemente (e – come si viene dicendo – irragionevolmente) compressa l'autonomia, persino nelle sue più qualificanti espressioni¹¹.

Ora, in astratto, si può anche convenire a riguardo della necessità di convertire il limite della competenza in quello degli interessi, ovverosia d'intendere quella per il tramite di questi. Il punto è, però, che la verifica della sussistenza di un rapporto di congruità necessaria delle norme alla natura degli interessi fatalmente implica apprezzamenti politicamente

¹¹ Assai indicativi al riguardo gli esiti di studi antichi e recenti (tra i quali, quelli di G. VERDE, *Le trasformazioni dello Stato regionale. Spunti per una ricerca*, Napoli 2022; A. D'ATENA, *Le Regioni nella transizione infinita. Studi*, cit.; G. D'AMICO, *La potestà legislativa concorrente tra incertezze, precarietà e rinnovata centralità*, in AA.VV., *Questioni aperte in tema di diritto regionale*, a cura di D. de Pretis e C. Padula, Torino 2023, 95 ss., e A. MORRONE, *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, in *Le Regioni*, 1/2024, 13 ss., nonché gli altri riuniti in *Regioni sì, ma non così. Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida*, a cura di G. Amato, F. Bassanini, G. Macciotta, Bologna 2025, e in AA.VV., *Le stagioni del regionalismo italiano*, cit., e, ancora, S. PARISI, nello scritto sopra già richiamato, e in *Diritti in equilibrio. Stato, regioni e cooperazione in un nuovo welfare*, Napoli 2025) nei quali si è fatto il punto sulle più salienti trasformazioni dello Stato regionale e sullo stato di salute – per vero, assai precario – in cui versa l'autonomia dei maggiori enti territoriali in cui si articola la Repubblica, facendosi sovente e da molti notare come il regionalismo italiano, al di là delle appariscenti innovazioni positive col tempo introdotte (tra le quali, ovviamente, quelle risultanti dalla riscrittura del Titolo V operata nel 2001), si sia svolto nel segno di una sostanziale, soffocante continuità (per tutti, S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli 2020).

colorati, anche dunque da parte degli organi di garanzia (e, segnatamente, della Corte costituzionale), laddove chiamati a risolvere controversie al riguardo insorgenti tra Stato e Regioni. Non poche volte, dunque, può revocarsi in dubbio la esistenza del rapporto suddetto, la linea divisoria delle competenze non risultando pertanto tracciata secondo ragionevolezza.

Per un altro verso, avuto specifico riguardo alle dinamiche della normazione, la centralità del valore di autonomia nell'impianto costituzionale porta (o, meglio, *dovrebbe* portare) diritto a far considerare presuntivamente valida ogni innovazione di disciplina anteriore che determini un innalzamento del livello di autonomia, invalida se invece di segno opposto. Una conclusione, questa, che – come si vede – ha riflessi immediati ed evidenti per ciò che attiene alla operatività del canone ordinatore della *lex posterior*, obbligato a fare i conti con la presunzione appena enunciata.

Nei fatti, però, una volta di più è giocoforza concludere che il modello qui sommariamente descritto nei suoi tratti maggiormente qualificanti ed espressivi abbia faticato e fatichi ad affermarsi nell'esperienza e, anzi, non di rado si sia trovato e si trovi obbligato ad andare incontro a gravi e vistose torsioni.

D'altronde, è da riconoscere che gli argini fissati sulla carta a salvaguardia dell'autonomia sono obiettivamente bassi e, dunque, facilmente scavalcabili da parte degli atti statali, specie di quelli maggiormente gravidi di valenza politica. Il *trend* volto al "riaccentramento" di materie e funzioni dapprima devolute alle Regioni ha così avuto modo di manifestarsi con toni chiari e netti¹², nel mentre gli strumenti di garanzia dell'autonomia, per ragioni varie di cui qui non può darsi conto, non sono riusciti a contenere in modo adeguato la tendenza suddetta, tant'è che, nella consapevolezza della

¹² Ragguagli sul punto possono di recente aversi, tra gli scritti sopra citt., part. da quelli di A. D'ATENA, tra i quali *Rileggendo l'art. 5 Cost.*, già in *Giur. cost.*, 4/2024, 1619 ss.

loro scarsa attitudine a centrare l'obiettivo di una efficace salvaguardia dell'autonomia, si è da molti pensato di battere al contempo anche altre vie rispetto a quelle dei ricorsi in sede giurisdizionale.

4. Le inappagate aspettative di tutela dell'autonomia regionale nelle sedi e con gli strumenti di garanzia e la riduzione della distanza esistente tra la stessa e l'autonomia degli enti infraregionali, quale risulta sia pur confusamente tracciata in Costituzione

Se ne dirà tra non molto. Qui, giova per il momento rilevare che, pur facendosi luogo in occasione della riscrittura del Titolo V al miglioramento dei meccanismi di garanzia, ugualmente lungo questo versante non si sono avuti i risultati sperati.

Così, ad es., il controllo sulle leggi regionali, secondo l'originario dettato della Carta costituzionale, era obiettivamente penalizzante nei confronti di queste ultime rispetto a quello stabilito per le leggi statali; e basti solo, al riguardo, pensare che l'uno era di tipo preventivo rispetto all'entrata in vigore delle leggi stesse, diversamente dall'altro che era (ed è) successivo e, peraltro, non ostava (e non osta) all'acquisto di efficacia degli atti impugnati: quasi che – si è detto in un'altra occasione – le une leggi (regionali) si presumessero essere incostituzionali, come tali bisognose di essere prontamente sottoposte, se del caso, a verifica della loro validità, diversamente dalle altre leggi (statali), assistite dalla presunzione della loro conformità o, quanto meno, compatibilità con la Costituzione.

Ebbene, oggi il sistema di controllo è identico per le due specie di leggi, successivo e non preclusivo della loro entrata in vigore¹³. Ciononostante, ad un complessivo e sia pur sommario esame del contenzioso presso la Corte costituzionale si ha l'impressione che lo scrutinio sulle fonti di autonomia sia maggiormente severo e penetrante di quello sulle leggi statali. Il filtro, insomma, attraverso il quale è vagliata la congruità delle norme agli interessi oggetto di disciplina sembra comunque essere diverso: quasi che possano darsi due specie appunto differenti di verifica della competenza nel suo farsi ragionevolezza...

Le notazioni sopra svolte, unitamente ad altre che si faranno a momenti, parrebbero accreditare l'idea che la distanza tra l'autonomia regionale e quella propria degli enti infraregionali si riduca sensibilmente, al di là del dato, pure di non poco rilievo, costituito dalla particolare cura con cui la Carta costituzionale si dedica a delineare la consistenza complessiva della prima specie di autonomia a fronte invece della seconda, obiettivamente avvolta in un cono d'ombra. In particolare, si accorcia nei fatti la distanza tra la legge, quale emblematica espressione di autonomia riconosciuta a beneficio delle Regioni, e i regolamenti ed altri strumenti ancora di normazione di cui dispongono i Comuni e i restanti enti infraregionali.

Ancora una volta, peraltro, sul punto la Costituzione esibisce per vero alcune incertezze di dettato, non soltanto non rimosse ma, di più, aggravate per effetto della riscrittura del Titolo V operata nel 2001.

Si considerino, al riguardo, solo questi due dati.

¹³ Una sua sintetica illustrazione può, volendo, vedersi in A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*⁷, Torino 2022, 308 ss., nonché in E. Malfatti - S. Pannizza - R. Romboli, *Giustizia costituzionale*⁸, Torino 2024, 156 ss. V., inoltre, utilmente, C. Caruso, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna 2020, e B. Liberali, *Un processo bifronte. Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Torino 2022.

Da un canto, gli atti normativi in parola portano nomi diversi (leggi gli uni, regolamenti gli altri) che evocano immediatamente scenari complessivi parimenti diversi, in ispecie uno “stacco” evidente di condizione per ciò che attiene al “posto” dagli atti stessi detenuto nel sistema delle fonti, nonché (e di conseguenza) nel sistema delle garanzie (solo le leggi potendo costituire oggetto di sindacato nei giudizi di costituzionalità, in ispecie in quelli promossi in via d’azione sia dallo Stato che dalle Regioni).

Da un altro canto, però, l’indicazione di ordine generale o – come si è detto – di metodo somministrataci dall’art. 5 è nel senso della promozione dell’autonomia *tout court*, in ciascuna delle sue articolazioni ed espressioni. Pur seguitandosi, dunque, a considerare con una dottrina risalente (e, per vero, bisognosa di sostanziale ripensamento¹⁴) i regolamenti di autonomia locale quali fonti di secondo grado, non può ad ogni buon conto negarsi che le leggi che ne definiscono ambiti materiali di competenza e limiti all’esercizio di quest’ultima ricevono dal principio fondamentale in parola un preciso vincolo di scopo alla cui osservanza sono comunque tenute, appunto nel senso della promozione dell’autonomia.

Al tirar delle somme, ci si avvede così che, per un verso, le leggi regionali non sono in tutto e per tutto equiparate, quanto a forza normativa, alle leggi dello Stato, essendo comunque tenute a prestare osservanza a queste ultime, secondo modello (ma non pure – come si è veduto – secondo esperienza) solo per ciò che è strettamente indispensabile alla salvaguardia dell’unità-indivisibilità dell’ordinamento, nel mentre (e per un altro verso) i regolamenti comunali e gli altri atti di autonomia locale non sono in tutto e per tutto subordinati alle leggi in cui pure rinvergono il fondamento diretto della loro autonomia. Questo connotato – si faccia caso – risultava con ancora maggiore evidenza secondo l’originario dettato dell’art. 128 della Costituzione che

¹⁴ V., infatti, quanto se ne dice nel mio *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*⁵, Torino 2009, 93 ss.

demandava la determinazione della consistenza complessiva dell'autonomia di Comuni e Province a "leggi generali" della Repubblica: una formula, per vero, di non cristallina chiarezza che, tuttavia, evocava uno scenario segnato da limiti a carico dell'autonomia degli enti in parola discendenti unicamente da norme statali aventi carattere "generale". Ciò che, per un verso, legittimava l'adozione di una disciplina uniforme per "tipi" di enti valevole per l'intero territorio della Repubblica¹⁵ e, per un altro verso, una disciplina essa pure *per principia*, non già innaturalmente dettagliata, a pena di una irragionevole compressione dell'autonomia. Il disposto in parola è stato quindi rimosso in sede di rifacimento del Titolo V, nel mentre il già richiamato art. 114, I c., parrebbe evocare uno scenario che vede *tutti* gli enti territoriali diversi dallo Stato (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) dotati di pari autonomia «secondo i principi fissati dalla Costituzione». Si tratta, però, di uno scenario che non corrisponde a realtà, dal momento che fa nella Carta difetto l'indicazione delle materie la cui disciplina è di spettanza degli enti minori, come pure dei limiti per questi ultimi valevoli e, ancora, resta la differenza rispetto alle Regioni per ciò che attiene agli strumenti per il cui tramite la disciplina stessa è apprestata.

Ad ogni buon conto, fermi restando i tratti distintivi della condizione degli enti suddetti, quale risulta sommariamente delineata nella Carta, il rapporto tra gli atti statali e quelli di autonomia, regionale o infraregionale che sia, parrebbe insomma essere pur sempre "misto", risultante da una componente di gerarchia e da una di separazione delle competenze, in forme nondimeno variabili non soltanto a seconda dei "tipi" di autonomia ma

¹⁵ La qual cosa – a dirla tutta – era insensata sol che si pensi che vi sono Comuni, quali quelli di Roma o di Milano, non comparabili (per dimensioni territoriali, popolazione, quantità e qualità degli interessi facenti ai territori) con altri e, ciononostante, astrattamente suscettibili di andare soggetti – irragionevolmente – ad un regime normativo uniforme.

anche, per uno stesso “tipo”, a seconda degli ambiti materiali e, per uno stesso ambito, del tempo¹⁶.

Il quadro complessivo risulta, nondimeno, assai fluido, in continuo movimento, agevolato o, comunque, non ostacolato dalle aperture del linguaggio costituzionale per un verso e, per un altro verso, soggetto – per ciò che, a conti fatti, maggiormente importa – ad oscillazioni interne dovute al carattere mutevole del contesto in cui le vicende dell’autonomia (o, meglio, delle autonomie) complessivamente s’inscrivono ed affermano.

5. La rigidità del modello di autonomia regionale disegnato nella Carta costituzionale, nella sua originaria versione come pure in quella venuta alla luce con la riforma del 2001, imperniato su due “tipi” di Regione, e le strutturali carenze esibite dalla Carta stessa sul versante degli istituti di “cooperazione”, alle quali non si è ad oggi posto rimedio

Eppure, malgrado la vistosa duttilità strutturale degli enunciati costituzionali, il sistema delle autonomie sommariamente delineato nella Carta appare ugualmente caratterizzato da una complessiva rigidità alla quale, pure in sede di rifacimento del Titolo V, non si è posto rimedio. Ed è questa una opzione di fondo che non merita, a mia opinione, di essere positivamente apprezzata.

Basti solo porre mente alla scelta fatta alla Costituente e quindi ad oggi mantenuta di dar vita a due “tipi” di autonomia regionale, ordinaria e speciale, quest’ultima propria di alcune Regioni ciascuna delle quali dispone di una peculiare, complessiva autonomia in base al proprio statuto approvato

¹⁶ Sui modi con cui si combinano i criteri ordinatori in parola, con riferimento alle leggi di Stato e Regione come pure ad altre specie di fonti, un quadro di sintesi può, volendo, vedersi nel mio *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*⁵, cit., spec. 78 ss.

con legge costituzionale. Le Regioni di diritto comune, però, hanno tutte uno stesso regime risultante dalle previsioni del Titolo V; e, già solo per ciò, ricevono dunque identico trattamento malgrado le differenze sostanziali che le connotano, per le caratteristiche dei territori, la loro ampiezza, il numero delle persone che vi risiedono, il grado di sviluppo economico, e via dicendo. Insomma, stanno tutte in uno stesso “calderone”, pur se dotate di connotati assai diversi tra di loro.

È poi vero che, a seguito della revisione del 2001, è data l’opportunità alle Regioni di diritto comune di “specializzarsi” o – come suol dirsi – di “differenziarsi”¹⁷ dotandosi di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», limitatamente ad alcune materie ed a seguito di una complessa procedura descritta nell’art. 116, III c., cui è stata quindi data attuazione con legge n. 86 del 2024, una legge che è stata quindi caducata per un verso, sostanzialmente riscritta per un altro, da parte della sent. n. 192 del 2024

¹⁷ La prima etichetta è, a mio modo di vedere, da preferire rispetto alla seconda, dal momento che usualmente si discorreva di autonomia “differenziata” con riguardo alle Regioni a statuto speciale (ed alle due Province di Trento e di Bolzano). Ad ogni buon conto, ormai si è affermato – a quanto pare – l’*usus* culturale di qualificare come “differenziata” l’autonomia prefigurata dall’art. 116, III c. [per tutti, v. AA.VV., *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, a cura di P. Logroscino - A.M. Nico - N. Pignatelli - R.G. Rodio - V. Tondi della Mura, Napoli 2024, nonché, da ultimo, i contributi della seconda sessione, dal titolo *Autonomia differenziata e ordinamento degli enti territoriali*, in AA.VV., *In nome di quale democrazia? Come ridefinire la struttura costituzionale del potere in Italia e in Europa*, a cura di S. Barbareschi, M. Ladu e A. Lauro, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), fasc. spec. 1/2025, agosto 2025, e gli altri scritti che sono in *Le Regioni*, 2/2025], e tanto vale perciò adeguarvisi, seppur *oborto collo*.

della Corte costituzionale, che ha costituito oggetto di commenti di vario segno da una nutrita schiera di studiosi¹⁸.

¹⁸ Solo per alcuni primi richiami di lett., v. A. D'ATENA, *L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024*, in *Giur. cost.*, 6/2024, 2174 ss.; nella stessa *Rivista*, G. SALERNO, *Autonomia differenziata e "ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà": prime considerazioni*, 2327 ss.; G. RIVOSECCHI, *Regioni, finanza, livelli essenziali e principio democratico*, in *Lecostituzionaliste* (www.lecostituzionaliste.it), ottobre 2024; pure *ivi*, L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, e R. MANFRELLOTTI, *La sentenza n. 192 del 2024 della Corte Costituzionale e gli atti amministrativi generali a contenuto normativo*, dicembre 2024; C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid* (www.astrid-online.it), 18/2024; pure *ivi*, E. BALBONI, *Un esigente ed ambizioso manuale per l'uso della autonomia differenziata: una traccia culturale*, 1 ss.; i contributi al convegno su *L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, Roma 14 novembre 2024, e C. NEGRI, *La forma di Stato unitaria a decentramento politico nella sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 sull'attuazione del regionalismo differenziato*, 4/2025, 1 ss.; v., inoltre, G. DE MINICO, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della l. n. 86/2024*, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 3/2024, 135 ss.; pure *ivi*, P. CARETTI, *La Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, 1/2025, 11 ss.; A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, Editoriale, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 1/2025, 1° gennaio 2025, IV ss.; nella stessa *Rivista*, P. TORRETTA, *La disciplina dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192(2024, 13/2025, 7 maggio 2025*, e, pure *ivi*, i contributi al Seminario su *'Quale futuro per l'autonomia differenziata?'* (Roma, 25 febbraio 2025); inoltre, A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giust. ins.* (www.giustiziainsieme.it), 28 gennaio 2025; A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio"... o*

Al c.d. “regionalismo differenziato” non può al momento farsi se non un fugace cenno; se ne dirà, però, ancora meglio tra non molto, sia pure limitatamente ad alcuni aspetti di particolare rilievo. È sufficiente, ad ogni modo, notare sin d’ora che ha sollevato tenaci resistenze anche da parte di studiosi particolarmente sensibili alle istanze di autonomia, timorosi degli inconvenienti che potrebbero aversene a carico delle Regioni meno ricche e sviluppate. Non a caso, d’altronde, la legge 86, sopra richiamata, non appena venuta alla luce è stata prontamente fatta oggetto di critiche anche assai aspre che però, se posso esser franco, si dirigevano, più che nei riguardi della

della sent. cost. n. 192/2024, Editoriale, in questa *Rivista*, 1/2025, 29 gennaio 2025, 1 ss.; pure *ivi*, L. D’ANDREA, *Brevi notazioni critiche sull’autonomia differenziata*, 30 gennaio 2025, 30 ss.; E. SANTORELLI, *L’inammissibilità del referendum sull’autonomia differenziata e il paternalismo costituzionale*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2025, 7 aprile 2025, 375 ss.; F. GALLO, *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, in *Astrid* (www.astrid-online.it), 5/2025; A. FRANCESCANGELI - F. IANNETTI, *Si può già procedere con l’autonomia differenziata nelle materie “no-LEP”? Brevi note sulle conseguenze della sentenza n. 192/2024 alla luce dei recenti orientamenti del Governo*, in *Dir. comp.* (www.diritticomparati.it), 6 maggio 2025; V.P. GROSSI, *Equilibri impossibili? Regionalismo differenziato e livelli essenziali delle prestazioni dopo la sentenza della Corte costituzionale, n. 192 del 2024*, in *Oss. cost.* (www.osservatorioaic.it), 4/2025, 5 agosto 2025, 173 ss., e, dello stesso, *Principi e incertezze. Quale effettività per la sent. C. Cost. 192 del 2024?*, in questa *Rivista*, 2/2025, 25 agosto 2025, 458 ss.; C. LOTTA, *Livelli essenziali delle prestazioni e regionalismo differenziato: la tutela dei diritti fondamentali tra unitarietà e differenziazione alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024*, in AA.VV., *Principi e istituzioni nelle trasformazioni socioculturali*, a cura di A. Amato, G. D’Amico, G. Donato e A. Morelli, Napoli 2025, 99 ss. V., infine, i contributi che sono in *Le Regioni*, 1/2025, introdotti dall’Editoriale di R. BIN, *Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine*, 3 ss., e, nella stessa *Rivista*, nel fasc. 2/2025, nonché C. BUZZACCHI, *L’autonomia differenziata e le sue incognite*, in *Quad. cost.*, 2/2025, 281 ss.

stessa, avverso l'istituto stesso della “differenziazione”: come ho detto in altra occasione, avevano cioè in buona sostanza di mira il bersaglio grosso, quello costituzionale, pur se chiaramente non dichiarato.

Di contro, proprio nell'assunto inconfutabile della esistenza delle non poche né poco rilevanti differenze di struttura esistenti tra i vari territori in cui si articola la Repubblica, la soluzione maggiormente congrua rispetto a questo stato di cose sarebbe stata (e sarebbe) – come vado dicendo da tempo¹⁹ – quella di dar vita ad un modello connotato da una *specialità diffusa*, offrendosi l'opportunità a ciascuna Regione di avocare a sé, dietro trattativa con lo Stato, materie e funzioni giudicate congrue alla conformazione del proprio territorio ed alle aspettative della comunità in esso stanziata. È, poi, chiaro che occorre predisporre un meccanismo efficiente di compensazione degli squilibri territoriali e di costante monitoraggio da parte dello Stato in relazione ai modi di esercizio delle funzioni stesse da parte delle Regioni. D'altronde, un accenno di disciplina al riguardo non fa già oggi difetto nella Carta, in ispecie nella previsione di cui all'art. 117, II c., lett. m), che riserva alla legge statale la definizione dei “livelli essenziali” delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, sì da assicurarne l'uniforme trattamento per l'intera Repubblica.

Il metodo della contrattazione, prefigurato in vista della “differenziazione” dell'autonomia, è, ad ogni buon conto, la carta vincente, tanto più che – come si diceva – il c.d. “regionalismo garantista”, frutto di una rigida separazione delle competenze, ha dimostrato limiti evidenti di rendimento. D'altronde, non sono i giudici, seppur illuminati, a doversi fare carico delle attese dell'autonomia, in ciascuna delle sue espressioni (e, in ispecie, in quelle di maggior rilievo costituzionale); è, piuttosto, come sempre, la politica a dover rinvenire le soluzioni adeguate allo scopo. Purtroppo, la

¹⁹ ... a partire dal mio *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, 6/2000, 845 ss.

Carta costituzionale, tanto nel suo originario dettato quanto nella versione venuta alla luce nel 2001, ha esibito ed esibisce carenze vistose per ciò che attiene alla pur sommaria descrizione dei lineamenti di un modello di “regionalismo cooperativo”²⁰. Nessuna traccia, in particolare, si ha nella parte organizzativa della Carta stessa di una sede istituzionale in cui possano stabilmente trovare posto i rappresentanti delle autonomie territoriali unitamente a quelli dello Stato per mettere a punto congiuntamente i tratti qualificanti della direzione politica, bisognosi quindi di trovare adeguato svolgimento in linee politiche definite in ambito sia centrale che locale.

Si è tentato – come si sa – più volte di dar vita ad una “Camera delle Regioni” ma senza successo; oggi, poi, quest’idea parrebbe essere bell’e sepolta. Allo stesso modo, anche in seno alle Regioni nessun credito ha avuto l’idea, che pure era stata affacciata, di strutturare i Consigli regionali in modo da farne organi bicamerali e dare così voce in uno dei loro rami ai rappresentanti delle autonomie infraregionali. Di contro, si danno forme varie di collegamento tra gli esecutivi, tutte comunque affermatesi lungo canali di cui non v’è traccia alcuna nella Carta; la qual cosa, peraltro, accentua lo squilibrio in atto crescente, per un verso, tra la disciplina di forma costituzionale e quella materialmente costituzionale ma di forma subcostituzionale e, per un altro verso, tra assemblee elettive ed organi di governo, in ambito sia nazionale che locale. Se ne ha, pertanto, una rilevante *decostituzionalizzazione della Costituzione* e, allo stesso tempo, una torsione istituzionale gravida di implicazioni a largo raggio. E, invero, si danno molti segni che denotano la sostanziale emarginazione in cui versano le sedi della rappresentanza politica, con riflessi significativi, se non pure sempre – a me

²⁰ In tema, v., almeno, i contributi che sono in *Le Regioni*, 2/2024, introdotti dall’Editoriale di L. VIOLINI, *Regioni e democrazia: la rivisitazione del regionalismo cooperativo nell’era post-Covid. A proposito del Convegno patavino sui cinquant’anni della Rivista*, 211 ss.

pare – d'immediata evidenza, sulla stessa forma di Stato, oltre che ovviamente sulla forma di governo.

Ad ogni buon conto, anche alla luce dell'esperienza maturata nel quarto di secolo trascorso dalla riscrittura del Titolo V, pochi dubbi possono per vero sussistere a riguardo della opportunità (e, anzi, della necessità) di battere soprattutto il versante del regionalismo cooperativo al fine di dar modo alle Regioni ed agli altri enti territoriali di vedere complessivamente appagate le istanze facenti capo alla loro autonomia. Un modello cooperativo, poi, che – come si è venuti dicendo – dovrebbe estendersi a tutto campo, dunque anche in sede locale, sì da dar modo agli enti più deboli ed esposti, a partire da quelli maggiormente vicini al cittadino, i Comuni, di poter partecipare fattivamente alla definizione delle linee politiche che prendono forma a livello regionale, così come alle Regioni di partecipare stabilmente alle attività dell'apparato centrale della Repubblica. Un disegno, questo, che tuttavia tarda ad affermarsi, anche a causa di alcune pervicaci resistenze frapposte dalle stesse Regioni (in ispecie, da alcune di esse) che non hanno mai nascosto la propria vocazione all'accentramento nei loro rapporti con gli enti minori, in palese scostamento dall'indicazione costituzionale (art. 118) che vorrebbe, per norma, devolute le funzioni amministrative agli enti stessi (e, in ispecie, ai Comuni), salva la loro allocazione ai livelli più elevati al fine di assicurarne «l'esercizio unitario», in applicazione della "logica" della sussidiarietà, rigorosamente intesa²¹. In breve, si tratta di dare un senso effettivo all'indicazione costituzionale, dietro già richiamata, che – non a caso –

²¹ Sulla allocazione delle funzioni amministrative e i modi del loro esercizio indicazioni possono ora aversi da T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR - A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*¹², cit., parte IV, cap. III. Su ciò che si è fatto (e non fatto) nella legislazione regionale, utili indicazioni possono aversi dai volumi che compongono la collana *Diritto costituzionale regionale*, coordinata da P. Costanzo e da me per i tipi della Giappichelli di Torino.

menziona gli enti in cui si articola la Repubblica a partire dal basso, dai Comuni, risalendo quindi via via fino a pervenire all'ente maggiore, lo Stato, all'insegna di quell'autentico principio fondante la struttura e le attività degli enti stessi che è dato dalla sussidiarietà, nelle sue più qualificanti espressioni al servizio dei bisogni maggiormente avvertiti in seno al corpo sociale²².

6. Le numerose e vistose torsioni registratesi per ciò che attiene ai modi d'intendere sia le materie che i limiti "verticali" all'esercizio dei poteri di normazione da parte delle Regioni

Che le cose stiano così come sono qui succintamente rappresentate è testimoniato, a tacer d'altro, dal modo con cui si è ad oggi impiantato il nuovo sistema di riparto delle materie tra Stato e Regioni. A dar credito alla lettera del dettato costituzionale, con l'avvento del nuovo Titolo V si sarebbe avuta un'autentica rivoluzione copernicana: dapprima era, infatti, riconosciuta competenza alle Regioni su un pugno di materie nominativamente indicate, ogni altra restando trattenuta in capo allo Stato; oggi, di contro, si ha proprio l'inverso. Eppure nei fatti (e senza tacere alcune novità per vero al riguardo registratesi), le cose non sono di molto cambiate²³, a conferma dei limiti strutturali ai quali va incontro la forza normativa della Costituzione a motivo della spiccata vaghezza concettuale dei suoi enunciati,

²² Non si trascuri, poi, il ruolo che anche le formazioni sociali possono, in via sussidiaria, esercitare a beneficio complessivo della collettività [in tema, di recente e per tutti, G. GOTTI, *La sussidiarietà orizzontale nello spazio costituzionale europeo*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2025, 4 giugno 2025, 310 ss.].

²³ Assai istruttive al riguardo le indicazioni offerte dagli studi dietro richiamati, tra i quali quelli di S. PARISI.

in ispecie di alcuni²⁴. Facendo leva specialmente sulle c.d. materie-“non materie” – come le ha chiamate un’autorevole dottrina²⁵ –, ovverosia su talune competenze aventi carattere “trasversale”, in quanto idonee in occasione del loro esercizio a distendersi, a conti fatti, su ogni ambito materiale, quale quella sopra menzionata in relazione alla determinazione dei “livelli essenziali” delle prestazioni concernenti i diritti, lo Stato ha avuto modo di diffondere i propri atti di normazione dappertutto.

Da un certo punto di vista, è giusto che sia così, dal momento che non v’è angolo, pur remoto, dell’ordinamento in cui non si avverta il bisogno di interventi da parte dell’apparato centrale a garanzia dell’unità-indivisibilità della Repubblica. *Est modus in rebus*, però, come suol dirsi; e lo Stato non si è trattenuto dal porre vincoli anche molto stringenti a carico delle Regioni, soffocandone talora l’autonomia, laddove avrebbe dovuto – come si è accennato poc’anzi – limitarsi a somministrare indicazioni di principio, *per essentialia*, a presidio dell’unità stessa e, a un tempo, a promozione dell’autonomia.

Il ribaltamento della tecnica di riparto delle materie, insomma, si è non di rado rivelato una sorta di effetto ottico, vistoso in apparenza, non pure però nella sostanza. E il vero è che talune vigorose e radicate esperienze si sono fatte carico col tempo di ridimensionare gli elementi di novità introdotti dalla riforma del Titolo V, nel segno di una piatta ed incolore continuità rispetto alle tendenze dapprima invalse.

²⁴ Mi riprometto di tornare meglio sul punto in una riflessione di ordine generale in stadio avanzato di elaborazione i cui esiti ricostruttivi mi auguro di poter rendere noti tra non molto.

²⁵ A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 15 ss., spec. 21 ss. In tema, v. ora, nuovamente, S. PARISI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001 e la sua attuazione: illusioni e delusioni sull’autonomia legislativa regionale*, cit., 199 ss.

Così, oltre alla riduzione dello stacco, a prima impressione assai consistente, tra vecchio e nuovo riparto delle materie, si è altresì assistito ad una marcata relativizzazione della distinzione tra tipo e tipo di potestà legislativa regionale, ancora una volta piegando allo scopo in modo strumentale talune incertezze del dettato costituzionale. Assai istruttiva al riguardo la vicenda della potestà c.d. “residuale”, di cui all’art. 117, IV c., a prima lettura non soggetta ad alcun limite, dunque apparentemente, autenticamente “piena”, ma – come si è poc’anzi rilevato – in realtà essa pure soggetta all’osservanza delle norme statali espressive di competenza “trasversale”, delle quali peraltro si è fatto (e si fa) un uso fin troppo penetrante ed incisivo.

Il vero è che nessuna potestà, delle Regioni di diritto comune come pure di quelle speciali e, un domani, di quelle “differenziate”, può dirsi propriamente “piena”, per la elementare ragione che – come si è veduto – per ogni dove possono distendersi le norme “trasversali” in parola. Si tratta, tuttavia, di intendersi circa il modo con cui esse vanno intese e messe in atto. Ad es., il riferimento, sopra fatto, ai “livelli essenziali” delle prestazioni non riguarda solo il modo di essere dell’oggetto (dei “livelli”, appunto) ma anche quello della loro disciplina (a mia opinione, con norme parimenti “essenziali”). E così pure per altre norme espressive di competenza “trasversale” che, proprio per il fatto di potersi distendere sopra ogni ambito materiale, sono – a me pare – tenute a mantenersi rispettose del tratto della “essenzialità”, altrimenti sarebbe chiaramente aggirato il disposto costituzionale che rimette la disciplina di dettaglio alle Regioni, specie negli ambiti di potestà “residuale” ma anche in quelli di potestà ripartita, in relazione ai quali il vincolo espresso dalle leggi statali resta comunque circoscritto alle sole norme espressive di “principi fondamentali”: un sintagma, questo, come si sa, *ab antiquo* fatto oggetto di ricostruzioni di vario segno, senza che nondimeno esso possa essere (come, invece, è stato ed è)

innaturalmente convertito nel suo opposto, quale sinonimo cioè di “regole” minute e penetranti la cui posizione competerebbe alle Regioni, e solo ad esse.

7. I vincoli, a volte particolarmente incisivi, provenienti ab extra, in specie dall’Unione europea, la sovranità condivisa tra l’Unione stessa e lo Stato (o, meglio, la Repubblica, nell’insieme delle sue articolazioni interne) e la spinta che anche da ciò se ne ha per la “differenziazione” dell’autonomia

Si aggiunga che alcuni limiti di sicuro valevoli per le leggi regionali e gli atti di autonomia in genere, quali quelli della osservanza degli obblighi internazionali e “comunitari” – come ad oggi, per forza d’inerzia, si dice, alla luce della testuale previsione che se ne ha nell’art. 117, I c., dovendosi piuttosto il lemma intendersi ormai convertito in “eurounitari” *et similia* –, sono stati fatti oggetto di letture devianti dal solco costituzionale, traducendosi non di rado in una sostanziale avocazione in capo allo Stato di materie o loro porzioni che, secondo il dettato della Carta, dovrebbero piuttosto rientrare entro la sfera di competenze delle Regioni. Eppure, il dettato stesso è – a me pare – di una cristallina chiarezza. *Tutte* le leggi, statali o regionali che siano, sono obbligate a prestare ossequio agli obblighi in parola; il che, a filo di logica, sta a significare che le Regioni possono (e devono) disciplinare gli ambiti materiali ad esse assegnate, in relazione ai “tipi” di potestà cui fanno capo, rispettando le norme internazionali e sovranazionali incidenti sugli ambiti stessi; e così è pure, ovviamente, per lo Stato.

Ebbene, tanto che di alcune porzioni di materie via via sempre più estese si sia appropriato lo Stato, quanto che sia stato concesso alle Regioni di concorrere alla loro regolamentazione, sta di fatto che l’autonomia di cui queste ultime dispongono risulta significativamente contratta. È vero che a volte gli atti dell’Unione – per ciò che qui è di maggior interesse, a motivo

della loro diffusione a macchia d'olio praticamente sopra ogni materia – si trattengono dal dare norme minute e dettagliate, ciò che dunque potrebbe risolversi nel riconoscimento di un potere di attuazione di non secondario rilievo. E, però, non manca mai l'interposizione delle fonti statali (a volte, di forma regolamentare oltre che legislativa), con la conseguenza che alle Regioni e, più ancora, agli enti infraregionali residuano poi spazi ristretti, a volte sostanzialmente interstiziali.

Il vero è che, per le ragioni ora succintamente esposte, non soltanto l'autonomia risulta in non secondaria misura sacrificata ma, prima ancora, lo è la stessa sovranità usualmente considerata propria dello Stato, tant'è che in altri luoghi²⁶ si è al riguardo discusso di una *sovranità condivisa* tra l'Unione stessa e lo Stato (o, meglio, la Repubblica nell'insieme delle sue articolazioni interne), secondo riparti mobili di competenze non soltanto alla luce delle indicazioni al riguardo venute dai Trattati ma anche per i modi continuamente cangianti con cui le stesse sono esercitate, non sempre al nome dell'atto prefigurato dai Trattati stessi corrispondendo la “cosa” giusta, la sua sostanza normativa insomma. È poi chiaro che il vincolo è comunque ancora più forte per le Regioni, aggiungendosi al carico che viene *ab extra* quello ulteriore discendente dallo Stato.

Si spiega anche (ma non solo) alla luce di tutto ciò la richiesta pressante venuta da alcune Regioni che puntano alla “differenziazione” della loro autonomia, in applicazione del meccanismo di cui all'art. 116, ult. c., sopra cit. La sent. n. 192 del 2024, essa pure già richiamata, ha nondimeno

²⁶ ... spec. in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*⁶, Torino 2022, spec. al cap. I. Si è fatto, ancora non molto tempo addietro, il punto sulla crisi da cui è afflitta l'idea di sovranità, perlomeno nella sua tradizionale accezione, nel mio *Sovranità statale e autonomia regionale: quale il senso della loro distinzione, secondo modello come pure secondo esperienza?*, Editoriale, in questa *Rivista*, 3/2024, 29 settembre 2024, 622 ss.

complicato non poco le cose. È vero, infatti, che la Consulta ha prodotto uno sforzo encomiabile per salvare almeno alcune disposizioni della legge 86, pur se con il costo della loro sostanziale riscrittura abilmente mascherata sotto forma di interpretazioni orientate verso la Carta costituzionale (ma, diciamo pure, “sananti”). Altri disposti, però, sono stati caducati, con la conseguenza che sono state segate le stesse basi portanti dell’edificio maldestramente eretto dal legislatore che, pertanto, richiede lavori corposi di aggiustamento al fine di recuperare una fisionomia complessivamente accettabile. Se e quando essi avranno luogo non è, tuttavia, dato ad oggi di sapere.

La vicenda tuttora in corso della “differenziazione” dell’autonomia è, nondimeno, particolarmente istruttiva sotto un aspetto stranamente trascurato anche dalla più avvertita dottrina. Le animate e talora scomposte dispute registratesi con riguardo alle modalità dell’attuazione dell’enunciato costituzionale stanno, in realtà, a significare che non è tanto in discussione il modo con cui far luogo all’attuazione stessa quanto (e prima ancora) il *se*, senza che però si batta allo scopo la via lineare della rimozione “secca” del disposto costituzionale, dimostratasi – perlomeno ad oggi – impraticabile da parte di chi vorrebbe batterla, per ragioni varie legate ai delicati e perennemente precari equilibri tra le forze politiche di maggioranza. Convengo che sia più disagiata intraprendere e percorrere fino in fondo la via lunga ed impervia indicata nell’art. 138 Cost. per la formazione degli atti di revisione costituzionale rispetto a quella che porta alla caducazione della legge di attuazione del dettato costituzionale. Non è, però, come si viene dicendo, questo il modo giusto per risolvere la questione.



8. *La mancata “metabolizzazione” dell’idea regionale da parte del corpo sociale, la speranza di un rilancio dell’autonomia per il tramite di una nuova, congrua disciplina costituzionale che specificamente punti, per un verso, sugli istituti di “cooperazione” e, per un altro verso, sull’adozione di un sistema di specialità diffusa, accompagnato da opportuni meccanismi di compensazione a salvaguardia dei territori maggiormente svantaggiati*

Il vero è che l’idea regionale non è mai entrata davvero in circolo nel corpo sociale del nostro Paese: le Regioni sono, infatti, rimaste una artificiosa invenzione, pur se ispirata dai più nobili sentimenti, mai effettivamente “metabolizzata” dal corpo stesso e – ahimè – anche da larghi strati della nostra cultura giuridica. Ne è una spia emblematica il martellante dibattito sui “livelli essenziali”, stranamente evocati in campo allo scopo di ritardare la “concessione” dell’autonomia “differenziata” che non potrebbe appunto aversi se non dopo la definizione di quelli²⁷. Si trascura, però, di considerare che il disposto costituzionale relativo ai “livelli” in parola, il già richiamato

²⁷ Riferimenti, di recente, in S. ARU, *Il procedimento di determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni” nell’ambito del regionalismo differenziato*, in Riv. Gruppo di Pisa (www.gruppodipisa.it), 1/2024, 8 aprile 2024, 108 ss.; G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni tra processi di differenziazione ed esigenze di eguaglianza*, Napoli 2024; F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, Napoli 2025; adde, ora, G. CASILLI, *L’epifania del regionalismo differenziato (e dei LEP): primum uniformare deinde differenziare*, in AA.VV., *In nome di quale democrazia? Come ridefinire la struttura costituzionale del potere in Italia e in Europa*, cit., 175 ss., e, pure *ivi*, A. DOMINICI, *La centralità teorico-pratica dei livelli essenziali delle prestazioni nel quadro dei rapporti attuali tra Stato e Regioni*, 187 ss.

art. 117, II c., lett. m), non è stabilito dalla Carta con *specifico ed esclusivo* riguardo alla “differenziazione” in parola bensì possiede generale valenza, concerne cioè l’autonomia regionale *tout court*. Se, dunque, fosse valida la “logica” che pone in inscindibile correlazione l’attuazione del meccanismo di “differenziazione” con la previa definizione dei livelli suddetti, se ne dovrebbe concludere che la stessa autonomia ordinaria non “differenziata” non potrebbe esercitarsi in mancanza della definizione in parola; la qual cosa, però, che io sappia, nessuno ha mai – giustamente – sostenuto. Insomma, la questione dei “livelli essenziali” ha, sì, una sua ragion d’essere ma non attiene specificamente ed esclusivamente all’ipotesi della “differenziazione” dell’autonomia²⁸.

Ancora una volta, poi, si ha qui conferma del fatto che un “regionalismo cooperativo” ben strutturato può sciogliere o, quanto meno, allentare alcuni nodi altrimenti destinati a restare in modo fitto legati, sì da frenare il decollo dell’autonomia, in ciascuna delle sue più salienti espressioni ed in tutte assieme. Sta di fatto, però, che il versante delle relazioni internazionali e sovranazionali, che proprio al presente richiederebbe di essere con particolare cura battuto, rimane il più scoperto nell’attuale dettato costituzionale, malgrado la consapevolezza che, già in occasione del rifacimento del Titolo V

²⁸ Pur muovendo da una prospettiva non poco distante da quella di qui, anche R. BIN, *Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine*, cit., spec. 9 ss., considera infondata la tesi che subordina l’attuazione della “differenziazione” alla previa determinazione dei livelli in parola [in tema, nella ormai copiosa lett., v., di recente e variamente, in aggiunta agli scritti richiamati in nt. prec., L. VIOLINI, *I livelli essenziali delle prestazioni nella sent. 192/2024 e il richiamo al lavoro istruttorio del CLEP: da dove si può ripartire?*, in *Le Regioni*, 1/2025, 71 ss.; E. VIVALDI, *Assistenza sociale e LEPS: qualche passo avanti e molti dubbi da sciogliere*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2/2025, 23 luglio 2025, 158 ss., e, nella stessa *Rivista*, G.M. NAPOLITANO, *Nucleo minimo di un diritto vs Livelli essenziali delle prestazioni: la Corte ritorna sulla questione*, 2 agosto 2025, 184 ss.].

nel 2001, si aveva della necessità di percorrerlo fino in fondo, da esso in larga misura dipendendo la consistenza del patrimonio funzionale sia dello Stato che, appunto, delle Regioni e degli altri enti territoriali.

Certo si è, ad ogni buon conto, che l'orizzonte culturale entro il quale si situa la ricostruzione del modello di autonomia a grandi linee tracciata nella sent. 192, qui più volte richiamata, appare essere meno ambizioso di quello da me coltivato ormai da anni, in ispecie appare distante da quel "modello" di una *specialità diffusa*, cui si faceva cenno poc'anzi. Più ancora, poi, del versante discendente – come suol essere chiamato – occorre battere soprattutto quello ascendente, tanto nel suo segmento interno quanto in quello che si situa al piano delle relazioni interordinamentali.

Per il primo verso, giova a mia opinione dar vita ad un sistema idoneo ad assicurare una graduale partecipazione degli enti ad attività di direzione politica e di produzione giuridica che prendono forma ai livelli superiori, attraverso dunque l'inserimento stabile, strutturale, di rappresentanti degli enti stessi in seno agli organi di livello immediatamente superiore. Come si è già accennato, esponenti dei Comuni e degli altri enti territoriali minori dovrebbero infatti trovare posto in seno alle assemblee elettive delle Regioni ed esponenti di queste ultime nella seconda Camera dello Stato allo scopo opportunamente ristrutturata (proposte in tal senso – come si sa – sono state a più riprese affacciate senza però sortire fin qui l'effetto sperato). La partecipazione attraverso le assemblee elettive, ad ogni buon conto, non esclude ulteriori raccordi per il tramite degli esecutivi, peraltro già in atto esistenti ma senza appunto che nella Carta se ne faccia parola, venendo così a prendere forma una rete a maglie fitte e particolarmente estesa di collegamenti intersoggettivi stabili, garantiti in merito alla loro attivazione.

Per il secondo verso, occorre poi ridare nuova linfa ad alcuni organismi già esistenti, come il Comitato delle Regioni in sede di Unione, che possono per la loro parte concorrere allo scopo unicamente nel quadro di un complessivo ripensamento delle dinamiche caratterizzanti la forma di

governo a tutti i livelli istituzionali, in ambito nazionale così come sovranazionale.

Occorre, ad ogni buon conto, avere finalmente piena avvertenza del fatto che il rendimento complessivo della forma di governo non dipende unicamente da meccanismi ben oliati in questa o quella sede istituzionale ma da tutti assieme, per la elementare ragione che essi sono come le ruote dentate di un unico, grande ingranaggio che può funzionare a modo solo se tutte girano per il verso giusto e contemporaneamente.

9. La preconditione indefettibile per il sostanziale recupero dell'autonomia e la complessiva funzionalità del sistema: porre almeno in parte rimedio al degrado culturale diffuso e crescente del ceto politico, ad ogni livello di esperienza, dando vita congiuntamente a nuove regole ed a nuove regolarità della politica idonee a darsi reciproco, costante e copioso sostegno ed alimento

C'è, poi, una preconditione di fondo da cui il funzionamento stesso dipende; e si riporta a quel *degrado culturale del ceto politico* su cui mi sono intrattenuto a più riprese²⁹. Una insistenza, la mia, non casuale: sono, infatti, persuaso (e vado, anzi, sempre di più radicandomi nel convincimento) che, se non vi si pone almeno in parte rimedio, sarà vano pensare a quali possano essere le riforme, costituzionali e non, maggiormente adeguate alle pressanti esigenze del presente e porre quindi mano alla loro realizzazione.

Il vero è che c'è un tessuto sociale viepiù sfilacciato che, non a caso, dà fiato a rigurgiti di nazionalismo e autoritarismo dilaganti, anche in Paesi,

²⁹ ... spec. in *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?) del degrado culturale della rappresentanza politica (prime notazioni)*, in *Ord. int. e dir. um.* (www.rivistaoiud.net), 2/2023, 15 maggio 2023, 216 ss.

quali gli Stati Uniti d’America, nei quali fino a ieri ciò sembrava inimmaginabile.

Un segno inequivocabile di questo stato di cose, qui sommariamente accennato unicamente nei suoi tratti maggiormente vistosi ed inquietanti, è dato dalla concezione diffusa che del potere si ha in Paesi pur governati in base a meccanismi istituzionali assai diversi tra di loro: la concezione, cioè, del potere non già come *mezzo* adeguato a convertirsi in un *servizio* per la collettività bensì quale *fine* per la propria riproduzione e l’accumulo in modo autoreferenziale da parte della *élite* dei governanti.

Come si vede, qui il discorso ha ad oggetto non la sola autonomia ma, in generale, la condizione in cui versano tutti gli enti in cui si distribuisce il potere e si svolge l’attività di governo. E, invero, non va mai perso di vista che l’esistenza stessa degli enti rinviene la propria *ratio* qualificante ed emblematicamente espressiva nel bisogno di dar modo al potere che sul loro capo si appunta di risolversi in un servizio per gli individui e l’intera collettività. Un bisogno, dunque, vitale, ponendosi quale condizione indefettibile per la stessa fisiologica trasmissione dell’ordinamento e della comunità nel tempo e che, però, parrebbe essere d’impossibile appagamento, perlomeno in una misura complessivamente apprezzabile.

Ecco perché la riflessione che sta ora per chiudersi appare coperta da un velo di pessimismo che, per quanti sforzi vada da anni facendo, non riesco a rimuovere dalla mia mente.

L’autonomia, infatti, è stata pensata dall’Assemblea Costituente che, con uno slancio nobile ed appassionato, vi ha dato voce sin da uno dei principi fondamentali dell’ordinamento al fine dell’affermazione dei valori che stanno a base della Repubblica nel loro fare “sistema”. L’art. 5, insomma, ha teorico e pratico senso nel suo tradursi in strumento al servizio della *coppia assiologica fondamentale* – come a me piace chiamarla – di cui agli artt. 2 e 3, nei quali mirabilmente si rispecchiano i valori di libertà e di eguaglianza, e, prima ancora, al servizio del valore democratico con il quale si apre il libro

costituzionale. Ma l'autonomia ha senso solo se tutto ciò che vi sta attorno e che, al pari di essa, s'inscrive nella cornice della Repubblica si alimenta dagli stessi valori e, da essi alimentandosi, si traduce in un servizio per la collettività. Tutto, insomma, si tiene, al piano dei valori come pure degli ingranaggi predisposti per darvi sostegno ed appagamento. Una macchina efficiente, nondimeno, non può fare a meno della mano dell'uomo e, se non è appunto manovrata come si conviene, non porta da nessuna parte ed anzi rischia di andare distrutta. Ecco perché – come si diceva – il degrado culturale del ceto politico, che poi è figlio di una generale arretratezza del corpo sociale da cui esso è estratto, rimane l'autentico *punctum crucis*, il nervo scoperto e dolente della questione qui nuovamente discussa.

Tutto ciò posto, talune oculate innovazioni apportate alla Carta costituzionale in primo luogo e, discendendo, ad atti da cui in larga misura dipende la funzionalità delle istituzioni, quali i regolamenti delle Camere o di altri organi costituzionali, possono ugualmente giovare allo scopo, ponendo almeno in parte rimedio a talune gravi carenze di cui si ha diffuso riscontro. Sono, infatti, persuaso da tempo che tra *regole* e *regolarità* della politica si dia un rapporto di mutua condizionalità, di segno positivo o negativo che sia. Buone regole, perciò, possono giovare all'impianto di buone regolarità, e viceversa, con un moto – come si vede – di mutua ricarica che non ha mai fine.

E ancora. Se gli ingranaggi preposti all'esercizio dei poteri sovrani girano a dovere, anche quelli riguardanti l'autonomia sono messi in grado di funzionare adeguatamente, e viceversa. D'altronde, come si diceva, l'unità-indivisibilità della Repubblica si fa ed incessantemente rinnova – come suol dirsi – dal basso, attraverso la promozione, la massima consentita dalle condizioni oggettive di contesto, dell'autonomia, così come questa può crescere e fiorire, al pari di una pianta ben curata, solo se nelle sedi dell'apparato centrale, in ispecie in seno a Parlamento e Governo, matura la

consapevolezza che è così che l'unità può affermarsi al meglio e, con essa, farsi valere la Costituzione nei suoi punti maggiormente qualificanti ed espressivi.

Occorre, insomma, lavorare su tutti i fronti: su quello delle regole come pure sull'altro delle regolarità, congiuntamente e senza concedersi pause. Ed occorre, prima ancora, fare opera di ricucitura del tessuto sociale e di educazione diffusa all'insegna dei valori costitutivi dell'etica pubblica repubblicana. Dopo la semina c'è il raccolto; e lì è necessario solo sperare che i frutti siano numerosi e saporiti o, quanto meno, non aspri ed amari come quelli presenti.