ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE
DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna
Archivio istituzionale della ricerca

Una pronuncia costituzionalmente opportuna. La Corte detta il decalogo per la differenziazione e per rapporti cooperativi tra Stato e Autonomie territoriali

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

*Published Version:*
Belletti, M. (2025). Una pronuncia costituzionalmente opportuna. La Corte detta il decalogo per la differenziazione e per rapporti cooperativi tra Stato e Autonomie territoriali. LE REGIONI, 3/2025, 467-474.

*Availability:*
This version is available at: https://hdl.handle.net/11585/1023622 since: 2025-09-20

*Published:*

DOI: http://doi.org/

*Terms of use:*

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (https://cris.unibo.it/).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

13 September 2026

# *Una pronuncia costituzionalmente opportuna. La Corte detta il decalogo per la differenziazione e per rapporti cooperativi tra Stato e Autonomie territoriali*

di Michele Belletti

1. In occasione dell'insediamento del Comitato LEP, incaricato di svolgere un'istruttoria sulla definizione dei LEP funzionali all'attuazione del regionalismo differenziato, alla presenza del Ministro Calderoli, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Presidente Sabino Cassese esordiva rilevando che il regionalismo, ovvero, ogni forma di decentramento è «differenziazione».

Sarebbe invero un'autentica contraddizione in termini ammettere forme di decentramento, senza differenziazione, improntandole alla rigida e rigorosa omogenizzazione degli enti e delle competenze.

È evidente che non si tratterebbe di decentramento territoriale, bensì, di una finzione in tal senso, come le ipotesi federali conosciute nell'Europa dell'Est ai tempi della guerra fredda. Il che non significa che il regionalismo debba essere, per forza di cose, competitivo, potendosi, anzi dovendosi articolare in senso cooperativo nei contesti degli Stati sociali realmente democratico/pluralisti.

La stessa Confederazione Elvetica si caratterizza per essere un ordinamento pluralista cooperativo, che applica una rigorosa perequazione tra territori.

Invero, in occasione del Seminario svoltosi presso la sede de Il Mulino, alla presenza del Giudice relatore della sent. 192/2024, Giovanni Pitruzzella, la considerazione che da più parti riecheggiava era quella per cui l'attuazione del regionalismo differenziato sarebbe sostanzialmente impossibile, oppure, nella migliore delle ipotesi, potrebbe concretizzarsi in una mera devoluzione di competenze amministrative, alla quale si può pervenire mediante l'art. 118 Cost., senza scomodare l'art. 116 Cost., 3° comma.

Si cercherà pertanto di evidenziare che il percorso di differenziazione è sicuramente complesso, articolato e difficile, ma non necessariamente impossibile. Si tratterebbe di un approccio culturale.


ISSN 0391-7576
© Società editrice il Mulino

Lo hanno voluto ed attuato gli spagnoli nella Costituzione del 1978, per quale motivo non sarebbe riproponibile in Italia, se non per un diverso approccio culturale? Nonostante il nostro assetto territoriale conosca già una differenziazione, quella delle Regioni a Statuto speciale, che fatica sempre più a conservare una giustificazione di quanto può apparire un privilegio, piuttosto che una prerogativa.

Si pensi alle Regioni che trattengono sul territorio il 90% del residuo fiscale, ottenendo dallo Stato altre competenze che vengono interamente finanziate dalle stesse. È il caso del Trentino Alto-Adige con riguardo all'Università di Trento e al Parco nazionale dello Stelvio, per limitarci a due esempi.

Oppure, si pensi alle Regioni che, ancorché speciali, si trovano in Piano di rientro, ottenendo risorse dallo Stato per colmare il disavanzo e garantire i livelli essenziali delle prestazioni.

Esiste dunque una differenziazione negativa, che riduce o compromette l'erogazione di servizi in taluni territori. Differenziazione che potrebbe essere mitigata dall'attuazione del *federalismo fiscale* – soprattutto con riguardo al tema della responsabilità e dei costi standard – e finanche da un'attuazione in chiave cooperativa del regionalismo differenziato.

2. Entrando nel merito di alcuni passaggi della sent. 192/2024, si evidenzia che la Consulta offre un'interpretazione estensiva della ridondanza.

Quale sarebbe l'impatto della legge 86/2024 sulle competenze delle altre Regioni? Attribuire ulteriori competenze ad alcune Regioni non significa ridurle alle altre e, soprattutto, non significa necessariamente ridurre le risorse da destinare a quelle che non accedono alla differenziazione [sent. 216/2008].

Definire i LEP con delega legislativa, senza un'adeguata legge delega e modificare gli stessi con una delegificazione in difetto di una legge di autorizzazione è sicuramente incostituzionale, ma non impatta sulle competenze delle Regioni. Tra l'altro, proprio la definizione dei LEP con decreto legislativo rischia di tagliare fuori le Regioni, che non intervengono nel procedimento di definizione della legge delega, potendo essere al massimo coinvolte con l'espressione di pareri da parte della Conferenza Stato-Regioni sullo schema di decreto delegato.

Dunque, il giudizio di legittimità costituzionale viene sostanzialmente anticipato sulla legge 86/2024, mentre, solo con l'impugnazione delle leggi di approvazione delle Intese si perverrebbe a contestare quei profili che potrebbero avere effetti lesivi nei confronti

delle altre Regioni, come del resto rileva la Consulta con riguardo al tema dell'invarianza finanziaria.

La legge Calderoli non è altro che una normativa che definisce la procedura per addivenire alle Intese, ne disciplina il monitoraggio, contempla meccanismi perequativi, stabilisce le modalità di definizione e di aggiornamento dei LEP, nonché, le modalità di finanziamento della differenziazione.

In sostanza, contestare la differenziazione e impugnare quella legge significa impugnare un contenitore vuoto, che verrà riempito soltanto con la definizione delle Intese.

L'unico scopo delle ricorrenti era probabilmente quello di fermare la differenziazione. Tramite l'incostituzionalità di quella legge non si perviene a modificare i profili della devoluzione di competenze, ma, semplicemente a bloccare quella devoluzione.

È dunque per questo motivo che la sent. 192/2024 pare non tanto una pronuncia che accoglie o respinge specifiche questioni, bensì una sorta di decalogo rivolto al legislatore sull'attuazione *costituzionalmente orientata* del regionalismo differenziato. Del resto, Carlo Mezzanotte rilevava efficacemente che la Consulta è un organo politico, nel senso alto del termine, che agisce con strumenti di natura giurisdizionale.

3. Con specifico riguardo ai LEP, la Corte ha precisato che attengono al nucleo minimo dei diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale, così chiarendo la primissima definizione quale contenuto essenziale dei medesimi diritti, che lascerebbe margini di valutazione discrezionale al decisore politico, con il limite dell'evidente irragionevolezza [sent. 282/2002].

L'incostituzionalità che ha colpito le modalità di definizione dei LEP è la conseguenza di un equivoco indotto dai contrari alla differenziazione, i quali sostengono che la riserva di legge *ex* lett. *m*), 2° comma, art. 117 Cost. sia assoluta e non già relativa, come linearmente statuito dalla Consulta in occasione della sent. 88/2003.

Del resto, la definizione dei LEA è intervenuta nel 2001 e nel 2017, con d.P.C.M., ovvero, lo strumento normativo adeguato per consentire un'agevole ridefinizione di una materia tecnica e mutevole nel tempo. Senza peraltro far venir meno un confronto con le Regioni, posto che su quei decreti veniva assunto il parere della Conferenza Stato-Regioni.

Su questo tema non è mancato chi ha rilevato che il lavoro del Comitato LEP sarebbe destinato a finire su un binario morto. Invero, quel lavoro aveva unicamente una funzione istruttoria, ovvero,

l'individuazione dei LEP alla luce delle funzioni indicate dai Ministeri, relative alle diverse materie, dopo aver distinto tra materie LEP e materie non LEP.

Dunque, quell'importante lavoro istruttorio dovrà essere finalizzato dalla *Cabina di regia*, dopo che il Comitato costi standard abbia definito i costi dei LEP individuati.

Premesso che solo per i LEP indicati all'art. 3 della legge 86/2024 è necessaria la definizione, il finanziamento e la garanzia per attuare la differenziazione, è evidente che il tema più controverso rimane quello del finanziamento.

È da precisare, tuttavia, che l'individuazione e la garanzia dei LEP non va esclusivamente a vantaggio delle Regioni che chiedono la differenziazione, ma va a vantaggio di tutte le Regioni. Il che non può essere motivo di critica della differenziazione, bensì, elemento unificante in funzione di garanzia sull'intero territorio nazionale.

Anche volendo prescindere dall'aspetto finanziario, la definizione dei LEP svolge un importante ruolo, poiché toglie spazio, materie e funzioni alla differenziazione. Laddove si individua un LEP la competenza è dello Stato, così escludendo un intervento regionale, anche nelle forme della differenziazione – si vedano i noti casi giurisprudenziali della Social Card e del procedimento amministrativo.

Interpretare in questo modo la definizione dei LEP contribuirebbe a rendere attuabile l'art. 116, 3° comma, Cost., piuttosto che cercare di pervenire alla compiuta mappatura dei LEP e soprattutto al finanziamento degli stessi.

Pare evidente che l'obiettivo del legislatore del 2001 non fosse quello di mappare e finanziare tutti i possibili LEP, quanto definire una «rete di salvataggio» nel momento in cui si andava a decentrare numerose e rilevanti competenze a favore delle Regioni [M. Luciani].

4. Un passaggio cruciale della pronuncia, che incide sulla tipologia di differenziazione, è laddove la Consulta precisa che non possono essere trasferite intere materie, bensì, specifiche funzioni attinenti alle materie di cui al 3° comma, art. 116 Cost. Invero, già il dato testuale era abbastanza chiaro, facendo riferimento a «forme e condizioni particolari di autonomia» nell'ambito delle materie, che costituiscono dei contenitori dai quali attingere le funzioni.

Del resto, anche nel contesto del Comitato LEP si è sempre ragionato in termini di funzioni, a partire dal ricco catalogo definito dai Ministeri, con riferimento alle quali andavano individuati i LEP. Le materie avevano esclusivamente la funzione di articolare i lavori del CLEP in sottogruppi.

Il che risponde a criteri di ragionevolezza e ai principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e proporzionalità, sui quali si tornerà oltre.

Non è pensabile e forse nemmeno concretamente praticabile, la devoluzione di un'intera materia, in ipotesi, tra quelle di competenza esclusiva dello Stato. Così come, tra le materie di competenza concorrente, non pare praticabile la devoluzione alle Regioni dei principi fondamentali, posto che la disciplina di dettaglio è già nella competenza regionale.

La funzione delle materie di competenza esclusiva statale, così come dei principi fondamentali nelle materie concorrenti, è quella di assicurare discipline uniformi sull'intero territorio nazionale, che troverebbero diversificazioni nelle discipline di dettaglio.

Come rilevato, quella medesima valenza unificante può essere svolta dai LEP. Si pensi alla formulazione non certo chiara di «norme generali sull'istruzione» della lett. *n*), 2° comma, art. 117 Cost., che pare riservare allo Stato una mera disciplina di principio. Stabilendo, in ipotesi, un LEP sulla formazione e selezione nazionale dei docenti si escluderebbe un qualsiasi intervento regionale in argomento, ovviando al rischio di un'eccessiva differenziazione in tema di istruzione, innegabilmente, uno dei collanti nazionali.

È evidente che, quando si ragiona di «protezione civile» o «governo del territorio» non ci si riferisce ai principi fondamentali, bensì, a specifiche funzioni, talvolta amministrative, più efficacemente esercitabili con criteri e logiche di prossimità.

Non va dimenticata l'ampia ricentralizzazione di competenze che ha conosciuto la concreta attuazione del Titolo V, che potrebbe essere rimodulata mediante la differenziazione. Non certo mediante lo strumento ordinario dell'art. 118 Cost., bensì, mediante il meccanismo devolutivo delle Intese, che formalizzano la devoluzione di specifiche funzioni, che costituiscono fonte interposta e parametro per la definizione delle competenze delle Regioni che accedono alla differenziazione.

La possibilità di ampliare le competenze/funzioni di alcune Regioni non potrà non determinare, come altra faccia della medaglia, la non devolvibilità delle funzioni attinenti a materie che incidono su esigenze di carattere unitario. Ciononostante, anche in questo caso si dovrà ragionare per funzioni, non già per materie, mantenendo aperta la possibilità di devolvere quelle funzioni che non attengono alle citate esigenze.

5. È evidente che il profilo più controverso della differenziazione rimane quello finanziario, al quale è strettamente correlato il tema dell'attuazione del *federalismo fiscale*, con il passaggio dalla spesa storica ai costi standard, con la previsione di adeguate forme di responsabilità in caso di dissesto finanziario e soprattutto con l'attuazione degli strumenti perequativi contemplati dall'art. 119 Cost. Il *federalismo fiscale* trova infatti fondamento su autonomia, responsabilità, effettività, trasparenza e controllo democratico.

Sono molteplici i punti della legge 86/2024 ove si evoca l'invarianza finanziaria, che potrebbe essere assicurata semplicemente trasferendo alla Regione che attua una differenziazione le risorse che impegnava lo Stato per esercitare quella specifica funzione. Tuttavia, l'art. 5, l. 86/2024 parla di devoluzione di ulteriori risorse umane, strumentali e finanziarie, anche se non necessariamente quelle risorse verrebbero erose alle altre Regioni, potendo, in ipotesi, le dinamiche della differenziazione aumentare la ricchezza nelle Regioni differenziate, con conseguente aumento del conferimento di residuo fiscale e possibile impatto positivo sul PIL.

Nonostante siano diverse le questioni sollevate sull'invarianza finanziaria, la Corte ne accoglie soltanto una. Il rigetto delle questioni è la conseguenza del fatto che la legge 86/2024 non è immediatamente lesiva delle competenze delle altre Regioni, potendosi concretizzare questo effetto solo in forza delle leggi di approvazione delle Intese, che la Consulta precisa poter essere modificate dai due rami del Parlamento.

Viene accolta la questione sulla possibile modifica delle aliquote di compartecipazione, laddove si evince che il trasferimento delle risorse avverrebbe sulla scorta della spesa storica sostenuta dallo Stato nella Regione e non già sulla base dei costi standard o di altro criterio basato sulla gestione efficiente.

Spesa storica in altra occasione stigmatizzata dalla Consulta, posto che può cristallizzare la spesa derivante da inefficienze nell'esercizio delle funzioni, determinando inoltre deresponsabilizzazioni del decisore politico [sent. 168/2021].

6. Il passaggio più importante della pronuncia è indubbiamente quello relativo all'individuazione del fondamento costituzionale della differenziazione nella sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, che non sono altro che la traslazione a livello territoriale del criterio della ragionevolezza, non essendo meri criteri di allocazione delle competenze, ma principi caratterizzanti il nostro sistema di autonomia territoriale. Si pensi al sistema degli enti locali, ove un efficiente

sistema di allocazione delle competenze presuppone per l'eguale godimento dei servizi una ragionevole allocazione delle funzioni, in ragione delle dimensioni e capacità dell'ente [sent. 33/2019].

Occorre pertanto «superare l'uniformità nell'allocazione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano», in un contesto ove la solidarietà tra Stato e Regioni e tra Regioni possa garantire l'unità giuridica, economica e il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni. La competizione presuppone dunque perequazione.

La Corte prende atto delle potenzialità della differenziazione, poiché il trasferimento della funzione non dovrebbe aumentare la spesa pubblica, ma mantenerla invariata, o ridurla, così da poter liberare risorse che lo Stato potrebbe utilizzare per la copertura delle spese che rimangono a suo carico, potendo finanche aumentare ~~le risorse~~ a favore delle altre Regioni.

Il principio di sussidiarietà richiede, infatti, che «la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali realizzi la soluzione più efficiente», soprattutto con riguardo agli aspetti finanziari.

In sostanza, sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza divengono criteri ragionevoli di allocazione delle competenze, in un rapporto pluricentrico che prende le mosse dall'Unione europea ed arriva agli enti locali, passando per lo Stato e le Regioni.

Un criterio che presuppone dinamiche collaborative/integrative, piuttosto che di scontro e rivendicazione di competenze, come accaduto con la radicale ricentralizzazione con elementi di irragionevolezza, ben evidenziati nella sent. 37/2021, quando la Consulta rilevò che non era nemmeno il caso di soffermarsi sulle censure che il ricorso rivolgeva alla legge della Regione Valle d'Aosta.

**Michele Belletti, *A constitutionally appropriate ruling. The Court lays down guidelines for differentiation and cooperative relations between the State and regional authorities***

The contribution arises from a dialogue held at the library of «Il Mulino» with Judge Pitruzzella, who introduced the meeting. The Autor tried to give an account of some aspects of the ruling. In particular, those pertaining to the definition of LEP, the guarantee of financial invariance and the identification of principles that justify the differentiation, namely, subsidiarity, differentiation and adequacy, in a context that must remain unitary and equalizing, implementing a dynamic and multi-centric system of allocation of competences.

*Keywords*: differentiated regionalism, constitutional court, subsidiarity, regional autonomy, Constitutional Court's judgment no. 192 of 2024.

Michele Belletti, Università di Bologna – *Alma Mater Studiorum*, Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia, Strada Maggiore 45, 40125 Bologna.
michele.belletti@unibo.it

# SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO S.p.A.

STRADA MAGGIORE, 37 40125 BOLOGNA
TEL. 051 256011 – FAX 051 256034
http://www.mulino.it

Capitale Sociale € 2.350.000 i.v.
R.E.A. di Bologna n. 108041
Registro Imprese n. 00311580377
C.F. e P.IVA 00311580377
C.C.P. 15932403


L'autrice/L'autore MICHELE BELLETTI, titolare esclusiva/esclusivo / titolare insieme alla coautrice/al coautore _____ dei diritti sull'articolo dal titolo Una pronuncia costituzionalmente opportuna. La Corte detta il decalogo per la differenziazione e per rapporti cooperativi tra Stato e Autonomie territoriali che garantisce inedito, liberamente disponibile e lecito, manlevando l'editore da ogni eventuale danno o spesa, riconosce alla Società editrice il Mulino Spa e suoi aventi causa i diritti alla pubblicazione nella rivista LE REGIONI numero 3/2025.

Autorizza inoltre Il Mulino a farne uso in raccolte anche on line – rendendolo disponibile al pubblico anche mediante siti internet – e a disporne le utilizzazioni (comprese riproduzioni, elaborazioni e accostamenti) a tali fini preordinate. L'autrice/L'autore si impegna – salvo diverso accordo scritto con Il Mulino – a non effettuarne o consentirne la traduzione e/o la pubblicazione in altro contesto prima che siano trascorsi almeno 18 mesi dalla sua pubblicazione in questa rivista e, in ogni caso, a effettuarne o permetterne la pubblicazione solo nella forma originaria di pre print.

Anche eventuali impieghi in rete dovranno rispettare le condizioni di cui sopra e utilizzare esclusivamente il sito web personale o quello istituzionale dell'ente al quale l'autrice/l'autore afferisce.

Luogo Bologna, data 4/9/2025

Firma Michele Belletti

Per specifica approvazione, ai sensi dell'art. 1341 c.c., di quanto stabilito nelle clausole sopra riportate.

Firma Michele Belletti