



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2025 fascicolo speciale n. 1

a cura di

Simone Barbareschi, Marco Ladu e Alessandro Lauro

**IN NOME DI QUALE DEMOCRAZIA?
COME RIDEFINIRE LA STRUTTURA COSTITUZIONALE DEL POTERE
IN ITALIA E IN EUROPA**



Agosto 2025

**In nome di quale democrazia?
Come ridefinire la struttura costituzionale del potere
in Italia e in Europa**

a cura di

Simone Barbareschi, Marco Ladu e Alessandro Lauro

Agosto 2025

ISSN: 1971-9892

Editore: Consulta OnLine – C.F. 90078670107
Via Balbi 22 – 16126 Genova

Fondatore: prof. Pasquale Costanzo
Direttrice responsabile: prof.ssa Lara Trucco

info@giurcost.org

In copertina:

La Liberté guidant le peuple

Eugène Delacroix (1830)



SOMMARIO

NOTA DEI CURATORI

IX

SIMONE BARBARESCHI, MARCO LADU E ALESSANDRO LAURO

PRIMA SESSIONE

Le riforme dell'ordinamento costituzionale italiano

RELAZIONI

CARLO ALBERTO CIARALLI

3

Monocameralismo all'italiana? Tornando a ragionare sulla trasformazione del Parlamento per Contrastarne il declino

ANDREA DE PETRIS

21

Il Premierato e lo spirito della Rappresentanza politica: lezioni dal modello tedesco

ORNELLA SPATARO

41

Premierato elettivo e sistema parlamentare tra governabilità e istanze di riequilibrio

INTERVENTI

CORRADO ANTONUCCI

59

Elezione diretta e rapporti tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio dei Ministri: per un'equilibrata razionalizzazione della forma di governo. La problematica dello scioglimento anticipato delle Camere

ALBERTO AMBROGIO GALLI

69

Dal taglio dei parlamentari alla riforma del premierato.
Il Senato delle Regioni quale argine alla verticalizzazione decisionale per rivitalizzare la democrazia rappresentativa

GIULIA SULPIZI

79

La revisione dei regolamenti parlamentari come naturale conseguenza del premierato: quali regole del gioco per una "House of cards" all'italiana?

SECONDA SESSIONE
Autonomia differenziata e ordinamento degli enti territoriali

RELAZIONI

- MICHELA TUOZZO** 93
Regionalismo differenziato e istituzioni collaborative:
verso una “cooperazione competitiva”?
- FLAVIO GUELLA** 117
Invarianza e regionalismo differenziato: l’assenza di nuovi oneri
e i “vasi comunicanti” nel sistema costituzionale delle risorse
- ELENIO BOLOGNESE** 139
Le Città metropolitane tra timori della Corte costituzionale e inerzia del legislatore
- PAOLO GIOVARRUSCIO** 159
“Consuetudine all’italiana”: tutto può farsi in Italia, fuorché risolvere la perenne
instabilità dell’ordinamento provinciale. Sfide e prospettive delle Province

INTERVENTI

- GIULIO CASILLI** 175
L’epifania del regionalismo differenziato (e dei LEP):
primum uniformare *deinde* differenziare
- ALLEGRA DOMINICI** 187
La centralità teorico-pratica dei livelli essenziali delle prestazioni
nel quadro dei rapporti attuali tra Stato e Regioni

RELAZIONE DI FINE SESSIONE

- MARIO GORLANI** 199
Autonomia differenziata e ordinamento degli enti territoriali:
le condizioni per un rilancio



TERZA SESSIONE
Revisione dei Trattati e governance dell'Unione Europea

RELAZIONI

<u>MARIA CHIARA GIRARDI</u>	213
La revisione dei Trattati UE in tema di governance e assetti istituzionali. Soluzioni proposte e nodi irrisolti	
<u>GIAMMARIA GOTTI</u>	235
Partiti politici europei e istituzioni dell'Unione europea. Quale rapporto per quale forma di governo	
<u>SVEVA TRONCONE</u>	255
Il principio di sussidiarietà: evoluzione delle competenze dell'Ue. L'esempio della politica ambientale	
<u>LAVINIA DEL CORONA</u>	269
Il processo di integrazione europea nelle transizioni verde e digitale	
<u>ANDREA CONZUTTI</u>	283
Ripensare l'architettura costituzionale della Banca centrale europea	
 RELAZIONE DI FINE SESSIONE	
<u>CARLO COLAPIETRO</u>	295
L'Unione europea di fronte a nuove sfide	
 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	
<u>ANTONIO D'ANDREA</u>	315




NOTA DEI CURATORI

Questo fascicolo speciale raccoglie le relazioni e gli interventi del convegno “In nome di quale democrazia? Come ridefinire la struttura costituzionale del potere in Italia e in Europa”, svoltosi a Venezia nei giorni 18 e 19 dicembre 2024. L’idea di fondo del Convegno era quella di riflettere su come si presentino oggi le forme del potere istituzionale e quali potrebbero esserne gli sviluppi futuri.

In particolare, tre sono stati gli snodi principali, riprodotti nelle sessioni del Convegno: l’assetto della forma di governo italiana, anche con sguardo comparatistico su modelli stranieri a noi prossimi; la configurazione dello Stato regionale ed il futuro dei diversi livelli di governo territoriale in Italia; la struttura delle istituzioni europee, anche in relazione alla governance di specifiche aree di azione politica. Insomma, l’intento era cogliere l’organizzazione del potere in senso lato, sia partendo “dal basso”, cioè dagli enti territoriali minori, sia “dall’alto”, cioè dall’Unione Europea, domandandosi se e in che misura esso possa dirsi democratico.

In concreto, l’evento si è rivelato un’ottima occasione per dare la parola a giovani studiosi, selezionati sulla base di abstract a seguito di una call for papers, secondo una formula agile, ma volutamente e fortemente dialogica. Gli esiti si mostrano plurali e sfaccettati e ben consegnano la grande complessità del tempo presente, che impone non solo di riflettere e analizzare l’esistente, ma anche di immaginare possibili scenari a venire.

Il Convegno è nato grazie ad una forte collaborazione fra le Università di Brescia, di Roma Tre, di Siena e di Venezia. Il Comitato scientifico era composto da docenti provenienti dai quattro Atenei: Adriana Apostoli, Simone Barbareschi, Elena Bindi, Carlo Colapietro, Antonio D’Andrea, Mario Gorlani, Antonio Iannuzzi, Marco Ladu, Alessandro Lauro, Marco Mancini, Mario Perini, Andrea Pisaneschi, Raffaele Torino.

**  I contributi qui raccolti hanno ricevuto una valutazione preliminare da parte dei discussant e del comitato scientifico, in vista della loro presentazione al Convegno; successivamente, sono stati oggetto di un’ulteriore revisione, condotta congiuntamente dagli Autori e dal medesimo comitato scientifico dell’evento.*

S.B. – M.L. – A.L.



Michela Tuozzo*

**Regionalismo differenziato e istituzioni collaborative:
verso una “cooperazione competitiva”?**

SOMMARIO: 1. La leale cooperazione al crocevia di un ibrido: il sistema regionale italiano tra ascendenze teoriche e frammentazione dei modelli. – 2. Il principio di leale cooperazione nei contesti federali classici: un modello per il regionalismo italiano? – 3. Questioni aperte della leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale. – 4. Le istituzioni della leale cooperazione. – 5. La leale collaborazione nella legge n. 86/2024 e nella sentenza n. 192/2024. – 6. Nuovi raccordi per nuove autonomie: la Commissione paritetica per le regioni differenziate tra legislazione e giurisprudenza. – 6. Conclusioni: la debole razionalizzazione dell'autonomia «positiva» e il futuro incerto del regionalismo differenziato

The essay analyzes the interaction between differentiated autonomy and the principle of loyal cooperation, examining Law No. 86/2024 and the recent Constitutional Court ruling No. 192/2024. The central question is whether the asymmetry clause in Article 116, paragraph 3, of the Constitution can coexist with the cooperative model outlined in our form of state and in what ways.

Starting from the premise that cooperative models are not easily reconciled with asymmetric structures, which reflect dual-competitive frameworks, the analysis aims to define the prevailing inspiration behind Italian regionalism and how it influences the concrete functioning of legal institutions.

These parameters help explore the interaction between cooperation through acts and cooperation through bodies, as introduced by Law No. 86/2024.

The question to be answered is whether there has been a "competitive drift" of loyal cooperation. This will be considered in the context of the text and the Constitutional Court's ruling No. 192/2024, which limited the dual competitive dynamic.

1. *La leale cooperazione al crocevia di un ibrido: il sistema regionale italiano tra ascendenze teoriche e frammentazione dei modelli*

Il saggio prova a rispondere al quesito sulle sorti del principio di leale cooperazione a seguito dell'introduzione dell'autonomia differenziata e della sua rimodulazione nella [sent. n. 192/2024](#), cercando di comprendere se la coesistenza di una clausola di asimmetria quale quella contenuta nell'art. 116, co. 3, Cost. con il principio cooperativo (o, come scrive la Corte costituzionale, con un *modello cooperativo tout court*) sia possibile e in quali forme.

Il presupposto da cui muove il saggio è quello secondo cui gli idealtipi cooperativi difficilmente si accordano con sistemi di tipo asimmetrico: questi ultimi, piuttosto, sono generalmente ascritti ad archetipi di tipo duale-competitivo¹.

Naturalmente, gli *idealtipi* o i modelli “in purezza” non trovano attuazione puntuale nelle concrete dinamiche ordinamentali. Tuttavia, il fatto che un sistema si ispiri *prevalentemente* a un

* Ricercatrice di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ Una dimostrazione estesa di questo assunto (e delle conseguenze che ne discendono in tema di rapporti tra Centro e periferia) si trova in O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, 2011, 161 ss., spec. 166. Sulle vie possibili dell'esperienza teorica e pratica del federalismo: L.M. BASSANI, W. STEWART, A. VITALE, *I concetti del federalismo*, Milano, 1995.

modello duale-competitivo o a uno duale-garantista o cooperativo o funzionale condiziona la resa complessiva di singoli istituti, e dei principi costituzionali, per cui si può affermare che questi ultimi funzionano in maniera complessivamente differente a seconda delle realtà in cui si calano e del sistema con cui *prevalentemente* reagiscono².

Il principio di leale cooperazione è in grado di orientare i rapporti della forma di Stato regionale in senso integrativo³, coniugando l'autonomia degli enti politici sub-centrali e l'unità dell'ordinamento⁴, «nel contesto di una concezione interventista dello Stato nell'economia e nei rapporti sociali»⁵. Quando il principio cooperativo è stato tale da condizionare il *modello* di federalismo si è rivelato quello che «*storicamente* ha meglio servito la realizzazione dei diritti», specie di quelli a vocazione sociale, realizzando l'eguaglianza dei medesimi e superando l'antinomia – vera o presunta – tra federalismo ed eguaglianza⁶.

Il principio di leale cooperazione ha natura proteiforme⁷: per questa ragione, si è adattato anche a sistemi di tipo prevalentemente duale, temperandone l'eccessiva rigidità, specie nel riparto di competenze. Le forme del suo invero sono molteplici ma possono ricondursi alla grande divisione tra cooperazione tramite raccordi per organi – che prevede la partecipazione delle regioni alle attività di indirizzo e normative statali – e per atti – ossia tramite strumenti con cui le regioni sono inserite in procedimenti volti a integrare a monte o a valle gli atti normativi statali⁸.

Nell'esperienza italiana il principio di leale cooperazione è emerso specialmente dalla giurisprudenza costituzionale; tuttavia si può affermare che esso affondi le proprie radici nell'architettura costituzionale e nella forma di Stato⁹, consegnando un metodo per l'esercizio delle attribuzioni costituzionali nel verso dell'unità e nel rispetto del pluralismo «in ogni ipotesi, [come la presente], nelle quali non sia (eccezionalmente) applicabile l'opposto principio della separazione delle sfere di attribuzione» (Corte cost., sent. n. 177/1988). Specificamente nel contesto del pluralismo territoriale repubblicano, la Corte costituzionale ha trovato il fondamento del principio nell'art. 97 Cost. e, successivamente, nell'art. 5 Cost. Esso era, quindi, originariamente elaborato per garantire che le reciproche integrazioni tra l'amministrazione statale e quelle regionali

² Sul metodo di analisi giuridica come lo studio delle categorie calato nei processi A. LUCARELLI, *Costituzionalismo e storia. Riflessioni sulle dimensioni epistemologiche del senso della tradizione*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 52 ss.

³ R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995, 47, parla di un principio immanente e a intensità variabile nello Stato composto. Per la giurisprudenza si v. da ultimo Corte cost., [sent. n. 192/2024](#), punto 4 considerato in diritto, ma anche sent. nn. [121/2010](#), [40/2022](#) e [87/2024](#).

⁴ In tal senso, non è un caso, infatti, che la Corte costituzionale abbia rinvenuto il fondamento di questo principio direttamente nell'art. 5 Cost., già prima che la riforma del 2001 introducesse significative innovazioni all'art. 120 Cost. Del resto la Corte già prima della riforma del titolo V, in riferimento ai rapporti tra Centro e le regioni speciali, aveva affermato l'esigenza d'una stretta collaborazione per superare le difficoltà che derivano dal fatto che due enti esercitano funzioni diverse sullo stesso bene ([sent. n. 49/1958](#)).

⁵ P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 476. A. LUCARELLI, *L'effettività del principio di eguaglianza e diritti sociali nei processi evolutivi della forma di Stato*, in Id., *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004, 117 ss.

⁶ S. PARISI, *Diritti in equilibrio. Stato, Regioni e cooperazione in un nuovo welfare*, Napoli, 2025, 22.

⁷ A. MACMAHON (ed.), *Federalism: mature and emergent*, New York, 1955, spec. V.

⁸ P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali*, cit. 496; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, 39 ss.

⁹ R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. diritto costituzionale*, 1996, 5 ss.; G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2002, 325; P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino 2004, 294; C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, 19/2022, 45.

avvenissero per realizzare il buon andamento dell'amministrazione e la tutela l'interesse nazionale¹⁰.

A seguito della riforma del testo costituzionale, il principio di leale cooperazione – testualmente previsto solo con riferimento ai poteri sostitutivi statali straordinari ex art. 120, co. 2, Cost. – convive con un impianto ibrido da alcuni additato come duale¹¹ e con la clausola di asimmetria ex art. 116, co. 3, pure tipica di sistemi duali. Nella nuova formulazione del Titolo V, il senso dell'art. 5 Cost. cambia, perché non è più di protezione delle autonomie ma di loro promozione¹², e con esso muta anche il principio di leale cooperazione. Esso non opera più solo sul piano delle modalità di esercizio delle competenze, ma, incide anche sull'individuazione delle esigenze unitarie e sulla stessa titolarità delle funzioni, a seguito delle nuovi vesti del principio di sussidiarietà¹³.

Da ultimo, con la [sentenza n. 192/2024](#), la Corte costituzionale ha impresso una nuova finalità alla leale cooperazione: «di concorrere all'attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si fondano»¹⁴. È qui però prematuro commentare i risvolti di tale nuova indicazione.

Alla luce di questa breve premessa, il testo proverà a rispondere ai quesiti circa il modo in cui la leale cooperazione e la clausola asimmetrica interagiscono tra loro, osservando criticamente le soluzioni espresse dal legislatore ordinario per la loro conciliazione e senza tralasciare la posizione assunta dalla Corte costituzionale sul punto.

Ciò posto, la prima parte del testo è dedicata alla ricostruzione delle coordinate del regionalismo italiano, per evidenziare il modo in cui la presenza del principio di leale cooperazione, scritto con riferimento a una specifica norma costituzionale, possa o meno servire a identificare quello italiano come modello *prevalentemente* cooperativo.

In particolare, dopo aver ricostruito la resa generale del principio cooperativo in sistemi regionali a vocazione differente (duale o cooperativa) (§ 2), si proverà a capire in che modo la giurisprudenza costituzionale lo ha declinato nel tempo e quale uso ne ha fatto, agendo prevalentemente sulla cooperazione per atti (§ 3); quanto alla cooperazione per organi, poi, sarà analizzato il funzionamento del sistema delle conferenze (§ 4).

La seconda parte del lavoro è dedicata al modo in cui il principio di leale cooperazione interagisce con la clausola di asimmetria ex art. 116, co. 3, come declinato dalla legge n. 86/2024: in particolare, nel § 5 saranno esaminate le forme di cooperazione per *atti* nella legge citata e nella [sent. n. 192/2024](#); nel § 6 saranno analizzati, invece, gli *organi* di cooperazione bilaterale previsti per le regioni differenziate, guardando anche all'esperienza delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti delle Regioni speciali, il cui ruolo ha determinato «il rendimento delle diverse Regioni ad autonomia speciale»¹⁵.

Da ultimo, il § 7 è dedicato alle conclusioni in cui si formula un giudizio complessivo sulla operazione di armonizzazione tra clausola di asimmetria e principio cooperativo, al fine di comprendere se possa dirsi riuscita o meno.

¹⁰ Si veda A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino 2004, 416 ss.

¹¹ A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2002.

¹² A. D'ATENA, *Rieggendo l'art. 5 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2024, 1621.

¹³ A. COSTANZO, *Il principio di proporzionata collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2008, 2799 ss.

¹⁴ M.A. SCURATI MANZONI (a cura di), *Il principio di leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali nella giurisprudenza costituzionale*, *Servizio studi Corte costituzionale*, 2025, 13.

¹⁵ G. TARLI BARBIERI, *Il principio negoziale nel riparto di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali*, cit., 112.

2. Il principio di leale cooperazione nei contesti federali classici: un modello per il regionalismo italiano?

Non è operazione agevole quella di catturare in poche parole la cifra del principio di leale cooperazione, proprio alla luce della sua segnalata natura *proteiforme*¹⁶.

Troppo note per essere ancora qui riassunte nel dettaglio le vicende che hanno portato a delineare la fisionomia e il concreto *modus operandi* del principio nelle esperienze federali classiche: una rapida incursione sarà qui sufficiente. All'esito della stessa, si potrà aggiungere qualcosa sulla vocazione cooperativa del regionalismo italiano emergente dal *testo* costituzionale.

Nelle due esperienze più note di federalismo cooperativo maturate negli Stati Uniti e in Germania «la tendenza ad accrescere i poteri dello stato centrale» si è dimostrata conseguenziale «al passaggio dal modello liberale classico a quello “sociale”», posto che «l’“interventismo” statale che, al di là di un certo livello, non può efficacemente realizzarsi, in un contesto federale, se non dal centro»¹⁷.

Alla fine degli anni Venti del secolo scorso, negli Stati Uniti d'America la trasformazione del “vecchio” federalismo duale/garantista – utilizzando la formula coniata da Corwin¹⁸ – al quale la Costituzione del 1787 era ispirata, lascia spazio a un nuovo assetto istituzionale. Questo cambiamento è il risultato di un intervento del legislatore di revisione, dell'elaborazione giurisprudenziale della Corte Suprema, sollecitata dalle spinte del Governo centrale¹⁹. In questo senso, il federalismo cooperativo si dimostra funzionale all'attuazione del *New Deal* di Roosevelt e delle politiche economiche keynesiane, concepite per affrontare la crisi del 1929. Nonostante l'assenza di una tutela diretta dei diritti sociali nella Costituzione statunitense, la cooperazione ha trasformato l'assetto federale in uno strumento efficace di coordinamento e di intervento nell'economia con effetti sul piano sociale²⁰. Il modello cooperativo, compensativo della perdita di autonomia dei singoli Stati, si dimostra essere anche quello più armonico con lo stato sociale, perché funzionale al «raggiungimento di condizioni di vita uniformi all'interno dell'ordinamento giuridico generale e/o l'adempimento adeguato di compiti che le singole entità statali non riescono a svolgere da sole»²¹.

Una declinazione peculiare della leale cooperazione si è avuta, poi, nell'esperienza tedesca. In questo ordinamento, il principio di leale cooperazione è riconducibile al principio di *lealtà federale*, ossia alla *Bundestreue* elaborata da Smend²². In base ad essa, i rapporti tra Monarchia e Stati avrebbero dovuto ispirarsi a un comportamento di fedeltà e lealtà verso l'Unione, nell'adempimento dei doveri costituzionali verso il Patto e, dunque, verso i soggetti federati.

Ripercorrendo la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco, la dottrina ha messo in luce che il modo di presentarsi del principio non ha inciso tanto sulla distribuzione delle competenze, come avvenuto nell'esperienza statunitense, quanto piuttosto sul loro modo di

¹⁶ V. nota 7.

¹⁷ Così G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 2000, voce consultata online, par. 5.

¹⁸ E.S. CORWIN, *The twilight of the Supreme Court: A history of our constitutional theory*, New Haven, 1934, 47-48.

¹⁹ D.P. CURRIE, *Il federalismo statunitense*, in A. Pace (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1977, 41 ss.

²⁰ C. BOLOGNA, *Stato federale e “national interest”. Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, 2010, 41 ss.; S. PARISI, *Diritti in equilibrio*, cit., 43 ss.

²¹ R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2-3/2006, 241.

²² R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1923), trad. ita. in *Costituzione e diritto costituzionale*, a cura di F. Fiore, J. Luther, Milano, 1988.

esercizio, affinché vi sia considerazione reciproca degli interessi del *Bund* e dei *Länder*²³. Neppure la riforma del 2006²⁴ con la separazione delle competenze, ha inciso sul “consociativismo politico” (*Politikverflechtung*) tra il governo federale e quello degli stati²⁵; anzi, il processo decisionale improntato alla condivisione si è rivelato in grado di disinnescare «i fattori di potenziale conflittualità»²⁶. La recente riforma sul cd. freno all’indebitamento dell’art. 109, co. 3, Legge fondamentale, potrebbe però mettere in crisi tale paradigma, pertanto sarà utile osservarne gli sviluppi²⁷.

Il modello competitivo o duale è speculare al primo nel rapporto della forma di stato e dei rapporti tra centro e autonomia. Precisamente, l’aumento di spazi di cd. autonomia negativa²⁸ (libertà *dal* centro) corrisponde «al periodo del capitalismo non regolato» e dunque al «relativo non-intervento dello Stato nei rapporti economici e sociali»²⁹; esso inoltre comporta la riduzione in modo differenziato degli spazi di codecisione, di integrazione e simmetria. Le ricadute sull’equiordinazione dei singoli Stati sono intuibili: «alcune parti, alcuni lembi di periferia, pretendono di relazionarsi direttamente col centro, con l’intero, in forma singolare e non più collettiva; ossia – forti del peso economico-finanziario e dell’influenza acquisita – non si confrontano più col centro nelle sedi comuni e multilaterali di raccordo e codecisione, ma preferiscono curare i loro interessi attraverso una negoziazione bilaterale con il governo centrale»³⁰.

Tra gli elementi dell’idealtipo cooperativo descritti vi è poi quindi quello relativo all’eguaglianza tra i livelli di governo che partecipano alla decisione comune, che dà vita a una cooperazione orizzontale – quando vi sia parificazione – o, all’inverso, verticale. È stato messo in luce che anche quando vi sia la parificazione tra gli enti invero lo Stato si trova sempre in una posizione “più uguale” degli altri; dunque, il rendimento del modulo cooperativo è dato non solo dalla natura più o meno verticale del potere centrale, ma anche dall’immanenza della supremazia statale³¹. Alla centralità statale nei sistemi cooperativi si lega una specifica attenzione al tema dell’eguaglianza dei diritti: è noto infatti che un funzionamento cooperativo del federalismo accentua la dimensione individualistica della tutela dei diritti a prescindere dal territorio di residenza³².

Alla luce di questa rapida digressione comparata, si può leggere la vicenda italiana della cooperazione. Emergono, invero, due spinte opposte, stratificatesi nel testo costituzionale del 1947

²³ A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995, 50 ss.; Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione (principio di)*, cit., 241 ss.; R. BIFULCO, *Il federalismo nel secolo XXI: un resoconto della riforma costituzionale tedesca del 2006*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, 225 ss.

²⁴ Su cui J. LUTHER, *La riforma del federalismo in Germania all’esame del Parlamento italiano*, 2007, in *Issirfa* (ult. consult. 15/2/2025); J. WOELK, *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Le istituzioni de federalismo*, 2/2007, 193 ss.

²⁵ A. BENZ, J. SONNICKSEN, *Advancing Backwards: Why Institutional Reform of German Federalism Reinforced Joint Decision-Making*, in *The Journal of Federalism*, vol. 48, 1/2017, 134 ss.

²⁶ A. DE PETRIS, *Il principio cooperativo come elemento ispiratore del federalismo tedesco: un Sonderweg irripetibile o un modello da cui trarre insegnamenti?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2/2018, 432.

²⁷ Si segnala a tal proposito la critica di Peter Huber sull’indebolimento dell’autonomia dei Länder: „Die Regelung wäre ein Staatsstreich“, in *Faz.net*, 20 marzo 2025.

²⁸ La formula autonomia negativa e positiva (sulla falsariga delle libertà) letta attraverso l’esperienza del federalismo competitivo e cooperativo si deve a O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, cit., 161 ss.

²⁹ A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1/1983, 43 ss.

³⁰ O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, cit., 167.

³¹ M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5/1994, 1320.

³² G. BOGNETTI, *Federalismo*, cit.

e accentuate dalla riforma nel 2001³³. Difatti, la presenza (almeno nel *testo*) di un regionalismo duale-garantista (dovuto all'enumerazione delle materie, alla loro giustiziabilità e all'esclusività delle competenze amministrative) si coniuga a un'impronta che valorizza la trama solidaristica della Costituzione, insieme al principio personalista e a quello di eguaglianza (artt. 5, 2 e 3 Cost.). Sembra, insomma, che sussista un'aporia tra principi costituzionali – volti a rafforzare la pari dignità sociale dei *cittadini* – e la custodia di spazi di autonomia politica – che valorizzerebbe la differenziazione tra *territori*³⁴.

Le cose sembrano mutare con l'avvento della l. cost. n. 3/2001. Superata la concezione per la quale il Centro dovrebbe svolgere un ruolo tutorio³⁵ nei confronti delle autonomie, sembrava potersi dare risalto a una gerarchia soltanto *funzionale* (tramite il principio di sussidiarietà e i poteri sostitutivi straordinari) dello Stato nei confronti delle regioni.

Anche se, nell'opinione di alcuni, non vi è stato il totale stravolgimento dell'assetto precedente, la riforma del titolo V ha condotto ad almeno tre cambiamenti che, ai fini di questo scritto, si segnalano. Si tratta sia di istituti che innestano (fragili) elementi cooperativi su un *plafond* sostanzialmente duale-garantista, sia di elementi che accentuano la componente competitiva dei sistemi duali; ossia: i) il riferimento espresso alla leale cooperazione nel solo art. 120, co. 2, Cost. (nella perdurante assenza di una Camera delle regioni); ii) il legame tra solidarietà infraterritoriale³⁶ e l'attuazione di meccanismi di perequazione finanziaria, la cui introduzione è una prerogativa del legislatore; iii) la previsione della clausola di *ulteriore* differenziazione regionale³⁷, oltre alle ipotesi già riconosciute delle regioni speciali³⁸.

La scrittura di un nuovo *testo* costituzionale del titolo V - parte II sembrava preludere a una nuova stagione del regionalismo italiano. Tuttavia, anche dopo il 2001, nell'interpretazione del regionalismo nostrano e dei suoi modelli di riferimento, si è rivelata decisiva la giurisprudenza costituzionale che, pur nell'oscillazione tra caso e sistema³⁹, ha forgiato istituti e contribuito a «modellare le vicende del diritto regionale italiano»⁴⁰. Difatti, in assenza di istituti e organi in grado

³³ Sulle influenze della Costituzione della II Repubblica spagnola del 1931 F. ABBONDANTE, S. PRISCO, *I nodi problematici nel processo di attuazione dell'autonomia regionale differenziata, tra questioni giuridiche e obiettivi politico-economici*, in *Liber amicorum di Pasquale Costanzo*, in questa *Rivista*, 2020, spec. 4 ss.

³⁴ A. RUGGERI, *Territorio, persone, Costituzione*, in *Diritti regionali*, 3/2018, la coesione sociale dei cittadini «al pari della dignità alla cui salvaguardia s'indirizza, non conosce luoghi ma persone» (26); S. PARISI, *Orientarsi con le stelle: regionalismo differenziato, unità repubblicana, principi costituzionali*, in F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomia speciale e regionalismo italiano. Un bilancio*, Milano, 2023, sui principi di eguaglianza e solidarietà che indirizzate alle asimmetrie territoriali dovrebbero: «scongiurare diseguaglianze tra cittadini nella fruizione dei diritti e dei servizi pubblici» (302); L. RONCHETTI, *Il Molise come Isola? La XX Regione d'Italia e la giustizia sociale*, in *Le Regioni*, 2-3/2023, 349. Sull'unità dell'art. 5 come garanzia dell'uguale prestazione dei diritti sociali e civili dei cittadini D. MONE, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, Napoli, 2023, 37. Sia consentito M. TUOZZO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nei processi di trasformazione della forma di Stato. Asimmetrie regionale e diseguaglianze dei cittadini*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2022, 176.

³⁵ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Torino, 2019, 73.

³⁶ S. LIETO, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 1/2019, 2 ss.

³⁷ In tal senso M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, 142.

³⁸ Discussa è la questione se il lep siano istituti che favoriscono la competizione o siano strumento per l'eguaglianza. Rinvio a: M. LUCIANI, *A mo' di conclusione. Le prospettive del federalismo in Italia*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova 1997, spec. 260; A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale, Atti del Seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino 2004, 80 ss.

³⁹ A. MORRONE, *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, in *Le Regioni*, 1/2024, 13 ss.

⁴⁰ In questi termini, P. GIANGASPERO, in S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna 2022, spec. 73.

di tradurre la prima parte (principi) della Costituzione, la giurisprudenza è stata investita dell'obiettivo di orientare il titolo V della Costituzione al principio dell'art. 5⁴¹.

Si comprende allora come la normatività della leale cooperazione si collochi a cavallo tra il principio⁴² e la regola: da cui consegue che, nel primo caso, l'inteprete dovrà affrontare un problema di bilanciamento, mentre solo nel secondo caso le regole sulla collaborazione (sia riferite al funzionamento di organi cooperativi, sia concernenti atti di raccordo) saranno applicabili nella formula «*all - or - nothing fashion*»⁴³.

A questo punto è, dunque, indispensabile capire se la Corte ha spostato il pendolo del modello regionale italiano sul versante cooperativo e, dopo, in che modo ha interpretato la clausola di asimmetria.

3. Questioni aperte della leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale

La Corte costituzionale riconosce alla leale collaborazione la funzione di «presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni» e che alla luce della sua «elasticità e la sua adattabilità» essa è particolarmente ideata «a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti» (sent. n. 31/2006).

Il principio di leale cooperazione si pone come metodo di lavoro tra il fare da sé dello Stato e quello delle regioni, «preso atto che una rigida separazione degli ambiti di interesse nazionale da quelli di interesse locale risulta impossibile o, quanto meno, inopportuna in relazione alla struttura e alle esigenze degli Stati contemporanei»⁴⁴.

Difatti, la divisione delle competenze per materie soffre di una dose elevata di astrattezza⁴⁵, che nel passaggio alla concretezza e all'esperienza reale si scontra con la necessità di dover legiferare non per compartimenti ma in relazione alle politiche pubbliche. Se ciò è vero, allora, l'assegnazione delle competenze per materie è destinata a incrociarsi inevitabilmente con l'esigenza di raccordare più livelli di governo.

Dai modelli alla resa degli stessi, tuttavia, non può essere trascurato il fatto che il principio di leale cooperazione, da meccanismo di integrazione tra unità e differenziazione, nella

⁴¹ B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 31. Sul ruolo di supplenza al legislatore assunto dalla Corte costituzionale per dare attuazione al riformato titolo V si veda S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, Roma, 2017, 86 ss. Sugli aspetti patologici della produzione giurisprudenziale del diritto circa l'archetipo privatista e la rottura del rapporto tra politica e diritto, v. A. LUCARELLI, *Diritto e conflitti nell'incertezza della produzione giuridica*, in *Rivista AIC*, 3/2024, 77 ss.

⁴² Sulla leale cooperazione come principio al rovescio della separazione dei poteri R. BIN, *Il principio di leale cooperazione tra i poteri dello Stato*, cit., 3 ss. Sulla leale cooperazione come principio supremo dell'ordinamento v. Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2015, 241 ss. Distingue tra principio, istituti e istituzioni della leale cooperazione S. PARISI, *Diritti in equilibrio. Stato, Regioni e cooperazione in un nuovo welfare*, Napoli, 2025, 14. Sul rapporto tra principio a vocazione generale, collocazione settoriale in Costituzione e criterio di giudizio C. CARUSO, *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism. Da metodo di governo a criterio di giudizio*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2021, 909 ss.

La giurisprudenza costituzionale, sulla base delle pregresse pronunce sulla leale cooperazione con la [sentenza n. 187/1985](#), riconosce rango costituzionale al principio di leale cooperazione nelle relazioni tra Stato e Regioni ([sent. n. 550/1990](#)) e «trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 Cost.» ([sent. n. 19/1997](#)).

⁴³ S. BARTOLE, *Principi generali del diritto (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, 1986, Milano, 513, richiamando Dworkin. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, 147 ss.

⁴⁴ G. FERRAIUOLO, *La leale cooperazione tra Stato e Regioni. Modello strutture procedimenti*, Napoli, 2006, 47.

⁴⁵ Come era stato preconizzato da L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, 3/1971, opinione poi ripresa e soggetta al vaglio della dottrina, specialmente in S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992.

giurisprudenza della Corte costituzionale ha finito per avvantaggiare la competenza statale per una «paradossale eterogenesi dei fini»⁴⁶.

L'atteggiamento della Corte è per certi versi ambiguo: poiché da un lato promuove la leale cooperazione, ma dall'altro lato manca di valorizzarne il contenuto integrativo quando ce lo si aspetterebbe (come nei casi delle interferenze o della chiamata in sussidiarietà). Al contempo occorre tenere presente che nell'analisi della giurisprudenza della Corte la casistica prevale sulla sistematica. Di conseguenza, pur avendo contribuito a enunciare⁴⁷ «un principio che è trattato alla stregua di un tratto permanente del sistema costituzionale»⁴⁸, non è possibile ricavare da tali pronunce indicazioni ordinamentali tali da garantire un'effettiva partecipazione delle autonomie alla determinazione delle politiche pubbliche⁴⁹.

È noto, infatti, che la Corte abbia più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Né il procedimento legislativo è vincolato al contenuto delle intese, accordi o pareri espressi nelle sedi di raccordo. Le procedure di cooperazione e di concertazione in sede di Conferenza unificata sono rilevanti solo se imposte, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione ([sent. n. 437/2001](#)).

La Corte, infatti, riconosce la valenza della leale collaborazione «in relazione alle singole disposizioni di disciplina della fase di *attuazione* delle disposizioni stesse» (Corte cost. [sent. n. 186/2004](#), corsivo non testuale). In aggiunta l'intensità e gli strumenti della leale collaborazione variano «in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte» ([sent. n. 62/2005](#)).

Tale percorso giurisprudenziale, com'è noto, ha trovato una sola eccezione con riferimento al decreto legislativo nella [sentenza n. 251/2016](#)⁵⁰ (che ad oggi rimane un caso isolato). In questo caso la Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale della legge di delega a causa della mancata previsione di un vincolo collaborativo procedurale forte (l'intesa in luogo del parere). Si tratta quindi di una sentenza che non poteva invertire la sorte del principio cooperativo nell'*iter legis* per almeno tre ragioni: 1) la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi; 2) la similitudine tra attuazione legislativa e decreto delegato come strumento di attuazione delle disposizioni legislative; 3) l'oggetto della riforma scrutinato dalla Corte e la legittimazione dei titoli competenziali rientrante tra quelli (esclusivi) dello Stato e quelli (residuali) della regione.

Dalla giurisprudenza costituzionale è possibile ricavare linee di tendenza, da cui emerge la valorizzazione del principio cooperativo in tre principali filoni (di seguito illustrati). In essi sembra che il principio supplisca l'assenza di istituti cooperativi e ciò avviene quando:

- sia impossibile per la Corte risolvere i casi di concorrenza di competenze, ossia di norme che si pongono all'incrocio di diverse competenze attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, a quella concorrente e infine a quella residuale «senza che

⁴⁶ S. PARISI, *Argomentare e "centralizzare": patterns (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale*, in [Osservatorio AIC](#), 2/2016, 12.

⁴⁷ Di recente sul tema C. CARUSO, *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism. Da metodo di governo a criterio di giudizio*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2021, 909 ss.

⁴⁸ S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, 425-426.

⁴⁹ Così S. PAJNO, *I raccordi fra gli enti territoriali come "condizione" dell'autonomia*, in *Diritti regionali*, 3/2022, 816.

⁵⁰ In tema, R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in [Federalismi.it](#), 3/2017; M. GORLANI, *La Corte anticipa la tutela della sfera di competenza regionale: la leale collaborazione deve essere assicurata già in fase di emanazione dei decreti legislativi attuativi*, in *Giur. Cost.*, 6/2016, spec. 2441; G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in [Questione giustizia](#), gennaio 2017; A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in [Federalismi.it](#), 25/2016; S. AGOSTA, *Sulla riorganizzazione della p.a. la Corte apre alla leale collaborazione nel segno della continuità*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 18.1.2017.

(in termini “qualitativi” o “quantitativi”) sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi prevalente sugli altri» (sentenze nn. 140/2015; 237/2009; 219/2005). Per tale motivo l'intervento legislativo statale è legittimo solo ove impieghi la leale collaborazione (sent. 35/2021).

- Nei casi di finanziamento statale, con vincolo di destinazione, incidente su materie di competenza regionale (residuale o concorrente). Per salvaguardare tali competenze «la legge statale deve prevedere strumenti di coinvolgimento delle regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali» (sentenze nn. [65/2016](#); [114/2022](#); [130/2024](#)).
- Nella chiamata in sussidiarietà, dove la disciplina statale deve prefigurare «un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. [303/2003](#) e da ultimo n. [31/2024](#)).

In conclusione dalla giurisprudenza costituzionale emerge che l'intesa non rappresenti un passaggio obbligato nel procedimento legislativo e quando la stessa sia raggiunta, a monte dell'atto legislativo, comporti un vincolo politico ma non giuridico⁵¹.

4. Le istituzioni della leale collaborazione

L'istituzione di raccordi organizzativi sotto forma di Conferenze si deve alla volontà di superare la rigidità del modello garantista su impulso della Corte costituzionale, affinché si affermassero forme di coordinamento anziché di separazione rispetto alla delimitazione delle competenze. Anche dall'*Indagine conoscitiva attuata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali* nel 1980 emerse l'esigenza di prevedere soluzioni di tipo organizzativo-istituzionale per consentire alle regioni di partecipare all'elaborazione delle linee della politica generale nazionale⁵².

Il passaggio dalla cooperazione per atti a quella per organi, con l'istituzione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, all'epoca non si inseriva in nessun modello di regionalismo, tantomeno quindi in quello cooperativo⁵³.

Con la l. n. 400/1988, le successive riforme Bassanini e del Titolo V, pur assegnando una specifica struttura alla leale cooperazione, il sistema di relazioni interistituzionali ha mantenuto un basso livello di procedimentalizzazione e non è riuscito a imporsi come volano di autonomia «positiva» nel rapporto con il Centro.

A sostegno di tale tesi si approfondiranno tre elementi: l'informalità del funzionamento all'interno delle Conferenze; la rilevanza delle pronunce della Corte nel riconoscere la normatività dei moduli cooperativi; e, infine, alcuni casi recenti di *impasse* decisionali. Le prime due vicende evidenziano i limiti della leale cooperazione “per organi” a realizzare moduli paritari con lo Stato; il terzo guarda invece alle leale cooperazione tra le medesime regioni all'interno della Conferenza.

Uno degli elementi indefettibili delle Conferenze è l'informalità procedurale, che è causa ed effetto del fatto che le medesime svolgono compiti di informazione, consultazione e raccordo, in

⁵¹ C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 2-3/2010, 475.

⁵² A. AZZENA, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Aggiornamento III, 1999, 418 ss.

⁵³ I. RUGGIU, *Contro la Camera delle regioni*, cit., 289.

relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale (art. 12, l. n. 400/1988)⁵⁴. Utile allora è il richiamo per cenni di alcune caratteristiche.

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano fu istituita dal d.P.C.M. del 12 ottobre 1983 affinché il Presidente del Consiglio dei Ministri potesse conoscere le esigenze di regioni e province autonome «in relazione agli indirizzi governativi di politica generale incidenti nelle materie di competenza regionale». Con la l. n. 400/1988 la Conferenza Stato-Regioni ha acquisito il suo fondamento in un atto legislativo, una durata permanente, la composizione mista dell'organo, un più intenso e ampio numero di compiti di informazione, consultazione e raccordo (ridefinite e ampliati dal d.lgs. n. 281/1997 e dalla l. n. 234/2012). La Conferenza è rimasta un organo che ha sede presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, presieduta e convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Quest'ultimo definisce l'ordine del giorno, invita i Ministri interessati e riferisce periodicamente alla Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle attività della Conferenza.

La giurisprudenza costituzionale ha precisato che non si tratta di un organo statale: esso è deputato a manifestare gli orientamenti sia dello Stato che delle regioni, essendo la sede privilegiata «del confronto e della negoziazione politica (...) al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre. In quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per "attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni (e le province autonome)» (sent. n. 116/1994, cons. in diritto 8, penult. capoverso).

A partire dall'interpretazione dell'art. 12, l. 400/1988 la Corte ha affermato che la Conferenza possiede «attribuzioni più "politiche" che "amministrative"»⁵⁵ (sentt. 263/1992 e 333/1995), senonchè l'aumento delle sue attività sia nell'ambito delle competenze legislative che dei compiti amministrativi⁵⁶ (oltre le ipotesi stabilite dal d.lgs. 281/1997), hanno dirottato la vocazione politica dell'organo verso una di tipo amministrativo⁵⁷.

Dall'unione con la Conferenza Stato-Città e autonomie locali sulle questioni di interesse comune si svolge la Conferenza unificata che è convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Le sedute sono presiedute dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è conferito, dal Ministro dell'interno. La Conferenza unificata promuove intese e accordi tra i diversi livelli di governo; esprime pareri su temi rilevanti; acquisisce designazioni di rappresentanti delle autonomie locali; assicura lo scambio di informazioni e dati; svolge attività di indirizzo. L'assenso delle autonomie (regioni, province, comuni, comunità montane) e del Governo è necessario per le deliberazioni. In caso di mancata unanimità, l'approvazione avviene a maggioranza separata dei rappresentanti di ciascun gruppo (regioni e autonomie locali).

Sebbene i compiti assegnati alle Conferenze siano per lo più di natura consultiva non si può sottovalutare il fatto che esse partecipano con gli organi della decisione politica e legislativa alla definizione dell'indirizzo politico-amministrativo⁵⁸.

⁵⁴ Sulla funzione di indirizzo e coordinamento S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, 149; di recente A. LAURO, *La Conferenza Stato-Regioni: fra raccordo ed indirizzo*, in [Federalismi.it](https://www.federalismi.it), 26/2024, 196 ss.

⁵⁵ F. CORVAJA, *La Conferenza Stato-regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in [Osservatorio sulle fonti](https://www.osservatorio.sullefonti.it), 1/2019, 14.

⁵⁶ Come dimostrato da I. RUGGIU, *Contro la Camera delle regioni*, cit., 290 ss.

⁵⁷ F. CORVAJA, *La Conferenza Stato-regioni nella legge n. 400 del 1988*, cit., 15.

⁵⁸ A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in [Rivista AIC](https://www.rivistaaic.it), 3/2019, scrive che le Conferenze «consentono la partecipazione degli enti sub-statali al livello degli Esecutivi; una dimensione, quest'ultima, che non può certo essere trascurata se si considera l'importanza che il Governo ha ormai da tempo assunto nella dinamica istituzionale, al controllo che tale organo esercita, di fatto, sulla maggioranza parlamentare, alla circostanza che le decisioni importanti

Il funzionamento interno è retto da regole per lo più convenzionali e informali, con riguardo a molteplici aspetti, così il suo rendimento pare piegato alle contingenze politiche.

A tal proposito si consideri l'incertezza sulla composizione (per la parte dei membri variabili) delle Conferenze e sul *quorum* per la validità della deliberazione. Mancano regole che fissino un numero certo di riunioni da convocare, così come non è stabilito se la lealtà collaborativa è da intendere al partito di appartenenza dei presidenti di regione, o verso l'interesse territoriale. Per chiudere, critici sono il voto all'unanimità e la non vincolatività dei pareri espressi⁵⁹. Ad ogni buon conto, la Corte costituzionale ha ricondotto tali caratteristiche alla natura *politica*⁶⁰ delle Conferenze, riconoscendo inoltre che in assenza di regole sul *modus procedendi* sia sufficiente che tutte le regioni siano state messe in grado di partecipare effettivamente alla ricerca di un accordo (sent. n. 206/2001).

Il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali è stato riconosciuto come la sede più qualificata per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione; tramite Conferenze, infatti, si sviluppa «il confronto tra i due sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito ai quali si individuano soluzioni concordate di questioni controverse» (sent. n. 31/2006). Non in ultimo ha contribuito alla centralità luoghi di raccordo la perdurante assenza di una Camera delle regioni, già auspicata nel contesto della revisione del Titolo V⁶¹.

Numerose sono state i tentativi di riforma, a partire da quanto emerso nell'*Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le Autonomie territoriali, con particolare riguardo al "Sistema delle Conferenze" - Approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 13 ottobre 2016*. Ossia: i) un sistema fortemente subordinato al Governo, con limitata indipendenza e trasparenza decisionale⁶²; ii) i tentativi delle regioni di bypassare le Conferenze con interlocuzioni dirette con il Parlamento, accordi autonomi, o l'utilizzo della Conferenza dei presidenti delle regioni per assicurare il potenziamento dei raccordi verticali⁶³.

Il ruolo delle Conferenze rimane critico anche se si osserva il loro potere di adottare accordi, pareri e intese nelle procedure statali. Difatti, anche quando proviene dalle Conferenze l'intensità del modulo collaborativo cambia «in relazione alle funzioni attratte in sussidiarietà e all'ampiezza delle competenze regionali coinvolte» (sentenze nn. 31/2024, 6/2023, 62/2005). Vi sarà intesa in senso forte, quando il suo previo raggiungimento condiziona il buon esito del procedimento di

sono assunte proprio dall'Esecutivo e che, pertanto, se si vuole garantire un'effettiva partecipazione delle Regioni ai processi decisionali centrali incidenti più o meno direttamente sugli interessi di queste ultime, è necessario che la cooperazione abbia luogo anche tra l'Esecutivo statale e quelli regionali» (142).

Vi è un rapporto invero anche tra Conferenze e Parlamento, ove si pensi allo svolgimento di loro audizioni nel corso dell'istruttoria parlamentare, o al fatto che la Commissione bicamerale per le questioni regionali si è dotata di un regolamento interno per instaurare forme di collaborazione strutturate e periodiche con le Conferenze. In tema C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Diritto pubblico*, 3/2021, 683-684.

⁵⁹ Tali aspetti sono approfonditi da I. RUGGIU, *Contro la Camera delle regioni*, cit., 304 ss.

⁶⁰ La Conferenza è e rimane sede di «concertazione e di confronto, anzitutto politico, fra Governo e regioni - queste ultime considerate quale componente complessiva e unitaria, ancorché rappresentativa di interessi e di opinioni eventualmente, in partenza, *differenziate* -, confronto volto a raggiungere, *ove possibile*, una posizione comune» (Corte cost., [sent. n. 206/2001](#), corsivi non testuali).

⁶¹ Cfr. art. 11, l. cost. n. 3/2001.

⁶² Sul cd. «paradosso delle Conferenze» E. GIANFRANCESCO, *Italian Regions participations to statal (and republican) life: Bicameralism, Chamber of Regions and Conferences*, in [Italian Papers on Federalism](#), 2/2017, 22. L'informalità delle procedure è stata sì criticata, ma anche ritenuta utile per raggiungere compromessi tra gli interessi territoriali. Proposte migliorative sul suo funzionamento vengono da R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia: Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 2006.

⁶³ G. RIVOSECCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in AA.VV., *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, 2022, 427-428, www.affariregionali.it.

chiamata in sussidiarietà (sent. n. 6/2004). L'intesa in senso forte è generalmente prevista quando emergono interessi che esigono una unitaria visione a livello nazionale ed un loro efficace coordinamento con gli altri connessi poteri in materie di esclusiva competenza legislativa dello Stato (sent. 383/2005).

Il potenziale effetto paralizzante di siffatto schema ha condotto la Corte a riconoscere una obbligatorietà di carattere solo procedurale. Nei casi di atti a struttura necessariamente bilaterale (sent. n. 339/2005) è sufficiente garantire la ripetizione delle trattative, avvalendosi di strumenti specifici di mediazione, come la nomina di commissioni paritetiche o l'intervento di soggetti neutrali. A queste misure se ne possono aggiungere altre, come la partecipazione della Regione alle fasi preliminari del provvedimento statale (sentenze nn. 165 e 33/2011). Il superamento di eventuali divergenze in via unilaterale è legittimo solo dinanzi a comportamenti non collaborativi e di inerzia delle regioni (sent. n. 239/2013).

Se allora l'intesa produce un obbligo di mezzo e non di risultato, la dottrina⁶⁴ ha proposto di superare la differenza tra intesa forte e debole, visto che anche quando è richiesta la prima non è necessario giungere alla sua stipula, ma è sufficiente attivare ulteriori procedure collaborative. Per il superamento dell'intesa è in definitiva richiesto un assolvimento comportamentale, ossia «sostenere un dialogo, e quindi di tenere un comportamento collaborativo, che consenta di pervenire in termini ragionevoli alla definizione del procedimento» (sent. n. 239/2013).

Quando poi l'interesse regionale alla codecisione si attenua, la Corte considera sufficiente che la Conferenza esprima un parere⁶⁵: «nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio» (sent. n. 62/2013).

Un ulteriore aspetto problematico delle Conferenze riguarda la trasformazione dei singoli interessi regionali in un interesse che rappresenti *tout court* le autonomie. Difatti, «le conferenze si fanno interpreti di una volontà che non può intendersi come la mera sommatoria di singoli interessi, ma è il frutto di un compromesso, di una mediazione, nell'ambito della quale l'interesse di un territorio può anche soccombere in nome di superiori esigenze generali manifestate dal centro o dal sistema regionale nel suo complesso»⁶⁶. Non vi sono, però, mezzi idonei a evitare che la posizione delle singole regioni sia fagocitata da quella di altre o da ingerenze statali nella determinazione dell'interesse regionale.

Emblematica è la critica secondo la quale nel corso delle sedute: «le Regioni strutturalmente più deboli subiscono l'influenza di quelle più forti», nel senso che «le Regioni più forti non fungono da "traino per quelle più" deboli, ma, più brutalmente, dettano la linea»⁶⁷.

Si veda in tal senso il caso della recente determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali, ex art. 27, co. 7, d.lgs. n. 68/2011 (essa si svolge d'intesa tra Ministero della salute, Ministero dell'economia e delle finanze e Conferenza Stato-regioni). L'individuazione dei nuovi indicatori e pesi, effettuata con il d.m. 30 dicembre 2022 *Definizione dei nuovi criteri e dei pesi relativi per la ripartizione del fabbisogno sanitario nazionale standard*, ha integrato al criterio capitario quelli relativi al tasso di mortalità e alla deprivazione sociale. A tale esito si è tuttavia

⁶⁴ A. ANZON, *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel "secondo regionalismo"*; le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito, in *Le Regioni*, 4-5/2008, 788.

⁶⁵ «È indubbio che l'intesa, debole o forte che sia, costituisce comunque un atto radicalmente diverso dal parere. Nel primo caso, infatti, la Conferenza Stato-Regioni partecipa alla definizione del contenuto dell'atto; nel secondo caso, invece, svolge un mero ruolo consultivo in relazione ad un contenuto predeterminato da un altro soggetto» (Corte cost., *sent. n. 71/2018*).

⁶⁶ I. RUGGIU, *Contro la Camera delle regioni*, cit., 330.

⁶⁷ S. PARISI, *Orientarsi con le stelle*, cit., 286.

giunti solo dopo sette anni delle istanze di talune regioni maggiormente mortificate dai precedenti criteri: sin dal 2015 la regione Campania (che ha più spinto per tale modifica) veniva ostacolata in Conferenza dalle altre regioni per non modificare il vecchio piano di riparto dei fondi⁶⁸.

Anche la cooperazione per organi è quindi a debole intensità: la sua struttura non è idonea ad assolvere alla «fondamentale funzione unificante»⁶⁹, che invece richiederebbe un'assemblea legislativa.

Nel passaggio dal testo costituzionale, al contesto giurisprudenziale e ai raccordi legislativi sembrerebbe quindi che il regionalismo italiano si ascriva di più a un modello duale temperato che a uno cooperativo.

Ciononostante, una diversa valutazione del tipo di regionalismo italiano è affermata nella [sentenza n. 192/2024](#) da parte della Corte costituzionale. Qui si afferma, infatti, che la legittima attuazione della clausola di asimmetria della l. n. 86/2024, è subordinata al fatto che la medesima sia attratta nella dimensione cooperativa del regionalismo: «il regionalismo italiano, nel cui ambito deve inserirsi la differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., non è un "regionalismo duale" in cui tra una regione e l'altra esistono delle paratie stagne a dividerle. Piuttosto, è un regionalismo cooperativo ([sentenza n. 121 del 2010](#), punto 18.2. del Considerato in diritto), che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni (ex multis, sentenze [n. 87 del 2024](#) e [n. 40 del 2022](#)) e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano.

A tale logica costituzionale va ricondotta la differenziazione contemplata dall'art. 116, terzo comma, Cost., che può essere non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali» (par. 4, ult. capoverso, corsivi non testuali).

La valenza programmatica della pronuncia sembra però entrare in tensione con gli elementi descritti nei precedenti paragrafi. Più di tutto già nella medesima sentenza affiorano altri elementi che, in quale modo, ridimensionano l'afflato cooperativo. Nei prossimi due paragrafi, infatti, esamineremo nel dettaglio la posizione della Corte sulla cooperazione per atti e per organi prevista dalla l. n. 86 cit.. In particolare, vedremo come la Corte, pur avendo enunciato la portata generale nel sistema regionale italiano del principio cooperativo, abbia bilanciato gli istituti autonomistici della l. n. 86 a favore di quelli cooperativi unicamente bilaterali.

La prospettiva della negoziazione bilaterale non rappresenta invero una novità nel sistema regionale italiano, il suo utilizzo è, infatti, frequente da parte delle regioni a statuto speciale, specialmente nell'adozione dei decreti legislativi di attuazione statutaria⁷⁰. Se questo dovesse essere il parametro per la valutazione della clausola di asimmetria, divterebbe allora dubbia la capacità di riportare l'istituto duale dell'art. 116, co. 3, nel principio cooperativo dell'art. 5 Cost.

5. La leale collaborazione nella legge n. 86/2024 e nella sentenza n. 192/2024

Con la legge 26 giugno 2024, n. 86 sono state introdotte nell'ordinamento le *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. Tale legge, com'è noto, è stata sottoposta allo scrutinio della Corte costituzionale in seguito al giudizio promosso in via principale dalle regioni Puglia, Toscana,

⁶⁸ Sulla vicenda V.P. GROSSI, *L'aggiornamento dei criteri di riparto del c.d. fondo sanitario nazionale e il (possibile?) ruolo della Campania*, in *Le Regioni*, 2-3/2023, 267 ss.

⁶⁹ C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 1/2021, 285.

⁷⁰ M. COUSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017.

Campania, Sardegna (Lombardia, Piemonte e Veneto hanno fatto un intervento *ad opponendum*, al ricorso in via principale promosso dalle prime quattro). La Corte ha accolto quattordici questioni di legittimità costituzionale, delle quali quattro riguardano proprio il sistema dei raccordi introdotto dalla l. n. 86 cit.

La legge n. 86 regola due momenti della leale cooperazione: uno relativo alla fase prodromica alla procedura di differenziazione e una successiva, relativa alla supervisione delle regioni differenziate. In tutte e due le fasi è previsto tanto il coinvolgimento delle sedi di raccordo già esistenti, quanto l'istituzione di una nuova sede di raccordo (art. 5): la Commissione paritetica Stato-regione-autonomie locali.

Nel corso della fase genetica della procedura di differenziazione, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano è *informata* dell'iniziativa, la Conferenza unificata interviene sullo schema di intesa preliminare, approvato dal Consiglio dei ministri. La Conferenza deve esprimere *parere* entro sessanta giorni, prima che lo schema di intesa preliminare sia trasmesso alle Camere.

La Conferenza Stato-Regioni è informata; la Conferenza unificata esprime pareri, quando le trattative tra Governo e Regione si sono già *sostanzialmente* concluse. Gli strumenti (il parere) e il tempo (a valle dell'*iter* negoziale tra Governo e singola regione) di intervento della Conferenza unificata lasciano intuire la scelta di fondo: si ritiene che gli interessi coinvolti nella trattativa sulle ulteriori funzioni incidano su un solo territorio.

È inoltre inverosimile ritenere che il parere reso a valle della trattativa iniziale potrebbe effettivamente consentire di modificarne i contenuti; né la compressione dell'interesse delle altre regioni si può ritenere compensata dai presidi offerti all'unità da Governo e Parlamento, rispettivamente, nella conclusione dell'intesa e nel successivo *iter legis*⁷¹. Difatti, sebbene la natura negoziale dell'intesa sia guidata dall'interesse della singola regione e dall'interesse unitario⁷² da Governo e Parlamento, questi non sono sufficienti a coprire l'assenza di cooperazione con le altre autonomie. Basti considerare che la Corte costituzionale nella [sentenza n. 192](#), in riferimento all'art. 2, co. 8 l. n. 86/2024, riconosce all'intesa natura condizionante alla legge di differenziazione, talché «qualora le Camere intendano apportare modifiche sostanziali all'accordo concluso, esso dovrà essere rinegoziato tra il Governo e la regione richiedente, il cui consenso è elemento essenziale della procedura» (cons. in diritto, 11.2).

Come ha evidenziato la dottrina⁷³, diversamente dalla ricostruzione fatta dalla Corte, si ritiene che le ricadute avverranno sull'intero ordinamento e riguarderanno la complessiva architettura istituzionale della forma di Stato: «la "differenziazione", qualsiasi sia la latitudine e la consistenza, è destinata a produrre effetti di sistema non solo per le regioni interessate, ma anche per le altre nonché per tutti gli altri enti territoriali (e per l'ordinamento in generale)»⁷⁴. Si noti che tale profilo

⁷¹ Sul rapporto tra intesa e legge A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in [Federalismo fiscale](#), 1/2007, 161 ss.; sulla possibilità di attribuire al Parlamento un potere deliberativo sostanziale tramite delega legislativa S. STAIANO, *Né facile né breve. Allineare il regionalismo differenziato alla Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023, 104 ss.

⁷² D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in [Rivista AIC](#), 1/2019, 343.

⁷³ G. TARLI BARBIERI, *Il principio negoziale nel riparto di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali*, cit., 113. A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2011, 329 ss.

⁷⁴ A. SCIORTINO, *Regionalismo differenziato e DDL "Calderoli": notazioni di merito e di metodo*, in *Diritti regionali*, 1/2024, 67; M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in [Italian Papers on Federalism](#), 1/2023, 50 ss. Sulle compressioni che la procedura bilaterale realizza sul Parlamento *ex multis*: A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2/2019, 8-9; A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. cost.)*, in [Rivista AIC](#), 4/2020, spec. 325 ss.; M. VILLONE, *Italia divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019, 93; A. SAIITA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione*

era stato segnalato dal ricorso delle regioni Toscana, Puglia e Sardegna, in particolare: «La decisione sulla perimetrazione delle materie costituirebbe la decisione qualificante dell'intero processo di differenziazione ed avrebbe un carattere fondamentale, attestato dal rilievo degli interessi cui è funzionale. Essa non potrebbe essere assunta solipsisticamente dal Governo, ma richiederebbe il coinvolgimento dell'intero sistema delle autonomie, anche perché investe la rideterminazione dell'assetto complessivo dei rapporti autonomistici. La differenziazione, incidendo sulle dotazioni finanziarie complessive del sistema delle autonomie e sul loro riparto, nonché sulle modalità di organizzazione e di esercizio delle residue funzioni centrali, non potrebbe essere definita senza aver previamente acquisito l'intesa con la Conferenza unificata, o in subordine con la Conferenza Stato-regioni» ([sent. 192/2024](#), ritenuto in fatto 5.6).

Pertanto, la soluzione già auspicata qualche anno fa rimane ancora l'unica in grado di fondere la bilateralità con la cooperazione, ossia porre alla base dell'atto normativo «un accordo nazionale tra lo stato e le regioni», con cui «stabiliti i capisaldi del regionalismo differenziato e, eventualmente, anche i rapporti con l'autonomia delle regioni speciali»⁷⁵. Ciò è tanto più auspicabile vista che non vi sono criteri prestabiliti dalla legge n. 86 sui presupposti di avvio del percorso asimmetrico. La procedura bilaterale e non condivisa con le altre regioni accentua quindi il dualismo di fondo: «invece di sentire tutti si decide in due»⁷⁶.

L'art. 3, co. 5, l. n. 86 cit., prevedeva che, nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, la Conferenza unificata intervenisse a esprimere *parere* sia nella legge di delega per la determinazione dei lep nelle materie di cui all'articolo 116, co. 3, Cost., sia per l'aggiornamento mediante d.P.C.M. Infine, sempre con riferimento ai lep e in particolare alla loro effettiva erogazione da parte delle regioni differenziate, la Conferenza unificata sulla base del monitoraggio svolto dalla Commissione paritetica avrebbe dovuto adottare, sentito il Presidente della regione interessata, le necessarie *raccomandazioni* alle regioni interessate, al fine di superare le criticità riscontrate nel corso del monitoraggio svolto dalla Commissione paritetica. La disposizione è, però, stata dichiarata incostituzionale nella [sent. n. 192](#), in via consequenziale alla declaratoria di illegittimità del I comma riguardante l'individuazione dei lep tramite la procedura dell'art. 76 Cost. (per l'assenza dei principi e criteri direttivi).

Infine, ai sensi dell'art. 10, co. 3, l. n. 86/2024, la Conferenza unificata è *informata* dal Governo delle misure perequative adottate dallo Stato, anche verso le regioni non differenziate, per garantire l'unità nazionale, la promozione dello sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri economici e sociali e le ulteriori finalità di cui all'articolo 119 Cost.

parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in [Osservatorio AIC](#), 4/2019, 5-6; 4 R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 16 marzo 2019, 2-3. S. PARISI, *Indipendenza, specialità e asimmetria: requiem per il regionalismo collaborativo?*, in *Indipendenza, specialità e asimmetria: requiem per il regionalismo collaborativo?*, in F. ABBONDANTE, S. PARISI e S. PRISCO (a cura di), *Ritornano le piccole Patrie? Autodeterminazione territoriale, Secessioni, Referendum*, Napoli, 2020, cit., 288; V.P. GROSSI, *L'evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell'art. 116, co. 3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica*, in [Italian Papers on Federalism](#), 2/2023, 62-63.

⁷⁵ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 167-168.

⁷⁶ S. CASSESE, *Scenari costituzionali, politici ed economici*, in Ufficio studi e ricerche e dell'Ufficio affari giuridici del Gruppo Pd Senato (a cura di), *Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà 18 febbraio 2019 Sala Zuccari Palazzo Giustiniani Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato*, 2019, 54.

Al termine di questo primo esame si può notare che la l. n. 86 ha virato verso raccordi per atti in senso debole. Tali profili, pur essendo stati oggetto di impugnativa, non sono stati ritenuti dalla Corte costituzionalmente illegittimi nella [sent. n. 192/2024](#)⁷⁷.

La Corte, infatti, facendo leva su un'interpretazione letterale e teleologica dell'art. 116 co. 3 esclude la necessità di un preliminare e più intenso coinvolgimento delle Conferenze, ritenendo che l'*iter* della differenziazione è costruito «come un procedimento bilaterale, in cui le istanze d'insieme sono affidate alle Camere con la speciale maggioranza». Da ciò la Corte deduce che le istanze d'insieme sono affidate alle Camere con il procedimento rinforzato: quest'ultimo rappresenta già «un preciso punto di equilibrio». Per quanto riguarda, invece, il coinvolgimento delle Conferenze nella fase emendativa del d.d.l. basato sull'intesa, esso è da escludere. In tal caso il canone cooperativo è inapplicabile visto che la «legge ordinaria non può regolare il procedimento legislativo, che rientra nella competenza della Costituzione e dei regolamenti parlamentari» (tutti i virgolettati sono estrapolati dal cons. in diritto 17.2).

In definitiva la Corte ritiene che l'approvazione successiva all'intesa della legge a maggioranza assoluta rappresenti una garanzia sia per le esigenze unitarie che per le regioni terze, considerato che «le regioni sono legittimate a contestare la legge generale in esame, se ritengono che essa indirizzi l'attuazione del regionalismo differenziato in modo da superare i confini posti dalla suddetta norma costituzionale» (cons. in diritto 11.2).

Non è però chiaro in che modo si concretizzerebbe l'istanza di partecipazione alla decisione del Centro. Tant'è che è la stessa Corte a precisare che, qualora la legge del Parlamento non tutelasse gli interessi delle regioni non differenziate, l'unica compensazione per l'assenza di un meccanismo di raccordo è rappresentata dall'impugnazione della legge da parte delle altre regioni. Ciò comporterebbe, però, il rischio dell'esplosione di un nuovo tipo di contenzioso, con l'effetto di spostare dinanzi al giudice costituzionale la decisione sulle ulteriori forme di autonomia.

Sullo sfondo sono rilevabili ulteriori perplessità sul fatto che lo schema di concertazione bilaterale sia sufficientemente cooperativo verso tutti le componenti della Repubblica.

Si consideri il legame tra sussidiarietà e leale cooperazione, che è, per certi versi, una questione già oggetto di plurime pronunce della Corte (seppure per la chiamata in sussidiarietà, con riferimento a un processo devolutiva centripeto e non centrifugo). In particolare, quando l'avocazione delle funzioni amministrative coinvolge poteri normativi, di indirizzo e programmazione, o il riparto delle risorse finanziarie, il modulo cooperativo si realizza con distinti livelli di partecipazione sia della Conferenza che della singola regione. La controparte dello Stato è la singola regione solo in una fase successiva e/o quando l'interesse è circoscrivibile al solo suo territorio⁷⁸.

Prendendo spunto da un altro tipo di raccordo bilaterale – la partecipazione dei Presidenti Regioni speciali o delle Province autonome alle sedute del Consiglio dei ministri nelle quali si adottano deliberazioni su questioni che interessano particolarmente l'autonomia di ciascuna delle stesse – e dalla giurisprudenza costituzionale formatasi su questo aspetto, è possibile tracciare una linea di confine tra questioni di *interesse differenziato* (che riguardano esclusivamente una regione) e questioni di *interesse comune* (che hanno una proiezione su tutte le regioni).

Il criterio della localizzazione territoriale o degli effetti locali delle attività cui le deliberazioni statali si riferiscono, non vale ad escludere che «anche attività locali o effetti che si producono nell'ambito territoriale della Regione possono corrispondere ad un interesse tipico ed esclusivo

⁷⁷ Visto che l'assenza di un più ampio o più intenso coinvolgimento della Conferenza unificata non può ricondursi al principio di leale collaborazione, dal momento che l'art. 116, terzo comma, Cost. costruisce il procedimento di differenziazione come un procedimento bilaterale (cons. 17.2).

⁷⁸ Per la casistica si rinvia C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, cit., 470.



dello Stato. Occorre pertanto giungere alla conclusione che la norma statutaria si riferisce solo all'interesse che si colleghi alla Regione come ente esponenziale di poteri giuridici di autonomia» (Corte cost. sent. n. 1/1968).

Si tratta, probabilmente, di un riferimento che prova troppo e che non vale a ribaltare l'esito argomentativo della Corte, tuttavia, segnala una distinzione meritevole di approfondimento tra interesse *differenziato* e *comune*. Il primo è integrato quando le implicazioni derivanti dallo spostamento delle funzioni si riverberano su un solo territorio; il secondo quando gli effetti riguardano *principalmente* un territorio, ma determinano comunque un ridisegno di norme generali con ricadute sull'intera unità della Repubblica⁷⁹.

A tal proposito in una risalente pronuncia la Corte specificò che: «la premessa per l'intervento della conferenza è sempre la presenza di una qualche implicazione degli "indirizzi di politica generale" di pertinenza degli organi statali, e la conferenza è sede di raccordo per consentire alle regioni di partecipare a processi decisionali che resterebbero altrimenti nella esclusiva disponibilità dello Stato: ciò anche quando l'implicazione di politica generale riguardi oggetti che, per la loro localizzazione, concernano una o più Regioni o anche solo una parte del loro territorio. In tale preciso significato va intesa l'espressione "processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale"» (Corte cost. n. 408/1998, cons. in diritto 21).

I profili critici al bilanciamento legislativo e al metabilanciamento⁸⁰ della Corte riguardano, quindi, da un lato, la definizione della linea di confine tra ciò che è di esclusiva competenza e responsabilità regionale, da ciò che non lo è. E dall'altro lato, l'oscillazione tra l'interpretazione sistematica nel considerato in diritto 4 – ove la Corte riconosce che l'art. 116, co. 3, Cost., non è una monade ma va collocato nel quadro complessivo della forma di Stato – da quella letterale e telologica (della clausola asimmetrica considerata isolatamente) nel considerato in diritto 17.2 della [sentenza n. 192](#)⁸¹.

6. Nuovi raccordi per nuove autonomie: la Commissione paritetica per le regioni differenziate

Nuove sedi di raccordo sono istituite nella legge n. 86/2024 ed erano previste già negli accordi preliminari tra il Governo Gentiloni e le regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna: si tratta delle cd. Commissioni partitetiche con compiti di monitoraggio riguardante la singola regione differenziata⁸².

La Commissione paritetica⁸³ ha il compito di formulare proposte per individuare beni e risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte della regione delle ulteriori

⁷⁹ Sull'impossibilità di disgiungere regionalismo differenziato dall'intero sistema costituzionale v. E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in [Rivista AIC](#), 3/2019, 203.

⁸⁰ In tema v. S. PARISI, *Tra virtù seminali e sviluppi futuri: la costellazione del diritto regionale a partire dalla sent. 192/2024*, in *Le Regioni*, in corso di pubblicazione, quando nota che «La stessa Corte non accoglie le censure concernenti la violazione del principio cooperativo in sé», talché «Coniugare, insomma, un modello collaborativo con una clausola di asimmetria (tradizionalmente tipica di ordinamenti duali-competitivi) pare la classica quadratura del cerchio».

⁸¹ Parla di pronuncia ambivalente nel senso di una pronuncia che smonta l'impianto della l. 86/2024, ma non il regionalismo differenziato in sé A. SPATARO, *La "quadratura del cerchio"... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali*, 1/2025, 28.

⁸² Con riferimento alle pre-intese R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, cit., giudicava tali compiti strategici al fine di definire nel concreto quali fossero le ulteriori forme di autonomia.

⁸³ La cui composizione è formata da: un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie; un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze; un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni

forme e condizioni particolari di autonomia. Tale compito è svolto sulla base dei criteri definiti all'interno dell'intesa (approvata secondo la procedura dell'art. 2, l. n. 86 medesima) tra lo Stato e la regione; l'intesa determina anche le modalità di finanziamento delle funzioni differenziate. Successivamente il Presidente del Consiglio dei ministri adotta quanto formulato dalla Commissione paritetica con decreto, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri interessati per materia.

L'art. 8, l. n. 86 cit. assegna alla Commissione paritetica un ruolo di monitoraggio sui lep. Esse infatti devono:

- procedere annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia per ciascuna regione differenziata, in relazione agli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'equilibrio di bilancio. La Commissione paritetica *informa* la Conferenza unificata degli esiti della valutazione degli oneri finanziari.
- Monitorare che in ciascuna regione venga effettivamente garantita l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione. All'interno dei decreti legislativi per la definizione dei lep sono definite le procedure e le modalità operative per monitorare la loro effettiva garanzia. La Commissione paritetica *riferisce* annualmente sugli esiti di questo monitoraggio in Conferenza unificata.

La Corte ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale in riferimento ai compiti di monitoraggio, degli artt. 5 e 8, attribuiti alla Commissione paritetica in luogo della Conferenza unificata, poiché si tratta di verifiche riguardanti la singola regione differenziata. A tutela delle altre regioni la Corte ritiene sufficiente le garanzie collaborative già previste nell'art. 120, co. 2, Cost. sul potere sostitutivo statale per la tutela dei lep (cons. in diritto 21.2). Oltretutto il monitoraggio della Conferenza unificata non sarebbe un'attività costituzionalmente necessaria, visto che la l. n. 86 cit. «detta diverse norme volte a evitare un impatto finanziario negativo delle leggi di differenziazione sulle altre regioni (art. 9, commi 1 e 3, e art. 10)» (cons. in diritto 21.3).

L'art. 8, co. 2, prevedeva un ulteriore compito per la Commissione: operare la ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa e l'andamento del gettito dei tributi oggetto di compartecipazione da parte della regione per il finanziamento delle medesime funzioni in attuazione dell'intesa per il regionalismo differenziato. Sulla base di questo monitoraggio e nel caso di scostamenti la disposizione assegnava alla Commissione il potere di iniziativa per le variazioni delle aliquote di compartecipazione definite dall'intesa. Tale disposizione è l'unica dichiarata incostituzionale⁸⁴ perché lesiva di una prerogativa costituzionale delle regioni terze. Difatti, il meccanismo che prevedeva la ridefinizione delle aliquote sulla base dei fabbisogni di spesa, anziché quelli standard, avrebbe avuto l'effetto di introdurre un allineamento annuale delle aliquote di compartecipazione, cioè una correzione finanziaria automatica. L'effetto avrebbe reso le compartecipazioni simili ai trasferimenti statali vincolati, legittimi solo nei casi previsti dall'art. 119, co. 5, Cost.

Alle Commissioni paritetiche, come detto, si faceva riferimento anche nelle precedenti bozze di intesa ove si prevedevano compiti simili a quelli poi definiti dalla l. 86. Rimane da definire – soprattutto alla luce dell'avvio di nuovi negoziati a ottobre 2024 con le regioni Lombardia, Veneto,

competenti; i rappresentanti regionali; un rappresentante dell'ANCI e un rappresentante dell'UPI. Quando poi la Commissione deve individuare le risorse umane partecipano alle decisioni anche i rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

⁸⁴ Tale ipotesi di illegittimità veniva già rilevata da A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *Federalismi.it*, 3/2024, 10.

Piemonte e Liguria per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia – se le intese potrebbero definire nuovi compiti (non solo di monitoraggio finanziario, ma sul modello delle Commissioni paritetiche nel procedimento di formazione delle norme di attuazione degli Statuti speciali) o invece devono solo armonizzarsi con quanto previsto agli artt. 5 e 8, l. n. 86/2024.

L'istituto delle Commissioni paritetiche delle regioni differenziate sembra sia ispirarsi a quello delle regioni a statuto speciale⁸⁵ e al sistema pattizio che sovraintende le norme attuative e il regime finanziario riservato alle ultime. Le Commissioni paritetiche, nell'esperienza delle regioni a statuto speciale, svolgono un ruolo centrale nell'attuazione delle competenze statutarie e di quelle derivanti dal riformato art. 117 Cost.. Esse, infatti, sono incaricate di redigere proposte e pareri sulle norme attuative degli statuti. Per questa tipologia di fonte, sia i singoli statuti (con formule diverse) che la l. n. 131/2003 prevedono una dinamica bilaterale, fondata sul principio di leale cooperazione tra la Commissione e il Governo. Difatti il Governo approva il decreto legislativo sulla base dello schema elaborato dalla Commissione e non può unilateralmente modificarne i contenuti⁸⁶.

Le norme attuative sono fonti subcostituzionali «destinate a contenere, tra l'altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative *secundum legem*, non essendo escluso un "contenuto *praeter legem* nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano", con il "limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale"» (Corte cost., sent. n. 353/2001).

L'adozione delle norme attuative ha giocato un ruolo cruciale per la resa dell'autonomia statutaria, al punto che, come si osserva, «la storia dello sviluppo della specialità coincide, [dunque], in gran parte con la storia dell'uso delle norme di attuazione»⁸⁷. In tal senso, è noto che l'impiego di questo strumento è stato molto eterogeneo tra regioni insulari e alpine, con una prevelanza per quantità e qualità del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta⁸⁸.

Al privilegio finanziario⁸⁹ che il sistema della compartecipazione regionale comporta, si affianca un sistema di dialogo privilegiato tra la singola regione e lo Stato, posto che l'art. 27, l. n. 42/2009 prevede il coordinamento della finanza tramite un percorso attuativo da realizzare in *collaborazione bilaterale*, con riunioni al Consiglio dei Ministri e istituisce, presso la Conferenza Stato-Regioni, un tavolo di confronto ancora di tipo bilaterale. Per quel che riguarda le disposizioni attuative la Commissione «determinerà le norme» relative sia al passaggio alla Regione degli uffici

⁸⁵ Queste ultime, infatti, ai sensi dell'art. 11 l. 5 giugno 2003, n. 131, possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative.

⁸⁶ Sull'iter di approvazione dei decreti legislativi del Governo guidati dal principio della leale cooperazione R. CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, 2008, 1068. In tema Corte cost., [sent. n. 37/1989](#): «la stessa Commissione (...) deve essere posta in grado di esaminare ed esprimere il proprio avviso sugli schemi dei decreti legislativi che il Governo, a conclusione del lavoro preparatorio, si appresta definitivamente ad adottare ai fini dell'attuazione della disciplina statutaria. Il rispetto di tale esigenza, se non conduce a escludere che il Governo possa apportare, dopo il parere della Commissione, varianti di carattere formale al testo dei decreti, impedisce invece allo stesso di adottare modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere, tanto più ove tali modificazioni vengano a incidere - come nel caso in esame - sul piano della stessa distribuzione delle competenze tra lo Stato e i soggetti di autonomia».

⁸⁷ R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, III ed., Bologna, 2024, 376.

⁸⁸ Sulle differenze tra autonomie speciali del Sud e del Nord: G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in *Rivista AIC*, 4/2015, 12; A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/2016, 1 ss.; O. CHESSA, *La specialità sarda e il federalismo asimmetrico*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2/2011, 553 ss.

⁸⁹ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 264.

e del personale dello Stato sia all'attuazione dello statuto stesso. Detta Commissione rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi» (Corte cost., sent. n. 201/2010).

Il giudizio che la dottrina⁹⁰ generalmente ha formulato a proposito del metodo collaborativo bilaterale non è stato mai del tutto favorevole, sia con riferimento alla autonomia negativa che quella positiva, giacché esso pare impermeabile al vincolo solidaristico alla base dei rapporti civili, etici-sociali ed economici e della convivenza sociale⁹¹. Ciò avviene prevalentemente per due ragioni: a) da un lato, un sistema pattizio presupporrebbe non solo la parità tra le parti, ma anche la parità degli strumenti a loro disposizione⁹²: non è detto dunque che garantisca le ragioni dell'autonomia speciale; b) dall'altro, una cooperazione solo bilaterale postula «un rapporto singolo con lo Stato conformemente alla logica profonda della specialità» e ciò implica che la regione punti «a massimizzare il proprio interesse singolare, senza farsi carico dell'interesse generale»⁹³.

In tal senso si può osservare come il sistema politico, unitamente a ragioni storiche e alle relazioni internazionali, abbia determinato un differente esito nella capacità politico negoziale delle regioni speciali⁹⁴. La sua spia principale, come detto, è rappresentata dall'adozione dei decreti attuativi; con essi, ad esempio, il Trentino Alto Adige ha ottenuto un tale numero di competenze che negli anni della crisi del 2008 è riuscito a neutralizzare la sua partecipazione alle manovre finanziarie con l'assunzione di nuove competenze⁹⁵.

Il sistema bilaterale è il modulo procedurale che sovrintenderà anche le future regioni differenziate per il monitoraggio finanziario. Anche in questo caso la Corte non ha ritenuto integrati i motivi di illegittimità costituzionali sulla compressione della leale cooperazione, utilizzando l'argomento della territorialità e dell'interesse differenziato e della coerenza con l'impianto normativo previgente (il d.lgs. n. 281/1997) che non attribuisce particolari prerogative alla Conferenza unificata (o alla Conferenza Stato-regioni) in relazione al monitoraggio sugli oneri finanziari sostenuti dalle singole regioni. Inoltre, a parere della Corte la soluzione data all'art. 8, l. n. 86/2024 «non adotta in via esclusiva il “metodo bilaterale”, perché, da un lato, la Commissione paritetica comprende anche un rappresentante dell'ANCI e un rappresentante dell'UPI, dall'altro l'art. 8, comma 1, prevede che essa fornisca alla Conferenza unificata “adeguata informativa” sugli esiti del monitoraggio annuale relativo ai costi delle funzioni differenziate» (cons. in diritto 22.3).

La Corte costituzionale, infine, esclude che il trasferimento di funzioni e risorse rappresenti una questione incidente sull'intero sistema delle autonomie e dell'unità. Quantunque esso riguardi le altre regioni, queste ultime sono sufficientemente tutelate dalle regole sull'invarianza finanziaria e sul finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, commi 3,

⁹⁰ P. GIANGASPERO, *Il regionalismo delle autonomie speciali: un'introduzione*, in *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, cit., nota che il principio negoziale «rischia anche di finire per essere un'arma a doppio taglio, perché mette in gioco la capacità “politica” delle Regioni nel confronto con le autorità centrali» (27). G. VERDE, *La collaborazione intergovernativa nell'esperienza delle autonomie speciali*, in Federalismi.it, 8/2018, 11, osserva che tale principio ha natura ambivalente perché rappresenta uno strumento per mantenere/aumentare privilegi o un ostacolo verso l'allineamento; E. GIANFRANCESCO, *Italian Regions participations to stataal (and republican) life: Bicameralism, Chamber of Regions and Conferences*, in Italian Papers on Federalism, 2/2017, 5.

⁹¹ A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano, 2012, 17.

⁹² Così A. PIRAINO, *Per una critica del modo “pattizio” di regolare l'assetto finanziario delle Regioni speciali*, in Italian Papers on Federalism, 1-2/2016: «il soggetto che dispone della maggiore cifra di forza e quindi, che, lungi dal porre le Regioni speciali in una condizione di privilegio, le relega in una insormontabile minorità politica ed istituzionale» (6).

⁹³ S. PAJNO, *I raccordi fra gli enti territoriali*, cit., 819.

⁹⁴ S. MANGIAMELI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, 2020, 56-57.

⁹⁵ S. MANGIAMELI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 59.

5 e 6, Cost.. Le intese, specifica l'art. 9, co. 3, l. n. 86/2024, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre regioni.

Secondo la dottrina tale affermazione della Corte appare «un'ottimistica dichiarazione di fede»⁹⁶, perché confida sull'idea che le ulteriori forme di autonomia condurranno verso la più efficiente gestione delle relative funzioni. Ma ciò per l'appunto non può stabilirsi a priori secondo una valutazione astratta, visto che è solo all'esito della procedura di differenziazione che potrà effettivamente essere verificato che il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle regioni non abbia comportato variazioni finanziarie.

7. Conclusioni: la debole razionalizzazione dell'autonomia «positiva» e il futuro incerto del regionalismo differenziato

La comparazione tra regioni speciali e differenziate è un'operazione fuorviante, specialmente se affiori nel testo legislativo. La clausola di asimmetria è, infatti, questione ben lontana dalla specialità⁹⁷, come dimostrano le profonde differenze di testo e contesto costituzionale dei due tipi di autonomie⁹⁸. Il principio pattizio ha il compito di armonizzare nell'unità l'autonomia speciale; la differenziazione è invece un procedimento che pur derogando all'art. 117 Cost., si muove a partire e dentro il titolo V Cost., con quest'ultimo quindi dev'essere coerente⁹⁹. La diretta conseguenza di tale assunto dovrebbe allora condurre il processo di differenziazione a non emulare la specialità regionale e realizzarsi invece *nel* rapporto con le altre regioni ordinarie e lo Stato secondo leale cooperazione¹⁰⁰.

Da ciò deriva che l'adozione di istituti che riproducono asimmetrie bilaterali non è coerente con l'impianto costituzionale, o meglio col modello cooperativo, poiché essi non mirano a garantire unità ed eguaglianza dei diritti dei cittadini dell'intera Repubblica, ossia i valori fondamentali per l'integrazione dei diversi livelli di governo. In questa prospettiva, si comprende come la Corte costituzionale abbia riconsociuto nella relazione tra art. 116, co. 3 e artt. 2, 5, 119 e 120 Cost.¹⁰¹ la condizione attuativa dell'asimmetria *de jure*. Tuttavia, questa ricostruzione non è emersa dalle soluzioni a territorialità separata presenti nella l. n. 86/2024, nonostante le possibili implicazioni istituzionali, economiche, sociali e amministrative sulla coesione e sull'unità del sistema siano state da più voci sottolineate¹⁰².

⁹⁶ C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid Rassegna*, 18/2024, 16.

⁹⁷ Distinguono tra fatto differenziale e dimensione quantitativa di potere legislativo A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 3/2015; R. BIFULCO, *L'art. 116, co. 3 Cost.: una norma sbagliata?*, in F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, Milano, 2023, 274. Sulle differenze ontologiche, normative e teleologiche T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in *Diritti regionali*, 2/2019, 8 ss.

⁹⁸ È noto infatti che le regioni speciali affondino la loro maggiore diversità nelle peculiari condizioni geografiche, economiche e linguistiche; nelle vicende storiche; da ciò ne è derivato il loro diverso regime costituzionale: gli statuti sono adottati con legge costituzionale; il riparto competenziale, il versante organizzativo, i rapporti con lo Stato e il regime finanziario si svolgono in deroga al titolo V della Costituzione.

⁹⁹ A. MORRONE, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in *Nuove autonomie*, spec. 1/2024, 221-222.

¹⁰⁰ F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, 15/2019, 8.

¹⁰¹ A. APOSTOLI, *Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli: accelerazioni e rinvii oltre l'attuazione procedurale*, in *Diritti regionali*, 1/2024, 15.

¹⁰² M. VILLONE, *Italia divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta*, Napoli, 2019, G. DE MINICO, *Memoria per la Commissione affari costituzionali, Camera dei deputati, audizione del 12 marzo 2024, sul disegno di legge A.C. 1665*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, 1/2024; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, 2/2019, A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, cit.. Per una diversa prospettiva S. MANGIAMELI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 2020, ma anche R.

Difatti, le disposizioni degli artt. 2, 5 e 8 della l. n. 86/2024 delineano moduli decisionali caratterizzati da diversi soggetti e formule di collaborazione. In primo luogo, vi è l'avvio del negoziato tra la regione e il Governo. In secondo luogo, la Conferenza unificata assume un ruolo consultivo, come si evince dagli strumenti a sua disposizione, debole: il suo intervento si colloca a valle della decisione sull'intesa e sulle attribuzioni finanziarie e organizzative. Di contro, emerge un sistema di dialogo tra gli Esecutivi e le Commissioni paritetiche che, nella fase operativa della differenziazione, esercita un ruolo ben più incisivo. Queste ultime, infatti, hanno una vera e propria funzione propositiva, elaborando schemi che ridefiniscono sia la quantità che la qualità delle risorse destinate all'autonomia finanziaria delle regioni.

A ciò si aggiungono i limiti strutturali della leale cooperazione nei rapporti tra Stato e regioni, emersi sia in relazione ai raccordi per atti e per organi. La giurisprudenza costituzionale ha spesso assunto la leale cooperazione come parametro nei soli casi riguardanti interferenze, fondi statali vincolati e chiamata in sussidiarietà, con l'intento di supplire all'assenza di adeguati istituti collaborativi. Le Conferenze, per le loro caratteristiche (v. § 4), non riescono né a svolgere un'effettiva funzione di governo delle autonomie né a partecipare a monte alle decisioni del Centro.

Dovremmo allora iniziare a interrogarci se siffatto metodo negoziale possa condurre a un processo di decostituzionalizzazione¹⁰³, che, andando oltre la deroga – pur costituzionalmente prevista – di cui all'art. 116, co. 3, in relazione all'art. 117 Cost., finisca per incidere anche sul modo in cui lo Stato e le regioni non differenziate esercitano i propri titoli di competenza e le relative funzioni, con ripercussioni potenzialmente significative sui diritti di tutti i cittadini.

Non va, infatti, trascurato un ulteriore dato: nella storia dell'ordinamento italiano, a differenza di quanto avviene negli Stati federali, la cooperazione non è stata orientata a garantire l'eguaglianza dei diritti o a rendere più efficiente l'azione pubblica, bensì a rafforzare progressivamente l'autonomia regionale¹⁰⁴.

In tale contesto, l'aumento degli istituti che attuano le norme costituzionali del regionalismo duale-competitivo, unito a un metodo di collaborazione bilaterale, rischia di accentuare anziché depotenziare il dualismo territoriale (anche tra le stesse regioni differenziate). Inoltre, in un sistema già carente di strumenti per garantire un'autonomia «positiva», verrebbe alimentata una nuova stagione di contenzioso costituzionale, generando fratture e diseguaglianze per i cittadini.

La resa dei moduli negoziali, si è visto, è fortemente condizionata dal formante politico-partitico. L'assetto regionalistico è dominato dalla presenza di partiti politici nazionali, rispetto ai quali non si è prodotta un'emancipazione da parte delle regioni nella canalizzazione del consenso politico¹⁰⁵.

BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, Relazione al Convegno di Torino «A che punto è l'autonomia regionale differenziata?» del 20 aprile 2017, www.robertobin.it.

¹⁰³ Di assetto decostituzionalizzato parla G. TARLI BARBIERI, *Il principio negoziale nel riparto di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Nuove autonomie*, spec. 1/2024, 112. Ma tale paradigma è invero già stato segnalato per altri processi di riforma costituzionale: con riferimento agli artt. 114 e 118 Cost di fronte alla cd. riforma Renzi-Boschi v. A. LUCARELLI, *Le Autonomie locali e la riforma Renzi-Boschi: effetti immediati*, in *Federalismi.it*, 4/2016, 2; o per il d.d.l. di revisione costituzionale A.S. 935 “per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica” v. A. RUGGERI, *Il premierato elettivo e la decostituzionalizzazione della Costituzione (note minime su una spinosa questione)*, in questa *Rivista*, 3/2024, 1157 ss.

¹⁰⁴ R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2-3/2006, 242. Aggiunge S. PARISI, *Diritti in equilibrio*, cit., 13, che le regioni non sono state pensate né per la tutela dei diritti, né tantomeno per la tutela eguale dei diritti.

¹⁰⁵ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 63.



In uno scritto di qualche anno fa un autorevole studioso¹⁰⁶ ammoniva che il federalismo competitivo non è privo di regole, ma solo chi è più forte, osservandole, può vincere.

L'onda lunga della clausola di asimmetria potrebbe così travolgere non solo l'autonomia «positiva», ma più di tutto i diritti dei cittadini. Rischi concreti incombono sulla tenuta dei principi di solidarietà, eguaglianza e unità costituzionale, poiché la devoluzione riguarderà anche le funzioni che afferiscono allo stato sociale, in una forma di Stato in cui il *welfare* «si caratterizza per un'interazione dinamica tra i livelli di governo»¹⁰⁷ e l'erogazione dei servizi è sempre più dipendente dal modello sociale europeo¹⁰⁸.

In conclusione, la conciliazione tra clausola asimmetrica e principio di leale cooperazione sembra gettare nuove ombre sul regionalismo cooperativo italiano, pertanto rimane ancora attuale il giudizio espresso da autorevole dottrina qualche anno fa: «oggi non meno che in passato è tutt'altro che chiaro e pacifico quale sia (...) l'assetto dei rapporti Stato-Regioni che il principio di collaborazione contribuisce a realizzare»¹⁰⁹.

¹⁰⁶ M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5/1994, 1335.

¹⁰⁷ S. PARISI, *Diritti in equilibrio*, cit., 127.

¹⁰⁸ La cui diversa matrice solidaristica condiziona il verso dell'eguaglianza dei diritti. Il tema è particolarmente approfondito nei saggi di A. LUCARELLI raccolti in: *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2016 e *Nuovi scritti del diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2023.

¹⁰⁹ P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., 474.