

**queste istituzioni**

---

**Il concetto di materia di potestà  
legislativa nella sentenza 192/2024:  
la Corte riscrive (di nuovo) il Titolo V?**

**Matteo Carrer**

**Numero 4/2024**  
**30 dicembre 2024**

---

# Il concetto di materia di potestà legislativa nella sentenza

## 192/2024: la Corte riscrive (di nuovo) il Titolo V?

di Matteo Carrer\*

### Sommario

1. Aspetti molteplici del problema delle materie. – 2. L’argomentazione della Corte costituzionale. – 2.1. La semplificazione dei concetti introduttivi. – 2.2. L’irrompere del principio di sussidiarietà. – 2.3. La sussidiarietà: un ascensore neutrale? – 2.4. Materie e funzioni. – 3. Prime conseguenze di sistema. – 3.1 Rigidità del meccanismo di flessibilità. – 3.2. La decostruzione delle materie e la centralità della Corte. – 3.3. Una nuova categoria di materie: le materie difficilmente trasferibili. – 3.4. Scelte politiche, vincoli sovranazionali e interpretazione costituzionale. Quali priorità? – 4. Conclusioni: materia e antimateria.

### Sintesi

Lo scritto si concentra sull’analisi del concetto di “materia di potestà legislativa” e sulla sua interpretazione da parte della Corte costituzionale alla luce della sentenza 192/2024. Attraverso un’attenta disamina dei problemi teorici e costituzionali del riparto per materie, vengono esplorate le dinamiche del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, evidenziando il ruolo del principio di sussidiarietà e il suo impatto sul regionalismo differenziato. L’articolo affronta il problema della delimitazione e definizione delle materie legislative, ponendo l’accento sui problemi argomentativi della decisione della Corte, che accosta in modo non privo di spunti problematici materie di potestà legislativa e funzioni amministrative nell’interpretazione dell’art. 116 della Costituzione. La Corte, oltretutto, introduce nuovi concetti come le “materie difficilmente trasferibili”, basandosi su criteri di efficienza e adeguatezza legati alle esigenze dell’unità repubblicana e dei vincoli sovranazionali. Questo approccio solleva interrogativi sui meccanismi di flessibilità e sugli equilibri interpretativi tra gli articoli 116, 117 e 118 della Costituzione. L’articolo pone interrogativi sulla tenuta logico-sistematica della argomentazione della Corte nella sentenza 192/2024 e pone riflessioni critiche sull’equilibrio tra autonomia e centralismo, e sul ruolo della Corte come arbitro del sistema costituzionale.

### Abstract

The paper focuses on the analysis of the concept of “legislative competence” and its interpretation by the Constitutional Court in light of decision n. 192/2024. Through a careful examination of the theoretical and constitutional issues related to the allocation of powers by subject matter, it explores the dynamics of the legislative competence division between the State and Regions, highlighting the role of the principle of subsidiarity and its impact on differentiated regionalism. The article addresses the problem of defining and delimiting legislative matters, emphasizing the argumentative challenges in the Court’s decision, which juxtaposes legislative competence and administrative functions in its interpretation of Article 116 of the Italian Constitution in a manner not devoid of problematic aspects. Moreover, the Court introduces new concepts such as “matters that are difficult to transfer”, relying on criteria of efficiency and adequacy linked to the requirements of republican unity and supranational constraints. This approach raises questions about the mechanisms of flexibility and interpretative balances among Articles 116, 117, and 118 of the Constitution. The article critiques the logical-systematic coherence of the Court’s reasoning and offers reflections on the balance between autonomy and centralism, as well as on the role of the Court as an arbiter of the constitutional system.

---

\* Professore associato di diritto costituzionale e pubblico, Università degli studi di Bergamo.

## Parole chiave

Potestà legislativa, materie, Regioni, principio di sussidiarietà, Corte costituzionale.

### 1. Aspetti molteplici del problema delle materie.

Fin dall'indomani della riforma del Titolo V, la dottrina osservava che «quello della definizione delle materie è sicuramente uno dei problemi centrali posti dall'art. 117 della Costituzione, perché dalla soluzione che se ne dà dipende in buona parte – anche se non totalmente, come si vedrà – il riparto della funzione legislativa tra lo Stato da una parte e le Regioni dall'altra»<sup>1</sup>. Il problema delle materie, però, è molteplice. Da un lato vi è il tema dei confini reciproci delle materie; dall'altro il concetto di materia. La materia in quanto tale e la singola materia, oppure la materia in teoria e la materia in pratica. I due temi tendono a sovrapporsi non solo a livello operativo, ma speculativo, poiché domandarsi cosa sia una materia implica domandarsi cosa sia *quella specifica* materia.

Il concetto di materia si potrebbe considerare semplicissimo, o complicatissimo, o inutile, a seconda dei punti di vista<sup>2</sup>.

Sarà semplicissimo per coloro che si accontentano di dire che la materia è una modalità di distribuzione della competenza legislativa, legata a doppio filo alla scelta delle “etichette” definitorie fatta, da ultimo, dal revisore costituzionale. Dunque le materie esistono, sono quelle dettate dall'articolo 117

---

<sup>1</sup> P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 28 febbraio 2005.

<sup>2</sup> Restituire una rassegna dei contributi sul tema va oltre i limiti delle presenti pagine. Si vedano almeno: E. GIANFRANCESCO, *Materie (riparto tra Stato e regioni)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol IV, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3600; L. ANTONINI, Art. 117, 2°, 3° e 4° co., in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, vol. III, 2227 ss. spec. p. 2245 ss. A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, in *Rivista AIC*, 2003; A. ANZON, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2008; S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo Titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2007; F. MARCELLI, V. GIAMUSSO, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V. 5 anni e 500 pronunce*, Quaderni di documentazione del servizio studi del Senato della Repubblica, n. 44 ottobre 2006, reperibili in *www.senato.it*. S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012; F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, p. 287 ss. e G. ROLLA, *Differenziazioni regionali e i nuovi criteri di riparto delle competenze: considerazioni riassuntive* in AA.VV. (a cura di S. Gambino), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, Maggioli, 1999, p. 548. R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, n. 5/2006, p. 889 ss.; ID., *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1445 ss.; M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, n. 5/2006, p. 903 ss.; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2003, p. 15 ss.; ID., *La competenza legislativa concorrente. Appunti*, in AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Giuffrè, Milano 2005, 361 ss.; A. GUAZZAROTTI, *La competenza legislativa concorrente nel nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2004, p. 1099 ss.; S. MANGIAMELI, *Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti*, in *Le Regioni*, n. 5/2004, p. 1216 ss.; ID., *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2003, p. 337; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2003, p. 15 ss.; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. 3/2001*, in *Rivista AIC* 2002.

della Costituzione (che, come noto, ne lascia alcune innominate), sono degli ambiti normativi dotati di un certo grado di coerenza interna. Ed ecco tutto.

Sarà complicatissimo per chi vede nelle materie delle mere etichette, prive di significato e per chi, quasi filosoficamente, si interroga su quali siano i confini tra materie<sup>3</sup>.

Infine, sarà una questione inutile per chi si occupa del tema della ripartizione delle materie, prese singolarmente o a coppie o a gruppi, ma sempre nel dettaglio e nello specifico, non cercando una struttura nella ripartizione bensì solo una perimetrazione e, nel contempo, ritenendo il livello superiore, la “struttura della materia”, un problema superfluo, o, non se si vuole dare alcuna sfumatura valoriale, da teorici e non da pratici, di filosofia giuridica e non di diritto costituzionale, superfluo da risolvere perché non dà risultati all’interno del catalogo delle materie, che – l’osservazione è valoriale ma, si crede, unanime – è già abbastanza complicato così com’è.

Poi, bisognerebbe aggiungere, c’è la Corte costituzionale che, come il signor Jourdain, fa della prosa senza saperlo. O, forse, senza curarsene. O, ed è l’ultima opzione, curandosene ma senza darlo a vedere, cioè con la consapevolezza sistematica dell’interpretazione del concetto di materia ma senza l’interesse a fare dichiarazioni dogmatiche.

Al di là delle intenzioni, per così dire, personali del Collegio di Palazzo della Consulta, si può ormai dedurre dalle decisioni della Corte costituzionale una certa visione del concetto di materia, che proprio nella sentenza 14 novembre 2024, n. 192 vengono alla luce in modo particolarmente significativo<sup>4</sup>.

Il punto focale delle presenti pagine è la sentenza 14 novembre 2024, n. 192 della Corte costituzionale. Sentenza impegnativa già *ictu oculi*, essendo composta da non meno di 64000 parole, dato che, da solo, varrebbe più a qualificarla tra le monografie che tra le decisioni della Consulta, ma tant’è, e la complessità del tema merita proporzionale lunghezza della motivazione.

---

<sup>3</sup> «Ma che cosa servono le etichette, che cosa denotano? Come si poteva (e si può) capire quali oggetti, quali contenitori sono etichettati con diciture come “agricoltura”, “turismo”, “fiere e mercati”, “beneficenza pubblica” e così via? Paladin definì le materie del 117 “pagine bianche” e Giannini irrise a questo “groviglio delle materie” da cui era difficile trarre qualsiasi indicazione precisa circa i contenuti delle competenze: tutti si accorsero di una semplice realtà, che l’operatività del Titolo V° era minata dalla pretesa indebita di voler tracciare, tramite l’impiego delle etichette delle materie, un confine preciso tra le attribuzioni legislative dello Stato e quelle delle Regioni, un confine rigido quanto la sua garanzia costituzionale» R. BIN, *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V. Relazione tenuta al Convegno dell’IDAIC - Siena 25/26 novembre 2005*, in *Astrid Rassegna*, 2005, p. 1.

L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, n. 3/1971, p. 3 ss., spec. 39. Cfr. R. BIN, «*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*» – *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Jovene, Napoli, 2004, p. 295 ss.

<sup>4</sup> Su cui, a commento, R. MANFRELLOTTI, *La sent. n. 192 del 2024 della Corte Costituzionale e gli atti amministrativi generali a contenuto normativo*, in *Lecostituzionaliste.it*, 23 dicembre 2024; G. DAINESE, *Sentenza Corte Costituzionale 192/2024. Breve analisi e commento*, in *focusdiritto.it*, 13 dicembre 2024; C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale "differenziato"*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2024, p. 1 ss.

La sentenza è nota al grande pubblico come “la decisione sull’autonomia differenziata”<sup>5</sup> e non vi è dubbio che le questioni sollevate dalle Regioni Puglia e Toscana, nonché dalla Regione autonoma Sardegna e dalla Regione Campania, riguardino proprio la legge 26 giugno 2024, n. 86 recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”, oltre che – sia pure in subordine – dello stesso art. 116, terzo comma della Costituzione.

È il punto 3 del considerato in diritto a schematizzare gli aspetti su cui si pronuncia la Corte nella sentenza 192/2024: «I ricorsi sollevano numerose questioni di legittimità costituzionale, che in parte si sovrappongono e possono essere raggruppate nelle seguenti aree tematiche: a) questioni generali sull’interpretazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. (punti 7 e 8 del Considerato in diritto); b) questioni in materia di fonti del diritto (punti da 9 a 13 del Considerato in diritto); c) questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) (punti da 14 a 16 del Considerato in diritto); d) questioni in tema di leale collaborazione (punti da 17 a 21 del Considerato in diritto); e) questioni in materia finanziaria (punti da 22 a 29 del Considerato in diritto); f) altre questioni (punti 30 e 31 del Considerato in diritto)».

Il punto più interessante, almeno limitatamente a queste pagine, sarà il numero 4 del *considerato in diritto*, che fa da introduzione sistematica a molti degli ulteriori punti che poi la Corte sviluppa più ampiamente secondo la elencazione di cui sopra, vero e proprio sommario interno a una decisione estremamente lunga e articolata.

Più specificamente, interessa il concetto di materia, poiché la Corte costituzionale dà un’interpretazione non priva di elementi problematici sotto il profilo dell’interpretazione dell’intero sistema della ripartizione della potestà legislativa e degli articoli 116, 117 e 118 Cost.

## **2. L’argomentazione della Corte costituzionale.**

Quella che si va a scorrere e commentare è la argomentazione della Corte costituzionale. Ebbene, non vi è nulla di più chiaro e semplice, come metodo di analisi, che seguire passo per passo le parole del collegio di palazzo della Consulta e i vari punti argomentativi così come vengono man mano presentati.

L’attenzione è duplice: ai contenuti specificamente in tema di definizione di materia di potestà legislativa e agli argomenti che la Corte porta a sostegno del ragionamento che compie.

### **2.1. La semplificazione dei concetti introduttivi.**

La premessa da cui muove la Corte costituzionale è che il regionalismo italiano sia composito, frutto di un equilibrio tra autonomia e centralismo, unità della Repubblica e differenziazione regionale, come da

---

<sup>5</sup> Per tutti: *Autonomia differenziata. “Incostituzionali sette profili della legge”*. Ecco il testo della sentenza della Corte Costituzionale, 3 dicembre 2024, in *quotidianosanita.it*; *La sentenza della Corte costituzionale sull’autonomia è più dura di quel che si pensava*, 5 dicembre 2024, *ilpost.it*; *Autonomia, la sentenza della Consulta: energia, istruzione e trasporti funzioni che non vanno trasferite*, in *Ilsole24ore.it*, 5 dicembre 2024.

disposizione dell'art. 5 Cost. secondo cui la Repubblica «adeguа i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Articolo, peraltro, che la Corte costituzionale ha già letto in modo indirizzato<sup>6</sup>, nel senso che anche dopo la riforma del Titolo V non si può leggere «una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano» (sent. 365/2007). Cioè, Stato e Regioni non sono pari e il solo Stato ha una visione strategica dell'insieme della Repubblica che le Regioni non hanno o, meglio ancora, che proprio non possono avere.

Da qui si osservano due cose, estremamente semplici: primo, questa lettura della Corte costituzionale non è certo nuova e risale quantomeno dalle prime decisioni all'indomani della riforma del Titolo V; secondo, e quasi diretta conseguenza del precedente, non è una lettura neutrale o generale, né teorica o manualistica, ma è il punto di vista della Corte. Fin qui, si dirà *nulla quaestio*.

L'argomentazione della sentenza 192/2024 prosegue: si dice innanzitutto che «Spetta, però, solo al Parlamento il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale.» Dunque, bisogna discutere delle sole competenze statali, e non di quelle regionali. Non è detto a chiare lettere, ma è dato per scontato nel momento in cui, poche righe dopo, si fa riferimento al solo Parlamento: «la vigente disciplina costituzionale riserva al Parlamento la competenza legislativa esclusiva in alcune materie affinché siano curate le esigenze unitarie (art. 117, secondo comma, Cost.), e gli affida altresì dei compiti unificanti nei confronti del pluralismo regionale, che si esplicano principalmente attraverso la determinazione dei principi fondamentali nelle materie affidate alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni (art. 117, terzo comma, Cost.), attraverso la competenza statale nelle cosiddette “materie trasversali” e mediante la perequazione finanziaria a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, terzo comma, Cost.)».

È curioso – fin qui, si tratta solo di una preliminare disposizione delle pedine – che vengano considerati pari il testo costituzionale e un meccanismo di flessibilità individuato dalla Corte medesima. Le cosiddette “materie trasversali” sono una letterale invenzione della Consulta<sup>7</sup>. Non esiste un comma costituzionale che ne parli e nemmeno un appoggio letterale che consenta di mettere tale categoria di materie insieme alla perequazione finanziaria o alle materie concorrenti nella macro-categoria degli

---

<sup>6</sup> «La “forma geometrica” delle Regioni si può trarre innanzitutto dall'art. 127 Cost., il quale suggerisce la “convessità” dell'ente Regione. Infatti, l'azione di questa può eccedere la competenza (co. 1°), mentre l'azione dello Stato può ledere le sue prerogative (co. 2°). La differenziazione dell'uso dei verbi suggerisce che la Regione abbia dei confini e che la “sfera di competenza” cui il testo della Costituzione fa riferimento sia descrizione e prescrizione al tempo stesso»: M. CARRER, *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 272. La “sfericità” delle Regioni non è solo descrittiva, ma prescrittiva, nel senso che esse hanno limiti e condizioni diversi da quelli statali per struttura.

<sup>7</sup> V. almeno: G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.*, 2/2004, p. 461 ss.; G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in AA. VV. (a cura di N. Zanon e A. Concaro), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 181 ss.; M. SCIARRA, *La “trasversalità” della tutela dell'ambiente: un confine “mobile” delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in nel vecchio sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); F. SORRENTINO, *Riflessioni sulle materie trasversali*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 3/2005, p. 525 ss.

“unificatori del pluralismo”. Sfumature, si dirà, e in via sostanziale è vero: le materie trasversali servono esattamente a permettere al legislatore statale di intervenire nelle competenze regionali per uniformare. Tuttavia, vi sono almeno due considerazioni di dettaglio da aggiungere. Primo, la Corte semplifica. Letteralmente, utilizza lo strumento della semplificazione argomentativa. Va al punto, ignora il dettaglio da lei stessa creato, utilizza la categoria delle materie trasversali con totale *nonchalance*, appunto come se fossero pari al testo costituzionale<sup>8</sup>. Secondo, nel merito, le materie trasversali, sono, appunto, trasversali, non sono estensioni di materie statali in ambiti di competenza regionale. La materia trasversale «coinvolge più ambiti materiali, si caratterizza per la natura funzionale (individuando, più che degli oggetti, delle finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale deve essere esercitata) e vale a legittimare l'intervento del legislatore statale anche su materie, sotto altri profili, di competenza regionale» (sent. 345/2004) e «non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio [nel caso 117, co. 2°, e)], ma, dato il suo carattere “finalistico”, anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza» (sent. 150/2011)<sup>9</sup>.

Ulteriore punto interessante nel passaggio sopra richiamato è se vi fosse un'implicita considerazione o ammissione che le Regioni siano disgregatrici, mentre il solo Stato sarebbe aggregatore: infatti «la vigente disciplina costituzionale riserva al Parlamento la competenza legislativa esclusiva [...] affinché siano curate le esigenze unitarie [...], e gli affida altresì dei compiti unificanti nei confronti del pluralismo regionale». Si dirà che il pluralismo non è necessariamente “disgregatore” ma, come dice il termine, solo “plurale”, tuttavia si può controargomentare che l'insistenza sulle “esigenze unitarie” e sui “compiti unificanti” non richiama alla mente una dinamica di dialogo, bensì di tensione, dove i ruoli sono diversi e, se non opposti, perlomeno incomparabili. Lo Stato è custode dell'unità e le Regioni sono soggetti tendenti alla rottura dell'ordine. E si parla, qui, delle Regioni in quanto tali, non delle Regioni ulteriormente

---

<sup>8</sup> La sentenza 407/2002 individua «una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse». Nella sent. 270/2005 si dice che «la competenza dello Stato a legiferare nella materia “ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali” contemplata nella richiamata lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost. non può assumere le caratteristiche di un titolo “trasversale”». Il “sorta di” prima e le virgolette poi cadono per lasciare spazio alle materie trasversali a pieno titolo. *Ex multis*, G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.*, 2/2004, p. 461 ss.; G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in AA. VV., *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale* (a cura di N. Zanon e A. Concaro), Giuffrè, Milano, 2005, p. 181 ss. M. SCIARRA, *La “trasversalità” della tutela dell'ambiente: un confine “mobile” delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); A. CONCARO, I. PELLIZZONE, *Tutela della concorrenza e definizione delle materie trasversali: alcune note a margine della sent. N. 345 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 3/2005, p. 434 ss.; F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, 4-5/2008, p. 905 ss.; C. MAINARDIS, “Materie” trasversali statali e (in)competenza regionale, in *Le Regioni*, 5/2010, p. 1128 ss.

<sup>9</sup> Con nota di F. BARBOLLA, *La ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regioni*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 4/2011, p. 77 ss.

differenziate ai sensi dell'art. 116, co. 3° Cost.: se questa è una delle premesse implicite del ragionamento della Corte, si spiegheranno molto bene taluni aspetti della decisione che si commenteranno<sup>10</sup>.

## 2.2. L'irrompere del principio di sussidiarietà.

Il punto 4.1. del considerato in diritto entra nel merito dell'argomento che qui interessa, e lo fa con un'affermazione sorprendente.

«Il sistema costituzionale garantisce sia l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, sia l'autonomia politica regionale e la possibilità della differenziazione tra le stesse regioni. Per quanto riguarda la ripartizione dei compiti, il collegamento tra l'unità e indivisibilità della Repubblica, da una parte, e l'autonomia delle regioni accresciuta grazie alla differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., dall'altra, è assicurato dal principio di sussidiarietà».

La sorpresa sta nella citazione del principio di sussidiarietà, che, come noto, è citato agli articoli 118 e 120 Costituzione<sup>11</sup>. Non al 117, tantomeno al 116. La frase è formulata in modo impeccabile, se non fosse per il riferimento all'art. 116 Cost.<sup>12</sup> Si legga questa versione abbreviata della frase: «la ripartizione dei

---

<sup>10</sup> Resta al margine il discorso sull'"interesse nazionale", assente nella riformulazione del Titolo V del 2001, ma forse mai davvero scomparso come concetto. *Ex multis*, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973; L. SAPORITO, *Regionalismo, federalismo e interesse nazionale*, Jovene, Napoli, 2008; S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, p. 565 ss.; F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 5/2006, p. 933 ss.; R. TOSI, *A proposito dell'"interesse nazionale"*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2002, p. 86 ss.; ID., *Riforma della riforma, potestà ripartita, interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 4/2003, p. 547 ss.; F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2002, p. 89 ss.; F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, p. 57 ss.; N. MACCABIANI, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, in *forumcostituzionale.it*, p. 1 ss.; I. NICOTRA, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in *forumcostituzionale.it*, 2005, p. 1 ss.; A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022.

<sup>11</sup> Resta impossibile una rassegna degli scritti, anche solo i principali, sul tema del principio di sussidiarietà. Si vedano perlomeno: E. TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Nuova antologia*, 1959, ora in E. TOSATO, *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 83 ss.; C. DELSOL, *Il principio di sussidiarietà*, Giuffrè, Milano, 2003; AA.VV. (a cura di G. Arrigo, M. Napoli), *Principio di sussidiarietà. Europa, stato sociale*, Vita e Pensiero, Milano, 2003; P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà verticale. Attuazioni e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2002; F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2007; D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensioni e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2013; L. FRANZESE, *Percorsi della sussidiarietà*, CEDAM, Padova, 2010; D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2004; P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, CEDAM, Padova, 2004; AA. VV. (a cura di G.P. Calabrò, P.B. Helzel) *La nozione di sussidiarietà tra teoria e prassi*, Edizioni scientifiche calabresi, Rende, 2009; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli, 2003; S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 5/1995, p. 373 ss. 6 M. RIBAUDO, *La sussidiarietà: una divinità dai troppi volti*, in *Queste istituzioni*, 108/1996, p. 28 ss. P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1/1993, p. 11.

<sup>12</sup> Sul regionalismo differenziato si rinvia almeno a L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato. La politica delle differenze, la welfare society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale per il T.A.A.*, Giuffrè, Milano, 2000; AA.VV. (a cura di D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Giuffrè, Milano, 2004; AA.VV. (a cura di A. Mastromarino, J.M. Castellà Andreu), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano, 2009; F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'includibile ruolo del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019, p. 440;

compiti, il collegamento tra l'unità e indivisibilità della Repubblica, da una parte, e l'autonomia delle regioni [...] dall'altra, è assicurato dal principio di sussidiarietà». Se il riferimento fosse ai “compiti”, intesi in senso molto generale, come attribuzioni e se il riferimento fosse più specificamente alle funzioni amministrative, non vi sarebbe alcunché da osservare. Le parole omesse, tuttavia, fanno la differenza. Ponendo il principio di sussidiarietà come soggetto di una frase con verbo attivo, invece che come complemento di specificazione di una frase con verbo passivo, si ottiene questo risultato: “la sussidiarietà assicura la ripartizione delle funzioni legislative accresciute grazie alla differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.”<sup>13</sup>.

Diversi tra coloro che leggono saranno abituati ad ascoltare, e valutare, interrogazioni universitarie: immaginino di sentire questa frase in bocca ad uno studente e dicano se non chiederebbero immediatamente ulteriori spiegazioni, quantomeno riservandosi il dubbio di sapere se lo studente in questione non ha capito la differenza tra funzioni amministrative e legislative o se ha idee così chiare e distinte, per citare Cartesio, da padroneggiare con estrema destrezza il principio di sussidiarietà, l'attrazione in sussidiarietà e molti altri concetti.

È il caso di vedere nel dettaglio il procedimento argomentativo della Corte. Subito dopo l'affermazione commentata, si legge: «Il principio di sussidiarietà è, del resto, un principio fondamentale dello spazio costituzionale europeo. Esso orienta la ripartizione delle competenze legislative tra l'Unione e gli Stati membri (art. 5 TUE, nonché il Protocollo n. 2 annesso al Trattato) ed è altresì riconosciuto dal diritto costituzionale di alcuni Stati membri (art. 72 della Costituzione francese e art. 6 della Costituzione portoghese).»

Il punto non aggiunge né toglie nulla. Sul *gravissimum principium*<sup>14</sup> di sussidiarietà si possono versare, e sono stati versati, fiumi di inchiostro, ma la sua rilevanza in altri ordinamenti non illumina in

---

L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, 3. comma, Cost.*, Giappichelli, Torino, 2021; F. CORTESE, *Il regionalismo differenziato: sì, ma non così*, in *Il Mulino* 3/2024, p. 68 ss.; ID. *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 689 ss.; G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 625 ss.; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il regionalismo differenziato e le occasioni perdute*, in *Le Regioni*, 4/2019, p. 1003 ss.; L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato: un cammino a ritroso partendo dai più recenti accadimenti*, in *Milan law review*, 1/2020; E. BALBONI, *L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé disuguaglianza*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019, p. 444 ss.; M. MANCINI, *Percorsi di regionalismo “differenziato”. Problemi e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019; E. TIRA, *L'attuazione del regionalismo differenziato e il ruolo del Parlamento nella stipula delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, 2/2021; G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato: perché e come realizzarlo*, in *Federalismi.it*, 4/2022, p. 833 ss.; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 7/2018, p. 317 ss.

<sup>13</sup> Secondo R. BIN, *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V*. Relazione tenuta al Convegno dell'IDAIC - Siena 25/26 novembre 2005, in *Astrid Rassegna*, 2005, p. 3, «Il principio di sussidiarietà ha un compito preciso nella storia della organizzazione dei rapporti fra diversi livelli di governo: superare la distribuzione delle competenze basata sulla separazione per materie, e introdurre una valutazione di merito, di opportunità, sulla convenienza di allocare una funzione ad un livello invece che all'altro».

<sup>14</sup> È definito *gravissimum principium* nella dottrina sociale della Chiesa. P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, cit., p. 4-5 rileva che «l'essenza dei principi fondamentali (e quello di sussidiarietà è

modo particolare sul suo utilizzo in questo contesto. Anzi, bisognerebbe restar lontani dalla tentazione di piegare l'amplessimo principio di sussidiarietà a qualsiasi contesto e a qualsiasi modo, facendolo diventare un principio *bon à tout faire*<sup>15</sup>.

Se fin qui non vi è argomentazione sulla rilevanza del principio di sussidiarietà rispetto all'art. 116 Cost. – cioè addirittura sul fatto che il principio di sussidiarietà sia fondamentale per assicurare la ripartizione delle funzioni legislative differenziate – bisogna leggere più oltre.

Aggiunge la Corte subito dopo: «Nell'ordinamento italiano, il principio di sussidiarietà verticale ha un riconoscimento testuale negli artt. 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost. (con riferimento, rispettivamente, alle funzioni amministrative ed al potere sostitutivo), ed è stato oggetto di elaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale, che l'ha esteso alla funzione legislativa tramite l'istituto della "chiamata in sussidiarietà" (sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004). Anche la legge impugnata, peraltro, richiama il principio di sussidiarietà negli artt. 1, comma 1, e 6, comma 1»<sup>16</sup>.

---

stato infatti prospettato come "gravissimum principium") risiede in verità in una certa atemporalità che ne consente sempre nuove letture».

O. KARRER, *Il principio di sussidiarietà nella Chiesa*, in AA. VV. (a cura di G. Barauna), *La Chiesa del Vaticano II*, Vallecchi, Firenze, 1965; F. SALERNO, *Canonizzazione del principio di sussidiarietà*, in AA. VV., *La collegialità episcopale per il futuro della Chiesa*, Firenze, 1969, p. 138 ss.; G. BARBERINI, *Appunti e riflessioni sull'applicazione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento della Chiesa*, in *Ephemerides iuris canonici*, 1980, p. 329 ss.; R. BERTOLINO, *La tutela dei diritti*, in *Politica del Diritto*, 3/1983, spec. 404 ss.; G. MUCCI, *Il principio di sussidiarietà e la teologia del collegio episcopale*, in *La civiltà cattolica*, 1986, fasc. 3263, p. 428 ss.; AA. VV. (a cura di P. Magagnotti), *Il principio di sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa*, edS, Bologna, 1991; F. CITTERIO, *Sussidiarietà e dottrina sociale della Chiesa*, in *Vita e pensiero*, 3/1999, p. 233 ss.; C. CARDIA, *La rilevanza costituzionale del principio di sussidiarietà della Chiesa*, in AA. VV. (a cura di J. Canosa), *I principi per la revisione del Codice di diritto canonico: la ricezione giuridica del Concilio Vaticano II*, Giuffrè, Milano, 2000. *Contra*, nel senso di leggere «Storie distorte: idea né solo cattolica, né solo politica», J. LUTHER, *La sussidiarietà come principio sussidiario del diritto pubblico*, in *Piemonte autonomie*, 3/2019, p. 1.

<sup>15</sup> Anche se, secondo T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di) (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Annali, II, tomo 2, Giuffrè, Milano, 2008, p. 1134, la sussidiarietà «ha un significato procedurale e non sostanziale, nel senso che non si può dire una volta per tutte che cos'è la sussidiarietà, ma si possono semplicemente predisporre delle regole che ne guidino, di volta in volta, l'accertamento».

<sup>16</sup> Sulle decisioni citate v. almeno: A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia, in *forumcostituzionale.it*, 2003; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *forumcostituzionale.it*, 2003; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2003, p. 865 ss.; E. D'ARPE, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*, in *forumcostituzionale.it*, 2003; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in *forumcostituzionale.it*, 2003; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2003, p. 801 ss.; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2003, p. 811 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *forumcostituzionale.it*, 2003; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in *forumcostituzionale.it*, 2003; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 1/2004, p. 137 ss.; S. MUSOLINO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 303/03: il Titolo V va letto in modo sistematico*, in *Astrid Rassegna*, n. 10, 2003, p. 1; A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2004, p. 1 ss.; M. DI PAOLA, *Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1° ottobre 2003*, n. 303, in *www.lexitalia.it*; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale)*, in *Astrid Rassegna*, p. 1 ss. E, sulla sentenza 6/2004: O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli*

Si scarti subito il riferimento alla legge, che, invece di essere *ad adiuvandum*, punta in tutt'altra direzione. La 86/2024 cita il principio di sussidiarietà esattamente nei due punti segnalati. Nell'art. 1, co. 1, figura tra i principi, ma preso in un modo così generale da non portare particolari elementi di applicabilità: «La presente legge, nel rispetto dell'unità nazionale e al fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, nel rispetto altresì dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità, nonché dei principi di indivisibilità e autonomia e in attuazione del principio di decentramento amministrativo e per favorire la semplificazione e l'accelerazione delle procedure, la responsabilità, la trasparenza e la distribuzione delle competenze idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione.» Fin qui, il principio di sussidiarietà sta insieme ai principi (così sono chiamati) di indivisibilità e autonomia, di unità economica e giuridica, del decentramento amministrativo, solidaristico. Una nutrita schiera di alti principi posti nella disposizione di apertura (art. 1, co. 1) come, in fondo, ha sempre abituato il legislatore come stile redazionale, tanto più in una legge del peso di quella in esame, che attua per la prima volta dopo quasi un quarto di secolo i meccanismi di cui all'art. 116 Cost.

Secondo l'art. 6, co. 1, della l. 86/2024, «Le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Certamente, l'art. 116 è citato insieme al principio di sussidiarietà, ma non riguarda la ripartizione delle competenze legislative, bensì quelle amministrative, e non riguarda la dinamica Stato-Regioni, bensì scende direttamente agli enti locali. Una versione abbreviata della frase di cui sopra è questa: “le funzioni amministrative sono attribuite dalla Regione ai Comuni, salvo che vengano spostate dal principio di sussidiarietà verticale come prevede l'art. 118 Cost.” La citazione del principio di sussidiarietà ha senso nel riferirsi all'art. 118, non in quanto collegato alla distribuzione delle competenze legislative.

Pertanto, nel testo richiamato della Corte è importante solo questa ridotta parte, quella secondo cui il principio di sussidiarietà «è stato oggetto di elaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale, che l'ha esteso alla funzione legislativa tramite l'istituto della “chiamata in sussidiarietà”». La Corte cita se stessa e non aggiunge nulla, facendo irrompere il principio di sussidiarietà nel quadro interpretativo quasi come *Deus ex machina*.

---

*giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, 4/2004, p. 883 ss.; S. AGOSTA, *La Corte costituzionale dà finalmente la... “scossa” alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale)*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2004, p. 219 ss.

### 2.3. La sussidiarietà: un ascensore neutrale?

La chiamata in sussidiarietà è ben nota. Dopo aver sorpreso gli interpreti al momento della sua prima apparizione<sup>17</sup> è ormai un meccanismo ben noto<sup>18</sup>.

La Corte, però – e si ricorda che i passaggi che si stanno commentando sono uno di seguito all'altro, frase dopo frase – sposta l'obiettivo e l'attenzione.

«Tale principio [quello di sussidiarietà] esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. La preferenza va al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali, ma il principio può spingere anche verso il livello più alto di governo. Ai fini dell'attribuzione della funzione, contano le sue caratteristiche e il contesto in cui la stessa si svolge. La sussidiarietà funziona, per così dire, come un ascensore, perché può portare ad allocare la funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso ora verso l'alto».

La sussidiarietà come ascensore è un'immagine nota<sup>19</sup>, ma un conto è l'utilizzo come esempio *ad usum tironibus*, un conto è che sia giurisprudenza costituzionale. La sussidiarietà (verticale) funziona “come un ascensore”? se ne può dubitare, perché un ascensore è perfettamente neutrale. Il suo scopo è portare persone e cose da un livello all'altro di un edificio. Un ascensore sale o scende, come il *vasel* di Dante, Guido e Lapo, “al voler vostro e mio”. Il principio filosofico di sussidiarietà, invece, non ha questa caratteristica. Esso strutturalmente spinge verso il basso. La sussidiarietà è complessivamente centrifuga, va dal basso verso l'alto e dal pubblico verso il privato: «Il principio di sussidiarietà non è, infatti, *wertneutral*, indifferente, cioè agli obiettivi di fondo dell'integrazione e del consenso nella società, i quali plasmano la relazione individuo-formazioni sociali-poteri pubblici»<sup>20</sup>. E, ancora, «si tratta di un principio organizzativo da interpretare in chiave logico-sistematica alla luce di una serie di altri principi costituzionali (non ultimi quello personalista e quello autonomista, ma anche quelli già richiamati di

---

<sup>17</sup> S'è detto che la Corte abbia “riscritto” il Titolo, come nota A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, cit.

<sup>18</sup> Cfr. sul punto: C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, p. 455; M. MENGOZZI, *Chiamata in sussidiarietà ed 'esplicitazione' dei relativi presupposti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2011; F. GUELLA, *La retroversione dell'attrazione in sussidiarietà, tra natura dell'intesa Stato-Regione e affidamento nei rapporti tra soggetti pubblici*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, p. 167 ss.; G. DI COSIMO, *Trasfigurazione della chiamata in sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 3-4/2009, p. 729 ss.; C. BERTOLINO, *Un tassello o un cuneo nella “chiamata in sussidiarietà” ad opera della Corte costituzionale?*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, p. 155 ss.; V. DE SANTIS, *La potestà regolamentare statale in materia regionale esclusiva: un caso di attrazione in sussidiarietà...senza sussidiarietà (note a margine della sentenza n. 88 del 2007)*, in *Le Regioni*, 5/2007, p. 818 ss.;

<sup>19</sup> In quanto utilizzata in un diffuso manuale: R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 96. Non si può fare a meno di notare una coincidenza di nomi tra uno dei due Autori del manuale citato e il Giudice relatore e redattore della sentenza 192/2024.

<sup>20</sup> P. RIDOLA, *Sussidiarietà e democrazia*, in AA. VV. (a cura di G.C. de Martin), *Sussidiarietà e democrazia: esperienze a confronto e prospettive*, Cedam, Padova, 2008, p. 20.

adeguatezza e differenziazione) che portano alla allocazione delle funzioni naturalmente verso il basso: quasi una sorta di forza di gravità»<sup>21</sup>.

È pur vero che il testo costituzionale non dice espressamente che la sussidiarietà impone al livello di governo superiore di intervenire solo nel momento in cui il livello di governo inferiore sia inadeguato a svolgere la funzione amministrativa in esame. Leggendo l'art. 118 Cost. senza conoscere il significato filosofico-sociale del principio di sussidiarietà si potrebbe pensare che questo principio giustifichi una riallocazione verso l'alto, forse addirittura che sia la sussidiarietà ad attrarre verso l'alto, leggendo quel "salvo che" dell'art. 118 in modo molto selettivo. «L'art. 118 non definisce, ma richiama il principio di sussidiarietà, in qualche modo presupponendolo noto»<sup>22</sup>. Si tratta, come si vede, di porre uno schermo mentale estremamente significativo, impossibile da sostenere autenticamente, come è impossibile che una parola utilizzata dalla Costituzione sia sradicata dal suo significato comunemente accettato.

In modo più sfumato, si può argomentare che il principio di sussidiarietà abbia fatto ingresso nella Carta fondamentale italiana e che debba essere quindi letto non come principio di filosofia o sociale generale ma, senza perdere la sua identità<sup>23</sup>, come principio costituzionale in senso proprio, dunque con caratteristiche e peculiarità dovute alla sua presenza nella Costituzione italiana. Una lettura, cioè, costituzionalmente orientata dal principio di sussidiarietà<sup>24</sup>.

Si ammetta questa seconda lettura e si torni alle parole della Corte.

La sussidiarietà «esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni». Ebbene, la sussidiarietà, invece, *chiede* un modello astratto di attribuzione delle funzioni amministrative. E questo livello è quello più vicino possibile al cittadino governato, esattamente come fa la l. 86/2004 nel passaggio sopra richiamato. Ma si vada avanti: secondo la Corte costituzionale la sussidiarietà «richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione». Il rischio, qui, è di confondere gli aspetti o di perdersi in riferimenti terminologici utilizzati in modo diverso a seconda del

---

<sup>21</sup> F. PASTORE, *Dimensione degli interessi pubblici, conferimento delle funzioni amministrative e riordino territoriale*, in *Federalismi*, 2013, p. 8-9.

<sup>22</sup> F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in AA. VV. (a cura di T. Groppi, M. Olivetti), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, 2001, p. 156.

<sup>23</sup> M. LUCIANI, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in AA.VV. (a cura di A. Pace), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, p. 240, ritiene che «il principio di sussidiarietà riferito all'articolazione verticale dei rapporti di potere tra i diversi livelli dello Stato, ha finito in buona sostanza per svincolarsi dal significato originario per assumere un valenza e un significato propri».

<sup>24</sup> Ancora una volta, una rassegna dei contributi sul punto è oltre i limiti del presente studio. Si vedano, oltre ai già citati contributi, i seguenti: G. U. RESCIGNO, *Stato sociale e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni regionali*, 2/2002, p. 381 ss.; AA. VV. (a cura di A. Albanese e C. Marzuoli), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Il Mulino, Bologna, 2003; A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001; B. CAVALLO, *Sussidiarietà orizzontale e l. n. 241/1990 nel governo del territorio*, in *Riv. giur. urbanistica*, 3/2006, p. 395; AA.VV. (a cura di E.A Ferioli), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2004; V. PEPE, *La sussidiarietà nella comparazione giuridica. L'esperienza francese*, Jovene, Napoli, 2003; S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008; L. P. VANONI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà. Forme di limitazione al potere centrale*, Giappichelli, Torino, 2009.

contesto. Un conto è il principio di sussidiarietà e ciò che esso significa, un conto è l'aspetto tecnico-operativo. La sussidiarietà – sostiene chi scrive – chiede di allocare al livello più vicino al cittadino le funzioni amministrative. Quanto al concreto esercizio, «Secondo l'opinione che sembra preferibile, il principio in forza del quale le funzioni amministrative necessitano, per essere esercitate, del previo “trasferimento” non vale soltanto per le Regioni (espressamente contemplate dall'VIII disposizione trans. e fin. Cost.), ma anche per gli altri enti pubblici. Per la ragione che, senza “copertura”, nessuna funzione amministrativa può essere svolta. Ci si riferisce, oltre che alla copertura finanziaria (riallocazione delle risorse), alle dotazioni di uffici e personale, che rappresentano l'indefettibile presupposto di ogni attività di tipo amministrativo. Senza contare che solo grazie a leggi di puntuale allocazione è possibile evitare che i nuovi apparati si aggiungano ai precedenti, con spreco di risorse e confusione di competenze. [...] Ma non è tutto. Non sembra, infatti, dubitabile che la tesi dell'autoapplicatività della nuova disciplina delle competenze amministrative sarebbe incompatibile con i caratteri che essa presenta. Ci si riferisce al fatto che il nuovo art. 118 – a differenza del vecchio – non allochi competenze, ma dica come le competenze vadano allocate»<sup>25</sup>.

La sussidiarietà “alloca” o “chiede che si allocata” la funzione? Dice “come vanno allocate” le funzioni o le “alloca direttamente”? Se si attende una norma auto-applicativa che sposti l'attività amministrativa, non ci si può rivolgere all'art. 118 Cost.; se si attende una norma di principio che indirizzi le scelte del legislatore e dell'amministrazione medesima in una direzione ben precisa e inequivocabile, è all'art. 118 Cost. che bisogna guardare. La sussidiarietà alloca funzioni in quanto è un principio, cioè in quanto norma capace di dare forma ad altre norme e di guidare azione amministrativa secondo il principio di legalità. La Corte costituzionale, invece, intende o lascia intendere tutt'altro: cioè che la sussidiarietà “sposti” funzioni in modo neutrale; che la sussidiarietà abbia bisogno di un giudizio di adeguatezza (e, dunque, in cosa sarebbe diversa dall'adeguatezza?); che la sussidiarietà abbia strutturalmente bisogno di una scelta *ad hoc* (ma da parte di chi?) per ogni funzione. E, in questo, se la sussidiarietà non chiede di amministrare vicino al cittadino ma semplicemente chiede di attribuire la funzione al livello più idoneo secondo criteri che spetta ad altri stabilire, si esce dal discorso dell'autoapplicabilità dell'art. 118 Cost.

Nel contempo, non viene argomentato perché l'articolo 116 Cost. debba rispondere al principio di sussidiarietà per il suo funzionamento. Certo, la sussidiarietà ha un'importanza notevole per quanto riguarda la allocazione delle funzioni amministrative e altrettanto certamente la Corte costituzionale ha utilizzato il principio di sussidiarietà per giustificare che l'attrazione delle funzioni amministrative, nel passaggio risalente tra Regioni e Stato, trascini con sé l'attrazione delle funzioni legislative connesse a tali funzioni amministrative. Notevole innovazione, ma che riguarda il rapporto tra funzioni e materie, non il rapporto tra materie e materie. L'articolo 116 Cost., invece, differenzia la distribuzione delle materie per l'autonomia differenziata e la Corte non argomenta sull'ulteriore collegamento.

---

<sup>25</sup> Così, sinteticamente A. D'ATENA, *Il nodo delle funzioni amministrative*, 2003, nel vecchio sito <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it>.

## 2.4. Materie e funzioni.

Se le affermazioni fin qui commentate sono problematiche, è bene rilevare che i nodi non vengono sciolti, bensì vengono aggiunti ulteriori problemi.

Il principio di sussidiarietà è, addirittura, solo un ponte argomentativo, non un risultato. Infatti la Corte subito dopo le frasi sopra commentate scrive: «Poiché il principio di sussidiarietà opera attraverso un giudizio di adeguatezza, esso non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni e non può riguardare intere materie.»

Si è già commentata la difficoltà di ricondurre la sussidiarietà alle materie, adesso si pone il problema della distinzione tra materie e funzioni<sup>26</sup>.

Tra l'altro, si è detto sopra che la sussidiarietà «esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni», invece pare di capire che lo prevede, sia pure in negativo: ogni funzione deve essere attribuita attraverso un giudizio di ragionevolezza a un livello diverso. Ove convincesse questa ricostruzione, sarebbe vieppiù in contrasto con il significato di sussidiarietà. In ogni caso, il principio di sussidiarietà è funzionale ad un'ulteriore operazione logica, cioè la separazione tra funzioni e materie e la costruzione delle une nei confronti delle altre.

Seguita la Corte costituzionale: «La funzione è un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità. A ciascuna materia afferisce, invece, una gran quantità di funzioni eterogenee, per alcune delle quali l'attuazione del principio di sussidiarietà potrà portare all'allocazione verso il livello più alto, mentre per altre sarà giustificabile lo spostamento ad un livello più vicino ai cittadini.»

La definizione dogmatica di materia è forse uno degli interrogativi più interessanti per coloro che si occupano del tema. Cosa sono le materie? Un mero *flatus vocis*? Delle etichette descrittive? La Corte costituzionale – almeno a cognizione di chi scrive<sup>27</sup> – non ha mai dato una definizione dogmatica di

---

<sup>26</sup> Secondo R. BIN, *Le materie nel dettato nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Forumcostituzionale.it*, 2019, il tema va costruito così: «La teoria del diritto amministrativo ci spiega che la amministrazione è una “funzione” nel senso che ogni ramo della burocrazia ha in cura un interesse, un unico interesse alla cui tutela è preordinata». «Ci sono poi le sedi collegiali – il Consiglio dei ministri al massimo livello – in cui gli interessi di settore si combinano e si bilanciano dando luogo ad una sintesi “politica”, in cui ogni interesse cede qualcosa agli altri». Infine, «la difesa dei “limiti” della potestà legislativa regionale è gestita da un apparato amministrativo che esercita la sua funzione – cioè la difesa monoculare di un unico interesse pubblico, della cui tutela un ramo dell'amministrazione si trova ad essere il paladino» (tutte le citazioni a p. 7). Dunque, le funzioni sono il livello base, burocratico-operativo, le materie sono il modo in cui agisce l'ente dotato di potestà legislativa e le politiche sono le scelte di indirizzo. Concorda in sostanza 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, p. 6: «L'autonomia pertanto richiede trasferimenti di apparati e di personale: per questo banale ma fondamentale motivo i trasferimenti delle funzioni amministrative hanno assunto una sorta di priorità “logica” sull'attribuzione delle funzioni legislative. Così come per le Regioni ordinarie i trasferimenti di funzioni amministrative sono indispensabili per l'esercizio del potere legislativo previsto dalla Costituzione, allo stesso modo buona parte delle norme statutarie speciali richiedono norme di attuazione, non essendo direttamente attivabili dalle Regioni speciali».

<sup>27</sup> In verità, si era argomentato altrove sulla sent. 94/2007, la quale, pur senza contenere una definizione di materia, ne dava, nemmeno troppo implicitamente, una definizione. Come si è detto in apertura, il tema della definizione di materia è duplice: c'è la singola materia e il concetto di materia. Nel caso di specie affrontato dalla

materia, almeno prima della sentenza 192/2024, nella quale afferma che le materie sono contenitori di funzioni. A questo punto, è difficile ricostruire un'unità di concetto se il significato viene slittato oltre. Alla domanda: cosa sono le materie? bisogna adesso rispondere che “la materia si sostanzia in una gran quantità di funzioni eterogenee”.

Si notano almeno tre problemi: primo, il rinvio tra le definizioni; secondo, l'evocata eterogeneità; terzo, la distinzione tra funzione e materia come concetti, cioè tra art. 118 e art. 117 Cost.

Primo: se la materia è formata da funzioni, la definizione di materia dipende dalla definizione di funzione. E se la funzione si sostanzia in compiti, il triplice rinvio fa sì che la qualificazione costituzionale di materia dipenda, in ultima analisi, dalle funzioni se non addirittura dai compiti, i quali, peraltro, non sono nel testo della Carta fondamentale. Ulteriore punto, è evidente che sfaldare le materie in funzioni significhi burocratizzarle<sup>28</sup>: al contrario di ciò che si potrebbe pensare, dividere in parti non semplifica la costruzione né la comprensione del tutto.

Secondo problema: le funzioni possono essere eterogenee? La risposta è affermativa, non fosse altro che perché lo dice la Corte, ma si pone subito il problema della quantità di entropia concessa affinché le funzioni rimangano collegate tra loro al punto da garantire una certa qual unità della materia. Di per sé, funzioni eterogenee, soprattutto in gran quantità, non formano una materia omogenea e forse nemmeno coerente. Anche se una «funzione è un insieme circoscritto di compiti omogenei», se le funzioni sono disomogenee i “compiti” sono complessivamente disomogenei a loro volta. Dunque, o deve esserci una

---

Corte costituzionale la materia in esame era l’“edilizia residenziale pubblica”, la quale, peraltro, non appartiene in nessun modo al catalogo costituzionale delle materie elencate. In tale decisione, il giudice delle leggi osserva che «dopo la riforma del Titolo V, il quadro sistematico non è cambiato, nel senso che la consistenza della materia non ha subito variazioni dipendenti da una nuova classificazione costituzionale o da una diversa sistemazione legislativa di principio. La “nuova materia” – la cui formazione era stata rilevata da questa Corte prima della riforma costituzionale – continua ad esistere come *corpus* normativo». Si vede bene dal passaggio riportato che la Corte costituzionale non afferma che la materia (né la materia edilizia residenziale pubblica né il concetto astratto di materia) sia un corpus normativo, ma, d'altra parte, quasi voce dal sen fuggita dice che la materia esiste come corpus normativo, che si può facilmente intendere come insieme coerente di norme attinenti a un medesimo tema od oggetto.

<sup>28</sup> La scomposizione delle materie in funzioni non è né nuova né estranea al modo in cui si sono mosse le Regioni che hanno attivato le procedure di cui all'art. 116. Esplicita con chiarezza il meccanismo R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, cit.: «I vertici politici regionali, fermi nella volontà di avanzare qualche robusta richiesta al Governo, hanno ordinato alle proprie strutture burocratiche di fare una ricognizione delle funzioni amministrative che potevano essere interessate dal trasferimento e, partendo da questa base, hanno compilato, con maggiore o minore analitica precisione, le proprie proposte: ovviamente partendo dalle “materie” cui si riferisce l'art. 116.3, a cui corrispondono i settori in cui si articolano gli apparati burocratici regionali. Il Consiglio regionale del Veneto, per esempio, ha approvato una lunga tabella in cui erano scritte, funzione per funzione, le competenze rientranti nelle mitiche “23 materie”: ma sono stati gli uffici a individuarle. Dunque, anche le regioni hanno messo alla guida del trasferimento la burocrazia. Ne è derivato un elenco di funzioni certe volte incomprensibili a chi non viva dentro le scartoffie, perché non si capisce bene a cosa facciano riferimento; spesso l'elenco è scritto in gergo, e il significato politico della funzione non risulta chiaro forse neppure ai vertici politici della regione» (p. 9). E, ancora: «Ma soprattutto si è ridotta l'azione delle regioni in ambiti parcellizzati definiti dalle “materie”, a loro volta definite in base a un fascio più o meno coerente di compiti amministrativi. L'autonomia politica non può essere ridotta a questo, significa occuparsi di politiche pubbliche in cui il perseguimento di obiettivi non può essere imbrigliato nelle “materie” e nelle funzioni: qualsiasi politica pubblica rilevante (il lavoro, la famiglia e lo sviluppo demografico, l'istruzione professionale, i servizi alla persona ecc.) richiede interventi che “tagliano” le materie. Infatti, che cosa sono le “materie trasversali” se non il modo di giustificare le leggi dello Stato che, perseguendo politiche pubbliche di maggior o minore significato, coinvolgono più materie?» (p. 10).

limitata (ma quanto?) eterogeneità delle funzioni o le materie non sono omogenee in loro stesse. Non si tratta di dicotomia: può anche essere che la definizione di materia sia problematica, s'intende che sia definitivamente e strutturalmente problematica, come dimostrerebbe la incapacità della stessa Corte costituzionale di fornire una definizione, oppure può essere che quella data sia una definizione di materia e ve ne possano essere altre (anche se resta da stabilire quali e come si coordinerebbero le diverse definizioni). Si tratta di un gioco di specchi tale per cui le materie sono fatte da funzioni disomogenee e le funzioni sono fatte da compiti omogenei. Resta da stabilire cosa siano i compiti, che tra l'altro non corrispondono nemmeno a una dizione costituzionale, come le materie (art. 117) e le funzioni amministrative (art. 118).

E qui si arriva al terzo punto: si vede che la Corte non cita propri precedenti su questa importantissima questione. Non una singola decisione viene richiamata per dire che le materie sono un insieme di funzioni, nonostante letteralmente centinaia di decisioni pronunciate in oltre vent'anni di vigenza del Titolo V come riformato nel 2001.

I due profili convergono. Poiché l'art. 116 Cost. va interpretato alla luce della sussidiarietà, e poiché la sussidiarietà è una sorta di strumento di “*fine tuning*” di funzioni<sup>29</sup>, «L'art. 116, terzo comma, Cost. va interpretato coerentemente con il significato del principio di sussidiarietà, e pertanto la devoluzione non può riferirsi a materie o ad ambiti di materie, ma a specifiche funzioni.»

La conclusione è autenticamente una conclusione, nel senso sillogistico del termine. Il problema, come si è cercato di dimostrare, sono le premesse. *Ex falso quodlibet*, dicevano gli antichi, proprio per dire che la formale conclusione corretta del sillogismo è ben discutibile se non funzionano le premesse. La Corte costituzionale, in questo punto dove chiude il sillogismo, non argomenta *ex auctoritate* citando altre sue decisioni in cui ha sviluppato il medesimo argomento e non spende nemmeno molte parole in questa sede per spiegare come mai le materie, in realtà, consistano in funzioni.

E poiché il lettore è ancora in attesa di un aggancio argomentativo, la Corte presenta un argomento che è mostrato come fosse *ad adiuvandum*, quasi come se fosse un mero completamento di un ragionamento

---

<sup>29</sup> Non sembra *contra* sul punto nemmeno osservare che «l'attribuzione (art. 118, 1° comma) costituisce – in pratica – un “contenitore vuoto” che non potrà essere riempito se non attraverso il trasferimento ad opera di coloro che sono ora effettivamente attributari di tali funzioni cioè lo Stato e le Regioni»: A. CELOTTO, *Il trasferimento delle funzioni amministrative ai comuni: l'attribuzione di un potere non tutelabile in sede giurisdizionale?*, in *Federalismi*, 2001, p. 3.

E, peraltro, non sembra nemmeno in opposizione con la tecnica del “ritaglio” delle funzioni: C. CITTADINO, *I percorsi del “federalismo amministrativo” e lo stato della sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, 15/2005 «Il d.p.r. n. 616 del 1977, ad esempio, ha avuto un'enorme valenza politica, anche se i processi di decentramento da esso previsti si sono rilevati insufficienti e caratterizzati dalla residualità e dalla tecnica del “ritaglio”. Tale provvedimento, infatti, ha avuto il merito di dare un primo concreto significato al ruolo di regioni, province e comuni quali enti erogatori di servizi e titolari di funzioni; ruolo che nel corso degli anni ha assunto una rilevanza sempre maggiore» (p. 2); in quanto «esisteva la convinzione che la conseguente riorganizzazione delle funzioni su base decentrata fosse in grado, attraverso la semplificazione dei procedimenti, di ridurre gli oneri e di ridimensionare le amministrazioni centrali private dall'esercizio delle funzioni medesime» (p. 6).

dimostrato in modo molteplice. In realtà, in sostanziale assenza di analisi più stringente, quello che sembra un argomento *ad adiuvandum* è, piuttosto, un forte punto argomentativo.

Eccolo nelle parole della Corte costituzionale: «Il tenore letterale della disposizione [dell'articolo 116 Cost.] conferma tale conclusione. Essa, infatti, fa riferimento alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia “concernenti le materie”, lasciando intendere che il trasferimento non riguarda le materie ma le singole funzioni concernenti le materie. Poiché tale disposizione prevede l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa della devoluzione, quest'ultima potrà riguardare solamente funzioni amministrative o legislative, oppure tanto le funzioni legislative che quelle amministrative concernenti il medesimo oggetto».

I piani sono due e – non è dato sapere quanto avvertitamente – sono sovrapposti. Il primo argomento è quello letterale fondato sulla parola “concernente”. Il secondo è sempre letterale ma diverso, cioè nella non distinzione del testo costituzionale tra materia legislativa e funzione amministrativa.

Quanto al primo argomento, risulta quantomeno opinabile che “concernente le materie” non significhi “le norme della materie” ma “alcune norme delle materie”. In italiano, l'aggettivo “concernente” non denota una selezione parziale o specifica all'interno di un insieme, ma descrive l'attinenza o la relazione complessiva delle norme con un determinato oggetto. Un esempio facilissimo è offerto dal seguente: secondo l'art. 117, co. 2° lett. m) esiste la materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Si può interpretare la disposizione nel senso che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni non riguardi i diritti civili e sociali ma solo alcuni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale? Cioè che il “concernere” crei una selezione nell'insieme di riferimento? Le norme concernenti l'esercizio della professione forense, ad esempio, sono una selezione delle norme dell'insieme “ordinamento forense” o sono tutte le norme che riguardano l'ordinamento forense all'interno dell'insieme delle norme giuridiche? Chi scrive propende senza alcun dubbio, come argomento letterale, sulla seconda ipotesi. Ulteriori esempi possono essere tratti sempre dal testo costituzionale. Secondo l'art. 120 Cost. «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Qui il punto è interessante perché è quasi opposto a quello della materia dalla simile formulazione richiamata sopra. “Concernenti *i diritti civili e sociali*” qui significa che la violazione di *alcuni* “diritti civili e sociali”, e non necessariamente tutti in blocco, giustificerebbe l'intervento dei poteri sostitutivi. Tuttavia, se il termine “concernenti” riguardasse una selezione all'interno dell'insieme di riferimento, varrebbe anche l'esatto opposto, cioè potrebbe benissimo esistere il caso che la violazione di una parte norme riguardanti la tutela dei livelli essenziali non comporti l'uso di poteri sostitutivi, in quanto “concernenti” non comprende il tutto bensì singoli aspetti. Il che è francamente insostenibile, sotto il

profilo letterale. Un ulteriore, ultimo esempio, è tratto dalle norme transitorie e finali: la disposizione finale V prevede che «La disposizione dell'articolo 80 della Costituzione, per quanto concerne i trattati internazionali che importano oneri alle finanze o modificazioni di legge, ha effetto dalla data di convocazione delle Camere». Stavolta la Costituzione non usa la parola “concernenti” ma “per quanto concerne”. Si può pensare che solo la norma si sia applicata solo ad alcuni tra i trattati “i trattati internazionali che importano oneri alle finanze o modificazioni di legge”. O si è applicata “in quanto concerne” a tutti i trattati di quel tipo? L'uso del termine “concernente” crea sicuramente una selezione, ma a monte, non a valle: non si tratta di individuare singole norme o specifiche funzioni all'interno del *corpus* normativo di riferimento, ma di identificare tutte le norme riguardanti quella questione nella sua globalità. Se la Costituzione dice “concernenti le materie” intende le materie, non le singole funzioni all'interno delle materie. Così impostato, l'argomento letterale adottato appare addirittura in contrasto con il significato tecnico dell'art. 116, terzo comma, Cost. Del resto, se il revisore costituzionale avesse inteso limitare la devoluzione a singole funzioni, avrebbe potuto utilizzare espressioni più restrittive, quali “specifiche funzioni afferenti alle materie” o “singoli aspetti delle materie”.

Il secondo punto analizza il seguente: secondo la Corte «tale disposizione [dell'art. 116 Cost.] prevede l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa della devoluzione». Il testo della Costituzione, solo per chiarezza, è il seguente: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni». Perché, secondo la Corte, la Costituzione in questo passaggio non distingue tra funzioni amministrative e materie legislative? Infatti, le funzioni amministrative non sono attribuite alle Regioni, bensì ai Comuni (art. 118 Cost.). Se l'art. 116 Cost. parlasse di funzioni amministrative, dovrebbe spiegare anche cosa attribuire alle Regioni invece che ai Comuni, mentre le strade sono due e non confuse tra loro: quella legislativa (artt. 116 e 117 Cost.) e quella amministrativa (art. 118)<sup>30</sup>. Pare quindi che l'art. 116 sposti competenze legislative e non funzioni amministrative. Per quanto sia possibile parlare di “funzione” anche in riferimento a quella legislativa, come del resto fa l'art. 70 Cost., mettere qui funzioni amministrative e legislative nella stessa categoria non fa un buon servizio al testo costituzionale, in quanto l'art. 117 Cost. non ripartisce *le funzioni* legislative, bensì *la competenza* legislativa. È vero che la Costituzione non dice “ulteriori materie possono essere integralmente assegnate alle Regioni” ma utilizza la dizione «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie», ma più che un'interpretazione della parola “concernenti” bisognerebbe insistere sulla distinzione tra le “forme e le

---

<sup>30</sup> P.M. VIPIANA PERPETUA, *Osservazioni sul cosiddetto federalismo amministrativo nella sua evoluzione e nei suoi sviluppi*, in *Istituzioni del federalismo*, 2/2011, p. 7: «Dall'altro lato, si pone in evidenza, anche riguardo alle funzioni amministrative, il carattere aperto o addirittura indeterminato dei contenuti della riforma, che non contiene “la diretta allocazione delle funzioni”. In effetti, il nuovo art. 118 detta una disciplina di tipo “strumentale”, nel senso che non stabilisce a quali soggetti spettino le funzioni, ma prevede come queste debbano essere allocate; per di più tali previsioni sono dettate in modo non chiaro, perché si riferiscono ad un principio, come quello di sussidiarietà, che dà adito, come dimostra l'esperienza dell'Unione europea, a problemi proprio sul piano della giustiziabilità».

condizioni di autonomia” e la cessione in blocco delle materie, intesa come spostamento della competenza su determinate materie dallo Stato alle Regioni. E questo approccio diverge in modo sostanziale dall’approccio seguito dalla Corte costituzionale, la quale del tutto consapevolmente non lavora sulle “forme” dell’autonomia, bensì sulle materie.

L’art. 2, co. 2 della l. 86/2024, tra l’altro, ragiona in modo diverso, in quanto prevede che «L’atto o gli atti di iniziativa di ciascuna Regione possono concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni». Di nuovo, ragiona in modo molto diverso perché sostiene che le materie non sono funzioni ma *portano con sé* le relative funzioni amministrative.

Ragionare attorno alle forme e condizioni di autonomia conduce molto lontano dall’obiettivo fissato dalla Corte costituzionale, come si renderà più chiaro nel seguito e, in ogni caso, distinguere tra “forme e condizioni” e “materie” non influenza in alcun modo il rapporto tra materie e funzioni. Al contrario, obiettivo della Corte sembra proprio essere prendere possesso della distinzione tra materie e funzioni.

### **3. Prime conseguenze di sistema.**

#### **3.1 Rigidità del meccanismo di flessibilità.**

Giunti a questo punto nella lettura della decisione della Corte, si può già dire che il collegio di palazzo della Consulta, per usare una metafora, ha scollinato. Da qui in poi, si dipanano conseguenze e non premesse.

Si è commentata la fragilità argomentativa: sia come ragionamento vero e proprio condotto, che si basa quasi esclusivamente su affermazioni autoevidenti, o meglio di supposta autoevidenza; che non è supportato dal richiamo a propria precedente concorde giurisprudenza; che semplifica e gestisce alcuni concetti chiave.

Senza saltare alcuna frase del punto 4. del considerato in diritto, è già tempo per la Corte di trarre delle conseguenze: «In definitiva, secondo la prospettiva costituzionale, incentrata sul principio di sussidiarietà, la scelta sulla ripartizione delle funzioni legislative e amministrative tra lo Stato e le regioni o la singola regione, nel caso della differenziazione *ex art.* 116, terzo comma, Cost., non può essere ricondotta ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche. Il principio di sussidiarietà richiede che la ripartizione delle funzioni, e quindi la differenziazione, non sia considerata *ex parte principis*, bensì *ex parte populi*.»

Di nuovo, si rammenta che l’essenza della sussidiarietà spinge in una sola direzione, quella verso il basso e verso l’esterno, verso cioè verso l’ente locale più piccolo, in quanto il più vicino ai cittadini, il comune, e dal pubblico al privato, cioè ai cittadini singoli e associati in proprio, secondo la nota dizione delle “funzioni amministrative” di cui all’art. 118, co. 1° Cost. e le “attività di interesse generale” di cui all’art. 118, co. 4° Cost.

Con questa idea di sussidiarietà in mente, la procedimentalizzazione della attribuzione delle funzioni – di materie non si parlerà praticamente più – suona come una sovrastruttura che, come detto sopra, usa

la sussidiarietà come principio e non considera il principio di sussidiarietà. In altri termini, fa leva su un principio identificato in Costituzione per piegare il meccanismo alle esigenze della flessibilità cercata e non utilizza quello che appare essere il carattere proprio della sussidiarietà nella sua costruzione concettuale. Infatti, la sussidiarietà è intesa in un modo che non è certo identico a quello dell'ambito filosofico dove nasce, e nemmeno, per molti versi, in quello costituzionale, ma diventa un ascensore neutrale, personificato da un *lift-boy* di un prestigioso albergo di lusso che pigia i pulsanti dei piani desiderati.

Coerentemente, solo per un ascensore neutrale ha senso dire che «l'adeguatezza dell'attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo va valutata con riguardo a tre criteri: l'efficacia e l'efficienza nell'allocazione delle funzioni e delle relative risorse, l'equità che la loro distribuzione deve assicurare e la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio della funzione. Tali criteri trovano fondamento nella Costituzione.»

Non basta. La Corte costituzionale circonda di considerazioni la ripartizione delle materie in un modo che giunge persino a mettere in difficoltà la definizione data sopra di materia come disorganica somma di funzioni composte da compiti coerenti.

Il primo passaggio da leggere è il seguente: «Il principio di sussidiarietà richiede che la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali realizzi la soluzione più "efficiente". Questo parametro si riferisce non solamente alle modalità di svolgimento della specifica funzione, ma altresì alle conseguenze che derivano dall'allocazione della funzione sulla dimensione e sulla dinamica dei costi sopportati dai bilanci pubblici.» Questo passaggio compie la funzionalizzazione del livello di funzione alla spesa. Oltretutto, con il riferimento all'efficienza limita molto l'entropia richiamata più sopra, in quanto una distribuzione efficiente raramente è disordinata.

In secondo luogo, «l'allocazione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali di governo, in attuazione del principio di sussidiarietà, richiede sempre che essa si realizzi in modo tale da assicurare il pieno rispetto degli obblighi internazionali e di quelli nei confronti dell'Unione europea, che vincolano parimenti lo Stato e le regioni (art. 117, primo comma, Cost.)»

Si tornerà subito sul punto del rispetto dei vincoli, perché la Corte sembra una volta di più intendere il rapporto tra fonti in modo finalizzato agli obiettivi interpretativi che si è posta e non il contrario. Nel frattempo, nonostante sia detto a chiare lettere che «Il principio di sussidiarietà, tuttavia, è dotato di una intrinseca flessibilità. Poiché si tratta di attribuire la funzione al livello territoriale di governo dove può essere esercitata nella maniera più adeguata, in presenza di nuove circostanze il giudizio di adeguatezza può cambiare, portando a giustificare una nuova allocazione della funzione in gioco», si vede bene che si tratta di flessibilità solo apparente.

«L'art. 116, terzo comma, Cost., è un'altra espressione della flessibilità propria del principio di sussidiarietà. Esso contiene una clausola generale di flessibilità che consente a ciascuna regione di chiedere di derogare all'ordine di ripartizione delle funzioni ritenuto in via generale ottimale dalla Costituzione.» Anche sull'"ottimalità" della distribuzione costituzionale vi sarebbe da obiettare, non come valutazione

astratta del riparto, bensì proprio alla luce dell'interpretazione data dalla sentenza in esame: come può essere ottimale una norma costituzionale che costringe l'interprete a scomporre le materie in funzioni? E, peraltro, non si è ancora parlato delle materie difficilmente trasferibili e di altre difficoltà che la medesima Corte legge nel testo costituzionale.

Dunque, il primo risultato cui si giunge, è la paradossale rigidità del meccanismo di flessibilità, o, se non si vuole ricorrere a paradossi che si risolvano in giochi di parole, alla del tutto limitata e contestualizzata flessibilità dei meccanismi evocati. Alla prova dei fatti, non è la “creatività” che serve ma «L'iniziativa della regione e l'intesa previste dalla suddetta disposizione costituzionale devono, pertanto, essere precedute da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico». Ciò comporta un peculiare obbligo di motivazione del provvedimento legislativo, nella forma di una legge rinforzata “per scienza”.

### 3.2. La decostruzione delle materie e la centralità della Corte.

Di materie dematerializzate si era parlato in dottrina, si può dire, fin dall'indomani della modifica del Titolo V<sup>31</sup>. Con la sentenza 192/2024 le materie sono decostruite, sfilacciate, disperse in un *bouquet* di funzioni, ognuna delle quali teoricamente con un destino diverso dalle altre.

*Ça va sans dire*, la Corte è il ragno al centro della tela, una volta di più *domina*, autentica signora e padrona, della ripartizione delle materie.

«Resta, comunque, riservato a questa Corte il sindacato sulla legittimità costituzionale delle singole leggi attributive di maggiore autonomia a determinate regioni, alla stregua dei principi sin qui enunciati. Il suddetto sindacato costituzionale è attivabile, oltre che in via incidentale, in via principale dalle regioni terze. Infatti, i limiti posti dall'art. 116, terzo comma, Cost. alle leggi speciali di differenziazione incidono direttamente sullo *status* costituzionale delle regioni terze, nel senso che la violazione di quei limiti – che si traduce in un regime privilegiato per una determinata regione – viola di per sé la *par condicio* tra le regioni, ossia la loro posizione di eguaglianza davanti alla Costituzione, ricavabile dagli artt. 5 e 114 Cost.

In conclusione, l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, definite in relazione all'oggetto e/o alle finalità, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà.»

---

<sup>31</sup> F. BENELLI, *La “smaterializzazione delle materie”. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006; F. BENELLI, *L'ambiente tra “smaterializzazione” della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni* 1/2004, p. 176 ss.; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”*: scacco matto alle Regioni, in *Le Regioni*, 6/2009, p. 1185 ss.

### 3.3. Una nuova categoria di materie: le materie difficilmente trasferibili.

La dottrina non ha forse mai terminato di catalogare i meccanismi di flessibilità inventati dalla Corte nel nuovo Titolo V. Oltre al noto meccanismo dell'attrazione in sussidiarietà, ve ne sono anche altri: la concorrenza di competenze; la prevalenza di competenze; nonché i principi dettagliati della legislazione statale nelle materie concorrenti e l'elenco non è forse esaustivo<sup>32</sup>.

La sentenza 192/2024 crea un'altra categoria: le *materie difficilmente trasferibili*.

Secondo il punto 4.4. del considerato in diritto «questa Corte non può esimersi dal rilevare che vi sono delle materie, cui pure si riferisce l'art. 116, terzo comma, Cost., alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà.»

Se si vuole, dunque, si possono chiamare materie, “in cui, in linea di massima, è difficilmente giustificabile il trasferimento delle funzioni secondo il principio di sussidiarietà”. Da cui la denominazione sintetica sopra richiamata.

Si badi bene, non si tratta di impossibilità *tout court*, ma di particolare gravosità. Dice la Corte: «Vi sono, infatti, motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento». Anche se l'uso del termine “preclusione” sembra escludere qualsiasi possibilità, in realtà le leggi «le leggi di differenziazione che contemplassero funzioni concernenti le suddette materie potranno essere sottoposte ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale».

Peraltro, tali leggi non farebbero altro che dare attuazione a precise disposizioni costituzionali, che elencano, anche con una certa precisione, segno che il revisore costituzionale ha riflettuto sul punto, quali materie siano assoggettabili a ulteriori forme o condizioni particolari di autonomia<sup>33</sup>. Se poi le materie in

---

<sup>32</sup> Cosa che è stata letta anche come debolezza complessiva: A. BORZÌ, *Significato e funzione dei “nomina” delle materie nel riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 13/2008, p. 1 ss. «la Consulta si è avvalsa, nell'attività di regolazione dei confini delle materie, di criteri diversi, da quello sistematico a quello oggettivo, da quello teleologico a quello storico-normativo senza tuttavia fornire alcuna sistematizzazione (se non proprio una gerarchizzazione) dei metodi interpretativi; anche il giudizio di prevalenza - come si cercato di mettere in rilievo - sconta un forte margine di incertezza applicativa e ciò rafforza le ragioni di chi ritiene che la scelta dei criteri interpretativi della Corte sia influenzata dal merito delle questioni che le vengono sottoposte», p. 45. Cfr. M. BELLETTI, *I criteri seguiti della Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, 4/2006, p. 903 ss.

<sup>33</sup> Conferma l'attenzione la legge costituzionale approvata nel 2016 e bocciata al referendum popolare ex art. 138 che, con l'art. 30, avrebbe rimodulato l'art. 116 Cost. con ancora maggiore attenzione alle materie coinvolte: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, m), limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, n), o), limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale, q), limitatamente al commercio con l'estero, s) e u), limitatamente al governo del territorio, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata.»

A commento in dottrina, cfr. almeno: M. CAVINO, *La potestà legislativa regionale dopo la riforma: scenari*, in *forumcostituzionale.it*, 2016; G. BERTOLINO, *Stato e Regioni tra potere sostitutivo, chiamata in sussidiarietà e clausola di supremazia nella prospettiva del progetto di riforma costituzionale “Renzi-Boschi”*, in *Federalismi*, 21/2016, p. 1 ss.; G. SERGES, *La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3/2015; F.S. MARINI, *Commento a prima lettura del ddl costituzionale del Governo Renzi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*,

realtà sono funzioni e devono essere lette secondo il principio di sussidiarietà-ascensore, è possibile che il discorso cambi, ma viene il giustificato sospetto che la Corte costituzionale sappia leggere l'art. 116 Cost. meglio del revisore costituzionale che l'ha scritto, ponendo l'interprete, se ciò fosse vero, nella sgradevole posizione di dover considerare o che la Corte travalica i propri limiti riscrivendo di fatto la Costituzione o che il revisore costituzionale scrive una riforma così manchevole e imprecisa da rendere necessaria una lettura correttiva. E, stavolta, si tratta di una dicotomia.

### **3.4. Scelte politiche, vincoli sovranazionali e interpretazione costituzionale. Quali priorità?**

Si inserisce qui il tema della lettura “a cannocchiale invertito” della norma costituzionale. Di nuovo, si procede oltre nella lettura: «Inoltre, il fatto che l'art. 116, terzo comma, Cost. contempli, tra l'altro, le funzioni concernenti dette materie non implica che in esse vengano meno gli stringenti vincoli derivanti dalle altre materie trasversali o dall'ordinamento unionale o dai vincoli internazionali, che si sono rafforzati a seguito dei cambiamenti che hanno investito settori relevantissimi della vita politica, economica e sociale: dalle due rivoluzioni tecnologiche “gemelle”, la digitale e l'energetica, che hanno determinato trasformazioni dirompenti nell'economia, nella società e di conseguenza anche nel sistema giuridico, alle tensioni che hanno investito l'ordine mondiale innescando la sua modificazione, con conseguenze imponenti di ordine strutturale che coinvolgono direttamente alcune delle materie considerate (dal commercio estero all'energia).»

Il terzo comma dell'art. 116 Cost. viene interpretato alla luce del primo comma dell'art. 117 Cost., ma la cosa non sorprende, dato che la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni è esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Ciò che sorprende è che i vincoli siano oggetto di limite costituzionale nella ripartizione delle funzioni. Le “rivoluzioni gemelle” non sono un dato costituzionale, sono un dato eminentemente politico, che ha precisi intendimenti politici e partitici, nel più classico senso di parte totale, di visione del mondo che viene veicolata attraverso il diritto, il quale funge da cinghia di trasmissione della volontà politica rispetto alla realtà socio-economica, peraltro con non pochi né minimi effetti in termini di impatto sull'economia e sulla società. Le rivoluzioni gemelle sono politica, come tali dovrebbero poter essere persino contestate, riviste, modificate, rielaborate, negate dal legislatore futuro. Altrimenti si avrebbe lo strano caso di scelte politiche che sono o diventano scelte sovra-politiche, irrinunciabili, di fatto costituzionali senza esserlo di diritto. A meno che – ma non si legge nulla di tutto ciò nella sentenza 192/2024 – la costituzionalizzazione dell'ambiente piuttosto che del pareggio di bilancio non abbia reso irrevocabile le rivoluzioni, considerazione che solleverebbe più domande di quante non ne risolva. Addirittura la Corte

---

in *Astrid Rassegna*, 2016; P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda Parte della Costituzione*, in *osservatoriosullefonti.it*; G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Astrid Rassegna*, 2014; M. CARRER, *La ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni: molto rumore per nulla?*, in AA.VV. (a cura di A. Apostoli, M. Gorlani, S. Troilo), *La Costituzione in movimento*, Giappichelli, Torino 2016, p. 339 ss.

costituzionale scomoda “l’ordine mondiale” per giustificare la lettura dell’art. 116 Cost. alla luce dell’art. 117 Cost., quasi come se l’ordine mondiale fosse un dato inequivocabile e non il frutto di scelte politiche, come gli avvenimenti dimostrano. Fuori di generalizzazione: la scelta di non acquistare più idrocarburi dalla Russia ha sicuramente influenzato (e di certo messo in difficoltà) la produzione di energia nell’Unione Europea, Italia compresa, ma non è una scelta costituzionale, è una scelta politica. Si può forse dire che schierarsi dalla parte dell’Ucraina nel conflitto sia una scelta moralmente imposta (affermazione da dimostrare, e non certo da dare per scontata) ma non si può negare che sia una scelta politica. Allo stesso modo, è politica la scelta della cd. “transizione energetica”, come dimostra il dibattito sul nucleare, sia da parte dei Paesi che lo usano, sia da parte dei Paesi, tra cui l’Italia, che non lo usano; come dimostrano le conseguenze, di nuovo, economiche e sociali di scelte di regolamentazione di taluni mercati (es. quello delle auto).

Si vede bene come si tratti di scelte politiche, che vengono però prese non per dire che siano un limite all’esercizio della potestà legislativa, bensì come condizione di allocazione delle materie di potestà legislativa.

È questo il punto problematico, le scelte politiche di maggioranza, soprattutto adottate a livello non italiano, né statale, né regionale, cioè – in riferimento alle rivoluzioni gemelle e all’ordine mondiale – dell’Unione europea e della Nato, che diventano chiave di lettura delle norme costituzionali.

Non solo: anche, pare di capire, chiavi di lettura dello scrutinio da parte della Corte in veste di chiave di volta del sistema: «Quanto detto non preclude, a priori, anche in queste materie la possibilità del trasferimento di alcune funzioni, ma questo deve trovare una più stringente giustificazione in relazione al contesto, alle esigenze di differenziazione, alla possibilità da parte delle regioni di dare attuazione al diritto unionale».

La categoria delle materie difficilmente delegabili è problematica per tutti gli aspetti sopra visionati e solo una esaustiva argomentazione potrebbe fugare i problemi che si sono esposti.

#### **4. Conclusioni: materia e antimateria.**

All’esito della rassegna effettuata, diventa difficile dire cosa è più problematico: se il revisore costituzionale del 2001, che potrebbe essere accusato di aver inserito nella Costituzione meccanismi di discutibile linearità – *absit iniuria verbis*, degli equivalenti alle mine, ordigni che per loro natura restano silenti e nascosti finché non vengono avvicinati – la cui incoerenza e problematicità viene ad analisi solo a molti anni di distanza, nel momento in cui, dopo lunga attesa, il meccanismo disegnato viene attuato dal legislatore ordinario<sup>34</sup>; o la decisione in commento della Corte costituzionale, che, per rimediare (almeno, dal suo punto di vista), che reinterpretare il testo costituzionale a più livelli. Testuale, sistematico, e addirittura fa precedere i vincoli

---

<sup>34</sup> «È difficile formulare un commento positivo e senza riserve sulla qualità tecnica della revisione costituzionale del 2001 per ciò che concerne il tema del riparto delle materie» osserva E. GIANFRANCESCO, *Materie (riparto tra Stato e Regioni)*, cit., p. 3601.

dati dalla legislazione all'interpretazione della Costituzione (o, per essere più rigorosi, scelte di politica legislativa, non prive di una componente di indirizzo politico).

In tutto ciò, la grande assente dell'analisi, vera invitata di pietra, è la legge 86/2024, i cui contenuti sono secondari e riguardano, di per sé, una seconda fase della lunga decisione della Corte costituzionale e, pertanto, vanno oltre i limiti qui prefissati.

Il punto, infatti, riguarda il concetto di materia: dopo le materie smaterializzate<sup>35</sup>, le materie-non materie<sup>36</sup>, ipotesi di dottrina, arrivano le materie difficilmente trasferibili, signoreggiano le materie-funzioni e il principio di sussidiarietà viene utilizzato quasi come formula magica<sup>37</sup>. Se non rischiasse di risultare un'ulteriore formula evocativa ma poco densa di significato, si potrebbe parlare di materia e anti-materia, esattamente come nella fisica delle particelle, dove – si dice – per ogni atomo di materia esiste l'equivalente anti-materia formata da anti-particelle. In Costituzione si avrebbero, seguendo questa metafora, materie di potestà legislativa e anti-materie di flessibilità sussidiaria.

È piuttosto evidente – e qui non si vuole commentare questo punto – che la Corte costituzionale abbia risolto un problema: quello di una possibile costituzionalmente inadeguata differenziazione tra Regioni<sup>38</sup>. Nelle esigenze dell'unità e della differenziazione il Giudice delle leggi ha trovato un punto di equilibrio. È altrettanto evidente che ogni soluzione ha i suoi pro e i suoi contro e già più di una volta l'intervento della Corte nel rinnovato Titolo V ha caratterizzato le dinamiche del regionalismo astrattamente disegnato dal revisore costituzionale in modo profondo e decisivo. Si può essere contenti o meno di questo ulteriore, fondamentale intervento, ma la valutazione atterrebbe soprattutto al modo di intendere sia l'autonomia regionale, e non solo in senso tecnico, bensì in senso politico. Fuor di generalizzazione, l'entusiasta delle Regioni vedrà l'intervento come un guazzabuglio tecnico di discutibile significato, l'entusiasta del centralismo vedrà questa decisione come un benvenuto limite a deviazioni particolaristiche<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Vedi nota 31.

<sup>36</sup> A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 21 ss.

<sup>37</sup> «Viene spontaneo chiedersi, a questo punto, a cosa possono ancora servire le materie in un sistema di riparto così pervaso dal principio di sussidiarietà»: A. BORZÌ, *Significato e funzione dei "nomina"*, cit. p. 52. Il principio di sussidiarietà potrebbe bastare da solo a reggere la ripartizione di competenze? La risposta (negativa anche secondo M. BELLETTI, *I criteri seguiti della Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni*, cit., 904) secondo l'Autore configurerebbe un «sistema in cui lo Stato legifera unicamente per regolare fenomeni che hanno una dimensione ultraregionale, mentre il resto verrebbe lasciato alla fonte regionale». Qui pare di leggere, invece, il contrario: uno Stato che tutto può attrarre e regolare. Ciò dimostra, a tacer d'ogni altra considerazione, che la sussidiarietà, usata come fa la Corte, cioè senza un ancoraggio filosofico ma come mero strumento di flessibilità, non dà alcuna indicazione ed è, dunque, tutto e nulla, centralizzazione e decentramento.

<sup>38</sup> Ad esempio, M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2023, p. 54 riteneva che «riesce difficile immaginare la trasformazione *tout court* di alcune materie, oggi concorrenti in quanto rientranti nell'elenco del terzo comma dell'art. 117, in materie di potestà legislativa esclusiva regionale quale espressione di «forme e condizioni particolari di autonomia» proprie del regionalismo differenziato, anche perché questo implicherebbe la sostanziale abrogazione dell'art. 117, co. 3, Cost. solo per alcune Regioni».

<sup>39</sup> P. PASSAGLIA, *Osservazioni in tema di definizione e delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in AA.VV. (a cura di R. Tarchi), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, p. 97, osserva che «il rischio cui si va incontro [nel dibattere del

Ciò non è oggetto in sé di discussione, ma vengono alla luce due osservazioni. La prima è di merito: «Come si vede, la logica è sempre la stessa: viste dal centro – e quindi dal punto di vista del legislatore nazionale – le differenze sono un disturbo: molto preferibile una realtà uniforme, riprodotta in ogni parte del territorio nazionale con scostamenti minimi. Se le differenze sono un disturbo, e la differenza è la ragione dell'autonomia, anche le autonomie sono un disturbo»<sup>40</sup>. La motivazione – che non si vuole certo additare alla Corte, ma che rimane pericolosamente sullo sfondo – è che «Il nostro è un ben strano paese: tutti siamo a favore dell'autonomia quando riguarda noi stessi, la nostra realtà, la nostra amministrazione; ma delle altrui autonomie non abbiamo alcuna considerazione, anzi siamo propensi a negarle, a preferire – per gli altri – un regime di omogeneità e di indifferenziazione»<sup>41</sup>.

La Corte costituzionale – nel merito, ed è sempre parte della prima osservazione – ha confermato da quale parte sta. Fin qui non c'è valutazione ma semplice osservazione di un dato di fatto e un ulteriore appunto da prendere quanto al disegno della quota di funzione di indirizzo politico come funzione dello Stato, in capo alla Corte costituzionale<sup>42</sup>.

Nel metodo – ed è la seconda osservazione – si può scendere sui passaggi argomentativi, sul *come* il giudice delle leggi è arrivato al risultato interpretativo e qui non si può fare a meno di rilevare come la sentenza 192/2024 presenti diversi limiti di spiegazione e di ragionamenti.

L'impressione è che la Corte abbia di nuovo riscritto il Titolo V, come quando ha individuato nel testo costituzionale il riferimento all'attrazione o chiamata in sussidiarietà: non è nemmeno profezia, è semplicemente leggere la decisione in commento, notare che la futura applicazione dell'art. 116 Cost. andrà in parallelo con le decisioni della Corte costituzionale e, forse, con essa giungeranno maggiori argomentazioni anche sul piano metodologico.

---

primato tra autonomia e uniformità] è quello di oscillare tra la critica preconcepita, da un lato, e l'agiografia, dall'altro».

<sup>40</sup> R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, cit., p. 3.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 1-2.

<sup>42</sup> Come nota A. BORZÌ, *Significato e funzione dei "nomina"*, cit., «sarebbe opportuno che la Corte addivenisse ad una sorta di gerarchizzazione dei criteri ermeneutici; nel testo si prova a trasmettere l'idea che il criterio ermeneutico sembra costituire un mezzo rispetto al fine "politico" perseguito dalla Corte e che, pertanto, dovrebbero essere meglio chiarite le opzioni di politica costituzionale che il giudice costituzionale segue» p. 46, nota 166.