

L'autonomia differenziata dopo le sentenze della Corte costituzionale 192/2024 e 10/2025

Renato Acquarone¹

Sommario: 1. La riforma costituzionale del 2001.- 2. Criticità della riforma .- 3. La modifica dell'art. 116 della Costituzione e le recenti sentenze della Corte costituzionale 192 /2024 e 10/2025. - 4. Conclusioni.

1. La riforma costituzionale del 2001

L'esame della questione "autonomia differenziata" (in seguito a.d.) non può prescindere da un sintetico richiamo dei precedenti immediati e della genesi dell'istituto, vale a dire della riforma costituzionale del titolo V della Carta, riforma adottata nel marzo 2001 ed emanata con legge costituzionale 18.10.2001, n. 3, dopo l'approvazione popolare (referendum confermativo del 7.10.2001).

Tale referendum si era reso necessario in quanto era stato debitamente richiesto dopo che la riforma era passata con una maggioranza inferiore ai due terzi di cui all'art. 138 , terzo comma, della Costituzione.

La riforma, voluta dall'allora maggioranza di centrosinistra (era in carica il Governo Amato), costituì un ulteriore sviluppo delle leggi Bassanini di fine secolo (1997-1998), improntate ad un diffuso decentramento delle funzioni amministrative statuali ; secondo alcuni, mirò anche a depotenziare le forti spinte autonomiste della Lega (all'epoca ancora Lega Nord).

In particolare, la riforma sostituì il testo dell'art. 117 della Costituzione. Nel testo previgente era stata attribuita alle Regioni a statuto ordinario la potestà legislativa in una serie di materie tassativamente indicate, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, a condizione che le norme emanate non fossero in contrasto con gli interessi statuali e con quelli di altre Regioni (nel linguaggio della dottrina "Regioni a competenza numerata" e cioè con competenza solo sulle specifiche materie indicate nell'art. 117 Cost..²); correlativamente l'art. 118, 1° comma, conferiva alle

¹ Renato Acquarone, già Pres. sez. Corte cassazione

² Cfr. Rescigno Giuseppe Ugo, Corso di diritto pubblico, Zanichelli ed. 2024

Regioni le funzioni amministrative nelle stesse materie.

Viceversa, il nuovo testo, innovando radicalmente il sistema, distinse tra materie di esclusiva potestà legislativa dello Stato, materie di legislazione concorrente (tra le quali anche rapporti internazionali, commercio con l'estero, istruzione, alimentazione, ricerca scientifica, tutela della salute, protezione civile) e le residue materie, devolute alla Regione se non espressamente riservate allo Stato. L'art. 118 attribuì in linea di massima agli enti territoriali le funzioni amministrative.

In sostanza, le Regioni divennero enti "a competenza generale", e se ne avvalsero soprattutto quanto alle funzioni amministrative, mentre l'esercizio della potestà legislativa fu modesto.

2. Criticità della riforma

Alla luce del concreto funzionamento del nuovo ordinamento, invero tutt'altro che lineare, nel corso del tempo si sono moltiplicate le critiche non solo dei suoi oppositori, ma anche di qualche autorevole sostenitore iniziale, in quanto a loro avviso:

a) si era sostituito un sistema collaudato di competenti controlli con un'autonomia incontrollata;

b) ciò aveva dato luogo a gestioni clientelari o comunque ispirate a criteri meramente politici, con conseguente aggravio della spesa pubblica;

c) la creazione della competenza concorrente aveva fatto sorgere un grande numero di controversie sia dinanzi alla giustizia amministrativa, sia in sede di conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale (art. 134 Cost.). Tale ultimo rilievo trova in effetti riscontro nei dati elaborati dal Servizio Studi della Corte costituzionale³, dai quali risulta che nei 22 anni successivi alla riforma i ricorsi presentati alla Consulta sul Titolo V della Costituzione sono stati 2.256, di cui 1.440 da parte dello Stato contro le Regioni e 816 ad iniziativa delle Regioni contro lo Stato, numeri certamente consistenti che hanno portato a 3.832 il numero delle decisioni emesse dalla Corte nel periodo 2001-2022, di cui 1.726 relative al contenzioso tra Stato e Regioni, pari al 45 % del totale.

Diverso l'andamento del conflitto tra Stato e Regioni per l'anno 2023, che ha fatto registrare soltanto due decisioni, così dimezzando il dato

³ ³ [CONSULTA ON LINE](#) La giurisprudenza della Corte costituzionale- Dati quantitativi e di analisi – 2023; [Liti continue Stato-Regioni: alla Consulta 2.200 ricorsi - Il Sole 24 ORE](#) febbraio 2023.

dell'anno precedente (4 decisioni) ⁴, con una riduzione del valore percentuale sul totale delle decisioni che è passato dall'1,5% del 2022 allo 0,9% del 2023.

Allo scontro sulle competenze tra Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale, deve poi aggiungersi il contenzioso che Governo e Regioni portano davanti al TAR e al Consiglio di Stato, il tutto con grave appesantimento del lavoro della Corte e della Giustizia Amministrativa.

3. La modifica dell'art. 116 della Costituzione e le recenti pronunce n. 192 /2024 e 10/2025 della Corte costituzionale

Tra i punti più incisivi della riforma certamente si colloca la modifica dell'art. 116 della Costituzione ed in particolare la introduzione del terzo comma che prevede la possibilità delle Regioni a statuto ordinario di ottenere, nelle materie specificamente indicate, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dell'art. 119 (norme finanziarie) e con l'approvazione delle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata.

Tale norma costituisce il fondamento della questione a.d. e della legge 26.6.2024 n. 86 di attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario.

A seguito dell'impugnazione proposta dalle Regioni Puglia, Campania e Toscana, nonché dalla Regione autonoma Sardegna, la Corte costituzionale con sentenza 3.12.2024, n. 192, mentre ha disatteso numerosi altri profili di incostituzionalità (dal n. 15 al n. 52 del dispositivo), ha dichiarato costituzionalmente illegittimi , in parte e per varie ragioni, gli artt. 1,2,3,8,9 e 11 di tale legge e , in via consequenziale, alcune norme finanziarie della legge 197/2022 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025).

In realtà l'art. 3 è stato praticamente azzerato: si tratta del fondamentale complesso di disposizioni normative riguardanti la determinazione dei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni).

A questo punto la strada è tracciata in maniera largamente vincolante dalla sentenza n. 192 /2024 e al legislatore restano limitati margini di manovra.

La Corte è poi intervenuta con la sentenza n. 10/2025 , dichiarando

⁴ [Annuario 2023 Corte costituzionale - Un anno in cifre](#)

l'inammissibilità del referendum abrogativo dell'intera legge n. 86, perché ampiamente svuotata di contenuto dalla precedente sentenza della stessa Corte, come peraltro già rilevato dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione che, pur dichiarando con ordinanza 12.12.2024 la conformità a legge del referendum, aveva evidenziato in motivazione il "massiccio effetto demolitorio" della sentenza 192/2024. In particolare, nel dichiarare la inammissibilità del referendum abrogativo la Corte costituzionale ha evidenziato in motivazione che dalla precedente pronuncia erano derivati "il trasversale ridimensionamento" dell'oggetto del trasferimento (solo specifiche funzioni e non materie), la temporanea paralisi dell'individuazione dei LEP, la conseguente impossibilità di trasferire funzioni LEP ed anche funzioni "non LEP" incidenti sui diritti civili e sociali, nonché la difficoltà di giustificare un trasferimento per quello che concerne il commercio con l'estero e le professioni, così che gran parte del disposto normativo della legge n. 86 / 2024 era stato eliminato, lasciando in vita "un contenuto minimo" di fronte al quale la chiarezza e la semplicità del quesito referendario sarebbero state inevitabilmente compromesse.

4. Conclusioni

Come si è già osservato, spetterà al legislatore colmare i vuoti secondo le stringenti direttive della Corte, e il risultato dei lavori parlamentari non sfuggirà, se del caso, al vaglio della stessa Corte e all'eventuale referendum abrogativo.

Perché l'iter possa ritenersi positivamente concluso, è necessario il rispetto del complesso e laborioso procedimento prescritto dall'art. 116, terzo comma, che sembra idoneo a garantire ciascuno dei soggetti interessati e l'interesse della collettività, realizzando un ragionevole equilibrio tra interesse pubblico e interesse privato che assume particolare importanza in alcuni settori, come nella delicata materia sanitaria.

Se la sanità privata non può essere penalizzata, la sanità pubblica deve essere preminente (art. 32 Cost.) e in nessun caso può essere ridotta ad un ruolo ancillare rispetto alla prima, il tutto evitando sprechi di risorse e migliorando le prestazioni.

In questa materia sarebbe necessaria una seria analisi indipendente di dati oggettivi, tenendo conto delle peculiarità locali e del fenomeno delle

migrazioni sanitarie.

E' da augurarsi che in tale cammino, inevitabilmente lungo, prevalga l'interesse generale dei cittadini e che nei lavori parlamentari e nelle altre sedi istituzionali si miri a realizzare tale interesse, superando le posizioni preconcepite di quelli che esaltano a priori le magnifiche sorti e progressive dell'autonomia differenziata e di coloro che prefigurano scenari apocalittici facendo leva su timori irragionevoli e riesumando vecchie e strumentali contrapposizioni tra Nord e Sud.

Questa è la speranza, ma in un Paese così fazioso e rissoso e così profondamente e talora artificialmente diviso, temo che tale speranza sia soltanto il sogno di una notte di mezza estate di scespiriana memoria.