

“Quel che resta” della l. n. 86/2024 sull’“autonomia differenziata” (nota a Corte cost., sent. n. 192/2024)•

*Carmela Salazar**

Sommario: 1. La sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale, tra presente e futuro.-2. L’art. 116, c. 3, Cost. quale espressione del principio di sussidiarietà ed il trasferimento delle specifiche funzioni (e non delle materie) alle Regioni che richiedano «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».-3. Il ruolo delle Camere in occasione dell’approvazione delle “leggi di differenziazione” «sulla base dell’intesa» tra lo Stato e la Regione.- 4. Nucleo minimo dei diritti e livelli essenziali delle prestazioni nella sent. n. 192/2024. - 5. Segue: sulla procedura per la determinazione dei Lep.- 6. “Materie-Lep” o “materie no-Lep”? Questo è il (falso) problema.-7. Qualche (provvisoria) conclusione.

1. La sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale, tra presente e futuro

«Quel che resta della legge n. 86 del 2024» è una locuzione che ricorre più volte nella motivazione della sent. n. 10/2025, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum abrogativo avente ad oggetto la legge sull’“autonomia differenziata” nella sua interezza¹. O meglio, tale legge «come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024», secondo l’integrazione al titolo originario del quesito disposta dall’Ufficio centrale per il referendum istituito presso la Corte di cassazione². Questo infatti si è trovato, per la prima volta, a esprimersi sulla sorte di una richiesta referendaria alla luce dell’impatto di una decisione della Corte costituzionale sulle disposizioni da sottoporre alla votazione popolare³.

• Lo scritto è destinato all’inserimento in un volume collettaneo in corso di pubblicazione.

* Prof.ssa ordinaria di Diritto costituzionale nell’Università “Mediterranea” di Reggio Calabria

¹Corte cost., sent. n. 10/2025, parr. 10. 2 e 10. 3, cons. in dir.

²Corte di Cassazione, Ufficio centrale per il referendum, ord. n. 13/2024.

³Le richieste referendarie erano tre: due proponevano l’abrogazione dell’intera legge, e sono state promosse dai Consigli di cinque Regioni (Campania, Emilia-Romagna, Puglia, Toscana, Sardegna), nonché da un’iniziativa popolare; l’altra, promossa dagli stessi Consigli, era relativa a singole parti della legge. Con riguardo a quest’ultima richiesta, l’Ufficio ha ritenuto che la sopravvenienza della sentenza avesse determinato il superamento del quesito. Per maggiori dettagli, si rinvia a AA.VV., *L’ammissibilità del referendum sull’autonomia differenziata. Atti del convegno del 14 novembre 2024*, a cura di G. Azzariti, L. Blumetti, A. Francescangeli, L. Marantoni, in www.salviamolacostituzione.it; A. RUGGERI, *Dopo la pronuncia della Cassazione, il referendum “totale” sulla legge 86 del 2024 cambia pelle, convertendosi in... parziale*, in *Dir. regionali*, 3/2024, 882 ss.; A.M. POGGI, *Il referendum sul*

Come si sa, l'Ufficio ha riconosciuto la «permanenza della materia referendaria», rilevando che, nonostante il «massiccio effetto demolitorio» prodotto dalla sent. n. 192/2024 sulla legge, di essa residui comunque un «fondo regolativo». Una ricostruzione, questa, avallata dalla sent. n. 10/2025 della Consulta, che ha confermato la sopravvivenza di un «contenuto minimo» della legge, ma ha ritenuto che esso risulti di «difficile individuazione», al punto da non consentire la piena comprensibilità del quesito da parte del corpo elettorale, oltreché «del fine ultimo, o *ratio*, della stessa richiesta referendaria»⁴. Da qui, la dichiarazione di inammissibilità, onde evitare il rischio di trasformare la chiamata alle urne «in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia»⁵: torsione che, secondo la Corte, si sarebbe concretata «nell'esercizio di un'opzione popolare non già su una legge ordinaria modificata da una sentenza di questa Corte, ma a favore o contro il regionalismo differenziato», sino a configurare «una radicale polarizzazione identitaria sull'autonomia differenziata come tale, e in definitiva sull'art. 116, terzo comma, Cost., che non può essere oggetto di referendum abrogativo, ma solo di revisione costituzionale»⁶.

In questa conclusione traluce la conferma di un punto fermo fissato dalla stessa Corte nella sent. n. 192/2024: l'approccio costituzionalmente corretto all'interpretazione dell'art. 116, c. 3, Cost. esige – non soltanto da parte della comunità scientifica, ma anche, e forse soprattutto, da parte delle forze politiche – una lettura della norma che conduca a esiti rispettosi del “nucleo duro” della Carta, in coerenza con il doveroso ossequio, da parte delle leggi di revisione costituzionale, del divieto di incisione sulla forma repubblicana sancito dall'art. 139 Cost. Tale impegno ermeneutico esclude l'aprioristica messa in discussione di ogni aspetto dell'“autonomia differenziata” introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 116, c. 3, Cost. nel quadro della l. cost. n. 3/2001, ma al tempo stesso preclude la configurabilità di modalità attuative di tale norma che possano minare «la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l'eguaglianza dei cittadini nel

regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare, in federalismi.it, n.1/2025, I ss.

⁴Corte cost., sent. n. 10/2025, par. 10. 2, cons. in dir.

⁵Corte cost., sent. n. 10/2025, par. 5, cons. in dir., che cita in proposito la celebre sent. n. 16/1978.

⁶Le citazioni sono tratte da Corte cost., sent. n. 10/2025, par. 11, cons. in dir.

godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale – che sono tratti caratterizzanti la forma di Stato – il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia»⁷.

In tal modo, la Corte ha posto un chiaro argine alla possibilità di imprimere all'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. una curvatura che favorisca derive secessioniste più o meno velate⁸. Se poi si considera che la sentenza mette in guardia da una attribuzione di funzioni pubbliche alle Regioni che possa «comportare la crescita, anche accentuata, delle diseguglianze (...) a causa della diversa distribuzione territoriale del reddito (...) nonché per effetto delle diverse capacità amministrative nelle regioni, che possono determinare una differenziazione territoriale nel livello di tutela dei diritti»⁹, dovrebbe concludersi per l'espulsione definitiva dall'orizzonte dell'"autonomia differenziata" del criterio del cosiddetto "residuo fiscale", calcolabile sottraendo dalla spesa pubblica erogata in una certa Regione l'ammontare del gettito fiscale ad essa relativo, al fine di verificare se questa riceva, in termini di servizi pubblici, più o meno di quanto versi in imposte. Un criterio, questo, privo di fondamento scientifico e distorsivo della realtà, muovendo esso dall'erroneo presupposto che siano i singoli "territori" – e non i cittadini, a prescindere da dove risiedano – ad assolvere al dovere tributario. Eppure, il "residuo fiscale" ha continuato ad atteggiarsi a «convitato di pietra»¹⁰ nel dibattito politico sull'autonomia differenziata, persino dopo che la Corte costituzionale ha negato che esso possa essere considerato come specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost., «sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza», sia perché «l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata»¹¹.

⁷Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 4, cons. in dir.

⁸Cfr. A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio" ... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Dir. regionali*, 1/2025, 9. *Ibidem*, 31 ss., cfr. anche L. D'ANDREA, *Brevi notazioni critiche sull'autonomia differenziata*.

⁹Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 4. 2. 2, cons. in dir.

¹⁰F. PALLANTE, *Spezzare l'Italia. Le regioni come minaccia all'unità del Paese*, Torino, 2024, 96.

¹¹Corte cost., sent. n. 69 e 83/2016, rispettivamente par. 4, cons. in dir., e par. 7, cons. in dir. A titolo di esempio, basti ricordare che, nonostante la precisazione della Corte, nel 2017 il Consiglio regionale

Ciò posto, e rinviando per ulteriori precisazioni a quanto si dirà a breve, ai fini delle note qui svolte assume particolare rilievo l'affermazione della Corte costituzionale prima richiamata, secondo cui la ricostruzione di "quel che resta" della l. n. 86/2024 richiede un'operazione complessa¹². Non si può che essere d'accordo, se si considera, in primo luogo, la circostanza che la sent. n. 192/2024 accoglie molte delle questioni proposte in via d'azione dalle quattro Regioni che hanno contestato in diversi punti e per svariate ragioni la l. n. 86/2024 (d'ora innanzi, l. n. 86), annullando norme «di cruciale rilievo»¹³ attraverso dichiarazioni di incostituzionalità meramente ablativo, ovvero additive e sostitutive¹⁴. Va poi tenuto conto che, in alcuni casi, il rigetto delle questioni non ha comportato la pura e semplice sopravvivenza delle disposizioni impugnate, essendo queste uscite indenni dal giudizio soltanto perché sottoposte dalla Corte a interpretazioni costituzionalmente orientate, dalle quali si ricavano, tra l'altro, indicazioni, vincoli e limiti rivolti a ciascuno degli attori chiamati a interagire sulla scena del "regionalismo differenziato": il Parlamento, il Governo e le Regioni, «tanto quelle interessate all'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., quanto a quelle che la paventano»¹⁵. Anche per queste ultime – le "Regioni terze" – la Corte ha profilato, infatti, un ruolo di rilievo: non soltanto ha ritenuto che le ricorrenti fossero legittimate alla proposizione dei ricorsi avverso la legge impugnata, nonostante questa sia certamente riconducibile alla competenza esclusiva statale¹⁶, ma ha anche

lombardo ha approvato una mozione in cui chiedeva al Presidente della Regione, alla luce dell'esito positivo del referendum consultivo proposto per sondare la volontà degli elettori in merito all'avvio della procedura prevista dall'art. 116, c. 3, Cost., di negoziare anche l'autonomia fiscale, secondo «il sacrosanto principio, ormai non più trascurabile, che le risorse rimangano sui territori che le hanno generate»: cfr. G. VIESTI, *Memoria predisposta per l'audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati sull'AC 1665, "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata"*, 16.3.2024, in www.camera.it, nonché, *amplius*, ID., *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2023, spec. 125 ss.

¹²Così, Corte cost., sent. n. 10/2025, par. 10.3: «risulta obiettivamente oscuro per l'elettore l'oggetto del quesito, che originariamente riguardava la legge n. 86 del 2024 nel suo testo iniziale e ora riguarda quel che resta della legge a seguito delle numerose e complesse modifiche apportate dalla citata sentenza di questa Corte».

¹³Cfr. A. RUGGERI, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso... l'ignoto*, ora in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*. XXVIII, *Studi dell'anno 2024*, Giappichelli, Torino, 2025, 706.

¹⁴Cfr. A. SPADARO, *La quadratura del cerchio*, cit., 1. *Ibidem*, 31 ss.

¹⁵C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in corso di pubblicazione in *Astrid Rassegna*, 18/2024, 2.

¹⁶Corte cost., sent. n. 192/2024, parr. 5.1-5.5, cons. in dir. La Corte ha respinto l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato relativa all'assenza di interesse processuale, mettendo in luce come la legge, pur se ascrivibile alla competenza statale, interferisca in molti punti con

precostituito il *jus postulandi* per le Regioni che, ove si riavvii l'attuazione del "regionalismo differenziato", si troveranno in una posizione di "terzietà" analoga, così che anch'esse saranno legittimate, ex art. 5, 114, c. 2, e 116, c. 3, Cost., a denunciare in via d'azione le future "leggi di devoluzione" che forzino i limiti fissati da quest'ultima norma, per come individuati dalla sentenza in commento¹⁷.

Ovviamente, tali leggi potranno essere impugnate anche in via incidentale, ma le "strette" proprie di tale modalità di accesso alla Corte fanno sì che siano le "Regioni terze", più che i giudici, ad apparire quali future sentinelle del rispetto delle «"colonne d'Ercole" rappresentate dall'art. 116, terzo comma, Cost.»¹⁸. Le "Regioni terze" saranno infatti direttamente interessate a contrastare le singole "leggi di differenziazione" che configurino un regime tale da violare «la *par condicio* tra le regioni, ossia la loro posizione di eguaglianza davanti alla Costituzione, ricavabile dagli artt. 5 e 114 Cost.»¹⁹.

Come si comprende sin da queste battute introduttive, la sent. n. 192/2024 non si esprime soltanto su "quel che resta", oggi, della l. n. 86, ma proietta il proprio discorso anche sul futuro del "regionalismo differenziato". Le note seguenti saranno svolte tenendo conto di questa duplice prospettiva, con la precisazione che non è possibile, nel breve giro delle considerazioni qui svolte, ripercorrere l'intero ventaglio delle

le prerogative regionali, «sia nella prospettiva della regione richiedente il conferimento di ulteriori forme di autonomia sia nella prospettiva della regione "terza"» (par. 5. 4, cons. in dir.). Tuttavia, ha dichiarato infondata la questione proposta sulla l. n. 86 nella sua interezza, affermando che, sebbene l'art. 116, c. 3, Cost. non rinvii ad una legge di "prima attuazione", tale silenzio non esclude l'adozione di un intervento siffatto – nel rispetto «dei limiti costituzionali di competenza, posti a tutela sia dell'autonomia regionale sia dell'autonomia delle singole Camere» – e che esso non può dirsi precluso nemmeno dal fatto che l'art. 116, c. 3, Cost. configuri la "legge di differenziazione" come "legge rinforzata" (par. 8. 1, cons. in dir.). In questo passaggio, la sentenza sfiora un profilo problematico, messo in luce nel dibattito dottrinale, relativo alla ricostruzione del rapporto tra la l. n. 86 e la legge "di differenziazione": la prima, approvata a maggioranza semplice, non può pretendere di condizionare preventivamente la seconda, per la quale è prevista l'approvazione a maggioranza assoluta, "sulla base dell'intesa" (per tutti, cfr. G. SILVESTRI, *Intervento*, in AA. VV., *L'ammissibilità*, cit., 17 ss.). Va però detto che la motivazione della sentenza in più punti lascia intendere che, se di un condizionamento sulle future "leggi di differenziazione" si può parlare, esso deriva – oltre che, ovviamente, dalle norme costituzionali – dalle previsioni della l. n. 86 che, alla luce dell'interpretazione adeguatrice ad esse data dalla Corte, si mostrino coerenti con i tratti del regionalismo disegnato dalla Carta e, in particolare, appaiano rispettose dei limiti posti dall'art. 116, c. 3, Cost., per come definiti dalla stessa Consulta.

¹⁷Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 8. 1, cons. in dir. In proposito, L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte costituzionale*, in *LeCostituzionaliste.it*, dicembre 2024, 4, rinviene nella sentenza «una sorta di *tool kit* per prefigurare come essa si muoverà nel caso di un controllo di costituzionalità contro doglianze presentate da Regioni terze contro la legge di differenziazione».

¹⁸Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 4. 3, cons. in dir.

¹⁹*Ibidem*.

questioni affrontate dalla Corte, ciascuna delle quali si trova al centro di un ricco dibattito, che prosegue idealmente quello, amplissimo e multidisciplinare, sull' "autonomia differenziata", avviatosi sin dall'entrata in vigore dell'art. 116, c. 3, Cost. Saranno perciò toccati soltanto alcuni tra gli snodi salienti della decisione: l'interpretazione offerta dalla Corte a tale norma ed il conseguente profilarsi del trasferimento di *specifiche funzioni* (e non delle materie) alle Regioni che richiedano le "ulteriori forme e condizioni di autonomia" (par. 2); il ruolo delle Camere in occasione dell'approvazione delle "leggi di differenziazione" (par. 3); la distinzione tracciata dalla Corte tra il nucleo minimo dei diritti fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni (d'ora innanzi, anche Lep), e la procedura relativa alla determinazione di questi ultimi (parr. 4-5); il ridimensionamento della scansione prevista dalla l. n. 86 tra "materie-Lep" e "materie no-Lep" (par. 6). Infine, qualche conclusione sarà tratta nel par.7.

2. L'art. 116, c. 3, Cost. quale espressione del principio di sussidiarietà ed il trasferimento delle specifiche funzioni (e non delle materie) alle Regioni che richiedano «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»

La sent. n. 192/2024 è una «decisione quadro»²⁰, sorretta da una motivazione di inusitata lunghezza, la cui ricca trama argomentativa muove dalla premessa per cui l'art. 116, c. 3, Cost. non può essere considerato come «una monade isolata»²¹, ma va collocato nel quadro complessivo della forma di Stato pluralista disegnata dai Costituenti. Questa, afferma la Corte, trova nel regionalismo una «componente fondamentale», corrispondente «ad un'esigenza insopprimibile della nostra società, come si è gradualmente strutturata anche grazie alla Costituzione»²²: ciò, tuttavia, non porta «alla evaporazione della nozione unitaria di popolo» o alla parcellizzazione del concetto di nazione²³.

²⁰Così, A. MORRONE, *Lo Stato regionale dopo la sent. n. 192/2024*, in *Giustizia insieme*, 28 gennaio 2025, 1.

²¹Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 4, cons. in dir.

²²*Ibidem*.

²³*Ibidem*. Per esigenze di sintesi, la Corte sfiora appena, in questo passaggio, tematiche complesse: in particolare, il concetto di nazione viene ricostruito in un'accezione dinamica, essendo riferito all'Italia come comunità politica fondata su un nucleo di valori condivisi e dotata di un'identità collettiva che, pur attingendo al passato – a storia e memoria – al tempo stesso si apre al futuro: in essa, afferma la Corte, «confluiscono la storia e l'appartenenza a una comune civiltà, che si rispecchiano nei principi fondamentali della Costituzione», per loro natura esigenti un continuo ed inesauribile inveramento. Sul tema si rinvia, tra i contributi più recenti, a A. SPADARO, *Italia, Patria, Nazione, Paese, Stato, Repubblica*:

Entrambi, afferma la sentenza, sono «unità non frammentabili: vi è solamente un popolo italiano, senza che siano in alcun modo configurabili dei “popoli regionali” che siano titolari di una porzione di sovranità»²⁴.

Pertanto, se è vero che la ricchezza di una società altamente pluralistica come quella italiana «non può trovare espressione in un'unica sede istituzionale», resta comunque affidata al Parlamento la costante composizione della complessità del pluralismo, anche di quello istituzionale, attraverso la tutela delle «esigenze unitarie tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica maggioranza-opposizione»²⁵. Tali esigenze, con riferimento alla distribuzione delle funzioni pubbliche tra gli enti territoriali che compongono la Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost., si innervano nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, pur dopo la riforma del 2001: né potrebbe essere altrimenti. Richiamate *in apicibus* dall'art. 5 Cost. – in cui l'unità e indivisibilità della Repubblica appaiono inescindibilmente connesse al riconoscimento e alla promozione delle autonomie locali – tali esigenze contribuiscono a conformare la fisionomia dell'intero spettro dei rapporti centro-periferia e, in particolare, concorrono a disvelare la natura del nostro regionalismo. Il quale, afferma la Corte, «non è un “regionalismo duale” in cui tra una regione e l'altra esistono delle paratie stagne a dividerle. Piuttosto, è un regionalismo cooperativo (...), che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni (...)», ed in cui «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»²⁶.

il soggetto è lo stesso, ma i termini sono “sempre” fungibili, ossia sinonimi in senso stretto? in federalismi.it, n. 8/2023, 103 ss.

²⁴*Ibidem.*

²⁵In questa luce, la sentenza (par. 4, cons. in dir.) evidenzia l'affidamento al Parlamento della competenza legislativa esclusiva statale e «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.)». Così che, «anche qualora alcune funzioni concernenti una determinata materia vengano spostate alla competenza legislativa piena della regione, resteranno fermi i limiti generali di cui all'art. 117, primo comma, Cost. e le competenze legislative trasversali dello Stato come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i LEP» (par. 4.3, cons. in dir.).

²⁶Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 4. 1, cons. in dir.

La valorizzazione di questo «principio fondamentale nello spazio costituzionale europeo»²⁷, richiamato espressamente dall'art. 118 Cost., percorre le argomentazioni alle quali la Corte ricorre per collocare l'art. 116, c. 3, Cost. nell'orbita della forma di Stato: la Consulta innalza tale principio, in ragione della sua intrinseca flessibilità, a chiave di volta della struttura multilivello delineata dall'art. 114 Cost., richiedendo esso che l'attribuzione delle funzioni pubbliche sia allocata al livello territoriale di governo – in “alto” o in “basso” – in cui queste possono essere esercitate nella maniera più adeguata. Tale tratto era già stato messo in luce dalla Consulta nella notissima sent. n. 303/2003 sulla “chiamata in sussidiarietà”, «che permette di attrarre verso l'alto insieme alla funzione amministrativa anche quella legislativa, nel rispetto del principio di leale collaborazione»²⁸. Ma mentre in questa decisione il principio di sussidiarietà assurge a guida della ordinaria distribuzione delle funzioni tra lo Stato e le Regioni, nella sent. n. 192/2024 esso si proietta (anche) sulla possibilità, ad esse accordata dall'art. 116, c. 3, Cost., di richiedere una differenziazione più ampia di quella raggiungibile mediante l'esercizio “ordinario” delle attribuzioni previste dal Titolo V, grazie all'assegnazione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», in esito alla procedura fissata dalla norma costituzionale. Questa, secondo la Corte, è *essa stessa* espressione della flessibilità propria del principio di sussidiarietà²⁹, attecchendosi a clausola di deroga all'ordine di ripartizione delle funzioni ritenuto in via generale ottimale dalla Costituzione: pertanto, ogni valutazione in merito alla concretizzazione di tale deroga coinvolge il giudizio di *adeguatezza* sotteso all'applicazione del principio stesso. Giudizio che, per la sua natura concreta, «non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni» (amministrative e/o legislative), e non già a intere materie o ambiti di materie – secondo quanto si evinceva, invece, dai negoziati intercorsi, in passato, tra alcune Regioni e i Governi dell'epoca³⁰ – e che impone l'accantonamento di ogni «modello astratto di attribuzione delle funzioni» a favore della ricerca, con riguardo ad ogni

²⁷Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 4, cons. in dir.

²⁸Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 4. 3, cons. in dir.

²⁹Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 4. 3, cons. in dir.

³⁰Cfr. per tutti F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, in federalismi.it*, 20/2019, 1 ss.; G. BOGGERO, *Quale differenziazione per la Regione Piemonte dopo la sentenza n. 192/2024?*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 3/2024, 1 ss.

specifica funzione, del 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»³¹.

Ne segue che l'iniziativa con cui la Regione avvii l'*iter* definito dall'art. 116, c. 3, Cost. deve riguardare funzioni legislative e/o amministrative «definite in base all'oggetto e alle finalità»³², e «va giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta»³³. Con riguardo alle iniziative regionali già presentate al Governo, l'art. 11 della l. n. 86 prescrive che siano esaminate secondo quanto sancito dalle pertinenti disposizioni da essa stessa dettate: tale prescrizione è stata impugnata dalle Regioni ricorrenti, secondo le quali essa creerebbe una “corsia preferenziale” per queste richieste, ma la Corte ha ritenuto la questione infondata, in quanto la norma si esprime in un senso diametralmente opposto, estendendo alle istanze regionali già sottoposte all'Esecutivo lo stesso regime cui sono assoggettate le altre³⁴.

La sentenza inserisce, così, un passaggio procedurale ineludibile nell'*iter* di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.: l'iniziativa della Regione, e l'intesa tra lo Stato e la Regione sulla cui base le Camere sono chiamate ad approvare a maggioranza assoluta la “legge di differenziazione”, dovranno «essere precedute da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico»³⁵.

Sin dall'apertura dei negoziati tra la Regione richiedente e lo Stato (*rectius*: il Governo, cui la l. n. 86 assegna un indiscusso protagonismo nella procedura di “differenziazione”), nonché in occasione della stipula delle intese – le quali «dovranno anche tener conto del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari, anche alla luce del nuovo sistema di governance

³¹Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 4. 1, cons. in dir.

³²Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 4. 3, cons. in dir.

³³*Ibidem*.

³⁴Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 31, cons. in dir.

³⁵*Ibidem*.

europea»³⁶ – ed, infine, nel dipanarsi dei lavori parlamentari relativi alle “leggi di devoluzione”, dovrebbe perciò restare fermo che «la ripartizione delle funzioni deve corrispondere al modo migliore per realizzare i principi costituzionali. L’adeguatezza dell’attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo va valutata con riguardo ai criteri di efficacia ed efficienza, di equità e di responsabilità dell’autorità pubblica»³⁷. Solo in tal modo può contrastarsi «il *trade-off* tra autonomia regionale e eguaglianza nel godimento dei diritti, rispetto al quale deve essere trovato un ragionevole punto di equilibrio, attraverso un’adeguata allocazione delle funzioni e idonei meccanismi correttivi delle disparità, evitando conseguenze negative in termini di diseguaglianze»³⁸.

Ma proprio per queste ragioni, prosegue la Corte, è inevitabile notare 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»³⁹: si tratta del commercio con l’estero, della tutela dell’ambiente, dei porti e aeroporti civili, delle grandi reti di trasporto e di navigazione, dell’ordinamento della comunicazione, delle norme generali dell’istruzione. In sintesi, la Corte riscontra motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico che rendono problematico il trasferimento delle funzioni relative a tale insieme⁴⁰, così che «l’onere di giustificare la devoluzione alla luce del principio di sussidiarietà diventa (...) particolarmente gravoso e complesso. Pertanto, le leggi di differenziazione che contemplassero funzioni concernenti le suddette materie potranno essere sottoposte ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale»⁴¹.

Si comprende, allora, come mai nella sent. n. 10/2025 la Corte sintetizzi il quadro degli effetti della propria precedente decisione discorrendo di un’incisione sull’«architettura essenziale» della l. n. 86, e di un «trasversale ridimensionamento dell’oggetto di qualsiasi possibile trasferimento (solo specifiche funzioni e non già materie)»⁴², cui si aggiunge l’annullamento delle norme che alludevano a un trasferimento

³⁶Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 22. 1, cons. in dir.

³⁷Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 8. 4, cons. in dir.

³⁸Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 4. 2, cons. in dir.

³⁹Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 4. 4., cons. in dir.

⁴⁰In senso analogo, cfr. BANCA D’ITALIA, *Memoria sul Disegno di legge AS 615*, 19 giugno 2023, consultabile in www.senato.it.

⁴¹Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 4. 4, cons. in dir.

⁴²*Ibidem*.

anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, senza prescrivere che le richieste di intesa siano giustificate in relazione alla situazione della regione richiedente⁴³, nonché l'annullamento della norma della legge regolatrice dell'iniziativa regionale, nella parte in cui non prescriveva che questa debba essere giustificata, alla luce del principio di sussidiarietà⁴⁴.

3. Il ruolo delle Camere in occasione dell'approvazione delle "leggi di differenziazione" «sulla base dell'intesa» tra lo Stato e la Regione

Un ulteriore e rilevante intervento della Corte sull'"architettura essenziale" della l. n. 86 si rivolge al segmento finale della procedura prevista dall'art. 116, c. 3, Cost., vale a dire all'approvazione a maggioranza assoluta delle "leggi di differenziazione", «sulla base dell'intesa».

Alcuni ricorsi regionali hanno impugnato l'art. 2, c. 8 della l. n. 86, secondo cui «[i]l disegno di legge di cui al comma 6, cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Tale norma, per le Regioni ricorrenti, sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 5, 70, 72 e 116, c. 3, Cost., perché farebbe riferimento a una mera deliberazione delle Camere, «che corrisponderebbe alla semplice approvazione finale dell'intesa ("prendere o lasciare")», mentre l'insieme dei parametri evocati presupporrebbe un ordinario *iter* legislativo, comprendente il potere di emendamento⁴⁵.

La Corte ha dichiarato infondate le questioni, ma alla luce di una lettura della norma impugnata che scongiura la riduzione del Parlamento al ruolo di «mera comparsa»⁴⁶ paventato dai ricorsi, risultando questo inconciliabile con l'abilitazione conferita alla legge a derogare al riparto costituzionale delle competenze, sino al punto di privare le Camere del loro ordinario potere legislativo «con riferimento ad una determinata Regione e a determinate funzioni», ed a «disciplinare il finanziamento delle funzioni trasferite, incidendo quindi sul cuore delle competenze

⁴³Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 8. 4, cons. in dir.

⁴⁴Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 4. 3, cons. in dir.

⁴⁵Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 11, cons. in dir.

⁴⁶Così, E. BOLOGNESE, *La concreta attuazione del regionalismo differenziato: su alcune criticità del DDL Calderoli*, in *Dir. regionali*, 3/2023, 822.

parlamentari, cioè sulla gestione delle risorse pubbliche»⁴⁷. Tuttavia, prosegue la sentenza, non si può vanificare la scelta, compiuta dal legislatore di revisione costituzionale, di elevare l'accordo bilaterale tra lo Stato e la singola Regione a elemento essenziale della procedura di deroga all'ordinario riparto delle competenze: l'art. 116, c. 3, Cost. esige che le Camere approvino a maggioranza assoluta la "legge di differenziazione" «sulla base dell'intesa», così che ove esse ritengano che a questa debbano essere apportate modifiche sostanziali, il procedimento si bloccherà e dovranno riaprirsi i negoziati tra il Governo e la Regione aspirante alla "differenziazione", affinché sia raggiunta una nuova intesa.

L'iter definito dall'art. 116, c. 3, Cost. si è così arricchito di un meccanismo di "blocco e riavvio" non contemplato dal testo originario della l. n. 86, che prevede(va) soltanto l'adozione di un parere non vincolante della Conferenza unificata sullo schema preliminare dell'intesa, nonché l'espressione di atti di indirizzo su di essa da parte delle stesse Camere, ai quali ultimi, però, il Presidente del consiglio può non conformarsi, «in tutto o in parte, riferendo alle Aule con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata»⁴⁸. In tal modo, la Corte ha ridimensionato il protagonismo del Governo nelle diverse fasi della procedura prevista dall'art. 116, c. 3, Cost., confermando l'investitura del Parlamento quale organo di composizione della complessità del pluralismo istituzionale di cui essa stessa discorre nell'*incipit* della decisione, e consentendo che si rendano pubblici gli esiti del negoziato intercorso tra l'Esecutivo e le singole Regioni, oltre che le eventuali proposte di modifica dell'intesa avanzate dalle Camere.

Si noti, peraltro, che la sentenza incide anche sul raggio delle valutazioni spettanti a queste ultime, suggerendo che esse siano chiamate a verificare l'effettivo svolgimento dell'istruttoria che, secondo la Corte, *deve* accompagnare l'avvio della procedura di "differenziazione", per assumerne le risultanze quali elementi utili per la discussione sui contenuti dell'intesa e per la formulazione delle indicazioni sulle eventuali "correzioni" da apportare alla stessa. Saranno i regolamenti parlamentari a confermare o smentire tale suggestione, se – come è auspicabile –

⁴⁷Le citazioni sono tratte da Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 11. 2, cons. in dir.

⁴⁸Cfr. art. 2, cc. 4 e 5, l. n. 86.

interverranno per disciplinare nel dettaglio tale fase della procedura, sottraendola, così, alle prevedibili oscillazioni della prassi⁴⁹.

4. Nucleo minimo dei diritti e livelli essenziali delle prestazioni nella sent. n. 192/2024

Nella correzione del percorso del “regionalismo differenziato” disegnato dalla l. n. 86, la sentenza tocca anche una tematica al centro di una letteratura ricchissima⁵⁰, collocando su piani diversi il concetto del *nucleo minimo dei diritti fondamentali* e quello dei *livelli essenziali delle prestazioni* riferibili ai diritti civili e ai diritti sociali da garantire sull’intero territorio nazionale, ai sensi dell’art. 117, c. 2, lett. m), Cost.

Movendo dall’assunto per cui «[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» – *dictum* celeberrimo, formulato per la prima volta nella sent. n. 275/2016 e ribadito più volte nella giurisprudenza costituzionale successiva⁵¹ – la decisione afferma che il contenuto minimo dei diritti «è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito da questa Corte, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario»⁵². A ragionare altrimenti, può aggiungersi, sarebbero ammissibili casi di sospensione dei diritti fondamentali, ipotesi che la Costituzione non prevede – e dunque, non consente – persino in situazioni di grave emergenza economico-finanziaria (ovvero di altro genere, come, peraltro, ha confermato l’esperienza della pandemia). In sintesi, la natura sistemica dell’insieme dei diritti fondamentali fa sì che gravi sul legislatore il compito di agire sempre secondo proporzionalità e ragionevolezza, in modo tale da operare

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 11. 2, cons. in dir

⁵⁰Cfr., *ex multis*, L. CHIEFFI, *Introduzione. Riforma dello Stato delle autonomie e trasformazione del Welfare in Italia*, in ID. (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, Padova, Cedam, 2001, 21 ss.; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, c. 2, lett. m) della Costituzione)*, in *Pol. dir.*, 3, 2002, 345 ss.; C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 5-6, 2013, 1001 ss.; L. ANTONINI, *Federalismo fiscale (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir., Annali*, X, Giuffrè, Milano, 2017, 409 ss.; G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Riv. AIC*, 3/2019, 248 ss.; G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni tra processi di differenziazione ed esigenze di eguaglianza*, Jovene, Napoli, 2024, spec. 81 ss.; F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni. Appunti per una ricostruzione*, Jovene, Napoli, 2025.

⁵¹La Corte sembra qui recepire una suggestione proveniente dalla riflessione dottrinale: cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2013, 1 ss.

⁵²Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 14, cons. in dir.

un continuo bilanciamento tra i diritti di volta in volta in gioco, senza giungere mai a determinare il sacrificio totale del loro “nucleo duro”⁵³.

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni esige dal legislatore un compito ulteriore: l’art. 117, c. 2, lett. m), Cost. mira, infatti, a «conciliare l’uguaglianza delle persone con l’autonomia degli enti territoriali, che nel 2001 risultava accresciuta»⁵⁴, pur sempre «nell’ambito di una prospettiva generativa, per cui promuovendo processi di integrazione fra i vari livelli istituzionali e civili, gli enti territoriali avrebbero consentito una migliore attuazione, rispetto all’assetto precedente, dei valori costituzionali»⁵⁵. In questo quadro, afferma la Corte, i Lep vanno intesi come «un vincolo posto dal legislatore statale»⁵⁶, rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione, e finalizzato ad assicurare «uno standard di tutela *superiore* al nucleo minimo del diritto»: dalla loro determinazione «origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento»⁵⁷. Le Regioni, tuttavia, possono superare tale standard, garantendo nel loro territorio livelli ulteriori di tutela dei diritti: per quanto – ad essere realistici – è improbabile che ciò accada.

Ora, il compito assegnato dall’art. 117, c. 2, lett. m), Cost. al legislatore avrebbe dovuto essere assolto dal legislatore sin dall’entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001: cosa che, come si sa, non è accaduta, se non in parte e in modo frammentario, anche in conseguenza della mancata attuazione dell’art. 119 Cost. e del parziale completamento della riforma sul “federalismo fiscale” avviata dalla l. n. 42/2009, nonostante i solleciti più volte formulati nel corso del tempo dalla Corte, e rinnovati anche nella sentenza in esame⁵⁸.

La persistenza di tale disallineamento tra il quadro costituzionale e la realtà dell’ordinamento, e la constatazione delle rilevanti disparità nella

⁵³In tal senso, cfr., *ex multis*, Corte cost., sent. n. 85/2013, par. 9, cons. in dir.

⁵⁴Corte cost., sent. n. 192/2024, par 14, cons. in dir.

⁵⁵Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 4. 1, cons. in dir.

⁵⁶Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 14, cons. in dir.

⁵⁷*Ibidem* (c.vo aggiunto) La Corte precisa: «che l’orizzonte concettuale dei LEP sia l’eguaglianza e non il nucleo minimo del diritto risulta anche dall’art. 120, secondo comma, Cost., nell’ambito del quale la garanzia dei LEP rientra nella “tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica”».

⁵⁸Nel par 23. 3, cons. in dir., la sentenza ribadisce, in particolare, l’auspicio dell’attuazione del fondo perequativo previsto dall’art. 15 del d.lgs. n. 68/2011, peraltro richiamato dalla stessa l. n. 86, «poiché un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale “cooperativo” (...) disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un’equilibrata gestione». Cfr. anche il par. 26. 1, cons. in dir.

fruizione dei diritti fondamentali che ne derivano⁵⁹, ha spinto le Regioni ricorrenti a denunciare le previsioni della l. n. 86 che – secondo le impugnazioni – pur subordinando il conferimento delle forme e condizioni particolari di autonomia alla determinazione dei Lep, non predisporrebbero per questi ultimi alcuna garanzia concreta, violando così gli artt. 3, 117, c. 2, lett. m), e 119 Cost.

Tali questioni sono state respinte dalla Corte, in base ad una lettura costituzionalmente orientata che mette in luce come le prescrizioni della l. n. 86 siano volte a far sì che i Lep «non restino “sulla carta”»⁶⁰, anche con riferimento alle “Regioni terze”. Si tratta di disposizioni coerenti con «l’interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali pertinenti (artt. 116, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera m, Cost.), lette alla luce dei principi di solidarietà, di eguaglianza sostanziale e di unità (artt. 2, 3, secondo comma, e 5 Cost.)»: tale lettura esige che, se il legislatore decide per il conferimento di una maggiore autonomia a una determinata Regione, con riferimento a una specifica funzione che implichi prestazioni concernenti diritti civili o sociali, deve previamente «determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale, in nome di un principio di solidarietà che questa Corte ha declinato anche nel rapporto fra enti»⁶¹.

La Consulta cita, in particolare, l’art. 4, c. 1 della l. n. 86, secondo cui il trasferimento delle funzioni, se queste attengono a un diritto civile o sociale, può avvenire «soltanto dopo la determinazione dei Lep e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio». Con la precisazione che, ove tale determinazione faccia sorgere maggiori oneri, le funzioni si possono trasferire «solo successivamente all’entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull’intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese»⁶². In tal caso, il legislatore statale dovrà

⁵⁹Come è noto, le sperequazioni territoriali si registrano soprattutto in ordine alla tutela del diritto alla salute: cfr. C. PINELLI, *Come emersero le sperequazioni territoriali sulla tutela della salute e perché sembra così difficile rimediarvi*, in *Italian papers on federalism*, 1/2025, 44 ss., consultabile all’indirizzo www.ipof.it.

⁶⁰Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 16, cons. in dir.

⁶¹*Ibidem*.

⁶²Sono state respinte anche le questioni che denunciavano l’esistenza di una contraddizione tra le norme che da un lato riconoscono che la determinazione dei Lep comporta nuovi oneri e dall’altro impongono il rispetto dell’equilibrio di bilancio: per la Corte, da tali disposizioni non deriverebbe l’impossibilità di stanziare risorse aggiuntive – come invece sostenuto dalle Regioni ricorrenti – ma solo la necessità di

reperire, se del caso, le necessarie maggiori risorse «coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio». A questa norma, la Corte accosta l'art 9, c. 3, che garantisce alle “Regioni terze” «il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione», statuendo, inoltre, che le intese «in ogni caso non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei Lep di cui all'articolo 3», ed infine, precisando che è «comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante»⁶³.

La valorizzazione delle norme della l. n. 86 ora viste, secondo l'interpretazione ad esse data dalla Corte, si lega alla lettura proposta dalla sentenza secondo cui il “regionalismo differenziato” «può essere non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali»⁶⁴. Poiché i Lep individuano «la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi» i diritti civili e i diritti sociali su tutto il territorio nazionale⁶⁵, la loro determinazione per opera del legislatore statale non riguarderà soltanto le Regioni “differenziate” alle quali saranno trasferite le funzioni, ma anche le altre: nei confronti di tutte, dunque, sorgerà il dovere dello Stato di garantirne il finanziamento. Un ulteriore risultato positivo per l'intero ordinamento si produrrà se – come è auspicabile – il riavvio del processo di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. comporterà, finalmente, l'interruzione della «prassi dei sistematici rinvii seguita sino ad oggi»⁶⁶ in ordine all'attuazione dell'art. 119 Cost.

Per incidens, in senso analogo depono anche l'avallo dato dalla Corte alla clausola di invarianza finanziaria prevista dall'art. 9, c. 1 della l. n. 86, secondo la quale, con riferimento alla “devoluzione” delle funzioni, dalla stipula di ciascuna intesa tra lo Stato e le Regioni (e quindi, dall'approvazione della “legge di differenziazione” che su di essa si basa) «non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza

indicare i mezzi di copertura finanziaria (par. 25, cons. in dir.).

⁶³Corte cost., sent. n. 192/2024, par 16, cons. in dir.

⁶⁴Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 4, cons. in dir.

⁶⁵Art. 1, c. 2, l. n. 86/2024.

⁶⁶Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 23. 3, cons. in dir.

pubblica». Tale clausola è stata impugnata, per violazione dell'art. 81 Cost., da tutte le Regioni ricorrenti: in sintesi, esse sostenevano che l'assegnazione di ulteriori funzioni alle Regioni che ne facciano richiesta non è possibile senza determinare nuovi oneri, così che il trasferimento non potrebbe essere "a costo zero", e la clausola di invarianza sarebbe «meramente formale»⁶⁷.

La sentenza precisa che il finanziamento delle funzioni trasferite con la "legge di differenziazione" segue una logica diversa da quella relativa al finanziamento dei Lep, che, come si è visto, può portare ad un innalzamento di costi. Si tratta, infatti, «di finanziare non uno standard uniforme di una prestazione in tutta Italia, ma una specifica funzione legislativa e/o amministrativa, richiesta da una determinata regione»⁶⁸: in questa prospettiva, la Corte ha respinto le censure sollevate dai ricorsi, riconducendo la regola del trasferimento "a costo zero" delle funzioni alla *ratio* dell'art. 116, c. 3, Cost., nella cui luce l'"autonomia differenziata" si configura come «funzionale a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a meglio rispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini, in attuazione del principio di sussidiarietà»⁶⁹. Il trasferimento delle funzioni, perciò, non dovrebbe mai produrre l'aumento del livello della spesa pubblica, ma dovrebbe invece ridurlo, o mantenerlo inalterato. Ciò comporta che l'aspirazione di una determinata Regione ad ottenere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" deve trovare la prima e più pregnante giustificazione nella concreta possibilità della Regione stessa di esercitare le funzioni richieste in modo efficiente, capacità di cui essa deve rendere conto sin dall'apertura dei negoziati con il Governo.

In parallelo, chiosa la Corte, è necessario che le risorse occorrenti per l'esercizio delle funzioni trasferite «siano individuate con un criterio che assuma come parametro la gestione efficiente»: la regola dell'invarianza finanziaria soddisfa tale requisito, conducendo, peraltro, all'esclusione di ogni potenziale utilizzo del criterio della spesa storica – che comporta il rischio di mantenere lo *status quo*, pur laddove ne derivi la cristallizzazione di inefficienze – ed attecchendosi a parametro idoneo a «valutare oggettivamente se la devoluzione realizzi la migliore allocazione

⁶⁷Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 24, cons. in dir.

⁶⁸ Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 22. 1, cons. in dir

⁶⁹*Ibidem*.

delle funzioni interessate, assicurando i vantaggi in termini di efficienza, che costituiscono un aspetto significativo del principio di sussidiarietà»⁷⁰.

Dall'interpretazione costituzionalmente orientata offerta dalla Corte alle disposizioni della l. n. 86 ora richiamate si ricavano le direttrici generali lungo le quali dovrebbe muoversi il Parlamento, ove decida di accogliere le richieste di "differenziazione": come si è accennato in apertura, l'eventuale aggiramento di tali coordinate esporrà le "leggi di differenziazione" all'impugnazione in via d'azione da parte delle "Regioni terze"⁷¹. Con particolare riguardo ai Lep, la Corte precisa, inoltre, che resta ferma la possibilità di contestare le future leggi di differenziazione e i futuri atti determinativi degli stessi e del loro finanziamento, «in relazione al principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.», e che sarà comunque possibile anche l'esercizio del potere sostitutivo statale ai sensi dell'art. 120, c. 2, Cost., «fatto specificamente salvo dall'art. 11, comma 3, della legge impugnata»⁷².

5. Segue: sulla procedura per la determinazione dei Lep

Sulla determinazione dei Lep è necessario soffermarsi ancora: proprio perché finalizzata a «bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro»⁷³, essa sottende una «delicata scelta politica»⁷⁴, sulla quale influiscono, inevitabilmente, l'entità delle risorse disponibili, come anche – quanto meno in alcuni casi: ad esempio, nel campo delle prestazioni in materia sanitaria – le indicazioni provenienti dalle evidenze scientifiche consolidate o dagli approdi della tecnologia. L'influenza di tali fattori non toglie che il legislatore sia tenuto ad operare secondo ragionevolezza⁷⁵: la sua discrezionalità, pur ampia, dovrà essere indirizzata ad una selezione delle prestazioni idonea a «bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro»⁷⁶, al fine di raggiungere, come si accennava, «uno standard di tutela superiore

⁷⁰*Ibidem*.

⁷¹Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 23. 2, cons. in dir.

⁷²Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 16, cons. in dir. Non è possibile, in questa sede, soffermarsi approfonditamente sui profili finanziari del "regionalismo differenziato": su di essi si rinvia, per tutti, a G. RIVOCCHI, *L'art. 119 Cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio*, in *Ist. fed.*, 2/2024, 255 ss., e alla bibliografia *ivi* citata.

⁷³Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 9. 2, cons. in dir.

⁷⁴Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 9. 2, cons. in dir.

⁷⁵Corte cost., sent. 192/2024, par. 14. 1, cons. in dir.

⁷⁶Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 9. 2, cons. in dir.

al nucleo minimo del diritto, in collegamento (per quel che riguarda i diritti sociali) con l'art. 3, secondo comma, Cost., che affida alla Repubblica il compito – di più ampio respiro rispetto all'erogazione delle prestazioni minime – di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana»⁷⁷.

Diverso discorso deve svolgersi con riguardo alla procedura che il legislatore è tenuto a seguire nella determinazione dei Lep: la sua discrezionalità, su questo fronte, incontra limiti diversi e più rigorosi.

Da tempo la Corte ha chiarito che l'art. 117, c. 2, lett. m), Cost. chiama il Parlamento a delineare «adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni e articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori»⁷⁸. La norma costituzionale pone una riserva di legge relativa⁷⁹, nel rispetto della quale atti sublegislativi – anche i d. P. C. m. – sono ammissibili, ma solo in quanto specificativi delle prescrizioni legislative: la stessa sentenza in esame richiama, con riguardo ai livelli essenziali di assistenza, il d. P. C. m. 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»⁸⁰.

Senonché, ben altra era la strada percorsa della legge n. 86, il cui art. 3, c. 1 – impugnato da tutte le Regioni ricorrenti ed annullato dalla Corte – delegava il Governo ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi sulla base dei «principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197». Il problema non era costituito dal rinvio in sé e per sé considerato⁸¹, quanto dalla circostanza che quasi tutte le disposizioni richiamate non formulavano i principi e i criteri direttivi richiesti dall'art. 76 Cost., dettando invece mere regole procedurali per la

⁷⁷Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 14, cons. in dir.

⁷⁸Corte cost., sent. n.88/2003, par. 4, cons. in dir.

⁷⁹Relativa e rinforzata, in quanto, nel caso in cui i livelli essenziali delle prestazioni “attraversino” materie di competenza concorrente o residuale, sono necessarie forme di leale collaborazione che coinvolgano le Regioni nell'adozione degli atti sublegislativi (si pensi alle intese raggiunte in sede di Conferenza unificata): cfr. sentt. n. 13/2006 e 297/2012, nonché, da ultimo, F. MASCI, *Livelli*, cit., 69 ss.

⁸⁰Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 9. 2, cons. in dir.

⁸¹*Ibidem*, la Corte ricorda che la determinazione dei principi e criteri direttivi «ben può avvenire *per relationem*, con riferimento ad altri atti normativi, purché sufficientemente specifici», citando in proposito la sent. n. 156/1987.

determinazione dei Lep⁸². Soltanto il c. 791 ne delineava le finalità, ma avvalendosi di formule talmente generiche, da apparire, al pari delle altre prescrizioni, «inidonee a guidare il potere legislativo delegato, tanto che risulta difficile immaginare che possano fungere da parametro in un eventuale sindacato sui futuri decreti legislativi per eccesso di delega»⁸³.

Non solo: la Corte ha annullato anche il c. 7 della stessa norma, secondo cui i futuri decreti legislativi avrebbero potuto essere successivamente modificati con un d. P. C. m. Un meccanismo che, all'evidenza, si presentava «intrinsecamente contraddittorio e dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti»⁸⁴, trattando il d. P. C. m. come una fonte primaria, in quanto tale abilitata a modificare un decreto legislativo per forza propria. Da qui, la violazione dell'art. 3 Cost., di per sé bastevole a giustificare la dichiarazione di incostituzionalità: la Corte, però, ha voluto evidenziare – *ad abundantiam*, come essa stessa sottolinea⁸⁵ – la “plurioffensività” della norma, derivante dall'aggiramento anche dell'aurea regola per cui una fonte primaria non può crearne un'altra con sé concorrenziale, e dalla ulteriore collisione con l'art. 76 Cost. Attribuendo al Presidente del Consiglio il potere di aggiornare i Lep fissati con decreto legislativo, la norma conferiva infatti un'altra delega ad un organo diverso dall'unico cui essa può essere data: il Governo nella sua interezza.

La medesima sorte è toccata al c. 9 della norma, che teneva ferma transitoriamente la procedura di determinazione dei Lep con d. P. C. m. regolata dalla legge n. 197/2022, determinando una «anomala convivenza»⁸⁶ tra questa procedura e quella introdotta *ex novo* dal c. 1. Poiché la dichiarazione di incostituzionalità delle norme della l. n. 86 ora evocate ha indotto, in via consequenziale, l'annullamento di tutte quelle ad esse connesse e di quelle previste dalla l. n. 197/2022, allo stato non si possono applicare né i “nuovi” criteri di definizione dei Lep, né è dato ricorrere a quelli “vecchi”.

⁸²Si tratta(va) di un *iter* che culmina(va) in uno o più d. P. C.m., previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sulla base di un'intesa con la Conferenza unificata (comma 796). La normativa prevede(va) anche l'intervento della Cabina di regia per la determinazione dei LEP, organo politico (comma 792), e della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (comma 793). Anche tali norme sono state annullate: cfr. *infra*, nel testo.

⁸³Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 9. 2, cons. in dir.

⁸⁴Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 13. 2, cons. in dir.

⁸⁵*Ibidem*.

⁸⁶Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 13. 3, cons. in dir.

“Quel che resta” della l. n. 86 su questo punto, è un vuoto di disciplina: tanto che la stessa Corte, nella sent. n. 10/2025, discorre di una «paralisi», risultando impossibile avviare il trasferimento delle funzioni che coinvolgano i diritti fondamentali, sino ad un futuro intervento del legislatore che (ri)definisca i criteri per l’individuazione dei Lep⁸⁷. Questa operazione dovrebbe avvenire, come peraltro è accaduto fino alla legge n. 197/2022, «in modo distinto per ciascuna materia»⁸⁸, dato che ognuna di esse «ha le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti»⁸⁹. In tal modo, la sent. n. 192/2024 suggerisce al legislatore di accantonare lo strumento della “macrodelega”, ove sia volta a individuare principi e criteri direttivi che, come nel caso dell’art. 3, c. 1, della l. n. 86, pretendano di porsi come vevoli per la definizione dei Lep in ogni possibile caso, poiché «una determinazione plurisettoriale di criteri direttivi che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta inevitabilmente destinata alla genericità»⁹⁰. Anche un intervento siffatto, pertanto, potrà essere sottoposto al vaglio della Corte.

6. “Materie-Lep” o “materie no-Lep”? Questo è il (falso) problema

La stasi nell’attuazione dell’“autonomia differenziata”, tuttavia, non è totale, poiché i trasferimenti di funzioni possono riguardare da subito le “materie no-Lep”: tale novero si desume dall’art. 3, c. 3, della l. n. 86, secondo cui i Lep non vanno determinati in tutte le materie (*rectius*: con riguardo alle funzioni specifiche relative a tutte le materie) cui si riferisce l’art. 116, c. 3, Cost., ma solo con riguardo a quelle elencate dallo stesso comma. Così che l’insieme delle “materie no-Lep” è costituito da: «previdenza complementare e integrativa», «professioni», «organizzazione della giustizia di pace», «rapporti internazionali e con l’Unione europea delle regioni», «commercio con l’estero», «protezione civile», «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale», «enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale»⁹¹.

⁸⁷Corte cost., sent. n. 10/2024, par. 10, cons. in dir.

⁸⁸Corte cost., sent. 192/2024, par. 9. 2, cons. in dir.

⁸⁹*Ibidem*.

⁹⁰Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 9. 2, cons. in dir.

⁹⁰Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 9. 2, cons. in dir.

⁹¹Si noti che due di queste materie («commercio con l’estero» e «professioni»), rientrano tra quelle per le quali la Corte ritiene che i trasferimenti di funzioni siano difficili da giustificare, alla luce del principio di sussidiarietà.

Ora, nei ricorsi regionali, l'art. 3, c. 3, e le disposizioni ad esso connesse, sono state impugnate per violazione di molteplici parametri costituzionali, tra cui: gli artt. 2 (principio solidaristico), 3 (per l'asserita arbitrarietà nell'individuazione delle materie "no-Lep"), 5 (principio di unità), 116, c. 3 (al quale sarebbe estranea la distinzione tra "materie-Lep" e "materie no-Lep"), 117, c. 2, lett. *m*) (che imporrebbe alla legge statale di determinare i Lep in tutte le materie)⁹². Può aggiungersi che la formulazione di elenchi di materie comporta un'operazione di astrazione dalla realtà, nella quale non si danno distinzioni nette tra gli ambiti di intervento del legislatore statale e/o di quello regionale, così che, come insegna l'esperienza, tale tecnica di scrittura delle norme non elimina i dubbi su "cosa", nei singoli casi, rientri o no nelle formule incluse nei cataloghi, ed anzi alimenta il contenzioso sulla competenza a legiferare, anziché contribuire a contenerlo. Infine, appare discutibile la pretesa di individuare gli ambiti in cui, mai e in nessun caso, si possa riscontare l'incidenza dei diritti fondamentali: se non altro, perché questi stessi compongono un insieme "aperto", non definibile in astratto ed una volta per tutte.

La Corte ha respinto le questioni, ma – ancora una volta – il rigetto dipende da una interpretazione adeguatrice, che in questo caso conduce alla contrazione della portata prescrittiva della scansione tra l'elenco delle "materie Lep" e quello delle "materie no-Lep". La sola conseguenza dell'inserimento di una materia tra queste ultime, afferma la sentenza, si ritrova nella circostanza che i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengano a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: ma ove lo Stato intenda accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione che, pur se riferibile a una "materia no-Lep", incida su di essi, occorrerà ugualmente la previa determinazione dei Lep, con annesso finanziamento, secondo i medesimi criteri riferibili alle altre materie⁹³. Quel che importa, insomma, non è l'individuazione della materia cui si riferiscono le funzioni da trasferire, ma la circostanza che il trasferimento coinvolga o meno diritti fondamentali: nel primo caso, le future "leggi di devoluzione" approvate in assenza della individuazione e della garanzia dei Lep resteranno esposte al vaglio della Corte.

⁹²Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 15, cons. in dir.

⁹³Corte cost., sent. n. 192/2024, par. 27, cons. in dir.

7. Qualche (provvisoria) conclusione

«Spetta al Parlamento, nell'esercizio della sua discrezionalità, colmare i vuoti derivanti dall'accoglimento di alcune delle questioni sollevate dalle ricorrenti, nel rispetto dei principi costituzionali, in modo da assicurare la piena funzionalità della legge»: così si esprime, nelle battute finali, il comunicato stampa della Corte costituzionale sulla sent. n. 192/2024, cogliendo anch'esso la collocazione della decisione tra presente e futuro⁹⁴.

In effetti, la ripresa del processo di attuazione del “regionalismo differenziato” attraverso il superamento dell'attuale “paralisi” di cui discorre la sent. n. 10/2025, dipende dall'adempimento, da parte del legislatore, del compito evocato dal comunicato: anche se i negoziati tra il Governo e le Regioni richiedenti la “differenziazione” potranno essere avviati (ovvero ridefiniti, nel caso delle richieste presentate in passato) sulla base dell'istruttoria di cui discorre la sentenza, non avrà senso stipulare l'intesa, e tantomeno avviare l'iter della “legge di differenziazione”, finché il Parlamento non avrà riempito il vuoto determinato dalla sentenza in ordine ai criteri per definire i Lep, e non avrà, inoltre, proceduto a determinare e finanziare quelli riferibili agli ambiti su cui incidono le funzioni richieste dalle Regioni, ove riguardino diritti civili o sociali. Come si è visto, l'art. 4, c. 1 della l. n. 86 affida alle intese la definizione delle modalità e delle procedure di quantificazione relative ai trasferimenti delle funzioni, con le annesse risorse umane, strumentali e finanziarie, ma «soltanto dopo» la determinazione dei Lep e «dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio» (c.vo aggiunto). La norma si riferisce alle funzioni relative alle “materie Lep”, ma si è visto che tale percorso riguarda tutti i casi in cui, anche ove vengano coinvolte le “materie no-Lep”, la “devoluzione” comporti la chiamata in gioco dei diritti fondamentali.

Si tratta, è vero, di un vincolo sancito da una legge ordinaria, che tuttavia – secondo il ragionamento svolto in precedenza – non potrà essere ignorato dal legislatore statale: non soltanto per ragioni di ordine pratico, ma perché la norma è per così dire protetta, rispetto a tale eventualità, dallo “schermo” offerto dall'interpretazione conforme alla Costituzione ad essa

⁹⁴Il comunicato, anch'esso di inusuale ampiezza, si legge sul sito istituzionale della Corte (www.cortecostituzionale.it).

data dalla Corte. Ed il discorso può generalizzarsi: ogni deviazione delle “leggi di differenziazione” dal percorso tracciato dalla sentenza indurrà il dubbio di una forzatura dei limiti posti dall’art. 116, c. 3, Cost., e potrà condurre ad un nuovo giudizio di costituzionalità in via incidentale o (più probabilmente) in via d’azione, su ricorso delle “Regioni terze”, ed al presumibile annullamento delle norme impugnate.

Ora, l’attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost. rientra, come si sa, tra gli interventi inclusi nelle dichiarazioni programmatiche rese alle Camere dall’attuale Presidente del Consiglio, trattandosi della riforma divenuta la bandiera di uno dei partiti componenti l’attuale Governo – la Lega – al quale appartiene il Ministro per gli Affari regionali R. Calderoli, firmatario del disegno all’origine della l. n. 86. Ma, dopo la sent. n. 192/2024, portare a compimento tale riforma nel rispetto della Costituzione – *id est*: delle indicazioni formulate dalla Corte – significa, per l’attuale maggioranza, caricarsi di un impegno molto più gravoso di quello che il testo della l. n. 86 lasciava presumere, per raggiungere comunque un risultato che escluda la trasformazione del regime “differenziato” in un regime ispirato a logiche di “egoismo territoriale”. In tal senso, peraltro, depone anche la dichiarazione di incostituzionalità dell’art. 9, c. 4 della l. n. 86, che per le Regioni “differenziate”, degradava il concorso agli obiettivi di finanza pubblica da *doveroso* – quale è oggi per tutte le Regioni, comprese quelle speciali – a *facoltativo*: ne derivava una condizione di vantaggio fondata, irragionevolmente, soltanto sull’ottenimento delle forme e delle condizioni particolari di autonomia, in contrasto, oltre che con l’art. 3, con gli artt. 97, c. 1, e 119, c. 1, Cost., i quali, rispettivamente, chiamano *tutte* le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, ad assicurare l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, e *tutti gli enti locali* a concorrere all’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea⁹⁵.

Certo, il processo di attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost. potrà concretizzarsi senza passare per le tappe prima viste, laddove i trasferimenti riguardino le funzioni nelle “materie no-Lep”, sempre che non entrino in gioco diritti civili e/o diritti sociali, in questi ambiti o anche in quelli iscritti nell’elenco delle “materie Lep” con cui si verificano

⁹⁵ Corte cost., sent. . 192/2024, par. 28, cons. in dir.

intersezioni e sovrapposizioni⁹⁶. Trattandosi però, con molta probabilità, di funzioni di rilievo marginale, se il completamento della riforma si fermerà qui, potrà accadere che – per dirla con Fedro – la montagna partorirà il topolino.

Il ragionamento del giurista si arresta qui, perché non è possibile avventurarsi più di tanto nella predizione del futuro del “regionalismo differenziato”: come altre volte mi è capitato di ricordare, è sempre bene tenere in conto la battuta attribuita a Niels Bohr, secondo la quale è difficile fare previsioni, specie quando riguardano l’avvenire.

⁹⁶Da una dichiarazione del Ministro Calderoli, si apprende che il Veneto, il Piemonte, la Liguria e la Lombardia hanno richiesto funzioni nelle “materie no-Lep”, ed in particolare in quella della protezione civile: la notizia si legge in www.portaleautonomiaveneto.it, 3. 10. 2024. Tuttavia, alla luce della sentenza in commento, i negoziati su questo ambito dovranno essere incanalati nella procedura per le “materie Lep”, poiché sono evidenti le aree di intersezione (almeno) con la tutela della salute e con la tutela dell’ambiente, rientranti tra queste ultime, così che non è possibile escludere il coinvolgimento dei diritti ad esse riferibili. In proposito, cfr. L. BORDIGNON, M. RIZZO, L. TURATI, *Il grande equivoco delle materie non-Lep*, in *lavoce.info*, 6.11.2024.