



Sentenza n. 192 del 2024

Presidente: Augusto Antonio Barbera – Giudice relatore e redattore: Giovanni Pitruzzella
decisione del 14 novembre 2024, deposito del 3 dicembre 2024
comunicati stampa del [14 novembre 2024](#) e del [3 dicembre 2024](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

atti di promovimento: ricorsi nn. [28](#), [29](#), [30](#) e [31](#) del 2024

parole chiave:

REGIONI – AUTONOMIA DIFFERENZIATA – INTERVENTI NEL GIUDIZIO
IN VIA PRINCIPALE

disposizioni impugnate:

- [legge 26 giugno 2024, n. 86](#)

disposizioni parametro:

- artt. 1, 2, 3, 5, 70, 71, 72, 76, 81, 97, 101, 114, 116, 117, 118, 119, 120 e 121 della
[Costituzione](#)

dispositivo:

illegittimità costituzionale – inammissibilità – non fondatezza

Le Regioni Puglia, Toscana, Campania e la Regione autonoma Sardegna hanno impugnato la legge n. 86 del 2024 – recante disposizioni per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. – **sia nella sua totalità che con riferimento a specifiche disposizioni.**

Innovando la propria giurisprudenza sul punto – costante nel ritenere che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione – **la Corte ha dichiarato ammissibili gli interventi *ad opponendum* delle Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia**, dando rilievo al fatto che oggetto delle questioni di legittimità fosse una legge che, definendo i principi, le procedure e i limiti per l’attribuzione ad ogni regione che ne faccia richiesta di ulteriori e più ampie forme di autonomia, riguarda l’assetto complessivo dell’ordinamento regionale.

Quanto al merito, evidenziata l’opportunità di prendere le mosse da una **corretta interpretazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.**, la Corte sottolinea come – nel particolare contesto del regionalismo cooperativo italiano, che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni, nel quadro di un sistema costituzionale che garantisce sia l’unità e l’indivisibilità della Repubblica, sia l’autonomia politica regionale e la possibilità della differenziazione tra le stesse regioni – la disposizione costituzionale in

questione debba essere intesa come **espressione della flessibilità propria del principio di sussidiarietà**.

Ciò premesso, la Corte, **dichiara l'incostituzionalità dell'art. 11, comma 2, della legge impugnata per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., escludendo che l'autonomia differenziata possa trovare applicazione rispetto alle regioni ad autonomia speciale**: rispetto ad esse, l'ulteriore specializzazione e il rafforzamento dell'autonomia devono scorrere sui binari della revisione statutaria e, entro certi limiti, delle norme di attuazione degli statuti speciali.

La Corte, poi, **dichiara l'incostituzionalità di quelle disposizioni che alludono a un trasferimento "indiscriminato" di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti nelle materie menzionate dall'art. 116 Cost., senza prescrivere alcun collegamento con le caratteristiche specifiche della regione richiedente e, dunque, senza alcuna motivazione in merito**. In particolare, si tratta: a) dell'art. 1, comma 2, nella parte in cui prevede «[l]attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]» anziché «[l]attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]»; b) dell'art. 2, comma 1, terzo periodo, nella parte in cui stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», anziché stabilire che il negoziato, «con riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni»; c) dell'art. 2, comma 2; d) dell'art. 3, comma 3, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché «i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»; e) dell'art. 4, comma 1, primo periodo, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP» anziché «specifiche funzioni riferibili ai LEP». Il Giudice delle leggi **dichiara l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 2, comma 1, primo periodo, nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà**.

Viene altresì **dichiarata l'incostituzionalità, per violazione dell'art. 76 Cost., dell'art. 3, comma 1**, recante una delega al Governo per la determinazione dei LEP. Più nello specifico, la Corte rileva come **il vizio alla base della norma censurata risieda nella sua genericità, dovuta alla pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi con riferimento a numerose e variegate materie**. Tale vizio si riflette in una lesione delle competenze costituzionali dei ricorrenti, dato che i LEP intersecano numerose materie di competenza regionale.

Sono dichiarati incostituzionali in via consequenziale – ex art. 27 della legge n. 87 del 1953 – l'art. 3, commi 2 (che regola il procedimento di adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1), 4 (che affida ai decreti di cui al comma 1 la disciplina del monitoraggio sulla garanzia dell'erogazione dei LEP), 5 e 6 (riguardanti adempimenti successivi allo stesso monitoraggio) poiché, essendo essi strettamente connessi a quello caducato, sono divenuti inapplicabili.

Sono, invece, dichiarate **infondate, per erroneità dei presupposti interpretativi, le questioni aventi ad oggetto l'art. 2, comma 6 della l. n. 86/2024**. In particolare, la Corte, fornendo **un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione legislativa in questione**, sottolinea come ad essa, laddove prevede che «[c]on lo schema

di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata», vada attribuito lo scopo di garantire la prosecuzione della procedura ad opera del Governo, **senza però precludere che, in caso di inerzia governativa, l'iniziativa legislativa sia assunta dal consiglio regionale** ai sensi dell'art. 121, secondo comma, Cost. Il Giudice delle leggi osserva, inoltre, come l'art. 116, terzo comma, Cost. non debba essere inteso nel senso di prevedere una riserva di iniziativa legislativa in capo alla regione interessata, riferendosi ad un'iniziativa politico-amministrativa e non ad un'iniziativa legislativa in senso tecnico.

Sono dichiarate **infondate anche le questioni aventi ad oggetto l'art. 2, comma 8**, nella parte in cui, prevedendo che il disegno di legge «sia trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», ad avviso delle ricorrenti farebbe riferimento ad una semplice approvazione finale dell'intesa da parte del Parlamento, secondo lo schema del “prendere o lasciare”, laddove, al contrario, l'art. 116, terzo comma, Cost. presupporrebbe un ordinario *iter* legislativo, comprendente il potere di emendamento. La Corte – osservando come in assenza di chiari elementi testuali in senso contrario, l'art. 116, terzo comma, Cost. deve essere inteso nel senso di non prevedere una legge di mera approvazione dell'intesa, anche perché la lettura alternativa, da un lato, svuoterebbe il ruolo delle Camere, dall'altro determinerebbe un irrigidimento del procedimento di differenziazione – evidenzia la **possibilità di interpretare la disposizione legislativa in questione in maniera costituzionalmente orientata, cioè nel senso di rinviare alla deliberazione delle Camere**, come regolata dall'art. 116, comma terzo, Cost. e dai regolamenti parlamentari che in futuro integrino tale disposizione costituzionale.

È dichiarato incostituzionale invece l'art. 3, comma 7, per contrasto con il principio di ragionevolezza. In particolare, il Giudice delle leggi osserva come la norma censurata – nell'affidare l'**aggiornamento dei LEP ad un d.P.C.m.**, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze – risulti contraddittoria rispetto all'art. 3, comma 1, della medesima legge, che conferisce una delega legislativa a favore del Governo per la prima determinazione dei LEP. In sostanza, l'art. 3, comma 7, prevedendo che un futuro atto avente forza di legge possa essere modificato con un atto sub-legislativo, risulta **evidentemente dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti.**

La Corte accoglie anche la questione avente ad oggetto l'art. 3, comma 9, promossa per violazione dell'art. 3 Cost. (ancora per contraddittorietà rispetto all'art. 3, comma 1, della legge impugnata). A tal proposito, il Giudice delle leggi evidenzia l'anomala “convivenza” tra la procedura di determinazione dei LEP con d.P.C.m. prevista dalla legge n. 197 del 2022 (richiamata dalla norma impugnata) e il percorso di cui all'art. 3, comma 1, che, come detto, è nel senso della determinazione dei LEP tramite decreto legislativo.

La declaratoria di incostituzionalità dell'art. 3, comma 9, determina **l'illegittimità costituzionale in via consequenziale**, sopravvenuta a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, **delle norme la cui applicazione è tenuta ferma, cioè dei commi da 791 a 801-*bis* dell'art. 1, l. n. 197 del 2022, nonché l'illegittimità costituzionale in via consequenziale: dell'art. 3, comma 10**, (strettamente connesso al comma 9) che fa «salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, svolta ai sensi

dell'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo»; **dell'art. 3, comma 8, in relazione all'inciso «secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197,»**, in quanto, una volta venuta meno l'applicabilità dei commi da 791 a 801-*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, risulta incongrua la previsione che la Commissione tecnica per i fabbisogni standard debba rispettare la procedura delineata da quelle norme legislative.

Sono, invece, dichiarate infondate le questioni relative alle norme che impongono la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) solo in alcune materie, cioè che introducono la distinzione fra “materie-LEP” e “materie no-LEP” (artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 3, comma 3; 4, comma 2). A tal proposito, la Corte evidenzia come alla luce della necessità di determinare il relativo LEP qualora si trasferisca una funzione attinente ad un diritto civile o sociale, le disposizioni impugnate **possono essere interpretate in senso conforme a Costituzione, in modo che laddove il legislatore qualifica una materia come “no-LEP”, i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti diritti civili e sociali.**

Quanto, invece, alle questioni concernenti i profili finanziari del regionalismo differenziato, la Corte evidenzia come, in ogni caso, **il trasferimento delle funzioni debba essere “a costo zero”**. Questo implica due corollari: da un lato, il trasferimento della funzione non dovrebbe aumentare la spesa pubblica ma dovrebbe o ridurla o mantenerla inalterata (in questo caso la gestione più efficiente si tradurrà in un miglioramento del servizio); dall'altro lato, il criterio da seguire per finanziare le funzioni trasferite dovrebbe considerare il costo depurato dalle inefficienze.

Dunque, poiché l'art. 116, terzo comma, Cost. presuppone che la regione richiedente possa esercitare in modo più efficiente rispetto allo Stato le funzioni trasferite, è necessario che le risorse occorrenti per il loro esercizio siano individuate con un **criterio che assuma come parametro la gestione efficiente**. Ciò, in linea di principio, fa sì che debba escludersi il riferimento alla spesa storica per il finanziamento delle funzioni trasferite, essendo necessario eliminare le eventuali inefficienze che si annidano nella stessa. Alla luce di ciò, **la Corte dichiara l'incostituzionalità dell'art. 8, comma 2**, perché la norma censurata – facendo riferimento alla variazione dei «fabbisogni di spesa» come fondamento di una possibile modifica delle aliquote di compartecipazione già definite nelle intese, ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge impugnata – si dimostra irragionevole e viola l'art. 97, secondo comma, Cost., dal momento che il suddetto parametro può determinare la cristallizzazione della spesa derivante dall'eventuale inefficienza insita nelle modalità di esercizio della relativa funzione al momento dell'intesa. È di tutta evidenza quanto ciò contraddica la premessa secondo la quale **il regionalismo differenziato si legittima solo nella misura in cui consente una maggiore efficienza dell'intero sistema.**

La Corte, peraltro, non si esime dal rilevare l'improcrastinabilità dell'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011, osservando come un ordinamento che intenda 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. Del resto, osserva la Corte, la medesima legge n. 86 del 2024 già si colloca in questa prospettiva, prevedendo il completamento del disegno del federalismo fiscale

attraverso, da un lato, la fiscalizzazione dei trasferimenti statali che ancora residuano nelle materie regionali; dall'altro lato, l'istituzione del fondo perequativo.

Sono dichiarate non fondate le questioni concernenti la clausola di invarianza finanziaria contenuta nell'art. 9, comma 1. I rimettenti, in particolare, lamentavano la violazione dell'art. 81 Cost., sostenendo la mancata individuazione da parte della legge impugnata della copertura finanziaria, la clausola di invarianza risultando così meramente formale. La Corte – sottolineando come la norma impugnata faccia riferimento sia alla stessa legge n. 86 del 2024 sia all'applicazione delle future intese – evidenzia: quanto alla prima, come sia normale che essa, di per sé, non produca maggiori oneri, trattandosi di una legge che regola la futura attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost; quanto, invece, alle future intese, come l'art. 9, comma 1, stabilisca che da esse non devono derivare maggiori oneri. L'art. 9, comma 1, dunque, **esplicita la logica costituzionale del regionalismo differenziato, dettando una disposizione volta ad orientare il futuro legislatore e le future attività negoziali.**

Da ultimo, **sono dichiarate fondate le questioni aventi ad oggetto l'art. 9, comma 4, nella parte in cui prevede la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, anziché la doverosità su un piano di parità rispetto alle altre regioni.** La Corte, evidenziando come la norma impugnata implichi la possibilità di un regime più favorevole per queste regioni rispetto a quelle non destinatarie di forme particolari di autonomia, ravvisa una violazione dell'art. 3 Cost. Il Giudice delle leggi, inoltre, osserva come la norma impugnata, **oltre a indebolire i vincoli di solidarietà e unità della Repubblica, si ponga in contrasto con i principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico,** assicurati dal concorso di tutte le pubbliche amministrazioni a garantire gli obiettivi di finanza pubblica (art. 97, primo comma Cost.), e con l'art. 119, primo comma, Cost., che chiama tutte le regioni a contribuire «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

Domiziano Pierantoni