



La bussola del diritto

NOTA A SENTENZA

Corte cost. sent. n. 192/2024 in tema di
Regioni, disposizioni per l'attuazione
dell'autonomia differenziata, determinazione
dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP),
leale collaborazione, autonomia finanziaria
regionale

ASSOCIAZIONE STUDENTI GIURISPRUDENZA

studentigiurisprudenza.com

Corte cost. sent. n. 192/2024 in tema di Regioni, disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), leale collaborazione, autonomia finanziaria regionale

Abstract [It]: Nella sentenza n. 192 del 2024 la Corte costituzionale, dopo aver fornito un'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. alla luce del quadro complessivo della forma di Stato italiana, demolisce l'impianto essenziale della legge sull'autonomia differenziata (l.n. 86 del 2024), dichiarando illegittime specifiche disposizioni dello stesso testo legislativo.

Abstract [En]: In judgement no. 192 of 2024 Constitutional Court, after having interpreted the art. 116, third paragraph, of the Constitution, in light of the overall framework of the Italian form of state, demolishes the essential structure of the law on differentiated autonomy (l.n. 86 of 2024), declaring specific provisions of the same legislative text illegitimate.

Sommario: 1. Introduzione; 2. Questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.; 3. Questioni in materia di fonti del diritto; 4. I livelli essenziali delle prestazioni (LEP); 5. Questioni in tema di leale collaborazione; 6. Profili finanziari del regionalismo differenziato; 7. Conclusioni

1. Introduzione

La sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale risolve le molteplici questioni sollevate nei confronti dell'intera legge n. 86 del 2024, in ordine all'autonomia differenziata. Quella che si va ad analizzare è una decisione ricca di esiti di diverso tipo: il dispositivo si articola in 52 punti, 14 dei quali in termini di illegittimità costituzionale, 13 in termini di inammissibilità e 25 in quelli di infondatezza.

La Corte riunisce i quattro giudizi, idonei ad essere definiti con un'unica pronuncia, in quanto hanno in larga parte un oggetto comune, con riferimento sia alle disposizioni impugnate sia ai parametri costituzionali evocati. Infatti, “Le Regioni Puglia, Toscana, Campania e la Regione autonoma Sardegna hanno impugnato, con ricorsi iscritti, rispettivamente, ai numeri 28, 29, 31 e 30 reg. ricorsi del 2024, la legge n. 86 del 2024, nella sua totalità e anche con riferimento a specifiche disposizioni [...]”.

La Consulta divide tematicamente le varie questioni sollevate in diversi gruppi: questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.; questioni in materia di fonti del diritto; questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP); questioni in tema di leale collaborazione; questioni in materia finanziaria; altre questioni (non rientranti nei gruppi).

La sentenza della Corte muta radicalmente i principi ispiratori della legge n. 86 del 2024, privandola – di fatto – di una possibilità di applicazione (come afferma la Corte di Cassazione).

Questo dato ha inevitabilmente inciso sul successivo giudizio di ammissibilità del referendum, cui la Corte costituzionale ha dato esito negativo il 20 gennaio 2025, dichiarando lo stesso inammissibile in relazione al quesito nel quale si chiedeva di eliminare interamente la legge n. 86 del 2024.

2. Questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

L'esame delle questioni promosse nei diversi ricorsi, comprese le relative eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri e delle tre Regioni intervenienti, viene preceduto dall'analisi interpretativa dell'art. 116, terzo comma, Cost., introdotto con la riforma costituzionale del 2001. Tale disposizione non può - secondo la Corte - essere considerata una "monade isolata", ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana delineata dalla Costituzione.

L'art. 5 Cost. afferma che la Repubblica «riconosce e promuove le autonomie locali» e che essa «adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Nel disegno costituzionale vi è altresì il riconoscimento ad alcune regioni di «forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale»: così l'art. 116, primo comma, Cost.

Il terzo comma dell'art. 116 Cost si pone in continuità con questa logica di differenziazione, prevedendo che le regioni ordinarie, seguendo una particolare procedura che termina con una legge rinforzata, possano ottenere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

La Corte sottolinea, però, come il regionalismo non possa che essere subordinato ai principi dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica (così il medesimo art. 5 Cost.); dell'unicità della rappresentanza politica - che è nazionale, e risiede nel Parlamento, cui spetta il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale. La vigente disciplina costituzionale riserva al Parlamento la competenza legislativa esclusiva in alcune materie affinché siano curate le esigenze unitarie (art. 117, secondo comma, Cost.), affidandogli altresì il compito di perseguire un'azione unificante nei confronti del pluralismo regionale, "che si esplica 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 materie trasversali, e mediante la perequazione finanziaria a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, terzo comma, Cost.)”, come evidenziato dalla sentenza in esame.

L’ineliminabile concorrenza e differenza tra le regioni deve migliorare, e non demolire, la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l’unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.) e, quindi, la coesione sociale e l’unità nazionale - tratti caratterizzanti la forma di Stato.

Il regionalismo italiano deve essere esclusivamente “cooperativo” (Corte Cost., sent. n. 121 del 2010), in attuazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni: a tale logica costituzionale va ricondotto l’art. 116, terzo comma, Cost., il quale non va identificato come un fattore di disgregazione dell’unità nazionale e della coesione sociale, bensì come uno strumento al servizio della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali, così come evidenziato dalla Corte.

L’art. 116, terzo comma, Cost., va interpretato, inoltre, in continuità con il principio di sussidiarietà verticale, che ha un riconoscimento testuale negli artt. 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost., ed è stato oggetto di elaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale, che l’ha esteso alla funzione legislativa tramite l’istituto della “chiamata in sussidiarietà”.

Il principio di sussidiarietà esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e a quello più generale in cui avviene la sua allocazione.

Il tenore letterale dell’art. 116, terzo comma, Cost., coerentemente con il significato del principio di sussidiarietà, conferma l’impostazione della Corte, secondo cui la devoluzione non può riferirsi a materie o ad ambiti di materie, ma a specifiche funzioni; inoltre, poiché tale disposizione prevede l’attribuzione di ulteriori forme di autonomia, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa della devoluzione, quest’ultima potrà riguardare esclusivamente funzioni amministrative o legislative (oppure tanto le funzioni legislative che quelle amministrative concernenti il medesimo oggetto).

La ripartizione delle funzioni deve essere in grado di realizzare pienamente i principi costituzionali; in questa prospettiva, l’adeguatezza dell’attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo va valutata alla luce di tre distinti criteri: l’efficacia e l’efficienza nell’allocazione delle funzioni (in riferimento non solo alle modalità di svolgimento della specifica funzione, ma anche alle conseguenze che derivano

dall'applicazione della funzione sulla dinamica dei costi sopportati dai bilanci pubblici), l'equità che la loro distribuzione deve assicurare e la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio della funzione (quest'ultimo aspetto si ricollega ad una delle iniziali ispirazioni della scelta costituzionale a favore del regionalismo - educare i cittadini all'autogoverno al fine di rafforzare la democrazia).

Con riferimento al secondo criterio, la Corte sottolinea l'esigenza di individuare un punto di equilibrio rispetto al trade-off tra autonomia regionale e eguaglianza nel godimento dei diritti, attraverso: a) un'adeguata allocazione delle funzioni, b) l'attuazione di meccanismi correttivi delle disparità, idonee ad aumentare a causa della diversa distribuzione territoriale del reddito, con conseguenti differenze nella capacità fiscale per abitante e, quindi, delle entrate regionali.

La Corte evidenzia, inoltre, come l'art. 116, terzo comma, Cost. sia diretta espressione della flessibilità propria del principio di sussidiarietà: la disposizione contiene una clausola generale che consente a ciascuna regione di chiedere di derogare all'ordine di ripartizione delle funzioni ritenuto in via generale ottimale dalla Costituzione - deroga che va giustificata e motivata con puntuale riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi della soluzione prescelta. In ogni caso, sottolinea la Corte, restano 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.

E dunque, in virtù dell'interpretazione fornita dalla Corte, "l'art. 116, terzo comma, Cost. richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, definite in relazione all'oggetto e/o alle finalità, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà".

Alla luce di questa analisi interpretativa, la Corte analizza il primo gruppo di questioni - sollevate in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost. - e dichiara le disposizioni impugnate costituzionalmente illegittime "là dove alludono a un trasferimento 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 richiedente".

In particolare, dichiara: a) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede «l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]» «l'attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», b) l'illegittimità costituzionale 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» venga svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia, e non con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni; c) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2; d) l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, nella parte in cui prevede che i LEP sono determinati «nelle materie o negli ambiti di materie seguenti» anziché «per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»; e) l'illegittimità costituzionale 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».

Inoltre, dichiara l'illegittimità costituzionale 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.

3. Questioni in materia di fonti del diritto

Con riferimento alla seconda questione, in tema di fonti del diritto, tutte le regioni ricorrenti impugnano l'art. 3, comma 1, della legge 86 del 2024 in cui è conferita una delega al Governo in merito alla determinazione dei LEP, allo scopo di attuare le previsioni di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

Emerge, tuttavia, che una simile impalcatura normativa appare insufficiente a giustificare il conferimento all'esecutivo di quella che, in fin dei conti, si risolverebbe in una "delega in bianco". Quest'ultima, in particolare, sarebbe ricavabile anche dal disposto del comma 4 del summenzionato art. 3, in tema di definizione delle procedure e delle modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna regione dell'erogazione dei LEP.

Sotto il profilo processuale, la Regione Piemonte solleva un'eccezione sull'inammissibilità delle questioni promosse dalla Regione Campania ai sensi degli artt. 116, terzo comma, e 119 Cost, per insufficiente motivazione.

La Regione Campania, infatti, sottolinea la centralità che l'individuazione dei LEP assume nel procedimento per l'attribuzione di ulteriori condizioni e forme di autonomia; tuttavia, non si comprende come la determinazione governativa priva di una guida parlamentare possa tradursi in una violazione degli artt. 116, comma 3, e 119 Cost. Per questo motivo, l'eccezione mossa dalla Regione Piemonte è ritenuta fondata.

Nello stesso contesto si registra l'eccezione mossa dalla Regione Lombardia sull'inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 76 Cost, per difetto di motivazione sulla ridondanza. Tale eccezione è però ritenuta infondata.

Nonostante ciò, la questione promossa sull'art. 76 Cost è ritenuta fondata nel merito. In particolare, la determinazione dei principi e dei criteri direttivi, di cui parla lo stesso art. 76 Cost, può avvenire anche per relationem con riferimento ad altri atti normativi, purché risultino sufficientemente specifici. In tal senso si procede ad una verifica sull'idoneità

delle norme richiamate dall'impugnato art. 3, comma 1, cioè i commi da 791 a 801 bis dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022.

All'interno di queste disposizioni è disciplinata una procedura volta alla determinazione dei LEP culminante con l'emanazione di uno o più Dpcm, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sulla base di un'intesa con la Conferenza unificata (comma 796). In siffatta procedura intervengono anche altri soggetti, tra cui la Cabina di regia per la determinazione dei LEP, che è un organo di natura politica (comma 792), e la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (comma 793).

Particolarmente interessante è il comma 791 in cui sono delineate alcune finalità da perseguire attraverso la determinazione dei LEP, specificamente: pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni; assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali; favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza. Trattasi, però, di finalità caratterizzate da una marcata genericità e che risultano inadeguate a guidare il potere legislativo delegato e a fungere da parametro in un eventuale sindacato sui futuri decreti legislativi per eccesso di delega. Inoltre, le norme procedurali definite dai commi 792 e seguenti sono insufficienti per soddisfare lo standard imposto dall'art 76 Cost, il quale esige che il potere governativo sia guidato dalle Camere.

Un altro aspetto da considerare è che i LEP implicano una delicata scelta politica, poiché essa si risolve nel bilanciamento tra l'uguaglianza dei privati e le autonomie regionali e diversi diritti tra loro. Si tratta, in definitiva, di selezionare le prestazioni in tema di diritti civili e sociali, con un'allocazione delle risorse tale da garantire uno standard uniforme delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

Il vizio che contraddistingue l'art. 3, comma 1, consiste nella pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi (per relationem), con riferimento a numerose e varieghe materie. Tuttavia, l'idea di voler raggruppare le singole categorie in un'unità assoggettare quest'ultima da una sola disciplina, senza tenere conto delle specificità insite nei singoli settori, non può che condurre ad un risultato contraddistinto da un alto grado di genericità.

La Corte, in questo panorama, asserisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge 86 del 2024, poiché il conferimento di un potere legislativo delegato che non sia sorretto da adeguati criteri direttivi, come imposto dall'art. 76 Cost, delinea un quadro illegittimo dell'azione regionale essendo che i LEP intersecano numerose materie regionali. Pertanto, la determinazione dei LEP dovrà avvenire nel rispetto dei principi costituzionali richiamati dalla presente sentenza.

La dichiarazione di illegittimità dell'art. 3, comma 1, della legge 86 del 2024 determina l'inapplicabilità delle seguenti disposizioni: comma 2 dell'art. 3 in tema di procedimento di adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1; comma 4 che affida ai decreti di cui al comma 1 la disciplina sul monitoraggio dell'erogazione dei LEP; comma 5 e 6 riguardanti gli adempimenti successivi al monitoraggio.

Tutte le regioni impugnano l'art. 2, comma 6, della legge 86 del 2024, secondo cui: con lo schema dell'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. Le ricorrenti, in particolare, ritengono che la norma in esame voglia riservare l'iniziativa legislativa al Governo, mentre l'art. 116, terzo comma, Cost. parrebbe riferirsi ad un'iniziativa legislativa in senso proprio. In quest'ottica sono richiamati anche gli artt. 71 e 121 Cost.

Tuttavia, le questioni sono ritenute non fondate per erroneità dei presupposti interpretativi.

L'articolo 71 della Costituzione prescrive che l'iniziativa legislativa appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere e a qualsiasi organo cui sia conferita da norme costituzionali (fra questi organi rientrano anche i consigli regionali che possono agire anche in tema di leggi ordinarie rinforzate). Inoltre, alla legge ordinaria è preclusa sia la possibilità di estendere il novero dei soggetti titolari dell'iniziativa legislativa sia ampliare i casi in cui l'iniziativa sia concessa all'esecutivo. Pertanto, se l'art. 2, comma 6, della legge 86 del 2024 intendesse riservare al Governo un'ulteriore ipotesi di iniziativa, esso sarebbe costituzionalmente illegittimo.

Il secondo profilo interpretativo da considerare si riferisce al contenuto dell'art. 116, comma 3, Cost. che non va inteso nel senso di conferire una riserva di iniziativa legislativa in capo alla regione interessata, in quanto esso si riferisce all'iniziativa politico-amministrativa e non a quella propriamente legislativa in senso tecnico. La ratio della norma è far sì che la procedura di conferimento di nuove forme di autonomia sia avviata dal soggetto interessato.

Le Regioni Toscana e Campania impugnano poi l'art. 2, comma 8, nella parte in cui prevede che il disegno di legge di cui al comma 6 è trasmesso alle Camere per la deliberazione, poiché il riferimento ad una mera deliberazione tradisce il dettato dell'art. 116, comma 3, Cost il quale presupporrebbe un iter legislativo ordinario.

Nel merito la questione non è fondata, l'art. 2, comma 8, precisa che il disegno di legge sia trasmesso alle Camere per la deliberazione ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. Occorre chiarire il significato dell'ultimo periodo della disposizione costituzionale (La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un'intesa tra

lo Stato e la Regione interessata). Se la lettera di quest'ultimo appare non univoca, la sua ratio sembra escludere che alle Camere sia riconosciuto un potere di mera approvazione senza possibilità di introdurre emendamenti. Nel caso di modifiche sostanziali da parte delle Camere della legge di differenziazione, l'accordo precedentemente concluso tra lo Stato e la regione richiedente – il cui consenso è elemento essenziale della procedura – dovrà essere rinegoziato.

L'interpretazione promossa dalla Regione Campania e Toscana non può essere accolta dalla Corte in quanto renderebbe la disposizione dell'art. 2, comma 8, costituzionalmente illegittima sotto due profili: per contrasto con l'art. 116, comma 3, Cost., e per disciplina di un oggetto (il procedimento legislativo) spettante alla Costituzione e ai regolamenti parlamentari.

La Regione Toscana impugna poi l'art. 2, comma 5, nella parte in cui prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri può decidere di non conformarsi, previa motivazione, agli indirizzi individuati dalle Camere sullo schema di intesa preliminare. Per la ricorrente, infatti, tale norma violerebbe il disposto dell'art. 116, comma 3, Cost. assegnando indebitamente una posizione marginale alle Camere a vantaggio dell'esecutivo.

Si tratta, però, di una questione che la Corte ritiene non fondata perché, se è vero che viene riconosciuto alle Camere un ruolo di primaria importanza in sede di approvazione dell'intesa, tale primazia non investe la fase preliminare della stipulazione dell'intesa stessa ove assume un ruolo fondamentale la discrezionalità del legislatore.

La Regione Puglia avanza poi una impugnazione nei confronti dell'art. 7, commi 3 e 5. La prima disposizione statuisce che ciascuna intesa individua le leggi statali che cessano di avere efficacia dopo l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa. Tale norma, secondo la ricorrente, violerebbe: a) l'art. 117 Cost. c'è il rischio che la singola intesa possa porre fine all'efficacia di talune leggi statali attuative di obblighi euro comunitari o internazionali; b) il principio di ragionevolezza, in quanto la norma impugnata non specifica se siamo in presenza di abrogazione di legge statale o di una sua mera sospensione; c) il principio di ragionevolezza e il principio della soggezione del giudice alla legge, poiché la dichiarazione di abrogazione spetterebbe solo all'interprete, in particolare al giudice; d) gli artt. 5, 116, 117 e 120 Cost. perché dato che l'intesa regola la forza prescrittiva della legislazione statale si rischia che essa possa compromettere i rapporti tra legge statale e leggi delle altre Regioni che non hanno chiesto l'autonomia particolare.

Per quanto concerne il punto sub a) la norma impugnata non si riferisce all'attuazione degli obblighi europei o internazionali, sicché le future leggi di differenziazione potranno essere sindacate sotto questo aspetto.

Con riferimento al punto sub b) non può essere considerata irragionevole una legge per non aver inquadrato dal punto di vista dogmatico la cessazione dell'efficacia parziale di una legge statale dopo l'entrata in vigore di una legge regionale successiva.

Quanto alla censura sub c) l'abrogazione espressa, disposta dalla legge di differenziazione, favorisce la certezza del diritto e non si pone in contrasto con l'art. 101 Cost e con il principio di soggezione del giudice alla legge ivi contenuto.

Infine, la censura sub d) è infondata in quanto l'art. 7, comma 3, ha una portata limitata alla sola regione differenziata e non alle altre.

L'altra disposizione summenzionata (art. 7, comma 5) statuisce che le disposizioni statali successive all'entrata in vigore di leggi di approvazioni di intese osservano le funzioni legislative e il riparto delle competenze amministrative contenute nelle intese. Secondo la ricorrente, questa possibilità di incidere sulle norme statali successive, a svantaggio delle altre Regioni, si tradurrebbe in una violazione degli artt. 116, comma 3, e 117, commi 3 e 4, Cost.

La Corte ritiene, però, che la questione sia priva di fondamento, in quanto la norma impugnata non produce alcun effetto limitativo nei confronti delle altre Regioni del territorio nazionale. Essa vuole solo precisare che le leggi successive alla legge di differenziazione devono rispettare il contenute e le prescrizioni di quest'ultima.

Viene poi impugnato il comma 7 dell'art. 3 in quanto affida l'aggiornamento dei LEP ad un Dpcm, previo parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari che si occupano del settore finanziario.

In particolare, la Corte osserva che prevedere la possibilità di modificare le leggi che determinano i LEP attraverso strumenti sub-legislativi, quali appunto i Dpcm dà vita ad un meccanismo contraddittorio e dissonante con il sistema costituzionale di riferimento.

4. I livelli essenziali delle prestazioni (LEP)

Il legislatore statale ha il compito di garantire uno standard uniforme delle prestazioni relative ai diritti in tutta Italia, tenendo conto delle risorse disponibili; l'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

La Corte richiama i lavori preparatori della legge cost. n. 3 del 2001, dai quali risulta la sostituzione dell'inciso «livelli minimi di garanzia» con la formula attuale («livelli essenziali delle prestazioni»), al fine di assicurare non solo «uniformità dei diritti fondamentali in tutto il paese» (seduta n. 774 del 20 settembre 2000), ma anche uno standard di tutela superiore al nucleo minimo del diritto - con riferimento all'art. 3, secondo comma, Cost.

che affida alla Repubblica il compito 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».

Occorre quindi - sottolinea la Corte - allontanare l'orizzonte concettuale dei LEP dal nucleo minimo del diritto, e accompagnarlo verso quello dell'eguaglianza, in conformità con l'art. 120, secondo comma, Cost., nell'ambito del quale la garanzia dei LEP rientra nella «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica».

Il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione, garantito dalla stessa Corte anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario; i LEP, invece, rappresentano un vincolo posto dal legislatore, frutto di un bilanciamento da operare tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione. Per questo motivo, la Corte - richiamando la sentenza n. 169 del 2017 - sottolinea la «discrezionalità politica del legislatore nella determinazione - secondo canoni di ragionevolezza - dei livelli essenziali».

Effettuando un'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali pertinenti (art. 116, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera m, Cost.), la Corte evidenzia come, nel momento in cui il legislatore statale conferisca una maggiore autonomia ad una determinata regione, con riferimento ad una specifica funzione, che implica prestazioni concernenti diritti civili o sociali, debba previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale.

Alla luce di queste considerazioni, la Corte respinge tutte le questioni promosse (terzo gruppo) dalle ricorrenti, poiché, in caso di trasferimento di una funzione attinente ad un diritto civile o sociale, l'art. 3, comma 3 della legge impugnata va interpretato in senso conforme a Costituzione: «nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come “no-LEP”, i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa ad una funzione rientrante in una materia “no-LEP” e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard)».

Secondo la Corte, una volta che l'art. 3, comma 3 della legge n. 86 del 2024 viene fatto oggetto di tale interpretazione costituzionalmente orientata, anche le altre disposizioni impuginate dalle ricorrenti divengono esenti da censura, in quanto non rendono possibile il conferimento di funzioni ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., senza previa determinazione del LEP relativo alla funzione trasferita (e del costo standard), se questa attiene ad un diritto civile o sociale.

5. Questioni in tema di leale collaborazione

Le regioni ricorrenti asseriscono la violazione del principio di leale collaborazione a causa della mancata previsione del coinvolgimento della Conferenza unificata (o della Conferenza Stato-regioni), e in taluni casi della regione o regioni interessate, già in sede di approvazione della legge 86 del 2024 e poi nel corso del procedimento di differenziazione.

Una prima questione promossa dalla Regione Toscana nei confronti dell'intera legge 84 del 2024 si basa sull'osservazione che tale legge sia il frutto di un'iniziativa governativa senza alcuna consultazione con le Regioni, neppure in sede di Conferenza. Questione ritenuta, però, non fondata: secondo la giurisprudenza costante della Corte costituzionale (per tutte, sentenza n. 237 del 2017), il principio di leale collaborazione non governa il procedimento di approvazione delle leggi statali. Inoltre, si rileva il parere rilasciato il 2 marzo 2023 proprio dalla Conferenza unificata sullo schema del disegno di legge in questione.

La Regione Puglia, parallelamente, impugna un gruppo di disposizioni della legge n. 86 del 2024, poiché esse non darebbero alcun ruolo alla Conferenza unificata, o, al massimo, le conferirebbero un ruolo meramente consultivo. La ricorrente segnala la necessità di un coinvolgimento della Conferenza unificata, alla luce del fatto che l'autonomia differenziata, redistribuendo risorse e competenze, avrebbe effetti di carattere generale.

Tuttavia, come si nota nelle dichiarazioni della Corte, il coinvolgimento della Conferenza unificata non può essere ricondotto al principio di leale collaborazione. Il procedimento di differenziazione è infatti costruito sul presupposto che il lavoro sia affidato alle maggioranze contenute all'interno delle Camere, senza che siano imposti ulteriori aggravamenti procedurali.

Le disposizioni effettivamente impugnate sono l'art. 2, commi 4 e 8; l'art. 5; l'art. 7, commi 1, 2, e 4, e l'art. 8, comma 1.

La corte ritiene le questioni non fondate. Nello specifico, la ricorrente ritiene che la necessità di un raccordo con gli enti locali delle regioni terze derivi direttamente dall'art. 116, terzo comma, Cost., norma che, tuttavia, condiziona l'iniziativa della regione interessata alla consultazione degli enti locali, riferendosi – chiaramente – solo agli enti locali della stessa regione, e non anche a quelli delle altre regioni.

Inoltre, la lettera e la ratio dell'art. 116, terzo comma, Cost., costruiscono il procedimento di differenziazione come “un procedimento bilaterale, in cui le istanze d'insieme sono affidate alle Camere con la speciale maggioranza”; pertanto, il procedimento di differenziazione già riceve una “copertura” costituzionale. Peraltro – osserva la Corte – il legislatore ha già previsto una partecipazione delle altre autonomie territoriali: la Conferenza Stato-regioni è informata sin dal principio dell'iniziativa di differenziazione

(art. 2, comma 1), e la Conferenza unificata è chiamata ad esprimere un parere sullo schema di intesa preliminare (art. 2, comma 4).

6. Profili finanziari del regionalismo differenziato

Prima di esaminare le questioni promosse dalle ricorrenti in relazione ai profili finanziari, la Corte - in una prospettiva del tutto coerente con la ratio dell'art. 116, terzo comma, Cost. - sottolinea come l'autonomia differenziata sia finalizzata a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici e a rispondere efficacemente agli interessi dei cittadini, in attuazione del principio di sussidiarietà. Ciò implica due corollari: da un lato, il trasferimento della funzione non può generare un aumento della spesa pubblica, ma può solo ridurla o mantenerla inalterata; dall'altro lato, il criterio da seguire per finanziare le funzioni trasferite dovrebbe considerare il costo depurato dalle inefficienze. Se l'intesa ha ad oggetto più funzioni, l'invarianza finanziaria andrà valutata - sottolinea la Corte - rispetto al complesso delle funzioni trasferite.

Affinché la regione richiedente possa esercitare in modo più efficiente rispetto allo Stato le funzioni trasferite, è necessario individuare un preciso criterio di valutazione, che assuma come parametro la "gestione efficiente" e che escluda il riferimento alla spesa storica per il finanziamento delle funzioni trasferite. Queste le traiettorie tracciate dalla Corte per valutare oggettivamente se la devoluzione realizzi la migliore allocazione delle funzioni interessate - declinazione significativa del principio di sussidiarietà.

Ciò premesso, la Corte prosegue esaminando le questioni promosse dalle ricorrenti.

La Corte affronta, in primo luogo, le questioni concernenti l'art. 8, comma 2 della legge n. 86 del 2024, che prevede meccanismo di allineamento annuale tra spesa e gettito: in particolare, in base all'art. 8 comma 2, qualora venga rilevato «uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni (effettivi) ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi... il Ministro dell'economia adotta... le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese... garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse...».

Tale disposizione è impugnata dalle Regioni Puglia, Toscana e Campania.

Secondo la Regione Puglia, l'art. 8, comma 2, consentendo alla regione di «spendere a piacimento [...] sicura della successiva copertura», violerebbe il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.); il principio della «finanza sana e responsabile» (art. 81 Cost.); il principio della solidarietà inter-regionale di cui all'art. 119 Cost.; il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; il principio (desumibile dagli artt.

1 e 28 Cost.) secondo cui il decisore pubblico deve essere sempre responsabile delle proprie scelte.

La Corte dichiara fondate le questioni promosse dalla ricorrente.

L'art. 8, comma 2, fa 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, facendo riferimento, quindi, ai fabbisogni di spesa tout court e non ai fabbisogni standard. La disposizione prevede, dunque, che la misura iniziale della compartecipazione destinata a finanziare le funzioni oggetto di trasferimento venga definita ab origine sulla scorta della spesa storica sostenuta dallo Stato nella regione, e non in base al criterio del costo standard (o analogo criterio basato sulla gestione efficiente), violando, così, l'art. 97, secondo comma, Cost.

La previsione di una compartecipazione calibrata solo sul criterio della spesa storica viola, altresì, il principio di responsabilità del decisore pubblico. Il meccanismo di allineamento delle «aliquote di compartecipazione definite nelle intese» determina – secondo la Corte – un effetto di deresponsabilizzazione in ordine all'esercizio regionale delle funzioni trasferite: lo stesso art. 119 Cost. prevede il finanziamento delle funzioni delle autonomie territoriali anche tramite compartecipazioni, ma non quello dell'allineamento, che rischia di snaturarne l'essenza, rendendole del tutto analoghe ai trasferimenti statali a destinazione vincolata (legittimate dal medesimo articolo solo nelle puntuali ipotesi previste dal quinto comma).

Per quanto detto, la Corte dichiara l'art. 8, comma 2, della legge n. 86 del 2024, costituzionalmente illegittimo.

7. Conclusioni

L'effetto normativo della sentenza ha inciso su alcuni nodi della legge n. 86 del 2024: l'estensione alle regioni speciali; l'oggetto della differenziazione (con la sostituzione delle «materie» con «specifiche funzioni»); la determinazione dei LEP (con l'annullamento della delega legislativa «in bianco», dell'aggiornamento dei LEP mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e della procedura transitoria di determinazione dei LEP sempre mediante Dpcm); l'allineamento «fabbisogni-compartecipazioni» (sulla base del criterio della «spesa storica» anziché di quello dei «costi standard» o della «gestione efficiente»); il concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica (previsto come facoltativo anziché obbligatorio).

La sentenza esaminata ha inciso sul successivo giudizio di ammissibilità del referendum, cui la Corte costituzionale ha dato esito negativo il 20 gennaio 2025, dichiarando lo stesso inammissibile in relazione al quesito referendario nel quale si chiedeva di eliminare interamente la legge n. 86 del 2024.

La Consulta, anticipando il contenuto della sentenza tramite un Comunicato, definisce inammissibile il quesito referendario “sulla legge n. 86 del 2024, come risultante dalla sua sentenza n. 192 del 2024”, poiché il referendum avrebbe ad oggetto lo stesso art. 116, terzo comma, della Costituzione, il che non può che essere oggetto di un’eventuale revisione costituzionale (e non di un referendum abrogativo).

Inoltre, la Corte non rileva omogeneità/chiarzza nella formulazione del quesito. In questa prospettiva, l’omogeneità sarebbe da ricondurre alla molteplicità di contenuti della legge stessa, mentre la chiarezza sarebbe alterata dalla non applicabilità della legge, come affermato dalla stessa Cassazione.

In caso di ammissibilità del referendum, dunque, vi sarebbe stato il concreto rischio di porre l’elettore dinanzi ad un quesito non più aderente alla realtà della legge così come modificata dalla sentenza della Corte, una legge non più attuabile poiché priva della sua essenziale normatività, generando una pericolosa “torsione plebiscitaria” dello strumento referendario, utilizzato come strumento improprio di modifica – o eliminazione – del regionalismo differenziato dall’ordinamento costituzionale.