

La Consulta valuta la conformità costituzionale della legge 26 giugno 2024, n. 86, dichiarando incostituzionali alcune disposizioni

La Corte costituzionale si pronuncia sulla l.r. 86/2024 riguardante l'autonomia differenziata

La sentenza 192/2024 della Corte Costituzionale interviene a seguito del ricorso promosso avverso l'intera legge e alcune sue disposizioni da parte delle Regioni Puglia, Toscana, Campania e Sardegna, con l'intervento *ad opponendum* di Veneto, Piemonte e Lombardia. Il ricorso viene definito dalla Corte con un'unica pronuncia in quanto le contestazioni delle singole regioni avevano oggetto comune, con riferimento sia alle disposizioni impugnate sia ai parametri costituzionali evocati.

La Consulta ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità inerente l'intera legge giudicando invece illegittime specifiche disposizioni dello stesso testo legislativo.¹

1. Considerazioni generali e interpretazione sistematica dell'articolo 116, terzo comma Cost.

Prima di procedere all'esame delle singole questioni, la Corte effettua alcune considerazioni di carattere generale che sono di interesse al fine di comprendere la corretta interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. (introdotto con la riforma costituzionale del 2001) e richiama i principi di cooperazione Stato-Regioni e di sussidiarietà.

In particolare, riconosce il **regionalismo** come componente fondamentale della forma di Stato delineata dalla Costituzione, connotato dall'attribuzione alle regioni di autonomia politica, che si specifica in autonomia legislativa (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.), amministrativa (art. 118 Cost.) e finanziaria (art. 119 Cost.), a cui si aggiunge la garanzia dell'autonomia degli enti locali.

La Corte richiama altresì il **principio di cooperazione** tra Stato e Regioni, sancito dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sent. n. 121/2010) che costituisce il fondamento del regionalismo italiano: *“Tale principio, lungi dal configurare un sistema a compartimenti stagni, promuove un modello di collaborazione tra i diversi enti territoriali finalizzato alla realizzazione dei principi costituzionali e alla tutela dei diritti fondamentali. In tale ottica, l'autonomia differenziata di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., non deve rappresentare un fattore di disgregazione, ma uno strumento per valorizzare le specificità territoriali nel rispetto dell'unità nazionale e della coesione sociale”*.

Inoltre, la distribuzione delle funzioni legislative e amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo, in attuazione dell'**articolo 116, terzo comma**, deve avvenire secondo il **principio di sussidiarietà**. In definitiva, l'autonomia differenziata deve essere funzionale a migliorare l'efficienza, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a meglio rispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini.

2. Eccezioni di inammissibilità relative all'intero ricorso

La Corte ha ammesso a giudizio gli interventi *ad opponendum* delle Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto poiché la legge impugnata, poiché delinea le procedure, i principi e i limiti per l'attuazione dell'autonomia differenziata, risulta di interesse per l'assetto complessivo dell'ordinamento regionale.

¹ Sono 14 le dichiarazioni di incostituzionalità (anche derivata), 12 inammissibilità e 24 dichiarazioni di non fondatezza di questioni poste dai ricorrenti.

L'Avvocatura dello Stato e la Regione Veneto eccepiscono l'inammissibilità radicale dei gravami proposti dalle regioni ricorrenti sulla base dei seguenti motivi:

- difetto di motivazione sulla ridondanza, cioè perché le ricorrenti denunciavano l'illegittimità costituzionale della legge, ma non la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali. Tale eccezione è ritenuta non fondata dalla Corte fondata in quanto, in presenza di numerosi motivi, che invocano parametri di diverso tenore (alcuni attinenti alle competenze regionali, altri non attinenti), è necessario che l'inammissibilità per difetto di motivazione sulla ridondanza vada argomentata con riferimento ai singoli motivi;
- difetto di interesse ad agire, in quanto la lesione non sarebbe immediata ma dipenderebbe dalle future leggi rinforzate.² Anche questa eccezione viene ritenuta dalla Corte da respingere *ad fortiori* perché la legge impugnata potrebbe essere in futuro applicata, sia in procedure attivate dalle ricorrenti sia in procedure attivate da altre regioni.

La Regione Piemonte eccepisce altresì l'inammissibilità dei ricorsi, in quanto non notificati alle regioni contro interessate: nel caso delle Regioni Toscana e Campania, perché esse hanno notificato il ricorso al solo Presidente del Consiglio dei ministri; nel caso della Regione Puglia e della Regione autonoma Sardegna, poiché la notificazione effettuata alle altre regioni è stata considerata meramente "notiziale".

L'eccezione è ritenuta dalla Corte non fondata in base a quanto previsto dagli artt. 31, comma 3, 32, comma 2, e 33, comma 3, della L. n. 87 del 1953, che individuano i soggetti cui deve essere notificato il ricorso promosso, rispettivamente, dallo Stato avverso una legge regionale, dalla regione avverso una legge statale e dalla regione avverso una legge di un'altra regione.

Infine, nel solo giudizio promosso dalla Regione autonoma Sardegna, la difesa erariale eccepisce l'inammissibilità del ricorso sotto tre ulteriori profili, che vengono considerati non fondati dalla Corte, di seguito riassunti:

- difetto di legittimazione ed interesse ad agire, in quanto l'art. 116, terzo comma, Cost. si rivolgerebbe alle sole regioni ordinarie;
- ricorso avente ad oggetto (anche) l'intera l. 86/2024, che avrebbe contenuto non omogeneo. L'eccezione non è fondata perché, in realtà, il ricorso della Regione autonoma Sardegna censura l'intera legge solo nel primo dei ventidue motivi proposti;
- mancanza di interesse al ricorso perché non ci sarebbero dubbi sul riparto di competenze, in quanto le questioni promosse riguarderebbero la competenza esclusiva statale ad attuare l'art. 116, terzo comma, Cost. Neppure tale eccezione è fondata, perché si tratta di una competenza che può interferire con le prerogative regionali, sia nella prospettiva della Regione richiedente il conferimento di ulteriori forme di autonomia sia nella prospettiva della regione "terza".

3. Disposizioni dichiarate incostituzionali

3.1. Inapplicabilità della l. 86/2024 alle regioni a Statuto speciale

La Corte in primis risolve il tema inerente l'applicabilità dell'art. 116, terzo comma Cost, alle regioni a Statuto speciale, in quanto tale applicabilità costituisce il presupposto dell'**art. 11, comma 2, della l. 86/2024** in base al quale, "[a]i sensi dell'articolo 10 della L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, le

² Analoga eccezione è formulata dalla Regione Lombardia nel giudizio promosso dalla Regione autonoma Sardegna.

disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei confronti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano".

La questione di incostituzionalità dell'articolo sopracitato è fondata in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost. Secondo la Consulta il testo costituzionale è chiaro nel riferirsi alle sole regioni ordinarie, nel momento in cui consente l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia "ad altre regioni", vale a dire alle regioni diverse da quelle indicate nei commi precedenti dello stesso art. 116 Cost.³

Inoltre, secondo la Corte, la procedura di specializzazione e di rafforzamento dell'autonomia di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. non può essere considerata un caso di "maggior autonomia" ai sensi dell'art. 10 L. Cost. 3/2001.⁴

Ne consegue che la l. 86/2024 **non si applica regioni a Statuto speciale** e l'art. 11, comma 2, della legge impugnata è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., in quanto:

- la procedura prevista da esso prevista **si affiancherebbe in modo incongruo alla procedura di revisione degli statuti speciali;**
- sarebbe **inutile una procedura volta a "specializzare" nel contesto di uno Statuto che già conferisce un regime speciale ad una singola regione.**

3.2. L'intesa deve riguardare specifiche funzioni e deve essere giustificata alla luce del principio di sussidiarietà

La Corte considera fondate nel merito le questioni sollevate dalle regioni ricorrenti con riferimento all'interpretazione dell'art. 116, terzo comma. Le Regioni ricorrenti lamentano che l'articolo 2, comma 2 della l. 86/24 attribuisce "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*" a intere materie o ambiti di materie, senza prescrivere che le richieste di intesa siano giustificate in relazione alla situazione della Regione richiedente.⁵

Secondo la Corte, l'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 116, terzo comma, Cost., **richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni (legislative e amministrative) e sia basato su una ragionevole giustificazione (in relazione alla singola Regione) che sia espressione di un'idonea istruttoria e rispettosa del principio di sussidiarietà.**

Ne consegue che la ripartizione delle funzioni deve corrispondere al modo migliore per realizzare i principi costituzionali, inoltre, l'adeguatezza dell'attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo deve essere valutata con riguardo ai criteri di efficacia ed efficienza, di equità e di responsabilità dell'autorità pubblica.

³ Inoltre, la *ratio* dell'art. 116, terzo comma, Cost. esclude che esso rientri nell'orbita della clausola di maggior favore. Esso consente di "rompere" l'uniformità delle regioni ordinarie, in relazione a casi specifici; nel contesto delle regioni speciali, 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.

⁴ Le "forme di autonomia più ampie" di cui alla clausola di maggior favore sono quelle direttamente attribuite dalla riforma del Titolo V alla generalità delle regioni ordinarie, che vengono estese automaticamente a tutte le autonomie speciali in attesa dell'adeguamento degli statuti speciali ("Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti [...] è l'incipit dell'art. 10). La clausola di maggior favore "ha una finalità essenzialmente transitoria" (sentenza n. 370 del 2006).

⁵ La Corte osserva che il presupposto interpretativo da cui muovono le ricorrenti risulta corretto, tale interpretazione è avvalorata dai lavori della 1^a Commissione del Senato, *Affari costituzionali*, nel corso dei quali sono stati respinti numerosi emendamenti che miravano a consentire solo richieste di differenziazioni che fossero puntuali, cioè riferite a singole funzioni e non ad intere materie, e motivate.

Pertanto, la Corte afferma che le **disposizioni impugnate** (art. 1, comma 2; art. 2, comma 1, primo e terzo periodo, comma 2; art. 3, comma 3; art. 4 comma 1, primo periodo della l. 84/2024) sono costituzionalmente **illegittime** in quanto alludono ad 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.

3.3. Illegittimità di una delega legislativa per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) previa criteri direttivi sufficientemente specifici

La Corte si esprime sulle questioni riguardanti le fonti del diritto, in particolare esaminando l'articolo 3, comma 1, l. 84/2024. Secondo le ricorrenti, l'art. 3, comma 1, avrebbe violato l'art. 76 Cost. perché rinviava, per la determinazione dei LEP, ai "*principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della L. 29 dicembre 2022, n. 197*", tuttavia in tali norme:

- non vi era "*alcun principio o criterio direttivo idoneo a vincolare l'attività governativa di individuazione dei LEP*";
- vi erano "*previsioni in distonia con la stessa previsione della delega legislativa*".

Per le Regioni ricorrenti, pertanto, tali principi risultavano insufficienti a guidare il Governo nell'esercizio del potere legislativo delegato.⁶

La Corte sostiene che la determinazione dei **principi e criteri direttivi** riguardanti i LEP "*ben [possa] avvenire per relationem, con riferimento ad altri atti normativi, purché sufficientemente specifici*" (sentenza n. 156 del 1987), pertanto verifica l'idoneità, sotto questo profilo, delle norme richiamate dall'impugnato art. 3, comma 1, cioè dei sopracitati commi da 791 a 801-bis dell'art. 1 della L. n. 197 del 2022. Dalla verifica effettuata ne consegue che: "*le disposizioni [che] regolano [la] procedura di determinazione dei LEP si rivelano alquanto generiche e inadeguate 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 procedurali dettate dai commi 792 e seguenti non sono sufficienti per soddisfare lo standard dell'art. 76 Cost., dato che questa norma costituzionale esige che il potere governativo sia guidato dalle Camere.*"⁷.

Il vizio alla base dell'art. 3, comma 1, risiede nella pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi - *per relationem* - con riferimento a numerose e variegate materie; poiché ogni materia ha le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti, una determinazione plurisettoriale di criteri direttivi per la fissazione dei LEP, che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta inevitabilmente destinata alla genericità.

⁶ Si tratta dei seguenti motivi di ricorso: quarto motivo della Regione Puglia, quinto motivo della Regione Toscana, ottavo motivo della Regione Campania, dodicesimo motivo della Regione autonoma Sardegna, (punti 2.4., 3.5., 4.8. e 5.12. del Ritenuto in fatto). La Regione Puglia impugna anche l'art. 3, comma 4, in quanto richiederebbe una delega "in bianco" per la definizione delle procedure e delle modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna regione dell'erogazione dei LEP). Le regioni Piemonte e Lombardia eccepiscono le l'inammissibilità delle questioni per insufficienza e difetto di motivazioni che vengono dichiarate non fondate dalla Corte, che pertanto si esprime sul punto.

⁷ Tali disposizioni regolano una procedura di determinazione dei LEP (ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.) che culmina 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). Nella procedura intervengono anche la Cabina di regia per la determinazione dei LEP, che è un organo politico (comma 792), e la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (comma 793).

Il comma 791 fornisce una definizione di LEP e indica alcune finalità da perseguire con la determinazione degli stessi LEP ("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").

Pertanto, la Corte dichiara l'art. 3, comma 1, **illegittimo** per violazione dell'art. 76 Cost. (sentenze n. 280 del 2004 e n. 47 del 1959). Tale vizio si riflette in lesione delle competenze costituzionali delle ricorrenti, perché **il conferimento di un potere legislativo delegato è illegittimo per insufficienza di criteri direttivi delinea un quadro illegittimo dell'azione regionale**, dato che i LEP intersecano numerose materie regionali.

3.4. Illegittimità del ricorso ad un d.p.c.m. per l'aggiornamento dei LEP

La Corte dichiara illegittimo anche l'art. 3, comma 7, in quanto prevedeva contraddittoriamente che i futuri decreti legislativi per la determinazione dei LEP potessero essere modificati con un atto sub-legislativo, cioè con un d.P.C.m.

In particolare, la norma impugnata:

- prevedeva **la modifica di un atto legislativo futuro** (il decreto legislativo di determinazione dei LEP) **ad opera di un atto sostanzialmente regolamentare** (il d.P.C.m.);
- **configurava il d.P.C.m. come una fonte primaria**, essendo esso abilitato a modificare un decreto legislativo per forza propria.

Ad abundantiam, la Corte rileva che la norma impugnata finisce anche per porsi in contrasto, da un lato, con il principio secondo il quale una fonte primaria non può creare una fonte con sé concorrenziale (sentenze n. 198 del 2021 e n. 361 del 2010), dall'altro con l'art. 76 Cost., perché, attribuendo al Presidente del Consiglio il potere di aggiornare i LEP fissati con decreto legislativo, in sostanza **conferisce un'altra delega ad un organo diverso dall'unico cui la delega legislativa può essere data** (il Governo nella sua interezza), in base all'art. 76 Cost.

Ne consegue che la **determinazione dei LEP deve avvenire** (anche con l'ausilio del lavoro svolto dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, istituito con D.P.C.M. del 23 marzo 2023) **nel rispetto dei principi costituzionali**, quali richiamati dalla sentenza.⁸

Le altre questioni relative all'art. 3, comma 7 (comprese quelle proposte per violazione del principio di leale collaborazione), restano assorbite.

In violazione dell'articolo 3 Cost. sono inoltre dichiarati incostituzionali anche l'art. 3, comma 9, comma 8 e comma 10.

3.5. Il decreto interministeriale non può modificare le aliquote della compartecipazione al gettito dei tributi erariali prevista per finanziare le funzioni trasferite

La Corte, prima di esprimersi sulle disposizioni impugnate, inquadra i profili finanziari del regionalismo differenziato. La legge in esame si occupa di due tipi di finanziamento:

- il finanziamento dei LEP;
- il finanziamento delle specifiche funzioni trasferite con la legge di differenziazione.

La Consulta riporta che la l. 86/2024 prevede espressamente un possibile aumento dei costi per il finanziamento dei LEP (art. 4, comma 1 e art. 9, comma 3), dato dall'assicurare uno standard

⁸ La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, determina l'inapplicabilità dell'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). Occorre quindi dichiararne l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, ex art. 27 della L. n. 87 del 1953, poiché, essendo essi strettamente connessi a quello caducato, sono divenuti inapplicabili (sentenze n. 113 del 2023 e n. 193 del 2022).

omogeneo delle prestazioni in tutto il territorio nazionale, che comporta per il legislatore statale il reperimento delle necessarie maggiori risorse.

Invece, per quanto riguarda il finanziamento delle funzioni trasferite con legge di differenziazione, la legge si muove nella prospettiva dell'invarianza finanziaria. In questo caso, il trasferimento delle funzioni dallo Stato alla Regione potrà riguardare rispettivamente: una funzione meramente regolatoria, una funzione amministrativa non onerosa (che la Regione richiedente intende svolgere con un proprio ufficio già esistente) oppure una funzione amministrativa onerosa. È importante sottolineare che, anche nel caso del trasferimento di una funzione amministrativa onerosa, la legge impugnata richiede che il trasferimento sia "a costo zero". Si tratta di una prospettiva del tutto coerente con la ratio dell'art. 116, terzo comma, Cost. che prevede che l'autonomia differenziata sia 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. Questo implica due corollari:

- il trasferimento della funzione non dovrebbe aumentare la spesa pubblica ma dovrebbe o ridurla o mantenerla inalterata, nel quale ultimo caso la gestione più efficiente si tradurrà in un miglioramento del servizio⁹;
- il criterio da seguire per finanziare le funzioni trasferite dovrebbe considerare il costo depurato dalle inefficienze (come può essere il costo e fabbisogno standard, da applicare se la funzione attiene ad un LEP).

La Consulta, esaminando le questioni poste dalle Regioni ricorrenti, dichiara **incostituzionale l'art. 8, comma 2**, che si riferisce quindi ai fabbisogni di spesa *tout court* e non ai costi e fabbisogni standard, con ciò potendo comportare, di conseguenza, che la misura iniziale della compartecipazione destinata a finanziare le funzioni oggetto del trasferimento sia definita *ab origine* sulla scorta della spesa storica sostenuta dallo Stato nella Regione e non in base al criterio del costo standard o ad altro analogo criterio basato sulla gestione efficiente. La previsione di una compartecipazione calibrata solo sul criterio della spesa storica si dimostra irragionevole e viola l'art. 97, secondo comma, Cost., dal momento che esso può cristallizzare anche la spesa derivante dall'eventuale inefficienza insita nella funzione come esercitata al momento dell'intesa.

La disposizione impugnata stabilisce (facendo riferimento ad un mero decreto interministeriale) che si provvede “*annualmente all'allineamento delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese*”, le quali non possono che essere previste anche dalle leggi rinforzate che le approvano. **Tale meccanismo determina un effetto di deresponsabilizzazione in ordine all'esercizio regionale delle funzioni trasferite**: anche una gestione inefficiente delle stesse potrebbe, infatti, finire per essere sostanzialmente ripianata "a piè di lista" dallo Stato.

In definitiva, **se una Regione chiede ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia rispetto alle altre regioni ordinarie, deve essere responsabile, anche sotto il profilo finanziario, delle risorse che l'intesa e la legge rinforzata individuano come modalità di finanziamento delle funzioni attribuite**. La Corte sottolinea che, al contrario, “*un meccanismo che consenta di disporre di una sorta di "paracadute" finanziario annuale, invece, non si giustifica per tali funzioni aggiuntive, che la Regione dovrebbe proporsi di gestire al posto dello Stato proprio confidando sulla maggiore efficacia ed efficienza del livello di governo più prossimo al territorio*”. Non è comunque esclusa la

⁹ Nel caso in cui il costo delle funzioni devolute sia inferiore a quello che lo Stato sosteneva per la stessa funzione nella regione richiedente, si potranno liberare risorse che lo Stato potrà utilizzare per la copertura delle spese che, nonostante la devoluzione, restano comunque a suo carico.

possibilità, in via straordinaria, di forme di aggiustamento delle compartecipazioni, ma queste dovranno essere regolate dalla legge rinforzata e non potranno che avvenire all'interno di un trasparente processo che coinvolga anche il Parlamento.

La Corte rimarca, infine, la sua competenza per riguarda la possibilità di esaminare le future leggi di differenziazione e i futuri atti determinativi dei LEP e del loro finanziamento, in relazione al principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.

3.6. Le regioni che richiedono l'autonomia differenziata devono concorrere agli obiettivi di finanza pubblica

La Regione Puglia e la regione Sardegna impugnano l'art. 9, comma 4, in base al quale, "*[a]l fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'articolo 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della governance economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea*", tuttavia il concorso agli obiettivi dettati da tale norma è "***meramente facoltativo***".

La facoltatività di concorrere agli obiettivi di finanza pubblica per le regioni "differenziate" implica la possibilità di un regime più favorevole per queste ultime rispetto a quelle non destinatarie di forme particolari di autonomia. Ne deriva pertanto la violazione dell'art. 3, Cost., nonché l'indebolimento dei vincoli di solidarietà e unità della Repubblica, inoltre, la norma sarebbe 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.);
- 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".

L'art. 9, comma 4, va dunque dichiarato **costituzionalmente illegittimo 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 Consulta ribadisce inoltre che l'autonomia differenziata deve essere **coerente con il principio di invarianza finanziaria**; pertanto, il trasferimento di funzioni alle regioni non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ma deve essere **improntato al criterio del costo standard o ad analogo criterio basato sulla gestione efficiente.**

4. Interpretazioni costituzionalmente orientate

A titolo di completezza, si ritiene interessante esaminare le questioni che la Corte ha interpretato in modo costituzionalmente orientato.

4.1 L'iniziativa legislativa relativa alla legge di "differenziazione" (approvazione dell'intesa Stato-Regione)

In primo luogo, la Consulta ha interpretato in modo costituzionalmente conforme l'articolo 2, comma 6, impugnato dalle ricorrenti.¹⁰ Secondo queste ultime, tale norma riserva l'iniziativa legislativa

¹⁰ L'articolo 2, comma 6 prevede che il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, deliberi un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata.

(relativa alla legge "di differenziazione" che attribuisce ulteriori e particolari forme e condizioni di autonomia alla Regione che lo richiede) al Governo, mentre l'art. 116, terzo comma, Cost., menzionando l'iniziativa regionale, farebbe riferimento ad un'iniziativa legislativa in senso proprio. La Corte replica che la questione **non è fondata**, per erroneità di entrambi i presupposti interpretativi, infatti "le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali". In particolare **l'art. 116** non va inteso nel senso di prevedere una riserva di iniziativa legislativa in capo alla Regione, esso **si riferisce ad un'iniziativa politico-amministrativa**, non all'iniziativa legislativa in senso tecnico. Inoltre, la norma della l. 86/2024 impugnata ha lo scopo di garantire la prosecuzione della procedura per l'autonomia differenziata in capo al Governo senza precludere che, in caso di inerzia governativa, l'iniziativa legislativa sia assunta dal Consiglio regionale ai sensi dell'art. 121, secondo comma, Cost.

4.2 La possibilità per le Camere di introdurre emendamenti nella legge di "differenziazione"

Le Regioni Toscana e Campania impugnano anche l'art. 2, comma 8¹¹, ritenendo la norma costituzionalmente illegittima perché farebbe riferimento a una "deliberazione" delle Camere sull'intesa Stato-Regione proposta, che corrisponderebbe alla semplice **approvazione finale dell'intesa ("prendere o lasciare")**, mentre l'art. 116, terzo comma, Cost. presupporrebbe un ordinario iter legislativo (che comprende per le Camere la possibilità di modificare il testo finale).

La Corte replica che tale disposizione, interpretata in modo costituzionalmente conforme, è idonea ad attribuire **alle Camere la facoltà di introdurre emendamenti all'interno della legge di differenziazione** (manca inoltre un elemento testuale che farebbe desumere il contrario). *Ad fortiori*, la stessa legge è deputata a disciplinare il finanziamento delle funzioni trasferite, incidendo quindi sul cuore delle competenze parlamentari, cioè sulla gestione delle risorse pubbliche.

L'interpretazione alternativa, consistente nell'approvazione della legge di differenziazione e l'approvazione dell'intesa così come presentata ("prendere o lasciare"), senza la possibilità per le Camere di emendare il testo, svuoterebbe il ruolo del Parlamento (non garantito a sufficienza dall'informativa e dagli atti di indirizzo previsti dall'art. 2, commi 1 e 4, della legge impugnata) e irrigidirebbe il procedimento di differenziazione, che potrebbe chiudersi solo con l'approvazione o la bocciatura dell'intesa.

La Corte aggiunge che, essendo la legge di differenziazione caratterizzata da una "condizionalità" derivante dall'intesa, qualora le Camere intendano apportare modifiche sostanziali all'accordo concluso, esso dovrà essere rinegoziato tra il Governo e la regione richiedente, il cui consenso è elemento essenziale della procedura.

4.3 Le materie no-Lep e i relativi trasferimenti

Le regioni ricorrenti impugnano le norme che prevedono la determinazione dei LEP solo in alcune materie, cioè che introducono la distinzione fra "materie-LEP" e materie "no-LEP".¹²

¹¹ In base al quale il 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.

¹² L'impugnazione avviene in relazione agli artt. 2 (principio solidaristico), 3 (per l'asserita arbitrarietà nell'individuazione delle materie "no-LEP"), 5 (principio di unità), 81, 97, 116, terzo comma (al quale sarebbe estranea la distinzione di cui sopra), 117, secondo comma, lettera m) (che imporrebbe alla legge statale di determinare i LEP in tutte le materie), 119, 120, secondo comma, Cost.

La Regione Puglia, inoltre, impugna poi l'art. 2, comma 1, in quanto presuppone che le nove materie escluse dalla determinazione dei LEP *"possano essere devolute alle Regioni richiedenti non solo immediatamente [...] ma persino in blocco"*.

La Corte interpretando in modo costituzionalmente conforme l'art. 3, comma 3, rende le altre disposizioni impugnate esenti da censura. In particolare, interpreta la norma che individua **le materie "no-LEP"** e che consente di attribuire forme particolari di autonomia, in tali materie, **a prescindere dalla previa determinazione dei LEP**.

La Corte afferma che: **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**. Pertanto, se lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a 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). La Corte aggiunge inoltre che anche per le materie no-LEP, l'individuazione, tramite compartecipazioni al gettito di tributi erariali, delle risorse destinate alle funzioni trasferite dovrà avvenire prendendo a riferimento **costi e fabbisogni standard e criteri di efficienza** e non, invece, in base al criterio della spesa storica.

5. Conclusioni

In conclusione la Consulta non dichiara incostituzionale l'intera l. 86/2024 ma considera illegittime specifiche disposizioni del testo legislativo. La pronuncia della Consulta contiene altresì l'interpretazione dell'art. 116 Cost. alla luce della forma di Stato italiana, ponendo l'attenzione su principi fondamentali quali solidarietà, sussidiarietà, cooperazione e salvaguardia dell'unità nazionale.

In sintesi, ne consegue che la l. 86/2024 è **costituzionalmente illegittima in ordine ai seguenti aspetti**:

- al **trasferimento di interi ambiti di materie** tramite intese Stato-Regione e successive "leggi di differenziazione", in quanto la devoluzione deve limitarsi a funzioni legislative e amministrative nel rispetto del principio di sussidiarietà;
- al conferimento di una **delega legislativa** per la determinazione dei LEP **priva di idonei criteri direttivi**, con il rischio di delegare al Governo la scelta sostanziale;
- al ricorso alla procedura prevista dalla legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio per il 2023) per la determinazione dei LEP con dPCm, sino all'entrata in vigore dei d.lgs. previsti dalla stessa legge per definire i LEP;
- alla possibilità di **modificare**, con decreto interministeriale, **le aliquote della compartecipazione al gettito dei tributi erariali**, previste per finanziare le funzioni trasferite, in caso di scostamento tra il fabbisogno di spesa e l'andamento dello stesso gettito. Tale possibilità deresponsabilizzerebbe le regioni richiedenti l'autonomia differenziata, infatti, il trasferimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia deve essere coerente con il principio di invarianza finanziaria¹³;

¹³ Dalla pronuncia della Corte emerge un'importante considerazione di **finanza pubblica**: l'autonomia differenziata deve essere coerente con il principio di invarianza finanziaria; pertanto, il trasferimento di funzioni alle regioni non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ma deve essere improntato al criterio del costo standard efficiente (evitando ogni riferimento al criterio della spesa storica).

- alla **facoltatività** per le regioni differenziate, di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, con conseguente indebolimento dei vincoli di solidarietà e unità della Repubblica. Ne consegue, pertanto, che le regioni “differenziate” devono concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica;
- all’**estensione dell’applicazione della l.86/2024 alle Regioni a statuto speciale**, in quanto risulterebbe inutile una procedura volta a "specializzare" nel contesto di uno Statuto che già conferisce un regime speciale.

La Consulta ha altresì “salvato” alcune disposizioni offrendone un’**interpretazione costituzionalmente conforme**. In particolare:

- l’**iniziativa legislativa** per la legge di differenziazione non è da considerarsi incostituzionale in quanto non è riservata unicamente al Governo, infatti, in caso di inerzia governativa, l’iniziativa legislativa può ben essere assunta dal Consiglio regionale ai sensi dell’art. 121, secondo comma, Cost.;
- **non è preclusa la possibilità, per le Camere, di emendare le leggi di approvazione dell’intesa**, l’intervento parlamentare non è quindi limitato alla possibilità di approvare o rigettarle interamente le stesse (“prendere o lasciare”).