La differenziazione nelle «materie no-l.e.p.». Brevi riflessioni sul possibile futuro dell'autonomia differenziata dopo la sent. n. 192/2024

21 Settembre 2026

di **Simone Cafiero**

Università degli Studi di Napoli Federico II

Come la dottrina non ha tardato ad osservare, prima che essere una sentenza sulla l. n. 86/2024 (cd. «legge Calderoli»), la sent. n. 192/2024 della Corte costituzionale è una pronuncia che, nella sostanza, ha per oggetto l'istituto del regionalismo differenziato in sé considerato. E prima ancora che sul regionalismo differenziato, si tratta di una sentenza che mira a fare il punto sul contesto in cui occorre collocare l'indispensabile sforzo di interpretazione sistematica dell'art. 116, co. 3, Cost., ossia sul regionalismo italiano in generale: su ciò che esso *non è* («un "regionalismo duale" in cui tra una regione e l'altra esistono delle paratie stagne a dividerle») e *non può essere* (uno strumento volto «a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica […], l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti […] e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale»); su ciò che esso *è* e *deve essere* («un regionalismo cooperativo […] che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni […] e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano); e persino, guardando al piano della legislazione attuativa, su come esso *dovrebbe essere* (non può sfuggire il passaggio in cui si dichiara «improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011»).

In una «sentenza monumento» di questo tipo, una sentenza-saggio sul regionalismo italiano nel suo complesso, non poteva mancare un capitolo dedicato ai livelli essenziali delle prestazioni. Tra le varie questioni che la Corte affronta in tale ambito, interessa qui soffermare l'attenzione su quella concernente l'art. 3, co. 3, al quale si deve la distinzione – criticata in dottrina sin dai primi commenti – tra le «materie l.e.p.» e le «materie no-l.e.p.». Alle numerose censure delle Regioni ricorrenti, tutte incentrate sull'idea che la disposizione consentisse una differenziazione *immediata* nelle «materie no-l.e.p.», la Corte risponde con un dispositivo interpretativo di rigetto, secondo cui il citato terzo comma dev'essere interpretato nel senso che la differenziazione delle funzioni che incidano sui diritti civili e sociali richieda *in ogni caso* la previa determinazione dei l.e.p., anche qualora si tratti di funzioni attinenti a «materie no-l.e.p.».

Tale dispositivo si inserisce, come noto, in una più complessiva operazione ermeneutica, il cui tratto connotativo sta nell'interpretazione dell'art. 116, co. 3, Cost. alla luce del principio di sussidiarietà verticale. Un principio, questo, nel quale la Corte ravvisa la chiave di volta dei rapporti tra unità ed autonomia nel regionalismo italiano, riconducendo ad esso l'esigenza che ciascuna funzione pubblica sia allocata *al livello territoriale di governo più adeguato ad esercitarla*. Due i principali esiti di questa strategia interpretativa. Da una parte, la Corte ritiene che l'art. 116, co. 3, Cost. ammetta unicamente differenziazioni di carattere *puntuale*, ossia riferite a «specifiche funzioni» e non già a intere «materie», poiché le valutazioni in termini di adeguatezza richieste dal principio di sussidiarietà sono di tale complessità da non poter essere compiute rispetto a un'intera materia, ma unicamente rispetto a singole funzioni. Dall'altra, si afferma che, per essere conforme al parametro dell'art. 116, co. 3, la differenziazione deve altresì risultare *giustificata*, ossia accompagnata da una «idonea istruttoria» che spieghi perché la Regione richiedente sia ritenuta il livello di governo più adeguato – in termini di efficacia, efficienza, equità e responsabilità – a svolgere la funzione considerata.

Il ragionamento della Corte, a parer di chi scrive pienamente convincente nelle premesse e negli intenti, fa sorgere però un interrogativo di non poco conto: esistono davvero, anche nelle «materie no-l.e.p.», funzioni che *non* incidono sui diritti civili e sociali? È lecito dubitarne, e una conferma pare potersene trarre dagli «schemi di intesa preliminare» approvati lo scorso febbraio dal Consiglio dei ministri, sulla base dei nuovi «accordi preliminari» (cd.

«pre-intese») stipulati il 18 e il 19 novembre 2025 con le Regioni Veneto, Lombardia, Piemonte e Liguria, allo scopo di riprendere il cammino della differenziazione all'indomani della pronuncia della Corte. Su tali atti – merita segnalarlo – i due rami del Parlamento si sono espressi positivamente, con le risoluzioni approvate, rispettivamente, nella seduta 16 luglio 2026 del Senato e nelle sedute 21 e 22 luglio 2026 della Camera dei deputati.

Per ciascuna delle quattro Regioni candidate alla differenziazione sono stati approvati due distinti schemi d'intesa, l'uno concernente le materie della protezione civile, delle professioni e della previdenza complementare e integrativa, l'altro riguardante gli ambiti della tutela della salute e – in abbinamento – del coordinamento della finanza pubblica. Nel dettaglio, in materia di protezione civile le Regioni chiedono l'attribuzione ai propri Presidenti del potere di ordinanza per fronteggiare gli eventi calamitosi di cui all'art. 7, co. 1, lett. *b)*, d.lgs. n. 1/2018, anche in deroga alle disposizioni statali vigenti, nonché del ruolo di commissario delegato di cui all'art. 25, co. 7, d.lgs. cit.; ancora, vengono richieste funzioni attinenti al reclutamento, alla formazione e alla valorizzazione delle specificità – anche in termini contrattuali – del personale di protezione civile, come pure l'applicazione ai veicoli e ai conducenti della protezione civile regionale delle norme poste dall'art. 138, co. 11 e 11-*bis*, d.lgs. n. 285/1992. Quanto alle professioni, le funzioni richieste riguardano la disciplina delle «professioni di rilievo regionale» e la tenuta dei relativi elenchi, inclusi l'accertamento dei requisiti per l'iscrizione di coloro che esercitano professioni analoghe in altre Regioni e il riconoscimento delle qualifiche possedute da cittadini di Stati UE, dello Spazio economico europeo e della Svizzera, oppure rilasciate dai suddetti Stati. Nell'ambito della previdenza complementare e integrativa, le Regioni ambiscono a poter promuovere forme di previdenza di tal genere su base regionale, disciplinandone altresì il funzionamento operativo ed organizzativo, nonché ad esercitare la rappresentanza negoziale del personale dipendente dalla Regione, dagli enti locali, dal sistema sanitario regionale e dagli enti pubblici regionali ai fini della stipula di contratti ed accordi collettivi per l'adesione a fondi pensione di livello regionale. Per quanto concerne la tutela della salute, infine, l'intento delle Regioni è ottenere una serie di funzioni attraverso cui poter esercitare maggiore autonomia nella gestione delle risorse in ambito sanitario.

Il senso dell'operazione è piuttosto chiaro: accanto alla «tutela della salute», materia nella quale i l.e.p. risultano già definiti, gli schemi d'intesa interessano tre materie – la «protezione civile», le «professioni» e la «previdenza complementare e integrativa» – che, in quanto ascritte la novero delle «materie no-l.e.p.», si ritiene possano essere assoggettate al meccanismo di cui all'art. 116, co. 3, Cost. a prescindere dalla previa determinazione dei l.e.p. Ma una simile strategia appare fondata su una lettura decisamente parziale della sent. n. 192/2024: qui, come si è visto, la Corte ha avuto cura di puntualizzare che, perché una certa funzione possa essere devoluta in assenza di l.e.p., non basta che essa rientri in una «materia no-l.e.p.», occorrendo altresì appurare che non si tratti di una funzione capace di incidere sui diritti civili e sociali. Non può essere un caso che nell'ampia trama dei «visto», «considerato», «tenuto conto» e «dato atto» che introducono il testo di ciascuno schema, pur richiamando la sent. n. 192/2024, non si faccia alcuna menzione del dispositivo interpretativo di rigetto con cui la Corte ha precisato, nel senso appena illustrato, il significato da attribuire all'art. 3, co. 3, della «legge Calderoli». Ed infatti, guardando al dettaglio delle funzioni in via di differenziazione, ve ne sono diverse rispetto alle quali argomentare la non incidenza su diritti civili o sociali dei cittadini appare francamente arduo: si pensi solo al potere di ordinanza del Presidente della Regione in caso di eventi calamitosi, al reclutamento e alla formazione del personale di protezione civile, all'istituzione degli elenchi delle «professioni di rilievo regionale» e all'accertamento dei requisiti per l'iscrizione, alla promozione – che nelle «pre-intese» era accompagnata anche dal finanziamento – delle forme di previdenza integrativa su base regionale.

Dalla parte introduttiva degli schemi d'intesa si evince, in effetti, il convincimento che la pronuncia della Corte costituzionale si sia limitata a far salva, *sic et simpliciter*, la distinzione tra «materie l.e.p.» e «materie no-l.e.p.» operata dall'art. 3, co. 3, della «legge Calderoli». Si tratta di una lettura che, almeno ad avviso di chi scrive, non persuade affatto. Piuttosto, l'intento della Corte sembra essere stato quello di attenuare considerevolmente tale distinzione: intanto perché – come si è visto – per poter essere giustificata in termini di sussidiarietà, la differenziazione non può avere ad oggetto intere «materie», bensì specifiche «funzioni»; e poi perché il legislatore che intenda devolvere «funzioni» attinenti a una «materia no-l.e.p.» dovrà ugualmente attendere che siano stati definiti i l.e.p., salvo si accerti che le funzioni in questione non incidono in alcun modo sui diritti civili e sociali.

Un’operazione, quest’ultima, che si prospetta tutt’altro che agevole.

È probabile che lo scenario prefigurato dagli odierni schemi d’intesa non avrebbe avuto modo di profilarsi se la Corte costituzionale avesse preferito, in luogo dell’interpretativa di rigetto, un dispositivo di accoglimento mero che rimuovesse la bipartizione «materie l.e.p.»/«materie no-l.e.p.». Così, tuttavia, non è stato. La legge Calderoli, interpretata secondo le indicazioni della Corte costituzionale, consente in effetti la devoluzione di funzioni rispetto alle quali non siano stati definiti i l.e.p., a condizione che tali funzioni rientrino in una «materia no-l.e.p.» e non incidano sui diritti civili e sociali dei cittadini. Ebbene, guardando al testo degli schemi d’intesa, proprio quest’ultima condizione sembra fare difetto. Se su tale base si giungerà all’approvazione delle leggi di differenziazione, vi è da ritenere che l’esito più probabile sarà quello dell’illegittimità costituzionale di queste ultime, nella parte in cui esse devolveranno, in mancanza di l.e.p., funzioni che paiono senza dubbio attinenti a diritti civili e sociali.