



3 GIUGNO 2026

Riforma dello Statuto e livelli essenziali delle prestazioni nelle Province autonome di Trento e Bolzano

di Antonio Merlino

Professore incaricato nell'Università «Paris Lodron» di Salisburgo
e funzionario presso la Segreteria generale della Provincia autonoma di Bolzano



Riforma dello Statuto e livelli essenziali delle prestazioni nelle Province autonome di Trento e Bolzano^{*}

di Antonio Merlino

Professore incaricato nell'Università «Paris Lodron» di Salisburgo
e funzionario presso la Segreteria generale della Provincia autonoma di Bolzano

Abstract [It]: La riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol si inserisce in un contesto di diffidenza verso il principio autonomista. Se da una parte dopo il 2001 la giurisprudenza della Corte costituzionale ha limitato le competenze previste dallo Statuto speciale, dall'altra la legge sulla autonomia differenziata ha tentato una ulteriore riduzione delle sfere di autonomia. In un contesto evolutivo particolarmente complesso va ricordato che l'autonomia non è in contraddizione con il costituzionalismo, ma ne costituisce una parte essenziale.

Title: The Reform of the Statute of Autonomy and the Basic Level of Benefits in the Autonomous Provinces of Trento and Bolzano

Abstract [En]: The reform of the Statute of Autonomy of Trentino–Alto Adige/Südtirol is situated within a context marked by a growing distrust toward the principle of autonomy. On the one hand, since 2001 the case law of the Constitutional Court has progressively curtailed the competences granted under the Special Statute; on the other hand, the legislation on differentiated autonomy has sought to further compress the scope of autonomous powers. Within such a particularly complex evolutionary framework, it should be emphasized that autonomy is not antithetical to constitutionalism, but rather constitutes an essential component thereof.

Parole chiave: Autonomia speciale, livelli essenziali delle prestazioni, autonomia differenziata, Costituzione, Statuto di autonomia

Keywords: Special Autonomy, Basic Level of Benefits, Differentiated Autonomy, Constitution, Statute of Autonomy

Sommario: 1. Introduzione. 2. L'erosione delle competenze nelle autonomie speciali. 3. Il ripristino delle competenze. 4. L'autonomia differenziata. 5. Avvisaglie. Il Rapporto CLEP alla base della l. n. 86 del 2024. 6. La giurisprudenza costituzionale. 7. Le autonomie speciali. 8. Scenari.

1. Introduzione

In questo scritto si tratteggerà un quadro degli attuali sommovimenti ordinamentali nelle Province autonome di Trento e Bolzano, incrociando le prospettive aperte dalla recentissima riforma statutaria con i tentativi di attuazione degli artt. 116 comma 3 e 117 comma 2 lettera *m*) della Costituzione.¹

Così, da una parte si delinea l'attuale scenario ordinamentale delle due Province, oggi particolarmente mutato a seguito della duplice erosione delle competenze riservate all'autonomia speciale, la prima dovuta ad un'interpretazione restrittiva del Titolo V della Costituzione, la seconda ad uno stringente

^{*} Articolo sottoposto a referendum.

¹ Sulla concezione ordinamentale del diritto rinvio a P. GROSSI, *Ordinamento*, in *Filosofia del diritto. Concetti fondamentali*, a cura di U. Pomarici, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 439-449.

intendimento delle stesse disposizioni statutarie da parte della Corte costituzionale. D'altra parte, si porranno in risalto i rischi di una ulteriore compressione degli spazi autonomistici con lo scoperto tentativo di assimilare ordinarietà e specialità del regionalismo sotto la copertura ideologica della "differenziazione" e della connessa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Così procedendo, si sosterrà la tesi che le ragioni della specialità - alle quali la riforma dello Statuto appena approvata mira ad offrire un appiglio normativo di rango costituzionale - non sono da sostenere in opposizione allo Stato di diritto, ma, al contrario, in accordo con questo.² In una parola, a fronte di nuove e spesso surrettizie affermazioni del vecchio e mai perento statalismo giuridico, si tratta qui di ricondurre i motivi autonomisti nell'alveo del costituzionalismo e non al di fuori di esso.

Procederemo quindi, in una prima parte di questo scritto, a ricostruire sommariamente il processo di erosione delle competenze riservate alle autonomie speciali, avviatosi all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione. Si darà quindi conto della riforma statutaria, collegando le interpretazioni giurisprudenziali restrittive della specialità autonomistica con gli intenti (legislativi) omologanti del regionalismo ordinario e speciale, contenuti nella l. n. 86 del 2024 e poi radicalmente censurati dalla Corte stessa.

Infine, pur nella provvisorietà propria di uno scatto fotografico su un panorama giuridico frastagliato e in movimento, si tenterà di individuare alcune possibili linee di sviluppo del complesso rapporto tra specialità autonomistica e centralismo statale, che sembra ancora imperare dal lontano 1948, rendendo vana, come sosteneva Giorgio Berti, la lettera e soprattutto lo spirito dell'art. 5 Cost.³ Quell'articolo, che nelle originarie intenzioni dei Costituenti doveva aprire il Titolo V della Carta e che poi fu elevato a principio fondamentale dell'ordinamento repubblicano, ambiva (e ambisce) a combinare le ragioni della

² Il 13 maggio 2026 il Senato ha finalmente approvato con 129 voti favorevoli, nessun contrario e 48 astensioni il disegno di legge costituzionale n. [1670-B](#) recante modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol. Così, mentre si licenziano queste pagine, la riforma diventa legge costituzionale.

³ L'art. 5 recita: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Si veda G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di F. Branca, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 277 e ss. Berti denunciò il tradimento di quello che egli riteneva il principio fondamentale della Costituzione repubblicana. A sua detta l'articolo 5 rappresentava la rottura con il centralismo albertino, che si intendeva respingere in sede costituente. Il principio autonomista avrebbe dovuto cambiare la conformazione stessa della sovranità, rappresentandone la sua «faccia interna». In una parola: la sovranità senza autonomia è pericolosa, l'autonomia senza sovranità replica su piccola scala i vizi dello Stato centrale e assoluto. Sul piano della teoria generale il principio contenuto nell'art. 5 discende dalla dottrina federalista, rielaborata da Montesquieu nell'*Esprit des lois* (1748) per limitare il potere pubblico non solo con la sua divisione "orizzontale" in esecutivo, legislativo e giudiziario, ma anche con la divisione "verticale" (l'autonomia) al fine di erodere quella sovranità che, se monolitica, non poteva che rivelarsi foriera di sciagure. Di questa dottrina ho trattato approfonditamente in *Montesquieu. Eine Perspektive*, con una prefazione di M.J. Rainer, de Gruyter, Berlin-Boston, 2020, pp 1-270 e, in lingua italiana, in *Citoyen Montesquieu. Cittadinanza e divisione dei poteri*, con una prefazione di E.M. Ruffini, Editoriale scientifica, Napoli, 2025. Su lettera e spirito della legge rinvio infine a V. FROSINI, *La lettera e lo spirito della legge*, Giuffrè, Milano, 1998.

sovranità con quelle dell'autonomia, frantumando una volta per tutte la granitica potestà statale, retaggio infelice dell'Ottocento albertino.

L'art. 5 rimase infatti a lungo «lettera morta» ed è ancora ambigualmente oggetto di diffidenze o di interpretazioni caduche, ponendosi l'enfasi sul principio unitario di derivazione rivoluzionaria francese («La Repubblica, una e indivisibile») a discapito del «riconoscimento» delle autonomie.⁴

2. L'erosione delle competenze nelle autonomie speciali

Il processo di attuazione della c.d. autonomia differenziata e, per quella via, dei livelli essenziali delle prestazioni, previsti dalla Costituzione, si intese con una complessa ridefinizione della specialità dell'autonomia delle Province autonome di Trento e Bolzano e delle competenze legislative e amministrative ad esse riservate.⁵ Queste sono state stabilite dal secondo Statuto di autonomia, approvato nel 1972 con legge costituzionale, e dal suo processo attuativo. Quel processo condusse nel 1992 alla chiusura del cosiddetto «Pacchetto» e così della vertenza aperta all'O.N.U. dall'Austria in qualità di potenza tutrice per l'Alto Adige/Südtirol.⁶

Il combinato disposto, contenuto nello Statuto, tra gli artt. 4, 5, 6 da una parte e 8, 9 e 10 dall'altra ha definito sulla carta le competenze primarie (artt. 4 e 8), secondarie (artt. 5 e 9) e terziarie (artt. 6 e 10) della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e - conseguentemente - delle Province autonome di Trento e Bolzano, attribuendole a queste ultime in una posizione subordinata alla «Costituzione», al «rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali» (a seguito della riforma appena approvata viene ora meno la subordinazione alle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»). Tutte queste cose occupano una posizione gerarchica preminente rispetto alla legislazione periferica prevista dalla fonte statutaria e fungono specialmente da «limite» per la potestà legislativa regionale - e soprattutto provinciale - primaria (artt. 4 e 8) e, insieme con i principi stabiliti nella legge dello Stato, per la potestà secondaria (artt. 5 e 9).

⁴ Per una riflessione sull'art. 5 con riferimento alla legge sull'autonomia differenziata e alle relative censure della Corte costituzionale si veda su tutti l'Editoriale di M. CECCHETTI su questa Rivista nel focus *Territorio e istituzioni* (n. 19 del 27 ottobre 2025): *La sentenza n. 192 del 2024 e la "dottrina" del giudice costituzionale sul regionalismo*, in *federalismi.it*, 2025, pp. IV-XXXV. Si confronti con i temi introdotti da S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *federalismi.it*, 2020, pp. 94-135.

⁵ Il tema dell'erosione delle competenze diventa di palmare attualità anche a seguito del corposo studio condotto e poi presentato in forma di parere da E. HAPFACHER e W. OBWEXER, *Rechtsgutachten. Entwicklungen und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung 1992/Parere legale. Sviluppi e mutamenti dell'autonomia dell'Alto Adige a partire dalla dichiarazione di chiusura della vertenza 1992*. Il parere è stato richiesto dalla Giunta provinciale della Provincia autonoma di Bolzano e reso nell'aprile del 2015.

⁶ Lo Statuto del 1972 andò a sostituire quello del 1948, che accorpava le competenze legislative e amministrative nell'ente regionale Trentino-Alto Adige, vanificando così la specialità della popolazione di lingua tedesca «assorbita» nella maggioranza politica di lingua italiana. Non si trattava qui naturalmente solo della questione linguistica, ma anche e soprattutto politica, giacché l'ente regionale rispecchiava i rapporti di forza nazionali.

All'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, con la quale si proclamava di dare finalmente concretezza giuridica all'art. 5 Cost. e così, finalmente, a quella auspicata dialettica tra sovranità e autonomia, rimasta però «lettera morta» dopo il 1948, la Corte costituzionale ha fornito un'interpretazione restrittiva dell'effettiva competenza legislativa delle Regioni in generale e delle Regioni e Province a statuto speciale in particolare.⁷

La Corte ha infatti individuato alcune materie, che non sono vere e proprie materie, identificabili nel riparto di competenze dell'art. 117 commi due e tre, ma che hanno natura trasversale e dunque idonea a riassorbire ogni possibile materia nell'orbita di competenza esclusiva dello Stato.⁸ Per una specie di paradosso, la riforma costituzionale del 2001, che ambiva ad introdurre in concreto il principio federalista nell'ordinamento italiano, ha sortito l'effetto distorto di comprimere la specialità autonomista. All'origine di questa contrazione si trovano proprio i livelli essenziali delle prestazioni previsti dell'art. 117 comma 2 lettera *m*). Sin dalla sentenza n. 282 del 2002, la Corte costituzionale aveva sostenuto che «quanto poi ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (Pt. 3 *Considerato in diritto*).

Il tema della «trasversalità» diventò una costante della giurisprudenza costituzionale, ricevendo formulazioni via via più incisive e consolidandosi in breve tempo.⁹ La Corte tornò infatti a più riprese sulla determinazione dei livelli minimi delle prestazioni quale materia trasversale. Ad esempio, nella sentenza n. 10 del 2010 si può leggere che «secondo la giurisprudenza di questa Corte, con tale titolo di legittimazione è stato attribuito al legislatore statale “un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto” (sentenza n. 134 del 2006). Non si tratta, infatti, di una “materia” in senso stretto, bensì di una competenza trasversale, idonea cioè ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter predisporre le

⁷ Si veda da ultimo C. PAGLIARIN e C. PERATHONER, *L'autonomia speciale dell'Alto Adige-Südtirol nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, con una presentazione di H. Gornig, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025 e pp. 175-514 specialmente.

⁸ Vedasi G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, Relazione tenuta nel Seminario di studi presso la Corte costituzionale su «Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza, 15 maggio 2015»: [Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni](#).

⁹ Vedasi E. HAPPACHER, *Corte costituzionale e autonomie speciali*, in *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, a cura di F. PALERMO e S. PAROLARI, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018, pp. 225-245. Si confronti con ID., *Einführung in das italienische Verfassungsrecht*, 2., überarbeitete Auflage, studia Verlag, Innsbruck, 2018, pp. 237 e ss. specialmente.

misure necessarie per attribuire a tutti i destinatari, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002)» (Pt. 6.3 *Considerato in diritto*).¹⁰ Va qui notato che l'originario vocabolario sui livelli essenziali delle prestazioni poneva l'enfasi sui diritti, non sui poteri e sulle competenze, che sembra essere il vero tema della presente attuazione della c.d. autonomia differenziata, alterando così lo stesso nucleo giuridico del principio autonomista. Va parimenti detto che l'originale lessico della Corte si differenzia da quello posteriore del legislatore, più orientato all'omologazione e all'uniformità che non alla garanzia del contenuto "essenziale" dei diritti.

Analogamente a quanto appena visto, con la sentenza n. 407 del 2002 il Giudice costituzionale applicava il medesimo criterio della trasversalità, adottato per i livelli essenziali delle prestazioni, alla tutela ambientale. Con le seguenti parole: «a questo riguardo va però precisato che non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. sentenza n. 282 del 2002). In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998)» (Pt. 3.2 *Considerato in diritto*).¹¹

Con la sentenza n. 303 del 2003 la Corte aveva precisato ulteriormente il principio idoneo a restringere la portata apparentemente dirompente della riforma del Titolo V alla tutela della concorrenza, premurandosi tuttavia di aggiungere che «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie

¹⁰ Si è addirittura parlato di "scacco matto" alle Regioni. Si veda F. BENELLI e R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, pp. 1185-1212.

¹¹ Il Giudice costituzionale precisava inoltre che «i lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato» (Pt. 3.2 *Considerato in diritto*).

espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente (...) significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)].» (pt. 2.1 *Considerato in diritto*).

Il medesimo movimento giurisprudenziale può essere riscontrato nella sentenza n. 345 del 2004 con riguardo alla tutela della concorrenza prevista dalla lettera e) dell'art. 117 comma secondo ed elevata a materia trasversale, in grado pertanto di estendere l'orbita della competenza esclusiva dello Stato fino a vasti settori come, tra tutti, i contratti pubblici. Indicando ancora una volta una giurisprudenza consolidata il Giudice delle leggi affermava anche in questo caso che «al riguardo la giurisprudenza di questa Corte (sentenze nn. 14 e 272 del 2004) ha posto in evidenza che si tratta di una competenza trasversale, che coinvolge più ambiti materiali, si caratterizza per la natura funzionale (individuando, più che degli oggetti, delle finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale deve essere esercitata) e vale a legittimare l'intervento del legislatore statale anche su materie, sotto altri profili, di competenza regionale. Peraltro la stessa giurisprudenza ha chiarito che l'intervento del legislatore statale è legittimo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità. In particolare, come si legge nella citata sentenza n. 272 del 2004, la norma statale che imponesse una disciplina tanto dettagliata da risultare non proporzionata rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza costituirebbe una illegittima compressione dell'autonomia regionale» (Pt. 6.2. *Considerato in diritto*).

Ricapitolando, sin dai primi anni successivi alla Riforma del Titolo V della Costituzione la Corte ha modellato il concetto di materia trasversale, idonea in quanto tale a ridefinire gli ambiti di competenza legislativa tra Stato e Regioni. In questo ventaglio di materie sono state incluse l'ambiente (sentenze n. 171/2012, n. 235/2011, n. 225/2009, n. 12/2009, n. 378/2007 ad esempio), la tutela della concorrenza (si veda ad esempio la sentenza n. 345/2004), la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (a partire dalla sopra menzionata sent. n. 282 del 2002), ma anche ambiti riservati dall'art. 117 comma 3 alla potestà legislativa concorrente, come ad esempio il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Questa tendenza giurisprudenziale, avviatasi all'indomani della riforma del Titolo V, ha impattato sul sistema di competenze definito per le Regioni a statuto speciale e in particolare, ai fini della nostra indagine, nelle Province autonome di Trento e Bolzano, restringendone il perimetro. Indicando l'ambiente come «materia trasversale», la Corte argomentava così nella sentenza n. 378 del 2007

pronunciata a seguito di una controversia tra Stato e Provincia autonoma di Trento: «si parla, in proposito, dell’ambiente come “materia trasversale”, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell’ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi» (Pt. 4 *Considerato in diritto*).

Lo stesso iter logico-argomentativo è stato adottato dalla Corte con la sentenza n. 38 del 2013 a seguito di un conflitto di competenza tra Stato e Provincia autonoma di Bolzano: «la materia “tutela della concorrenza”, dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall’intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)».¹²

Va a questo punto detto che il ricorso alla trasversalità della tutela della concorrenza è un argomento che si combina con quelli avanzati dalla Corte nella sentenza n. 45 del 2010, allorché quell’ambito materiale era stata attratto alle competenze statali per ragioni “endostatutarie”, facendo cioè leva non sulla natura trasversale della materia, ma sullo Statuto di autonomia stesso e sui limiti alla potestà legislativa regionale e provinciale ivi contenuti: nella sentenza del 2010 la Corte argomentava ponendo l’enfasi sui limiti alla potestà legislativa primaria della Provincia di Bolzano, posti dall’art. 4 dello Statuto stesso (segnatamente il limite delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali», un limite che, come dicevamo poc’anzi, è ora espunto dalla lettera riformata dello Statuto).¹³

Queste due vie - la trasversalità della materia e i limiti interni allo Statuto -, entrambe convergenti nel medesimo punto di fuga, hanno di fatto eroso competenze riservate per via statutaria alla potestà legislativa delle Province di Trento e Bolzano, riscrivendo un pezzo di Statuto, ossia una pagina di storia

¹² La tutela della concorrenza come materia trasversale è stata utilizzata come argomento restrittivo delle competenze delle Province autonome di Trento e Bolzano nelle sentenze n. 38/2013 (sugli orari di apertura degli esercizi commerciali), n. 23/2022 e n. 79/2023 in materia di contratti pubblici). La tutela dell’ambiente ha ispirato le sentenze n. 378/2007 (sopra menzionata), n. 151 del 2011, nella quale la tutela della fauna è stata assorbita alla materia ambientale, la n. 387/2008), per menzionare alcuni esempi.

¹³ Si ricordi la sentenza “apripista” n. 536 del 2002. Così la Corte: «la previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni a statuto speciale ove sia più favorevole all’autonomia regionale (art. 10, l. cost. n. 3/2001) non implica che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del comma 2, art. 117 Cost. alla potestà esclusiva statale, la Regione speciale possa disciplinare la materia (o la parte di materia) riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall’osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali». Per un punto di vista più ampio sul tema si veda A. D’ATENA, *A proposito della clausola di asimmetria. L’art. 116 U.C. Cost.*, in *AIC*, 2020, pp. 313-333.



autonomistica.¹⁴ Un paradosso iniziato all'indomani della riforma del 2001 e che avuto una sua scaturigine proprio nella dichiarata trasversalità dei livelli essenziali delle prestazioni.

3. Il ripristino delle competenze

Va innanzitutto detto che la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha previsto l'obbligatorietà dell'adeguamento degli statuti speciali, un dettato di rango costituzionale, che è restato finora anch'esso lettera morta.¹⁵ Su questa base costituzionale, rimasta troppo a lungo inattuata, nelle Dichiarazioni programmatiche rese dalla Presidente del Consiglio alla Camera dei deputati il 25 ottobre 2022 è emersa la volontà del Governo di «lavorare al ripristino degli standard di autonomia» della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, standard che hanno portato nel 1992 al «rilascio della “quietanza liberatoria ONU” da parte dell’Austria»: una strada, questa, che poteva passare soltanto per la riforma dello Statuto, un’esigenza che, come si legge nella relazione illustrativa al disegno di legge costituzionale in corso di approvazione, «viene ricondotta agli effetti prodotti dall’entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, concernente il Titolo V della Costituzione, e dalla successiva interpretazione, che si ritiene abbia condotto a una riduzione degli spazi di autonomia delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano».¹⁶ Lo scopo pragmaticamente esplicitato nella Relazione illustrativa consiste appunto nel recupero delle sfere di autonomia erose dalla interpretazione fornita dalla Corte costituzionale alla riforma del Titolo V Cost., un’ambizione da intendersi però non troppo seriamente, ossia come effettivo tentativo di svincolarsi dalla giurisdizione della Corte.¹⁷

Come vedremo a breve, le promesse autonomistiche elargite dall’esecutivo si scontrano con la tentata attuazione dell’autonomia differenziata, che sotto la maschera della promettente nomenclatura ha celato il suo volto accentratore. Con la mano destra si promette infatti maggiore autonomia, con la sinistra si cerca di degradare la specialità a ordinarietà declamando di “differenziare” e definendo i livelli essenziali delle prestazioni come condizione per quella medesima differenziazione.

Ma torniamo per ora alla riforma dello Statuto, appena approvata dal Parlamento. Un primo tentativo di schivare il giudizio di costituzionalità sulla legislazione provinciale confluisce nella rimozione di uno dei limiti endostatutari, posti dall’art. 4 dello Statuto, ossia quello delle già menzionate «norme fondamentali

¹⁴ Della storicità dell’autonomia altoatesina/sudtirolese, a fondamento della dialettica costituzionale tra centro e periferia, mi sono occupato in A. MERLINO, *I presupposti storico-filosofici dell’autonomia nella Provincia di Bolzano*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna on-line*, 2023, pp. 24-37.

¹⁵ Sul tema vedasi da ultimo N.P. ALESSI, *L’adeguamento degli Statuti delle autonomie speciali: una triade di metodi e i rischi dell’unilateralismo*, in *federalismi.it.*, 2025, pp. 1-17.

¹⁶ Vedasi la Relazione accompagnatoria al progetto di legge costituzionale, intitolata *Modifiche dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (9 aprile 2025)*: [relazione illustrativa modifiche statuto TAA post cdm 9.4.2025 DEF.pdf](#)

¹⁷ Fortunatamente sono ancora le Corti, non i legislatori e neppure gli addottrinati ad avere l’ultima parola sull’ordinamento giuridico.



delle riforme economico-sociali della Repubblica», che, insieme alla Costituzione, ai principi dell'ordinamento giuridico, agli interessi nazionali tracciavano il perimetro entro il quale Regione e Province autonome avevano la potestà di emanare norme legislative.¹⁸ Il termine «principi dell'ordinamento» è invece oggi integrato con l'aggiunta dell'aggettivo «fondamentali», elevando così l'asticella dei limiti costituiti dai «principi».¹⁹

Inizialmente, il progetto di riforma includeva anche la rimozione degli «interessi nazionali», tra i quali rientra per Statuto la «tutela delle minoranze linguistiche». Questa amputazione è stata infine evitata. Avrebbe del resto condotto al paradosso che la tutela delle minoranze non fosse considerata un «interesse» della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. In una parola: per sgravarsi dal fardello dello Stato-nazione si sarebbe giunti ad esonerare quest'ultimo, nel tenore letterale se non ideologico della carta statutaria, dalla tutela delle minoranze stessa.²⁰

Inoltre, all'art. 4 l'espressione «potestà di emanare norme legislative» è sostituita con il riconoscimento esplicito della «competenza legislativa esclusiva» regionale/provinciale «nelle forme e nei limiti previsti dal presente statuto». Negli ambiti di competenza esclusiva regionale, previsti dall'art. 4 dello Statuto, è aggiunta al già previsto «ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto» l'inclusione della «disciplina del rapporto di lavoro e della relativa contrattazione collettiva».

¹⁸ Sul ruolo delle riforme economico-sociali nella giurisprudenza della Corte sulle autonomie speciali si veda a titolo esemplificativo quanto affermato nella sentenza n. 51 del 2006: «A tale ultimo riguardo, va osservato che il legislatore statale conserva quindi il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come «riforme economico-sociali»: e ciò anche sulla base – per quanto qui viene in rilievo – del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia «edilizia ed urbanistica» (v. sentenza n. 536 del 2002). Invece, come questa Corte ha più volte affermato, il riparto delle competenze legislative individuato nell'art. 117 della Costituzione deve essere riferito ai soli rapporti tra lo Stato e le Regioni ad autonomia ordinaria, salva l'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, peraltro possibile solo per le parti in cui le Regioni ad autonomia ordinaria disponessero, sulla base del nuovo Titolo V, di maggiori poteri rispetto alle Regioni ad autonomia speciale».

¹⁹ Sui principi fondamentali si rinvia a G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, nuova edizione, Einaudi, Torino, 2024.

²⁰ Si veda l'art. 4 comma 1 lettera a) pt. 1 dell'iniziale disegno di legge costituzionale (ottobre 2023), poi modificato: [2023.10.03 DDL Cost. Adeguamento Statuti speciali.pdf](#). Questa l'originale proposta di modifica: «1) all'alinea, le parole: «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica,» sono sostituite dalle seguenti: «In armonia con la Costituzione nonché nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali, tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali,». Vedasi in proposito F. PALERMO, *La proposta di revisione degli statuti speciali: autonomia anche dallo Stato di diritto?*, in *federalismi.it*, 2024, pp. 260-274.

L'art. 5 dello Statuto, che regola le competenze secondarie della Regione, è modificato nel rimando ai limiti menzionati dall'art. 4 comma 1, vincolando l'esercizio della potestà legislativa al «rispetto di quanto previsto dall'art. 4, primo comma, e dei principi fondamentali».

Ciò che maggiormente si vorrebbe impattasse sulla tensione tra legislazione regionale/provinciale e giurisprudenza costituzionale sarebbe quindi la sparizione del riferimento alle riforme economico-sociali, con l'intento di modificare la base testuale dell'interpretazione delle fonti di rango costituzionale da parte della Corte e, conseguentemente, di ripristinare la sfera di autonomia, contratta a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.²¹

La medesima logica ispira le modifiche dell'art. 8 dello Statuto, che regola sulla carta le competenze delle Province autonome di Trento e Bolzano, nel limite dei medesimi vincoli posti dall'art. 4 per la legislazione regionale. Al numero 1 dell'art. 8 è inclusa «la disciplina del rapporto di lavoro e della relativa contrattazione collettiva alla competenza primaria sull'«ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto». Al numero 5 la dizione «urbanistica e piani regolatori» è sostituita dalla più ampia espressione «governo del territorio, ivi compresi urbanistica, edilizia e piani regolatori».²²

Al n. 17 dello Statuto riformato sono contemplati insieme a viabilità e acquedotti, anche «i contratti pubblici di interesse provinciale relativi a lavori, servizi, forniture», attraendo così i contratti pubblici nell'orbita delle competenze legislative e amministrative provinciali.

Al n. 19 è riformulato invece come segue: «assunzione diretta, istituzione, organizzazione, funzionamento e disciplina di servizi pubblici d'interesse provinciale e locale, ivi compresa la gestione del ciclo dei rifiuti».

Al n. 24, alla competenza sulle opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria si intende aggiungere quella sulle «piccole e medie derivazioni a scopo idroelettrico».

Infine, il riparto delle competenze è specificato con riguardo a una materia trasversale *par excellence*, ossia con l'inserimento dell'art 29-*bis*, che attribuisce alle Province competenza primaria sulla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di interesse provinciale, compresa la gestione della fauna selvatica».²³

Questo riconoscimento della competenza sulla tutela dell'ambiente non è esente da criticità, giacché la Corte ha più volte affermato come la tutela ambientale non è una materia definita, ma abbia natura trasversale nell'architettura costituzionale italiana. Se questo argomento fosse confermato, si potrebbe

²¹ Che questa rimozione sia sufficiente ad evitare il sindacato di costituzionalità della Corte è cosa improbabile, anche perché una «riforma economico-sociale» può sempre essere considerata di «interesse nazionale».

²² Il governo del territorio, che è contenuto nell'elenco delle materie di competenza concorrente previste dall'art. 117 comma 3 Cost. passa così tra le competenze esclusive della Provincia di Bolzano. Anche in questo caso l'intento è quello di fornire alla Corte una base normativo-costituzionale per ristabilire competenze che erano state erose, in particolare in materia urbanistica.

²³ Come è stato notato, la gestione della fauna selvatica «non è stata oggetto di giurisprudenza costituzionale «ostile»». In particolare, la sent. n. 215 del 2019 ha lasciato intatto il potere di abbattimento di lupi e orsi in capo al Presidente della Provincia». Vedasi F. PALERMO, *La proposta di revisione*, op. cit., p. 264.

vanificare la portata concreta di questo modificato inciso dello Statuto, poiché attribuirebbe alla competenza esclusiva provinciale una materia che...non è una materia. Rientrerebbe cioè dalla finestra quello che si era tentato di fare uscire dalla porta.

L'introduzione dell'art. 29-ter conclude le modifiche dell'art 8 sulle competenze primarie, inserendo tra queste il «commercio», prima previsto tra le competenze secondarie al numero 3 dell'elenco predisposto dall'art 9 dello Statuto.²⁴

Va infine ricordato che la Corte, nella sua veste di *Hüter der Verfassung*, ha espresso la sua competenza a giudicare della conformità alla Costituzione (e al suo spirito) non solo delle leggi e degli atti aventi forza di legge, ma anche delle leggi costituzionali, come quella che è in fase di approvazione in Parlamento.²⁵

Quanto appena detto va ricordato anche con lo sguardo rivolto ad una modifica sistemica dell'art. 107 dello Statuto, il quale prima recitava così: «Con decreti legislativi saranno emanate le norme di attuazione del presente Statuto, sentita una commissione paritetica composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco o ladino» e che con la modifica approvata recita ora molto diversamente, ossia: «Con decreti legislativi saranno emanate le norme di attuazione del presente Statuto recanti anche disposizioni volte ad armonizzare l'esercizio della potestà legislativa regionale e provinciale con quella statale, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuite alla Regione e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, sentita una commissione paritetica composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco o ladino». In questa nuova versione della norma è stato ravvisato il pericolo di una fuoriuscita dell'autonomia statutaria dallo Stato di diritto, giacché essa apre una breccia per sostenere la tesi che l'«armonizzazione» dell'esercizio della potestà legislativa regionale/provinciale e statale possa essere regolamentata per il tramite di norme di attuazione allo scopo di eludere il sindacato di costituzionalità in proposito.²⁶

²⁴ L'art. 9 dello Statuto, che regola le competenze secondarie, rimane inalterato, salvo la soppressione del numero 3 (commercio) e un'aggiunta posta al numero 9, nel quale si precisa che è competenza provinciale secondaria «l'utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico»: nell'aggiunta si richiama l'art. 13 dello Statuto che ne regola l'utilizzo.

²⁵ Mi riferisco naturalmente alla sentenza n. 1146 del 1988.

²⁶ Per dei punti di vista critici vedasi R. TONIATTI, *Il disegno di legge costituzionale per la revisione dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome: una riforma modesta e una duplice occasione mancata*, in *federalismi.it*, 2025, pp. 13-157. Cfr. F. PALERMO, *La proposta di revisione...*, op. cit., p. 260: meno incisiva appare la modifica del terzo comma dell'art. 103, che prima recitava: «I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale e ai Consigli provinciali, che esprimono il loro parere entro due mesi» e che nel testo riformato prevede invece che «i progetti di modificazione del presente Statuto sono sottoposti a intesa adottata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale e dei Consigli provinciali sul testo approvato in prima deliberazione dalle Camere. Ove l'intesa non

L'intento della riforma e del suo faticoso, appena conclusosi, travaglio non ha soltanto il “demerito” di voler schivare il sindacato di costituzionalità (ipotesi questa assai improbabile, abbiamo detto, data la consolidata concezione della Corte come custode della Costituzione e dei suoi presupposti e non come “bocca della legge” che ripete meccanicamente i dettati espressi dalla volontà del legislatore). La riforma ambisce anche ad offrire un appiglio per “ricostituzionalizzare” - in un tornante storico particolarmente incerto - gli ambiti di autonomia (speciale) sgretolatisi dopo il 2001: infatti, proprio mentre si metteva mano ad una riforma statutaria, criticata e certo perfettibile, si addensavano all'orizzonte le nubi della legge sull'autonomia differenziata, che, in un suo articolo, ne estendeva il vigore alle autonomie speciali: in violazione dello stesso dettato costituzionale, come vedremo.

4. Autonomia speciale e autonomia differenziata

Nel corso dell'attuale legislatura si è svolto un processo di attuazione dell'articolo 116 comma 3 Cost., secondo il quale «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

Una volta riconosciute al comma 1 le «forme e condizioni particolari di autonomia» di cui dispongono le Regioni a statuto speciale, l'art. 116 Cost. richiama al comma 3 l'articolo 117 Cost. per determinare le materie suscettibili del menzionato ampliamento delle sfere di autonomia. Queste sono costituzionalmente identificate nelle materie riservate alla competenza concorrente tra Stato e Regioni ex art. 117 comma 3 e in alcune tra quelle riservate alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117 lettere l) giustizia di pace; n) norme generali sull'istruzione; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

Con l'intento di dare attuazione alla lettera dell'art. 116 Cost., il cui tenore letterale ha dato adito ad alcune sorprendenti incertezze interpretative, il legislatore ha prodotto una normativa attuativa, contenuta nella

sia raggiunta entro il termine di sessanta giorni, le Camere possono adottare le modificazioni con la maggioranza assoluta dei propri componenti nella seconda votazione, fermi restando i livelli di autonomia già riconosciuti». Secondo Palermo, l'ipotesi di una modifica “unilaterale” dello Statuto risulta infatti improbabile e storicamente mai azzardata. Resterebbe in ogni caso imperturbato il ruolo dell'Austria come tutrice sul versante internazionale per l'Alto Adige/Südtirol. L'art. 98 dello Statuto prevedeva invece che «Le leggi e gli atti aventi valore di legge della Repubblica possono essere impugnati dal Presidente della Regione o da quello della Provincia, previa deliberazione del rispettivo Consiglio, per violazione del presente Statuto o del principio di tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina». La nuova versione appena riformata subordina il potere del Presidente di impugnare leggi o atti aventi forza di legge statali in violazione dello Statuto alla delibera non del Consiglio, ma della Giunta.

legge di bilancio 2023 (l. n. 197/2022, art. 1 comma 791 specialmente)²⁷ e nella l. n. 86/2024 (*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*).²⁸

Con questa normativa si è subordinata l'attribuzione delle «ulteriori forme e condizioni di autonomia», concernenti le «materie» sopra menzionate, alla preventiva determinazione dei livelli minimi delle prestazioni, di cui agli artt. 117 comma 3 lettera *m*) e 120 Cost.

In particolare, la l. n. 86/2024 ha previsto i criteri generali per l'attribuzione alla Regioni delle «ulteriori forme e condizioni di autonomia», individuando anche la relativa procedura di approvazione delle intese tra Stato e Regione. All'art. 1 comma 1 della legge è ribadito quanto già previsto dalla legge di bilancio 2023 (l. n. 197/2022): ivi si subordina l'attribuzione delle ulteriori forme di autonomia alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relativi ai diritti civili e sociali, di cui all'art. 117 comma 3 lettera *m*).²⁹

Ricapitolando quanto finora esposto, l'art. 116 riconosce al comma 2 le autonomie delle Regioni a statuto speciale e consente ulteriori forme e condizioni di autonomia per le Regioni a statuto ordinario, operando

²⁷ Così il comma 791 dell'art. 1 della l. n. 197/2022: «Ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, il presente comma e i commi da 792 a 798 disciplinano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni. L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera *c*), del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)».

²⁸ Per quelle incertezze interpretative si veda G. POSTAL in *L'attuazione del secondo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, edito dall'Università di Trento nel 2024: [Postal - L. attuazione del secondo Statuto di autonomia.pdf](#). Si vedano in particolare pp. 170 e ss. Lo studio aveva già evidenziato che «la stessa Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nel fissare i principi cardine per l'autonomia, ha chiesto che l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia vada garantita anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome. Le considerazioni che seguono mirano, invece, ad evidenziare l'opportunità della soppressione di ogni riferimento alle autonomie speciali, ovvero almeno di una formulazione alternativa, in sostituzione di quella attuale».

²⁹ Così il comma 3 dell'art. 1 della legge 86/2024: «L'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali nel rispetto dell'articolo 1, comma 793, lettera *d*), della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), e nel rispetto dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione. Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali».

così implicitamente una distinzione tra le due differenti tipologie di ordinamento regionale.³⁰ La sfera di autonomia delle prime è determinata dai rispettivi statuti, che hanno rango giuridico costituzionale nella gerarchia delle fonti del diritto; l'attribuzione di eventuali ulteriori forme e condizioni di autonomia per le Regioni a statuto ordinario sono invece definite dalla legge ordinaria, su richiesta delle Regioni stesse e previo intesa Stato-Regione da approvarsi successivamente in Parlamento con la maggioranza rafforzata prevista dall'art. 116 comma 3 stesso.

Con la legislazione attuativa sopra richiamata, si è dunque stabilito di subordinare la concessione di ulteriore "autonomia" alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).³¹

Questi rappresentano una ulteriore parte "incompiuta" del titolo V della Costituzione, sebbene previsti, a seguito della riforma costituzionale del 2001, all'art. 117 comma 2 lettera *m*) Cost. tra le competenze legislative esclusive dello Stato («determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale») e all'art. 120, che implica delle conseguenze qualora i LEP non siano garantiti a livello periferico, ossia il potere sostitutivo del Governo: «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».³²

Da quanto finora esposto, l'art. 116 Cost. presuppone una distinzione tra autonomie a statuto speciale (comma 1 e 2) e regionalismo a statuto ordinario (comma 3), per le quali è ammessa un'espansione autonomista nelle materie previste dal comma 3 e subordinatamente alla determinazione dei LEP in via

³⁰ Un'ovvietà, questa, sfuggita al legislatore, come vedremo a breve.

³¹ Va notato che un'ulteriore condizione dell'autonomia differenziata è da identificare nell'art. 119 comma 3 Cost. («La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante»). Il fondo perequativo è infatti il presupposto per la differenziazione. La l. n. 86/2024 stabilisce all'art. 10 comma 2 che «in attuazione dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque applicazione l'articolo 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in conformità con le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111, e nel quadro dell'attuazione della milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14)». Nella Relazione accompagnatoria al *Disegno di legge recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* (p. 8) si legge che l'art. 10 comma 2 «richiama l'istituzione del fondo perequativo (previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011), la cui attuazione, secondo la Corte è improcrastinabile, posto che "un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale 'cooperativo' (sentenza n. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione" (considerando 23.3)».

³² Si ricordi la sentenza n. 220 del 2021, nella quale la Corte ha biasimato il «perdurante ritardo dello Stato» nell'attuazione di questa parte della Costituzione e in particolare dei LEP.

legislativa e con la procedura prevista e nel rispetto dei vincoli della finanza pubblica e dell'equilibrio di bilancio. D'altro canto, il tenore letterale dell'art. 117 comma 2 lettera *m*) estende la garanzia dei diritti civili e sociali, correlati ai LEP, a «tutto il territorio nazionale», del quale fanno naturalmente parte anche le Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano.

Ed eccoci, in questa prospettiva, ad uno dei più gravi nodi problematici della legge n. 86/2024, che all'art. 11 (*Disposizioni transitorie e finali*) aveva tentato un compromesso tra le due posizioni introducendo una formidabile “interferenza sistematica” tra le autonomie speciali riconosciute all'art. 116 comma 1 e 2 e le estensioni di forme e condizioni autonomistiche ex art. 116 comma 3 Cost., riservato alle Regioni a statuto ordinario previa determinazione dei LEP.³³ L'art. 11 della l. 86/2024 ha risolto la contraddizione richiamando il principio di maggiore favore contenuto nell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha modificato il titolo V della Costituzione.³⁴

L'art. 11 recitava infatti al comma 2 come segue: «Ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le 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».

Le disposizioni sui LEP come requisito per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni autonomistiche sarebbero così andate - nelle intenzioni del legislatore - ad impattare sulle autonomie speciali, operando qui il legislatore una assimilazione tra specialità e ordinarietà del regionalismo italiano e una interferenza tra i livelli - gerarchicamente ordinati - delle fonti del diritto. L'esito interpretativo di questa norma indurrebbe a concludere che una Regione a statuto speciale potrebbe richiedere maggiori porzioni di autonomia per determinate materie e che debba contestualmente garantire le prestazioni individuate come «essenziali». Singolarmente, la legislazione attuativa dell'autonomia differenziata ha mirato in questo caso non a “differenziare”, ma ad omologare, non a garantire diritti essenziali, ma a vincolare sfere autonomistiche esistenti per il tramite della definizione dei LEP. Un sintomo, questo, di una più generale tendenza omologante della legge sull'autonomia differenziata.

Vedremo come questa ipotesi sia stata esclusa dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, poiché contenente una eversiva interpretazione - o più eufemisticamente una ridefinizione - del dettato costituzionale e dell'architettura istituzionale che ne deriva.

³³ Così Postal nello studio sopra menzionato (p. 173): «si ritiene preferibile la eliminazione di ogni riferimento alle autonomie speciali ovvero la seguente proposta alternativa all'attuale testo: “Fino alla revisione dei rispettivi Statuti speciali, al conferimento di nuove e ulteriori funzioni statali alle Regioni a Statuto speciale e alle province autonome si continua a provvedere con norme di attuazione dei rispettivi Statuti ovvero con le altre modalità e procedure previste dagli Statuti medesimi”».

³⁴ Notoriamente l'art. 10 recita: «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

5. Avvisaglie. Il Rapporto CLEP alla base della l. n. 86 del 2024

La definizione dei LEP ha richiesto un lavoro di ricognizione dei LEP esistenti e già previsti da fonti normative o dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale.

Nel 2023 è stato istituito a tal fine il *Comitato tecnico scientifico per l'individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni* (CLEP). Guidato dal Professor Sabino Cassese il CLEP è stato incaricato di fornire supporto alla “cabina di regia”, presieduta dal Ministro delegato per gli Affari regionali e le autonomie, con particolare riferimento alle esigenze di studio e approfondimento tecnico delle questioni rilevanti ai fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). L'esito di quello studio con finalità istruttorie è confluito nel *Rapporto finale* del Comitato, il quale evidenzia preliminarmente 1. che la nozione di LEP sia stata interpretata fino ad oggi «in modi differenti» 2. che la definizione dei LEP è attualmente affidata a una varietà di fonti, tanto primarie quanto secondarie (pp. 15 e ss.).

Richiamando la giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sent. n. 220/2021), il *Rapporto* ci dice che i LEP «indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti». Inoltre, è attestata l'esigenza di «conciliare la definizione dei LEP con l'equilibrio di bilancio anche inteso come divieto di disavanzo della finanza pubblica eccessivo» (p. 24). Da qui la constatazione che «particolare rilievo, assume, nel processo di determinazione e nel finanziamento dei LEP, la definizione dei fabbisogni e dei costi standard-, vale a dire, l'ammontare di risorse necessarie all'erogazione delle prestazioni e dei relativi costi». Il procedimento di finanziamento dei costi è così descritto: «si accerta l'adeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni per il finanziamento dei LEP; si consente una integrazione di tali risorse, ove insufficienti, mediante il fondo perequativo statale»; è possibile «operare successive integrazioni delle stesse prestazioni da includere nei LEP» (p. 31). In questa prospettiva è da dire che il *Rapporto* contiene una esplicita critica al criterio della spesa storica, suggerendo di accantonarlo a favore dei fabbisogni standard ai fini della definizione «relativi costi» delle prestazioni.

Inoltre, sempre aderendo alla giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. 72/2020 e 91/2020) è ricordato che la determinazione dei LEP è competenza statale «esclusiva e trasversale».

Il CLEP ha accertato che 15 delle 23 materie alle quali si riferisce l'art. 116 comma terzo Cost. necessitano della determinazione dei LEP. Ha inoltre individuato 237 LEP, mappando contestualmente quella che è la spesa storica confrontata al fabbisogno prospettico.

Il Rapporto CLEP è datato 30 ottobre 2023.

Con la l. n. 86 del 2024 (art. 3) è ora stabilita delega all'esecutivo per la determinazione dei LEP nelle materie ivi indicate:³⁵ a) norme generali sull'istruzione b) tutela dell'ambiente c) tutela e sicurezza del lavoro d) istruzione e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione nei settori produttivi; f) tutela della salute; g) alimentazione; h) ordinamento sportivo; i) governo del territorio; l) porti e aeroporti civili; m) grandi reti di trasporto e di navigazione; n) ordinamento della comunicazione; o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali).³⁶

Il *Rapporto* CLEP è stato il basamento della legislazione sopra richiamata e poi censurata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 192/2024). All'interno del Comitato non sono mancate voci critiche, che, come vedremo a breve, contenevano già le avvisaglie delle successive censure da parte della Corte.³⁷

6. La giurisprudenza costituzionale

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha in molte occasioni affrontato il tema dei LEP, anche prima della sentenza n. 192 del 2024, che ha dichiarato parzialmente incostituzionale la legge n. 86 del 2024 e di conseguenza le norme della legge di bilancio 2023.³⁸

³⁵ Si ricordi la previsione iniziale, costituzionalmente assurda e sintomo preoccupante delle tendenze accentratrici dei nostri giorni, di definire i LEP per il tramite di un d.P.C.m., ossia attribuendo la delega non all'esecutivo, come previsto dall'art. 76 Cost., ma al suo vertice. Come sappiamo, tale previsione è stata censurata dalla Corte costituzionale.

³⁶ Questo elenco rimane invariato nel *Disegno di legge sulla Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, con eccezione però della lettera f) tutela della salute, che è escluso dall'oggetto della delega all'esecutivo all'art. 1 comma 1. Così facendo la delega non incide con i livelli essenziali delle prestazioni (LEA), regolati con il d. lgs. n. 502 del 1992 e con il dPCM del 12 gennaio 2017. Va inoltre detto che la Corte costituzionale ha assimilato i LEA ai LEP nella sentenza 192/2024 (*Considerato in diritto*, pt. 9.2): «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. Del resto, fino alla legge n. 197 del 2022 la determinazione dei LEP è stata compiuta in modo distinto per ciascuna materia: si vedano i LEA in materia sanitaria (da ultimo, d.P.C.m. 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»), i LEP in materia di servizi sociali (art. 22 della legge 8 novembre 2000, n. 328, recante «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali» e art. 1, commi 159 e seguenti, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024»), i LEP in materia di istruzione e formazione professionale (artt. 15 e seguenti del decreto legislativo 7 ottobre 2005, n. 226, recante «Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della L. 28 marzo 2003, n. 53»).

³⁷ Vedasi nuovamente M. CECCHETTI, *La sentenza n. 192 del...*, op. cit.

³⁸ Per un commento alla sentenza vadasi A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio"... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2025, pp. 1-29; A. SAITTA, *Quale futuro per l'autonomia differenziata? La risposta è nella sentenza n. 192 del 2024*, in *federalismi.it*, 2025, pp. 2-8. Si segnalano anche A. FERRARA, *Tra favorevoli e contrari all'autonomia differenziata: è possibile trovare una comune convergenza per la realizzazione di un regionalismo d'esecuzione da avviarsi in via asimmetrica?*, in *federalismi.it*, 2025, pp. 2-7; A. ROMEO, *Autonomia differenziata, LEP e regioni a statuto speciale: osservazioni a margine di un dibattito attuale*, in *Nuove autonomie. Rivista quadrimestrale di Diritto pubblico*, 2024, pp. 171-180.

Per valutare un possibile impatto della legislazione sull'autonomia di Regioni a statuto speciale e Province autonome di Bolzano e Trento - e sulla determinazione dei LEP, che ne sono ormai la premessa logica e giuridica - va rilevato quanto segue:

6.1. Con sentenza n. 72 del 2020 (in materia di LEA, dalla Corte stessa assimilati concettualmente ai LEP) la Corte ha specificato che «il legislatore regionale non ha il potere di interferire nella determinazione dei LEA, la cui articolata disciplina entra automaticamente nell'ordinamento regionale afferente alla cura della salute, né tantomeno di differirne in blocco l'efficacia. Infatti i costi, i tempi e le caratteristiche qualitative delle prestazioni indicate nel decreto e nelle altre disposizioni statali che si occupano di prescrizioni indefettibili in materia sanitaria comportano nei diversi ambiti regionali - attraverso una dialettica sinergia tra Stato e Regione ([sentenza n. 169 del 2017](#)) - un coerente sviluppo in termini finanziari e di programmazione degli interventi costituzionalmente necessari» (*Considerato in diritto* pt. 4.1.).

La Corte aggiunge che «i LEA rappresentano “standard minimi” (sentenza n. 115 del 2012) da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale affinché sia evitato che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato essendo limitata la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia di diritto alla salute, a migliorare eventualmente i suddetti livelli di prestazioni (sentenza n. 125 del 2015). L'indefettibilità e la generalità di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale sono collegate a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisce il livello essenziale di erogazione, pur in un sistema caratterizzato da autonomia regionale e locale costituzionalmente garantite. Tale profilo riguarda una competenza del legislatore statale “idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenza n. 231 del 2017)”».

Seguendo il ragionamento della Corte, i livelli essenziali delle prestazioni non possono essere limitati né circoscritti dalla legislazione regionale e addirittura sono elevati a criterio «uniforme» per tutto il territorio nazionale, costituendone la determinazione una competenza statale “trasversale” («idonea ad investire tutte le materie»).

6.2. D'altro canto, la Corte ha temperato la natura “omologante” dei LEP stabilendo un altro principio, quasi un corollario, che identifica nel limite essenziale una soglia sempre superabile “in meglio”. Con la sent. n. 91/2020 la Consulta aveva stabilito che oltre il limite essenziale delle prestazioni si “riespande” la competenza regionale. La Corte costituzionale ha più precisamente affermato che «infatti, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, attraverso l'esercizio della competenza legislativa

esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., non comporta la regolazione dell'intera disciplina delle materie cui essa possa di fatto accedere, e dunque non esclude, come più volte sottolineato da questa Corte anche successivamente alla modifica del Titolo V della Costituzione, che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela. Dunque, l'ascrivibilità della disposizione impugnata anche alla materia regionale residuale "servizi sociali" legittima l'esercizio della potestà legislativa regionale. Se, difatti, l'azione trasversale della normativa statale individua, ai sensi del parametro evocato, la prestazione essenziale da assicurare su tutto il territorio dello Stato, oltre tale limite si riepande la generale competenza della Regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina ([sentenza n. 222 del 2013](#))».

La richiamata sentenza n. 222 del 2013, a proposito della (respinta) impugnazione di una norma contenuta nella legge regionale n. 16 del 2011 della Regione Friuli-Venezia Giulia³⁹, aveva già stabilito quel principio. La norma regionale aveva previsto assegni riservati alle famiglie e al sostegno della natalità e dell'adozione ed era stata impugnata perché tacciata di selezionare arbitrariamente le categorie dei beneficiari sulla base del requisito della residenza. In quell'occasione la Corte aveva ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale, giacché «il legislatore ha lo scopo di valorizzare, con misure eccedenti i livelli essenziali delle prestazioni, il contributo offerto alla comunità dal nucleo familiare, con adeguata costanza, sicché non è manifestamente irragionevole indirizzare i propri sforzi a favore dei nuclei già attivi da tempo apprezzabile, e perciò stesso parti vitali della comunità» (pt. 9 *Considerato in diritto*). A detta della Corte «il legislatore friulano, in altri termini, non viene qui incontro ad un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale, ma appronta misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana, e che premiano, non arbitrariamente, il contributo offerto dalla famiglia al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale» (pt. 8 *Considerato in diritto*).

Il principio della superabilità "in meglio" delle soglie imposte tramite la determinazione dei LEP (o LEA) integra una costante della giurisprudenza della Corte, che essa stessa richiama tra i suoi precedenti, indicando così una interpretazione consolidata. Nella sentenza n. 125 del 2015 la Corte aveva formulato il principio applicandolo proprio all'autonomia speciale delle Province di Trento e Bolzano, esprimendosi in materia di LEA. Censurando la normativa statale ispirata a ragioni di contenimento della spesa pubblica (l'art. 15, comma 13, lettera c) del decreto-legge n. 95/2012, che imponeva la riduzione dei posti di letto ospedalieri a standard uniformi e non aumentabili), la Corte affermava che «per ragioni di sequenzialità logica, lo scrutinio deve prendere le mosse dalle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma

³⁹ La norma prevedeva assegni eccedenti i LEP, riservati però alle famiglie e al sostegno della natalità e dell'adozione, ed era stata impugnata perché selezionante arbitrariamente le categorie dei beneficiari sulla base del requisito della residenza.

13, lettera c), del d.l. n. 95 del 2012 proposte dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, che contestano le specifiche misure di contenimento della spesa ivi previste, invocando le proprie competenze in materia sanitaria. Queste ultime trovano fondamento nei rispettivi statuti speciali e nelle norme di attuazione, nonché nell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la materia «tutela della salute» da esso contemplata è più ampia rispetto a quella «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera» (art. 9, primo comma, numero 10, dello statuto Trentino-Alto Adige), in cui le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno competenza legislativa concorrente. Ne deriva l'applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (sentenza n. 134 del 2006) il quale prescrive che «[...] le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». La Corte accoglie le questioni sollevate dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Ascrivendo la riduzione dei posti letto in ospedale alle materie potestà legislativa concorrente dello Stato, essa censura il fatto che quest'ultimo non si sia limitato a determinare i principi generali della disciplina, ma si sia spinto fino ad imporre una «disciplina di dettaglio» e di conseguenza un tetto di spesa (Pt. 4.1. *Considerato in diritto*).

La Corte si spinge però oltre questa affermazione di carattere sistematico e aggiunge altre precisazioni, concludendo infine in una definizione dei LEP come soglia minima delle prestazioni, ma non come tetto di spesa imposto alle Province autonome. Così la Corte: «a tale argomento si aggiunge il rilievo che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), “La regione Valle d’Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato [...]”. Dunque, come meglio chiarito in prosieguo, lo Stato non ha comunque titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria interamente sostenuta da tali enti».

Le disposizioni di contenimento censurate non vanno ricondotte, a detta dei giudici, alla «competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali di assistenza (LEA), ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.» giacché, in una giurisprudenza ritenuta consolidata, «la Corte ha già avuto modo di precisare che questo titolo di legittimazione dell'intervento dello Stato riguarda fattispecie per le quali la normativa statale definisce il livello essenziale di erogazione delle prestazioni destinate ai fruitori dei vari servizi sociali. Nella prospettiva della loro tutela la Costituzione assegna “al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto” (sentenza n. 111 del 2014). Si tratta, dunque, «non tanto di una “materia”

in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenza n. 207 del 2012)».

Fissato il concetto di “prestazione garantita” uniformemente, la Corte cita ancora una volta la propria giurisprudenza per ribadire che resta «ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti limiti di prestazioni» (l'inciso è tratto dalla sentenza n. 207 del 2010).

Per queste ragioni la Corte conclude con un'ultima fondamentale affermazione di principio: «Alla luce delle esposte premesse, si deve sottolineare come l'art. 15, comma 13, lettera c), del d.l. n. 95 del 2012, disponendo una riduzione dello standard dei posti letto, non tenda a garantire un minimum intangibile alla prestazione, ma ad imporre un tetto massimo alla stessa. Quest'ultima prescrizione, dunque, non essendo nemmeno correlata all'ipotesi del finanziamento da parte dello Stato, non appare conforme ai parametri di riferimento invocati nel ricorso».

6.3. Con la sentenza 192 del 2024 che ha dichiarato parzialmente incostituzionale la l. n. 86/2024, la Corte ha precisato ulteriormente il concetto di LEP, censurando alcune norme contenute nella legge sull'attuazione dell'autonomia differenziata.

La Corte ha vergato una pagina importante della storia del principio autonomista, sottraendolo alla presunta tentacolare del legislatore. Senza pretendere di riassumere qui analiticamente una sentenza già abbondantemente commentata in dottrina, si ricordi semplicemente che la Corte ha censurato, tra l'altro 1. le disposizioni che affidano la definizione dei LEP a fonti diverse da quelle legislative; 2. La genericità della delega al Governo contenuta nella legge (art. 3.1), ritenuta inidonea a «guidare il potere legislativo delegato» ex art. 76 Cost. (*Considerato in diritto*, pt. 9.2)⁴⁰; 3. La genericità dei criteri funzionali alla determinazione dei LEP, in quanto riferiti a «numerose e varieghe materie» 4. Le disposizioni che attribuiscono «funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in luogo di prevedere «l'attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» così come la previsione che il negoziato Stato-Regione sia svolto per ciascuna materia o ambito di materie, anziché «con riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3 (...) con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni» (*Considerato in diritto*, pt. 8.4). Insomma, la Corte sostituisce il concetto di “materia” con quello di specifica “funzione” all'interno del plesso legislativo e amministrativo riferito alle materie costituzionalmente previste dall'art.

⁴⁰ Si aggiunga, come abbiamo già accennato, la opportuna censura rivolta dalla Corte alla scelta dello strumento del d.P.C.m, una fonte promanante da un organo comunque diverso da quello al quale la delega andrebbe attribuita (il Governo).



117 Cost.⁴¹ In una parola: l'autonomia differenziata non può alterare la ripartizione di competenze prevista nel titolo V della Costituzione, ma può concernere esclusivamente “funzioni” interne ad una determinata materia.

Inoltre, la Corte precisa il concetto di LEP, differenziandolo dal «nucleo minimo del diritto», che deriva dalla Costituzione anche verso la legge statale «a prescindere da considerazione di ordine finanziario». A differenza del «nucleo minimo del diritto» i LEP costituiscono un «vincolo posto dal legislatore statale», munito di discrezionalità politica nel bilanciare le «risorse disponibili», vincolo «rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione». Dalla loro determinazione, precisa la Corte, «origina il dovere dello Stato stesso di garantirne il finanziamento» (*Considerato in diritto*, pt. 14).⁴²

Come abbiamo visto la legge sull'autonomia differenziata conteneva passaggi eversivi, mirando scopertamente ad accentrare e così a sminuire l'autonomia speciale.

7. Le autonomie speciali

In congruenza con quanto appena riportato (ossia con l'attrazione dei LEP nell'alveo del principio di legalità al fine della formazione del «vincolo posto dal legislatore statale» alle Regioni), la Corte censura anche la norma transitoria e finale della l. n. 86/2024, che estende l'applicazione dell'intera legge - in forza dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2010 - alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano. La Corte motiva la censura sulla base di ragioni di «carattere logico-sistematico», riconducibili alla struttura della gerarchia delle fonti.

La Corte esclude infatti l'applicazione della normativa sull'attuazione dell'autonomia differenziata alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, poiché le competenze di queste ultime sono definite con legge di rango costituzionale mentre l'autonomia differenziata, che riguarda il trasferimento di funzioni per via legislativa, previa la procedura di intesa avviata su richiesta delle Regioni. La Corte fornisce così una interpretazione inequivocabile dell'art. 116 Cost., riconducendo i primi due suoi commi alle autonomie speciali e riservando il terzo comma alle Regioni a statuto ordinario.

Così la Corte in un passaggio decisivo: «In primo luogo, occorre chiarire che le “forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite” (così si esprime il citato art. 10) sono quelle previste dalla stessa legge cost. n. 3 del 2001 e, dunque, non possono essere quelle conferite dalle leggi di differenziazione. In

⁴¹ Questi temi erano già stati criticamente proposti da alcuni membri del CLEP, tra i quali Giuliano Amato e Franco Bassanini nell'*Astrid Paper* n. 93 dell'aprile 2023, dedicato a *L'autonomia regionale “differenziata” e la sua attuazione*, [finale---autonomia-differenziata-pos-paper-17-aprilefinal.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/9316/9316fe72d5596c394e87bc2a7d236d05.pdf) pp. 4 e ss. Il *Paper* è stato a fondamento delle dimissioni di Amato, Bassanini, Franco Gallo e Alessandro Pajno dal Clep con lettera aperta al Ministro Roberto Calderoli e al Presidente Cassese, datata 26 giugno 2023: <https://www.astrid-online.it/static/upload/9316/9316fe72d5596c394e87bc2a7d236d05.pdf>

⁴² Un tema, questo, che agita attualmente il dialogo istituzionale tra Stato e Regioni.

secondo luogo, 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. 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' dell'art. 10). La clausola di maggior favore «ha una finalità essenzialmente di incipit transitoria» (sentenza n. 370 del 2006). Ora, non è concepibile che negli statuti speciali sia inserita una norma come l'art. 116, terzo comma, Cost., sia perché la procedura da esso prevista si affiancherebbe in modo incongruo alla procedura di revisione degli statuti speciali, sia perché una procedura volta a "specializzare" sarebbe inutile nel contesto di uno statuto che già conferisce un regime speciale ad una singola regione. In sostanza, la dell'art. 116, terzo comma, Cost. esclude che esso rientri nell'orbita della clausola ratio 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» (Pt. 6 *Considerato in diritto*). Come ha scritto Marcello Cecchetti «la tesi non potrebbe essere più chiara e rivela un intento di "politica costituzionale" oltremodo condivisibile: riportare finalmente l'attenzione sugli statuti speciali come fulcro indefettibile del regime giuridico proprio della specialità regionale, sollecitandone la revisione (e, in primis, l'adeguamento alla riforma costituzionale del 2001) e incentivando così il definitivo superamento di quel regime transitorio fondato sulla clausola "di maggior favore" e sulla "ibridazione" con le Regioni ordinarie, che da oltre un ventennio – a dispetto della sua stessa denominazione e della sua ratio – non ha certo assicurato agli enti dell'autonomia speciale quelle più favorevoli forme e condizioni di autonomia che i primi due commi dell'art. 116 Cost. imporrebbero di riconoscere».⁴³

8. Scenari

Le due tendenze che abbiamo descritto nelle pagine precedenti sono suscettibili di possibili evoluzioni. La riforma appena approvata dal Parlamento è ora incisa nel bronzo di una legge costituzionale, ma sarà da vedere quali esiti interpretativi essa sortirà nella giurisprudenza della Corte, qualora adita per giudicare del conflitto di attribuzioni ex art. 134 Cost. Parimenti, la restrizione delle competenze provinciali foraggiata dall'interpretazione dell'art. 117 Cost. - che aveva promesso il federalismo, ma che si è rivelato foriero di nuove istanze centraliste - ha rischiato di essere corroborata dall'inclusione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano nel calderone giuridico dell'autonomia

⁴³ M. CECCHETTI, *La sentenza...*, op. cit., p. XXXIII.

differenziata, che riguarda invece, per dettato costituzionale solo le Regioni a statuto ordinario. L'estensione dell'art. 116 comma 3 all'ordinamento delle Province autonome di Trento e Bolzano è stata infatti esclusa dalla Corte costituzionale e, di conseguenza, anche l'estensione alle Regioni a statuto speciale delle disposizioni della l. n. 86 del 2024.⁴⁴

D'altro canto, l'art. 117 comma 3 lettera *m*) annovera la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» tra le competenze esclusive dello Stato. Ciò indurrebbe a concludere che i diritti civili e sociali espressi dai livelli essenziali delle prestazioni (definiti dalla legislazione attuativa dell'art. 116 comma 3) devono essere garantiti anche nelle Regioni e Province a statuto speciale, ma non come condizione per incrementare la sfera autonomistica, possibilità questa, che la Corte ha correttamente riservato alla modifica statutaria.

Nella mutata prospettiva apertasi dopo la sentenza n. 192 del 2024, il *Disegno di legge sulla Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* prevede - più genericamente - all'art. 33 comma 3 (in luogo del censurato art. 11 della l. n. 86/2024) che «Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano individuano le misure idonee a migliorare l'efficacia e l'efficienza delle prestazioni erogate per garantire servizi di qualità ai cittadini e una gestione ottimale delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili».⁴⁵ Questa disposizione - dal tenore letterale non scervo da equivoci - rischia di ribadire il contenuto della originale norma transitoria e finale della l. n. 86/2024, censurata dalla Corte.⁴⁶

⁴⁴ Il tema del «concorso» regionale al finanziamento dei LEP era stato introdotto nella scorsa manovra di bilancio e movimentata tuttora il dialogo istituzionale tra Stato e Regioni, nonostante la Corte costituzionale abbia chiarito inequivocabilmente che «i LEP sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento» (sent. 192 del 2024, Pt. 14 *Considerato in diritto*).

⁴⁵ Così si legge nella Relazione accompagnatoria al *Disegno di legge*, in un passaggio dalle «maglie larghe» a commento dell'art. 11 (p. 48): «Il comma 2 prevede che lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano individuino le misure idonee a migliorare l'efficacia e l'efficienza delle prestazioni erogate per garantire servizi di qualità ai cittadini e una gestione ottimale delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili. Questa disposizione si colloca nel più generale quadro (riferito sia a materie LEP sia a materie non LEP) delineato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 192 del 2024, che ha in particolare identificato quale criterio di adeguatezza dell'attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo quello della efficacia e l'efficienza nell'allocatione delle funzioni e delle relative risorse».

⁴⁶ Così recita l'art. 33: «1. Gli schemi dei decreti legislativi adottati in attuazione delle deleghe contenute nella presente legge sono corredati di una relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi, o dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura. Con l'esclusione delle deleghe di cui ai capi VI e X del titolo II della presente legge, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora, in attuazione delle deleghe contenute nella presente legge, uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovano compensazione al loro interno o nell'ambito delle risorse già previste a legislazione vigente, i medesimi decreti legislativi sono adottati contestualmente o successivamente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie. 2. Fermo restando quanto previsto dal comma 1, dall'attuazione delle deleghe recate dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tale fine, agli adempimenti derivanti dai relativi decreti legislativi, le amministrazioni competenti provvedono con le risorse umane, finanziarie e strumentali, in dotazione alle medesime amministrazioni a legislazione vigente. 3. Lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano individuano le misure idonee a migliorare

Inoltre, va tenuto presente che la tendenza “uniformante” insita nella determinazione dei LEP è mitigata dalla Corte con un principio di differenziazione. Per consolidata giurisprudenza costituzionale i limiti essenziali delle prestazioni così come i livelli essenziali di assistenza sono infatti da intendersi come soglia minima, al di là della quale si riespandono le competenze regionali (sent. n. 91/2020 e sent. [n. 222 del 2013](#)). In base alla medesima giurisprudenza si può dedurre che quella soglia minima non può comunque tradursi in «un tetto massimo alla prestazione», specialmente per le Province autonome di Trento e Bolzano.

Abbiamo così cercato di aprire una prospettiva o di offrire lo scatto di una istantanea su uno scenario complesso. La riforma statutaria appena approvata – una riforma certamente raffinata e proposta nelle complicate contingenze politiche e istituzionali del qui e ora (sarebbe bello che una riforma scaturisse dalla limpida visione di un platonico filosofo-legislatore) - cade in una trama ordinamentale lambita da un’atavica diffidenza verso l’autonomia speciale, a parole elogiata come modello da imitare o addirittura da esportare, ma nei fatti revocata in dubbio. È tutto da vedere se la definizione dei LEP - in corso d’opera - sarà un’occasione per incoraggiare lo sviluppo autonomista non solo speciale ma del Paese, ad esempio garantendo la loro superabilità “in meglio”, oppure se si ridurrà ad un fattore omologante (cioè costringente). Ma se volessimo dire di più esorbiremmo dai confini propri dello scatto di un’istantanea e ci toccherebbe di affidarci alla sfera di cristallo per indovinare le sorti della specialità delle Province autonome di Trento e di Bolzano, avanzata declinazione di quel principio autonomistico, che, come diceva Giorgio Berti, è stato iscritto dai Costituenti nel cuore stesso della Carta repubblicana. E sotto il quale «ci piacerebbe di continuare a vivere».

l’efficacia e l’efficienza delle prestazioni erogate per garantire servizi di qualità ai cittadini e una gestione ottimale delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili». Recentemente è stata presentata una proposta emendativa a prima firma del sen. Meinhard Durnwalder, che riportiamo: «a) dopo il comma 2, aggiungere il seguente: “2-bis. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano il rispetto degli standard uniformi di godimento dei diritti civili o sociali vigenti per l’intero territorio nazionale. Nelle materie rientranti nella propria competenza legislativa esse erogano i livelli essenziali delle prestazioni nel rispetto dei propri ordinamenti e della propria autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria.” b) *al comma 3, sostituire le parole:* «, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano”, *con le seguenti:* «e le regioni a statuto ordinario».