

Quanto realizzare di autonomia o di accentramento, nei limiti di sistema della Costituzione, e quante risorse impiegare a tali fini, è una scelta di indirizzo politico, rispetto alla quale la stessa Corte costituzionale non dovrebbe sostituirsi al legislatore.
(Guido Rivosecchi)

IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL VENETO

IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO DOPO LE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO DOPO LE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Relatore: *Prof. Guido Rivosecchi*

SEMINARIO
24 FEBBRAIO 2025



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL VENETO



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA



ATTI/QUADERNI

46

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

Palazzo Ferro Fini, San Marco 2321 – 30124 Venezia

Tel. 041.2701111 – www.consiglioveneto.it

SERVIZIO ATTIVITÀ E RAPPORTI ISTITUZIONALI

Dirigente: Alessandro Rota

Tel. 041.2701222

Mail: sari@consiglioveneto.it

© 2025 Consiglio regionale del Veneto

Stampato dalla Stamperia del Consiglio regionale nel mese di novembre 2025

I testi presentati sono la mera trascrizione degli interventi al convegno.

IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO DOPO LE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Lunedì 24 febbraio 2025
Palazzo Ferro Fini – Sala Oriana Fallaci

A cura del Consiglio regionale del Veneto
Servizio attività e rapporti istituzionali

INDICE

Roberto Ciambetti, <i>Presidente del Consiglio regionale del Veneto</i>	7
Guido Rivoscecchi, <i>Professore ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Padova</i>	11

Roberto Ciambetti

Presidente del Consiglio regionale del Veneto

La sentenza della Corte costituzionale n. 192 del novembre 2024 ha inciso fortemente sulla legge Calderoli, ponendo dei limiti alla devoluzione di materie alle Regioni, ammettendo tuttavia forme anche ampie di autonomia, concessa solo se giustificata nell'interesse nazionale.

D'altra parte, l'Alta Corte, respingendo la proposta di referendum abrogativo presentata nei confronti della legge stessa, ha sottolineato che non si può mettere in discussione una previsione costituzionale, ovvero in questo caso l'autonomia regionale. Questo principio è contenuto nell'articolo 116 della Costituzione, introdotto con la riforma del Titolo V, voluta dall'allora maggioranza di Centrosinistra nel lontano 2001.

Il referendum – spiega la Corte – verrebbe ad avere una portata che ne altera la funzione, risolvendosi in una scelta dell'autonomia differenziata come tale, in definitiva, sull'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il che non può essere oggetto di referendum abrogativo, ma solo eventualmente di una revisione costituzionale, che ha un percorso, una strada complicata e non semplice.

C'è chi ha detto che, con la prima sentenza, la n. 192 del 2024, la Corte ha smontato la legge Calderoli, ma c'è chi, come il Presidente Luca Zaia, vede nello scenario aperto dalla Corte la strada per un dialogo e un confronto sereno, per dar vita a una riforma che potrebbe essere decisiva per

l'ammodernamento e il miglioramento del sistema Italia, nel pieno dell'interesse nazionale.

Davanti ai pronunciamenti della Corte, tornano alla mente alcune considerazioni di Winston Churchill. "Il successo non è mai definitivo, il fallimento non è mai fatale. È il coraggio di continuare che conta" disse il grande statista inglese, che tanto frequentò anche queste stanze, e ciò va benissimo nel confronto sul futuro del regionalismo differenziato dopo le sentenze della Corte costituzionale.

Il coraggio e aggiungo anche l'intelligenza e la lungimiranza di continuare, perché, sempre citando Churchill, "non sempre cambiare equivale a migliorare, ma per migliorare bisogna cambiare".

Il cambiamento oggi è necessario ed è imposto dai tempi, dai nuovi scenari geopolitici, dalla nuova economia, dalla rivoluzione conseguente alle tecnologie e all'intelligenza artificiale. È anche vero che da anni – nota Galli della Loggia – in Italia, davanti alle ipotesi di riforme, i grandi blocchi di potere insorgono puntualmente, fermando ogni mutamento.

Troppe volte, quando il cambiamento investe interessi concreti che bloccano il Paese, si parla di svolta reazionaria, nostalgica o propagandistica, mirando a mantenere lo status quo.

Poco più di un'ora fa, alla cerimonia di conferimento al dottor Michieli dell'assegno di ricerca annuale intitolato alla memoria di Anna Tuzzato, ho citato la famosa nota di Walter Benjamin su *Angelus Novus* di Klee: l'angelo guarda al passato, ma è spinto avanti in modo prepotente dal vento tempestoso e inarrestabile, che lo lancia verso il futuro. Ogni marinaio sa che davanti al vento tempestoso bisogna regolare le vele e evitare di essere travolti dal vento o dal nuovo scenario.

Oggi siamo nel bel mezzo di un uragano. Pensare di affrontare la modernità, i nuovi equilibri geopolitici ed economici, le grandi sfide che l'umanità ha di fronte a sé, l'avvento dell'intelligenza artificiale e il peso di grandi nazioni come la Cina, l'India, il Brasile, la Russia, chiedendo che venga loro

ricosciuto di affrontare questo nuovo mondo con gli strumenti del passato significa porre le basi del sottosviluppo, significa essere travolti dal nuovo che avanza. Mai come oggi, cambiare si può e si deve.

Questo – vi assicuro – non è un tema lontano dall’analisi degli scenari che il professor Rivoscecchi, a cui lascio la parola, traccerà nel suo intervento. Siamo assolutamente convinti che il sistema Italia abbia bisogno di essere ammodernato e che l’autonomia differenziata possa essere assolutamente un fattore di ammodernamento.

Come citavo prima dietro le quinte, altra cosa sarà la necessità di approvare il federalismo fiscale, che è contenuto nei principi del PNRR. L’Italia lo ha sottoscritto con l’Europa che ce lo ha chiesto, quindi rendere anche il fisco più lineare, più semplice e legato alle autonomie locali penso sarà una sfida che nei prossimi mesi il sistema Italia deve per forza affrontare e mi auguro saper gestire.

Guido Rivosecchi

Professore ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Padova

1. Permettetemi anzitutto di ringraziare il Presidente dell'Assemblea legislativa regionale, Roberto Ciambetti, il Segretario generale, Roberto Valente, e il dott. Alessandro Rota per la promozione di queste bellissime iniziative di studio e approfondimento che confermano, tra l'altro, la proficua collaborazione tra il Consiglio regionale e il Dipartimento di diritto pubblico, internazionale e comunitario dell'Università degli Studi di Padova.

Quello che oggi mi è stato assegnato è un tema su cui abbiamo riflettuto in diverse occasioni nelle sedi della Regione del Veneto. Sono diversi anni che, a vario titolo e nell'ambito di diverse iniziative, stiamo ragionando sul c.d. regionalismo differenziato, collocando l'art. 116, terzo comma, Cost. nella più ampia prospettiva relativa all'attuazione del Titolo V della parte seconda Cost.

Sappiamo bene – lo ricordo molto rapidamente in premessa – che si registra un grave ritardo nell'attuazione del Titolo V e, più in generale, delle norme costituzionali a garanzia dell'autonomia regionale. Ci ricordava poc'anzi il Presidente Ciambetti alcuni istituti in cui si manifesta questo ritardo: il federalismo fiscale, ad esempio, e, più in generale, l'attuazione dell'autonomia finanziaria e fiscale regionale, prevista dall'art. 119 Cost. Essa è stata rinviata

in tante occasioni e, così facendo, oltre ad aggravare l'inattuazione costituzionale, si corre il rischio di mancare l'importante appuntamento di attuazione di un apposito capitolo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che prevede espressamente l'attuazione del federalismo fiscale entro il 2026. Questo è soltanto un esempio dei ritardi che si sono verificati nell'attuazione dell'autonomia regionale.

Vorrei articolare la nostra riflessione di oggi, sottoponendola all'attenzione del dibattito di tutti coloro che vorranno intervenire, in quattro punti.

Un primo profilo concerne una premessa “di contesto”, che riguarda lo stato dell'arte del regionalismo italiano, le ragioni dei richiamati ritardi nel processo di attuazione del disegno costituzionale di autonomia.

Il secondo punto, venendo specificamente all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., riguarda il ruolo del Parlamento nell'approvazione delle intese e, quindi, il ruolo della legge statale nel procedimento di differenziazione.

Il terzo punto è quello relativo alle garanzie di eguaglianza nell'attuazione del regionalismo differenziato, che passano per la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (d'ora in poi: LEP), i quali, come vedremo, esprimono la soglia di eguaglianza necessaria nel godimento dei diritti. Tale soglia deve essere assicurata – come affermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 – anche nell'attuazione del regionalismo differenziato; anzi, secondo la Corte essa costituisce la premessa costituzionalmente necessaria per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. sia nelle “materie LEP”, sia nelle materie “no LEP”, nei casi in cui il trasferimento delle funzioni può “intercettare” i livelli essenziali stessi. In questi ultimi ambiti materiali, comunque, sembra residuare uno spazio ovviamente maggiore nell'attuazione del regionalismo differenziato.

Il quarto punto concerne le funzioni trasferibili e le relative risorse.

Dopo la premessa, quindi, affronterò i seguenti temi: ruolo del Parlamento; garanzia dei livelli essenziali; trasferimento di funzioni e risorse, distinguendo, in ordine ad essi, quanto previsto dalla legge n. 86 del 2024 e quanto

il quadro risulti modificato a seguito della sentenza n. 192 del 2024 al fine di comprendere che cosa la Corte “richieda” al legislatore per poter proseguire nel processo di attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.

2. Venendo alla “premessa di contesto”, mi piace anzitutto ricordare che il Consiglio e la Giunta regionale hanno promosso ormai da tanti anni una profonda riflessione politica, culturale e scientifica sull’autonomia regionale e che, a tali fini, abbiamo anche “rilanciato” un’importante Rivista che appartiene al patrimonio “storico” degli studi sulle autonomie territoriali e che tutt’ora funge da stimolo e da luogo “aperto” al dibattito: “Il diritto della Regione”. Nonostante la ripresa di questa riflessione, l’autonomia regionale, almeno in largaparte, non ha ancora avuto attuazione.

Occorre, quindi, interrogarsi sulle ragioni di questi ritardi, che hanno causato una perdurante inattuazione costituzionale. Molto rapidamente, è possibile individuare almeno tre fattori che hanno determinato gli effetti richiamati, che si sono successivamente acuiti nella fase delle crisi e delle emergenze degli ultimi quindici anni.

Il primo fattore è di matrice storico-culturale: le Regioni non sono mai state pienamente interpretate – anzitutto da parte degli attori istituzionali – come strumento di partecipazione, di garanzia dei diritti e di stimolo allo sviluppo, come in realtà le concepisce la Costituzione. In realtà, le autonomie territoriali in generale e le Regioni in particolare costituiscono strumento fondamentale di democrazia e di libertà in quanto assicurano l’articolazione in senso verticale del potere politico e, quindi, costituiscono garanzia contro ogni forma di accentramento e presidio imprescindibile del principio della separazione dei poteri.

Di quanto ho appena detto ci siamo accorti durante la pandemia, quando, nel fronteggiare l’emergenza con decreti-legge e con d.P.C.M., che incidavano sui diritti di libertà, anche in quel contesto, in cui il Parlamento non si poteva riunire o aveva difficoltà a riunirsi e le istituzioni democratiche ave-

vano difficoltà a funzionare, il Presidente del Consiglio era comunque costretto a dialogare con i Presidenti delle Regioni per la definizione dei provvedimenti di contrasto alla pandemia, atteso che i d.P.C.M., limitativi dei diritti delle libertà per ragioni di sanità e sicurezza, incidevano sui territori e dovevano essere “contrattati” con i Presidenti di Regione per assicurarne l’efficacia e la corretta applicazione.

Questo è un esempio di come la Regione funzioni come contropotere, cioè come strumento di garanzia rispetto a ogni forma di accentramento.

L’ente Regione, inoltre, si collega al principio democratico anche in un’altra accezione: attraverso la creazione di uno spazio di democrazia e di libertà, in cui è più facile la partecipazione dei cittadini, in quanto la decisione politica è “avvicinata” ai territori. Purtroppo, i fattori storico-culturali che appartengono alla tradizione italiana non hanno consentito di diffondere appieno questi valori dell’autonomia e, all’opposto, si è registrata una forte resistenza nell’attuazione dell’ordinamento regionale.

L’Italia, ricordavamo anche poc’anzi con i colleghi, è un Paese in cui, per ragioni storiche, è prevalente la cultura dell’accentramento. Basti pensare alla storica figura del Prefetto Gizzi che, nella prima fase di attuazione dell’ordinamento regionale, individuava abilmente le norme da tempo vigenti (magari risalenti al periodo pre-costituzionale, ad esempio nei Testi Unici degli anni Trenta) che potevano fungere da principi fondamentali delle materie di potestà concorrente e, di fatto, paralizzare il legislatore regionale.

Inoltre, le Regioni sono state interpretate sempre in “chiave centralistica”, attraverso un uso congiunturale dell’autonomia che guardava in origine e purtroppo talvolta guarda ancora agli enti sub-statali non già come fattore di sviluppo democratico, come prevede la Costituzione, bensì come strumento da “utilizzare” in funzione del quadro politico nazionale e in una logica politico-partitica centralistica.

Il secondo fattore che ha limitato il pieno sviluppo delle Regioni nel nostro ordinamento è costituito proprio dalla resistenza delle burocrazie centrali: la

difficoltà, cioè, a “prendere sul serio” il principio autonomista e il Titolo V. Ciò, infatti, significherebbe procedere al trasferimento di funzioni, risorse e personale dal “centro” alla “periferia”, mentre nel corso di tutte le vicende repubblicana italiane rispetto a queste ipotesi si sono sempre registrate forti resistenze da parte delle burocrazie centrali.

Il terzo fattore di resistenza all’attuazione dell’autonomia regionale si esprime nella questione finanziaria e fiscale, come ricordava il Presidente Ciambetti. Si tratta di una questione centrale: nel momento in cui viene attuato l’ordinamento regionale, nei primi anni Settanta, si procede contestualmente all’approvazione della legge delega sulla riforma tributaria (legge n. 825 del 1971) di impronta fortemente centralistica.

Le Regioni, nel corso della loro storia, sembrano purtroppo “portarsi dietro” questa contraddizione originaria, che risale ai primi anni Settanta, in base alla quale, quando si attua l’ordinamento regionale e si trasferiscono le funzioni, al contempo si realizza una riforma fiscale rivolta ad “ancorare” il sistema dei tributi al centro. Questa contraddizione ha successivamente determinato la dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa.

Anche la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 sembra cogliere tale contraddizione, quando pone uno dei limiti “ulteriori” all’attuazione del regionalismo differenziato, nella parte in cui è sottolineata l’esigenza che l’eventuale trasferimento delle funzioni avvenga in condizioni di efficienza e nei limiti delle risorse disponibili, rischiando altrimenti di alterare il rapporto tra potere impositivo e potere di spesa. Per questo profilo si potrebbe aggiungere che, se fosse stato attuato l’art. 119 Cost., il limite che la sentenza sottolinea in premessa della motivazione andrebbe diversamente considerato. Finché non è stata fornita piena attuazione all’autonomia finanziaria e tributaria degli enti non è infatti possibile – come affermato dalla Corte – procedere al trasferimento delle funzioni, poiché occorre garantire il rapporto fra potere impositivo e potere di spesa al fine di affermare la responsabilità politica e l’efficienza dei pubblici poteri. Ma tali limiti affermati dalla

pronuncia verrebbero probabilmente meno se fosse attuato l'art. 119 Cost. Quella delle risorse, quindi, costituisce la questione centrale di cui tenere conto nell'attuazione del disegno costituzionale di autonomia, prima ancora del c.d. regionalismo differenziato.

In questo contesto, negli ultimi quindici anni, di fronte alle crisi e alle emergenze, abbiamo vissuto un'accelerazione dei fattori di accentramento; fattori che hanno "congelato" il disegno autonomistico e l'attuazione dell'ordinamento regionale. Nel perdurante regime di emergenza permanente – dapprima economico-finanziaria, poi pandemica, successivamente bellico-energetica – le risposte si sono manifestate nel senso di ulteriori tendenze all'accentramento non soltanto nel riparto delle competenze legislative e amministrative, ma anche nell'esercizio dei poteri finanziari e fiscali. E ciò nel presupposto in base al quale, quando si versa in uno stato di crisi e di alterazione del funzionamento delle istituzioni, occorra necessariamente accentrare l'esercizio dei poteri. Si presume, quindi, che con l'accentramento sia più facile controllare la spesa pubblica e l'impiego delle risorse al fine di fornire risposte adeguate all'emergenza e ristabilire gli equilibri.

Questa risposta nel segno dell'accentramento davanti alle crisi è fatta propria in premessa anche dalla sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, nella parte in cui la Corte individua nel principio di sussidiarietà il criterio di allocazione delle funzioni, che permea tutto l'ordinamento costituzionale, quindi anche per l'attuazione del regionalismo differenziato. Aggiunge la pronuncia che, in periodo di crisi, la tendenza non può che essere alla centralizzazione, determinata da evidenti economie di scala. In altri termini: dovendo lo Stato continuare a svolgere determinate funzioni per altre Regioni, non beneficiarie della differenziazione, in caso di crisi non è possibile procedere al trasferimento delle funzioni e occorre, invece, fronteggiare l'emergenza con l'accentramento delle competenze e delle risorse.

In caso di crisi economica – ha affemrato la Corte – è necessario mantenere il "nucleo duro" delle funzioni allo Stato e accentrare le competenze, perché

soltanto in tal modo è possibile rispondere ai doveri di solidarietà e evitare “effetti di *spillover*” negativi sul territorio delle altre Regioni. La Corte, in buona sostanza, fa proprie le teorie economiche sulla crisi che ho precedentemente richiamato. Si tratta, però, di argomenti di cui si può discutere; che anzi potrebbero essere ritenuti reversibili, come indica una letteratura economica e giuridica di segno opposto, secondo la quale, di fronte alle crisi, un conto è l’inevitabile accentramento del riparto delle competenze e un altro conto è l’accentramento finanziario e fiscale. Proprio in regime di emergenza il potere di spesa degli enti sub-statali dovrebbe essere infatti preservato perché a livello locale è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa. Le Regioni e gli enti locali sono più vicini ai cittadini, conoscono meglio le esigenze dei territori e le possibilità di sviluppo economico e, quindi, possono impiegare meglio le risorse per contrastare le crisi e favorire lo sviluppo. Basti pensare alla crisi del 1929 negli Stati Uniti d’America, a cui fu risposto con l’accentramento delle competenze legislative, ma anche lasciando ampi poteri di spesa degli Stati membri della Federazione per mettere a disposizione risorse per favorire programmi di sviluppo e di *welfare* al fine di contrastare la crisi proprio a livello locale, là dove è più facile comprendere quali possono essere gli investimenti maggiormente produttivi per contrastare la crisi e favorire lo sviluppo economico.

Invece, in Italia e negli altri Paesi dell’Unione europea, da oltre quindici anni viviamo una stagione di forte accentramento non soltanto nel riparto delle competenze legislative e nell’esercizio delle funzioni amministrative, ma anche nei poteri finanziari e di spesa. Ciò non ha favorito l’uscita dalla crisi e lo sviluppo economico, perché i tagli alla spesa pubblica c.d. “lineari” – che sono il contrario della c.d. *spending review*, cioè di tagli finalizzati al miglioramento della qualità della spesa – e la riduzione del finanziamento delle Regioni hanno prodotto l’effetto di limitare lo sviluppo economico e il finanziamento dei diritti sociali.

Non è sempre detto, quindi, che questa risposta, nel segno dell'accentramento possa essere la risposta adeguata alle crisi.

3. Vengo ai tre punti che vorrei rapidamente affrontare, prendendo in esame le relative questioni dapprima con riferimento alla legge n. 86 del 2024, cioè ricordando ciò che prevedeva la disciplina quanto a ruolo del Parlamento, livelli essenziali delle prestazioni e rapporto tra funzioni e risorse oggetto di possibile trasferimento, e, successivamente, con riferimento alle modificazioni determinate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024.

Nel rinnovato contesto, determinato anche dalla pronuncia, ci si può infatti chiedere se il regionalismo differenziato può essere una delle risposte possibili per il rilancio delle Regioni, inteso quale istituto che consente di sperimentare l'esercizio di ulteriori competenze, stante la perdurante inattuazione del Titolo V. Come ricordava il Presidente Ciambetti, il regionalismo differenziato è uno degli istituti previsti dal Titolo V, come riformato nel 2001, quindi se attuato nei limiti di sistema, richiamati anche dalla Corte nella sentenza n. 192, non è escluso che possa essere utilizzato come strumento che inserisce elementi di asimmetria là dove ha fallito il regionalismo simmetrico, così consentendo il rilancio del disegno costituzionale di autonomia.

In questa chiave di lettura, la legge n. 86 del 2024 prevedeva e prevede tuttora, per la parte ancora vigente, delle risposte sui tre punti richiamati, che possiamo così sintetizzare.

Quanto al ruolo del Parlamento, è previsto che la legge parlamentare di adozione dell'intesa sia approvata a maggioranza assoluta "sulla base" dell'intesa fra Stato e Regioni. La legge n. 86 del 2024, cioè, esplicita che il principio della previa intesa fra Stato e Regione consentirà di individuare da parte dell'intesa stessa le funzioni e le risorse da trasferire.

Possiamo dire che l'articolo 116, terzo comma, Cost. individua quella che noi costituzionalisti chiamiamo una riserva di fonte o di organo, cioè la legge che approva l'intesa non è una legge come le altre, perché è una legge che

deve essere approvata sulla base dell'intesa. Detto altrimenti: l'intesa, che individua le funzioni e le risorse da trasferire, può essere approvata soltanto con legge, con la maggioranza prevista dalla Costituzione, e soltanto dal Parlamento (riserva di fonte e riserva di organo).

È difficile ipotizzare che la fonte che chiude il procedimento sia sostituita da altri fonti del diritto, per esempio la delega legislativa, come invece ipotizzato dalla Commissione di studio istituita dal secondo Governo Conte. A me pare che, stando al testo costituzionale, sia soltanto la legge del Parlamento a dover approvare l'intesa, perché mi pare abbastanza inequivoco che ci sia una riserva di fonte, quindi questo atto che chiude il procedimento non può essere una fonte secondaria, non può essere un atto di delegazione legislativa, men che meno un decreto-legge.

Tanto premesso, certamente al Parlamento è affidato il ruolo centrale nel procedimento, in quanto esso deve approvare l'intesa o respingerla; in questa seconda evenienza, si riapre la trattativa fra Stato e Regione. Il margine di emendabilità dell'intesa sottoscritta dallo Stato e dalla Regione è fortemente ridotto, se si accoglie la tesi, come credo sia sostenibile per argomenti testuali e logico-sistematici, che l'art. 116, terzo comma, Cost. prevede una riserva di fonte e una riserva di organo.

Se è così, il ruolo del Parlamento deve essere riconosciuto come centrale. Il regionalismo differenziato prevede una deroga all'ordinario riparto di competenze fra Stato e Regioni, che avvantaggia la Regione beneficiaria. Pertanto il custode del procedimento stesso non può che essere individuato nel Parlamento nazionale. Al contempo, però, il ruolo del Parlamento è limitato dalla riserva di fonte, nel senso che deve tenere conto anche dell'intesa e non può emendarla come si emenda una qualsiasi altra legge.

La legge n. 86 del 2024, che disciplina anche il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato, prende atto – a mio avviso correttamente, su questo punto – di quanto detto e, conseguentemente, sposta l'intervento del

Parlamento nella fase “preventiva”, cioè nella fase “ascendente” di formazione dell’*intesa*. In altri termini: dal momento che i poteri di emendamento del Parlamento sono limitati, la legge si preoccupa di potenziare il ruolo del Parlamento nella fase di formazione dell’*intesa*, prevedendo che gli organi parlamentari votino degli atti di indirizzo sugli schemi di *intesa* provvisoriamente sottoscritti da Stato e Regione, assicurando il coinvolgimento del Parlamento nella c.d. fase “ascendente” dal momento che può intervenire soltanto in maniera limitata in quella c.d. “discendente”, cioè di vera e propria approvazione dell’*intesa*. Mi pare, quindi, che, per questo profilo, la legge garantisca un certo coinvolgimento del ruolo del Parlamento nei limiti di quel procedimento particolare delineato dall’art. 116, terzo comma, Cost.

Quanto, invece, alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, la legge n. 86 del 2024 si è mostrata carente, pur individuando nella determinazione dei LEP la premessa per l’attuazione del regionalismo differenziato. In effetti, il livello essenziale costituisce la soglia di eguaglianza necessaria dei diritti costituzionali che deve essere garantita su tutto il territorio. Pertanto, prima di trasferire altre funzioni con il regionalismo differenziato, occorre attuare i livelli essenziali in tutti gli ambiti materiali in cui è possibile individuare funzioni oggetto di trasferimento.

La legge n. 86 del 2024 prevedeva tre procedimenti di determinazione dei livelli essenziali come premessa per attuare il regionalismo differenziato: uno “a regime”, mediante delega legislativa, uno “transitorio” e uno “di aggiornamento” dei livelli stessi, da realizzare con d.P.C.M. Quindi, già la legge stessa affermava che non è possibile procedere all’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., se prima non sono stati determinati i livelli essenziali, ma lo faceva con riferimento a fonti secondarie (cioè presupponeva che, a tali fini, fossero sufficienti fonti secondarie). Su questo punto è intervenuta la Corte con diverse declaratorie di incostituzionalità, imponendo che l’intera individuazione dei LEP sia realizzata con fonte primaria.

Quanto al rapporto tra funzioni e risorse, la legge n. 86 del 2024 disciplina il procedimento in base al quale potranno essere trasferite le funzioni e le risorse nelle materie indicate dall'articolo 116, terzo comma, Cost., individuando una serie di garanzie del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, previsto dall'articolo 119, quarto comma, Cost.

Lo strumento individuato per il finanziamento delle funzioni trasferite è costituito dalla compartecipazione alle aliquote di alcuni tributi statali da parte regionale, che saranno individuati nell'intesa. Tale soluzione mi sembra ragionevole, in quanto non è possibile stabilire, per così dire *a priori*, un meccanismo di finanziamento del regionalismo differenziato se non è noto quali saranno le funzioni effettivamente trasferite.

Le funzioni sono individuate nell'intesa entro i limiti di sistema che ci ricorda la Corte, e, per finanziare quelle funzioni, la Regione sarà dotata di risorse necessarie, che saranno previste nell'intesa stessa in forma di compartecipazione ai tributi statali.

Su questo già la legge n. 86 del 2024 prevede una serie di controlli attraverso meccanismi affidati ad un'apposita Commissione paritetica, nonché mediante l'intervento della Corte dei conti, proprio per mantenere la correlazione tra funzioni e risorse nei trasferimenti ed evitare che siano trasferite più risorse rispetto alle funzioni da finanziare.

Questa, in estrema sintesi, è la disciplina prevista dalla legge n. 86 del 2024 sui profili sopra richiamati: ruolo del Parlamento, garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni e finanziamento delle funzioni.

La legge è stata impugnata da quattro Regioni (Puglia, Sardegna, Toscana e Campania) davanti alla Corte costituzionale ed è al contempo richiesto anche un *referendum* abrogativo. Quindi il Presidente della Corte costituzionale – a cui spetta la predisposizione del “ruolo” (cioè del calendario delle cause) della Corte – in primo luogo si è trovato a dover decidere svolgere prima il *referendum* o il giudizio instaurato dai ricorsi promossi in via principale dalle quattro Regioni ricorrenti.

La scelta è stata nel senso di definire preliminarmente il giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via principale e in via successiva il giudizio di ammissibilità del *referendum*, che poi è stato dichiarato inammissibile dalla sent. n. 10 del 2025, come ci ricordava il Presidente Ciambetti.

Questa decisione, a mio avviso è corretta, perché ricalca il procedimento di approvazione degli statuti delle Regioni a statuto ordinario, previsto dall'articolo 123 Cost., l'unica fattispecie in cui potrebbe esserci un ricorso in via d'azione da parte del Governo che impugna lo statuto della Regione e una contestuale richiesta di *referendum* sullo stesso statuto regionale. L'art. 123 Cost. dà la possibilità al Governo di impugnare lo statuto della Regione per contrasto con la Costituzione e al corpo elettorale regionale di chiedere il *referendum*. Quando c'è stata la contestualità del ricorso del Governo contro lo statuto e della richiesta di *referendum*, la Corte ha affermato che si deve svolgere prima il giudizio di legittimità costituzionale sullo statuto e solo poi il *referendum* (sentt. n. 340 del 2002 e n. 2 del 2004) poiché, se si svolgesse prima il *referendum*, si potrebbe correre il rischio che il popolo sovrano si pronunci su un testo poi dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte. In base a questi precedenti, la scelta della Corte a mio avviso può ritenersi corretta. Inoltre, dichiarata parzialmente incostituzionale la legge n. 86, il *referendum* è poi stato dichiarato inammissibile, in quanto è mutato l'oggetto della domanda referendaria (sent. n. 10 del 2025), trattandosi di una disciplina mutata per effetto della declaratoria di incostituzionalità di numerose disposizioni contenute nella legge stessa e di altre pronunce interpretative di rigetto, che "indirizzano" all'interpretazione conforme di altre disposizioni della stessa legge n. 86 del 2024. Dal punto di vista della richiesta di *referendum*, non è escluso che quanto detto possa ricadere sulla chiarezza del quesito. Non soltanto il quesito referendario, come ci ricordava il Presidente Ciambetti, ha un oggetto diverso da quello che è stato sottoscritto, perché la legge n. 86 è cambiata in quanto in parte dichiarata incostituzionale, ma la Corte ci ha detto qual è l'interpretazione conforme da seguire in relazione ad

altre disposizioni della legge n. 86. È quindi difficile affermare che il quesito referendario sia sullo stesso identico oggetto rispetto al quale è stato presentato. Per questa e per altre ragioni, con la sent. n. 10 del 2015, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il quesito.

In estrema sintesi, abbiamo così parlato della seconda sentenza della Corte.

4. Tornando invece alla prima, che è più complessa, mi pare corretta, per le ragioni che dicevo, la scelta di definire preventivamente il giudizio instaurato in via principale. Vediamo in estrema sintesi cosa ha detto la Corte nella sentenza n. 192 del 2024, con particolare riguardo ai tre punti che stiamo prendendo in esame: ruolo del Parlamento, livelli essenziali e rapporto funzioni/risorse.

Intanto è una sentenza molto articolata e molto motivata; fornisce materia di estremo interesse e costituisce per noi costituzionalisti ragione di doppio ringraziamento nei confronti della Corte costituzionale: è una vera e propria “sentenza-trattato”.

Possiamo anzitutto leggere una parte introduttiva molto significativa, in cui la Corte ci consegna – va sottolineato positivamente – una ricostruzione “di sistema” del regionalismo italiano, anche su alcuni di quei problemi che richiamavo all’inizio. Il Giudice delle leggi ricostruisce il rapporto fra unità e autonomia; afferma che l’autonomia è uno spazio di democrazia, libertà e partecipazione, e che non può pregiudicare il nucleo fondamentale dell’egualianza dei diritti; ricostruisce i rapporti tra Stato e autonomie, ricavando una serie di principi fondamentali, con operazioni in larga parte condivisibili.

In questa parte introduttiva della pronuncia, è interessante il ruolo che la Corte affida, in generale, al Parlamento quale custode dei rapporti fra Stato e Regioni, anche oltre il regionalismo differenziato.

Sulla base dei principi costituzionali, il Parlamento viene identificato come l’organo chiamato a comporre il pluralismo politico, territoriale e sociale che può trovare sintesi compiuta soltanto nella rappresentanza politica.

La Corte ci dice però qualcosa di più sul ruolo del Parlamento nelle relazioni tra Stato e Regioni, in quanto afferma che il Parlamento è il custode della stabilità di tali relazioni, cioè ci dice che il Parlamento è chiamato non soltanto a comporre il pluralismo, ma anche a garantire delle “esigenze unitarie, tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica tra maggioranza e opposizione”. “La tutela delle esigenze unitarie, in una forma di Governo che funziona secondo la logica maggioritaria, è espressione dell’indirizzo politico della maggioranza e del Governo”, prosegue la Corte, così affermando che, attraverso la logica maggioritaria, cioè a maggioranza, si esprime la funzione di indirizzo politico dal Parlamento al Governo, e questa funzione di indirizzo politico deve tutelare “esigenze unitarie tendenzialmente stabili”.

Quella espressa in questi passaggi è una visione fortemente maggioritaria del ruolo del Parlamento e del Governo come tutore delle relazioni fra Stato e Regioni. A me pare che la Costituzione offra anche spunti di segno diverso da questa ricostruzione. Le relazioni fra Stato e Regioni sono presidiate dalla Costituzione in base al riparto di competenze, non sono disponibili all’indirizzo politico di maggioranza. Anzitutto, la Corte, muovendo dal presupposto di “un sistema che funziona con il principio di maggioranza”, arriva ad avvalorare una prospettiva fortemente “maggioritaria” del ruolo del Parlamento anche come custode delle relazioni fra Stato e Regioni, che invece sono definite dalla Costituzione e dal riparto delle competenze, e sono quindi indisponibili alla regola di maggioranza. La Corte sembra affidare al Parlamento un ruolo di custode di esigenze unitarie tendenzialmente stabili, anche oltrepassando il riparto costituzionale delle competenze.

Si tratta di un passaggio particolarmente significativo della motivazione, in quanto capace di rimettere il Parlamento al centro del sistema, dopo tanti anni di marginalizzazione del Parlamento e delle Assemblee elettive. Nondimeno, viene ad esso affidata una funzione quasi “tutoria” delle relazioni fra Stato e Regioni.

In altre parole, il pur significativo tentativo di restituire centralità al ruolo del Parlamento non dovrebbe andare a detrimento del riparto di competenze e delle garanzie costituzionali.

Il secondo passaggio cruciale di questa parte introduttiva della motivazione è rappresentato dalla centralità del principio di sussidiarietà. Afferma infatti la Corte: “In generale l’attuazione del regionalismo e il trasferimento di funzioni e risorse alle Regioni, tanto più con il regionalismo differenziato, deve migliorare l’efficienza dei pubblici poteri”. Il Giudice delle leggi viene così a declinare il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell’efficienza dei pubblici poteri quale criterio di allocazione delle funzioni. Da ciò discende che il regionalismo differenziato non costituisce istituto rivolto a sperimentare l’esercizio delle funzioni e delle competenze secondo il principio di sussidiarietà quale forma specifica di realizzazione del principio democratico, bensì strumento a cui si può ricorrere soltanto per migliorare l’efficienza nella distribuzione e nell’esercizio delle funzioni.

Si potrebbe aggiungere, però, che il regionalismo non serve soltanto a questo. La Corte muove da un’idea di regionalismo fortemente spostata sulla dimensione efficientistica, se non performativa, dell’esercizio delle funzioni e dei pubblici poteri molto simile a quella avvalorata dalla sentenza n. 132 del 2024 in materia di ridimensionamento della responsabilità per danno erariale. Così come il c.d. “scudo erariale” si giustifica per semplificare e accelerare l’azione amministrativa in nome dell’efficienza, in maniera non dissimile lo Stato può trasferire funzioni alle Regioni ai soli fini del miglioramento dell’azione dei pubblici poteri in nome dell’efficienza e ad invarianza di spesa pubblica.

Il principio di sussidiarietà, però, dovrebbe funzionare soprattutto in altro modo, vale a dire quale forma specifica di realizzazione del principio democratico. Lo Stato dovrebbe trasferire le funzioni non soltanto perché la Regione garantisce lo svolgimento di quelle funzioni con maggiore efficienza,

ma perché, avvicinando la funzione agli effettivi bisogni dei territori e dei cittadini, realizza un plusvalore democratico.

Si potrebbe quindi concludere che ogni forma di trasferimento di ulteriori funzioni dallo Stato alle Regioni non è soltanto rivolta a migliorare l'efficienza, ma ha soprattutto lo scopo di realizzare il principio democratico, cioè avvicinare l'esercizio della funzione alla comunità politica destinataria della funzione stessa e dei relativi servizi.

Da un lato, dalla pronuncia emerge la centralità del principio di sussidiarietà quale principio fondamentale del Titolo V, capace di orientare le scelte allocative, come sottolineato dalla Corte. Dall'altro lato, però, la sentenza esprime un'accezione del principio che consente di allocare la funzione verso il basso, soltanto se in tal modo si migliora l'efficienza del pubblico potere nell'esercizio della funzione, altrimenti le funzioni devono essere "trattenute" al "centro".

La sussidiarietà, però, è soprattutto rivolta a realizzare il principio democratico ed è anzitutto strumento di allocazione della funzione verso il basso, a livello di Governo più vicino al cittadino, per realizzare la partecipazione nell'esercizio delle funzioni e per rispondere alle effettive esigenze dei territori. E tutto questo a volte può "costare" in termini di risorse finanziarie e umane (tali processi possono richiedere una riallocazione del personale dallo Stato agli enti sub-statali): la democrazia "costa" e non può coincidere soltanto con l'efficienza.

Un ulteriore profilo affrontato dalla pronuncia è quello relativo alla differenziazione "possibile". Per questo profilo la Corte pone una serie di limiti a ciò che può essere trasferito, affermando che alcune materie non possono essere oggetto di trasferimento o, meglio, alcune funzioni all'interno delle materie individuate dall'art. 116, terzo comma, Cost., sono problematiche per un possibile trasferimento. Possiamo rinvenire alcune materie, come, ad esem-

pio, il “commercio con l'estero”, di potestà concorrente, richiamate dall'articolo 116, terzo comma, Cost., per le quali il trasferimento delle funzioni sarebbe oggettivamente problematico.

A tali conclusioni si può già arrivare stando alle norme costituzionali, che individuano alcuni “limiti di sistema”. La stessa legge n. 86 del 2024 non si riferisce a “materie”, bensì a “funzioni” da trasferire, perché le materie non sono trasferibili; le materie sono dei contenitori che vanno riempiti di contenuti attraverso le funzioni e quindi possiamo ragionare di funzioni trasferibili, non di materie trasferibili.

La pronuncia della Corte precisa che sussistono dei limiti di sistema, posti anzitutto dalla Costituzione, e poi enfatizza anche il diritto dell'Unione europea, richiamando numerose sentenze della Corte di giustizia che segnerebbero limiti invalicabili quanto agli ambiti materiali non trasferibili.

In realtà, spetta alla Costituzione definire l'assetto delle relazioni fra Stato e Regioni, sicché la Corte afferma che sono trasferibili solo funzioni, non materie, “previa istruttoria adeguatamente motivata”. Da questo punto di vista, la Corte insiste molto sul fatto che, quando una Regione chiede il trasferimento di una funzione, deve svolgere un'istruttoria adeguatamente motivata, che giustifichi il trasferimento della funzione dal livello statale al livello regionale.

Il Giudice delle leggi, quindi, pone un pesante onere di motivazione, che avrà una profonda incidenza sull'individuazione delle funzioni trasferibili. Sarà infatti onere della Regione dimostrare, con un'adeguata istruttoria e un'adeguata motivazione, che il trasferimento di quella funzione dallo Stato alla Regione determinerà maggiore efficienza nell'esercizio della funzione stessa. Riemerge, anche per questo profilo, la prospettiva dell'efficienza e dell'efficacia nell'esercizio delle funzioni.

5. Vengo rapidamente ai tre punti sopra richiamati a partire dal ruolo del Parlamento. La Corte ha affermato che non è sufficiente il coinvolgimento

del Parlamento con atti di indirizzo sugli schemi di intesa: il Parlamento, invece, deve poter emendare l'intesa, vale a dire deve poter pronunciarsi sull'intesa con la facoltà di modificarla.

Questa affermazione da un lato supera la tesi della natura meramente formale della legge di approvazione dell'intesa e, dall'altro lato, apre scenari interessanti e forieri di profili problematici quanto al "seguito" della pronuncia sul piano delle prassi e dei regolamenti parlamentari in relazione alla natura del voto parlamentare ad effetti sospensivi dell'intesa, su cui pare opportuno soffermarsi (tanto più oggi, in sede di Consiglio regionale, visto il rilievo assunto dalle procedure e dal voto delle Assemblee elettive). Infatti, i regolamenti parlamentari non prevedono una disciplina sugli effetti del voto contrario dell'Assemblea in caso di approvazione di un emendamento che respinge un'intesa o parte di un'intesa, perché l'effetto di un emendamento così approvato è sospensivo, non già deliberativo, come, invece, quello relativo all'ordinaria votazione parlamentare. I regolamenti parlamentari nulla prevedono al riguardo, in ordine, cioè, alla deliberazione parlamentare di reiezione dell'intesa e sul "seguito" del procedimento (come nulla è previsto con riguardo all'approvazione delle "intese" sottoscritte tra lo Stato e le confessioni religiose *ex* art. 8 Cost.).

Per questo profilo la Corte propende per un'interpretazione costituzionalmente orientata, come se affermasse "Va bene la legge Calderoli, ma il Parlamento deve poter emendare l'intesa". Ma se il Parlamento potrà emendare le intese, il voto parlamentare di reiezione delle stesse implicherà un effetto sospensivo non contemplato dai regolamenti parlamentari, sicché, per questa parte, la pronuncia della Corte non è auto-applicativa.

Venendo al tema dei livelli essenziali, la Corte ha dichiarato incostituzionale da un lato la legge di delega per insufficienza di principi e criteri direttivi ai fini dell'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e, dall'altro lato, i procedimenti di determinazione dei LEP

“transitorio” e “di aggiornamento”, per i quali la legge n. 86 del 2024 prevedeva i d.P.C.M.

Sui livelli essenziali bisogna quindi riaprire il procedimento e potrà essere utilizzato, almeno in parte, il lavoro che è stato svolto in sede di CLEP, il Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali. Si potrà presumibilmente recuperare parte di questo lavoro, ma occorrerà ovviamente un'altra legge delega, che sostituisca i principi e i criteri direttivi o, meglio, che detti principi e criteri direttivi maggiormente articolati ai fini della determinazione dei livelli stessi. La Corte, infatti, nella sentenza n. 192 del 2024, afferma che i principi e i criteri direttivi della delega non sono sufficienti e che non si può procedere all'individuazione dei LEP con fonte secondaria.

Condivido questa argomentazione, che costituisce forse il passaggio più rilevante della motivazione, in quanto la Corte chiarisce la differenza fra nucleo essenziale del diritto e livello essenziale. Il nucleo essenziale del diritto è un limite alla discrezionalità del legislatore, è il nucleo incompressibile del diritto. Il livello essenziale, invece, è individuato con atto discrezionale del legislatore e costituisce la soglia entro la quale sono incluse le prestazioni che il legislatore sceglie di garantire per tutti allo stesso modo sull'intero territorio della Repubblica, tenendo conto delle risorse finanziarie. Mentre il nucleo essenziale del diritto limita *a priori* la discrezionalità del legislatore, il livello essenziale è frutto di scelta politica, ma, una volta fissato, le prestazioni in esso incluse devono essere necessariamente assicurate e finanziate perché esse indicano la soglia di eguaglianza che deve essere garantita su tutto il territorio della Repubblica. Per queste ragioni, la Corte afferma che occorre determinare i LEP con fonte primaria.

Da quanto affermato nella pronuncia discende che la fonte primaria deve essere sufficientemente determinata nella specificazione dei principi e dei criteri direttivi della delega per la determinazione dei LEP e che ben poco spazio residuerà alla fonte secondaria, come, invece, è accaduto per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA). Non è però

escluso che, una volta che i LEP saranno stati determinati con fonte primaria, non si possa intervenire con fonti secondarie per assicurare la necessaria “manutenzione” e aggiornamento dei livelli stessi, come già in qualche caso avvenuto prima della pronuncia della Corte, ferma restando la previa determinazione dei LEP con fonte primaria.

6. L’ultima questione da affrontare concerne il rapporto tra funzioni e risorse. La sentenza n. 192 del 2024 precisa che sono oggetto di trasferimento le funzioni e non le materie e che al trasferimento delle funzioni deve seguire un adeguato trasferimento di risorse, perché ogni trasferimento deve essere finanziariamente coperto.

Da un lato, quindi, non si possono scaricare i costi del regionalismo differenziato sullo Stato, che deve continuare a esercitare le funzioni nei confronti delle altre Regioni, dall’altro lato la Regione deve essere dotata di adeguate risorse mediante la compartecipazione ai tributi che saranno individuati nell’intesa per finanziare le funzioni trasferite.

Su quest’ultimo profilo del sistema di finanziamento del c.d. regionalismo differenziato, la Corte ha dichiarato incostituzionale l’art. 8, comma 2, della legge n. 86 del 2024: lo ricordo perché abbiamo già ragionato su questa norma anche in sede regionale ed è un punto importante. La norma prevede un apposito monitoraggio sul rapporto fra l’andamento del gettito compartecipato e il fabbisogno per il finanziamento delle funzioni e che, in caso di scostamento tra le due grandezze, “il Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta [dell’apposita] Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese”. La disposizione ha lo scopo di evitare che l’aumento del gettito e della compartecipazione – e, quindi, delle risorse che rimangono sul territorio regionale – non corrisponda alle funzioni da finanziare.

La *ratio* della norma, quindi, è quella di evitare il famoso extra-gettito: vale a dire che, affidando l'aliquota di compartecipazione alla Regione, all'aumentare del gettito la Regione possa ottenere più risorse di quelle strettamente necessarie al finanziamento delle funzioni. Per evitare tali effetti distorsivi, l'art. 8, comma 2, della legge n. 86 del 2024 prevede che siano assicurati adeguati controlli per garantire la corrispondenza tra funzioni e risorse trasferite. La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima questa norma nella parte in cui fa riferimento non già al fabbisogno *standard*, ma al fabbisogno *tout court*. Nel misurare lo scostamento tra l'andamento del gettito e quello del fabbisogno per il finanziamento delle funzioni trasferite, la norma è censurata dalla Corte nella parte in cui fa riferimento al "fabbisogno" e non già al "fabbisogno *standard*", cioè fa riferimento a un criterio – quello del fabbisogno – che potrebbe incorporare un sistema di calcolo del costo delle funzioni – quello della spesa storica – che non è un criterio efficiente.

Ora, è noto che non sono poche le Regioni che non hanno i conti "in ordine" o che sono o sono state a lungo in piano di rientro dal disavanzo sanitario e che non hanno reso la loro spesa "efficiente". In tali casi, le modalità di calcolo del costo delle funzioni sono ancora largamente basate sul criterio della spesa storica. Essendo la finanza regionale in larga parte di carattere derivato, le risorse vengono trasferite a queste Regioni per finanziare le funzioni sulla base della spesa storica. Gli esempi sono tanti.

In questo contesto, la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 8, comma 2, della legge n. 86 del 2024 evita che, qualora tali Regioni accedano al procedimento di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. per conseguire ulteriori condizioni di autonomia, la legge determini un'indicazione del fabbisogno superiore a quello necessario allo svolgimento delle funzioni trasferite e che, quindi, le stesse Regioni ricevano risorse in maniera superiore alle funzioni da finanziare. Invece, nel caso di una Regione come il Veneto, che ha già da tempo reso efficiente la spesa, il fabbisogno è già al di sotto del fabbisogno

standard. Pertanto tale dichiarazione di incostituzionalità potrebbe avere l'effetto di "liberare" "spazi finanziari", atteso che il fabbisogno del Veneto non incorpora il criterio della spesa storica ed è già un fabbisogno al di sotto del fabbisogno *standard*, sicché potranno essere disponibili ulteriori risorse per il finanziamento delle funzioni. Se ipotizziamo che il fabbisogno *standard* sia 100, il fabbisogno del Veneto già ad oggi è inferiore (poniamo 80), mentre quello delle Regioni "non virtuose" potrebbe essere intorno a 120. L'effetto della declaratoria di incostituzionalità per le Regioni che non hanno già reso la spesa efficiente è perdere quel 20 di cui la Corte dice si debba tener conto nell'efficientamento della spesa; invece, per una Regione come il Veneto, l'effetto della dichiarazione di incostituzionalità è probabilmente quello di guadagnare un certo spazio di manovrabilità finanziaria.

Si tratta di una prima interpretazione che andrà ovviamente verificata. Fatto sta che sul rapporto tra funzioni e risorse c'è la tendenza ad assicurare questa corrispondenza, sia per lo Stato, sia per le Regioni beneficiarie del disegno di differenziazione, sia per le Regioni non beneficiarie.

7. In conclusione, la sentenza n. 192 del 2024 censura diversi profili della legge n. 86 del 2024, con particolare riguardo alla disciplina del procedimento di determinazione dei LEP. È questo il punto da cui si dovrà ripartire poiché esso diviene la premessa costituzionalmente necessaria per l'attuazione del regionalismo differenziato, ben oltre quanto già affermato dalla legge n. 86 del 2024, anche con riguardo alle materie "no LEP", nella parte in cui il trasferimento delle funzioni può intercettare ambiti materiali inerenti ai livelli essenziali.

La sentenza n. 192 del 2024 è una pronuncia molto significativa, che individua limiti particolarmente stringenti all'attuazione del regionalismo differenziato, ben oltre quelli desumibili dal testo costituzionale, con il rischio di giurisdizionalizzare le scelte politiche.

La Corte mette una serie di "paletti" molto stringenti, in larga parte desumibili a livello sistematico dalla Carta costituzionale, e, così facendo, indica al

legislatore la via da seguire, in linea con le tecniche decisorie sperimentate negli ultimi anni dal Giudice delle leggi.

La pronuncia che abbiamo esaminato sembra essere espressione di una certa tendenza alla giurisdizionalizzazione delle politiche pubbliche. Essa fornisce una vera e propria *dottrina* del regionalismo possibile e della maggiore autonomia possibile, indirizzando fortemente il legislatore verso un'interpretazione limitativa della clausola di asimmetria costituita dall'art. 116, terzo comma, Cost., muovendo da determinate teorie economico-giuridiche.

In definitiva, la Corte ha affermato: a) che il regionalismo differenziato è realizzabile tenendo conto delle garanzie previste dalla Costituzione e dei limiti "di sistema", anzitutto rivolti a garantire l'eguaglianza dei diritti costituzionali; b) che sono rinvenibili limiti e "paletti" ulteriori, desumibili non soltanto dalla Carta costituzionale, ma anche dal diritto dell'Unione europea, che in buona parte non sono stati rispettati dalla legge n. 86 del 2024. Per questa parte, la pronuncia richiede alla legge che disciplina il procedimento per conseguire ulteriori condizioni di autonomia di inserire limiti più stringenti di quelli previsti dalla Costituzione, affermando, in particolare, che il conseguimento di ulteriori condizioni di autonomia è possibile soltanto se esso garantisce maggiore efficienza dei pubblici poteri e risparmi alla spesa pubblica.

Si pensi agli incisivi oneri di motivazione richiesti in sede di istruttoria che deve accompagnare la richiesta di maggiore autonomia, cioè l'atto di impluso con cui una Regione richiede il trasferimento delle funzioni. O, ancora, si pensi all'uso del principio di sussidiarietà in un'accezione molto efficientistica e performativa, che rende possibile l'allocazione delle funzioni verso il basso soltanto se si garantisce un miglioramento dell'efficienza e dei risultati dell'azione amministrativa, così superando il significato del principio di sussidiarietà sinora prevalentemente avvalorato come forma specifica di realizzazione del principio democratico nella distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali di governo. O, infine, si pensi all'idea che le funzioni

possano essere trasferite soltanto ad invarianza della spesa pubblica o se vengono addirittura assicurati risparmi alle finanze pubbliche. Sembrano questi ulteriori limiti individuati dalla sentenza n. 192 del 2024 alla differenziazione possibile; limiti che non soltanto non sono previsti dall'art. 116, terzo comma, Cost. o da altra norma costituzionale quanto al nesso tra il conseguimento di una maggiore autonomia e invarianza finanziaria, ma anche non facilmente conciliabili con l'art. 5 Cost. che riconosce nel sistema delle autonomie territoriali il fondamento costituzionale della Repubblica e impegna i pubblici poteri a promuovere le autonomie stesse senza condizioni legate all'efficienza e all'economicità, fermo restando il rispetto del principio unitario e dei vincoli di sistema.

Non vi è dubbio che l'equilibrio di bilancio costituisca principio fondamentale della Costituzione, essenziale per garantire la sostenibilità dei diritti nel tempo. Esso, quindi, va assicurato sia dallo Stato, sia dalle Regioni. Altra cosa, invece, è il principio dell'invarianza finanziaria, che non consente alcuna manovrabilità delle risorse da impiegare nel finanziamento delle politiche pubbliche e dei diritti costituzionali. Fermi restando i vincoli di bilancio e gli equilibri finanziari, quanto spendere per le politiche di trasferimento delle funzioni o quanto spendere in favore dell'autonomia o della maggiore autonomia o dell'accentramento è una scelta di indirizzo politico.

La perdurante crisi economico-finanziaria e le emergenze che si sono susseguite hanno determinato la sistematica prevalenza del principio dell'invarianza finanziaria anche quando parliamo di questioni centrali per la democrazia. Partecipazione, diritti costituzionali e distribuzione delle funzioni in base alle esigenze dei territori non dovrebbero essere garantiti soltanto "ad invarianza finanziaria", poiché, come affermato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, "[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione" (sent. n. 275 del 2016).

Fermo restando il rispetto dell'equilibrio di bilancio, che, nella sua dimensione dinamica, è, appunto, criterio diverso dal principio di invarianza finanziaria, quanto realizzare di autonomia o di accentramento, nei limiti di sistema posti dalla Costituzione, è una scelta di indirizzo politico, rispetto alla quale la stessa Corte costituzionale non dovrebbe sostituirsi al legislatore.