

# **Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»**

di Camilla Buzzacchi

di prossima pubblicazione in “Astrid Rassegna”, n.18/2024

## *1. Il modello di regionalismo di riferimento per le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»*

La sent. n. 192 della Corte costituzionale, adottata a meno di sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 86/2024 recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, chiarisce una molteplicità di questioni rispetto alle quali il dibattito scientifico e politico si è interrogato e si è diviso nel percorso di approvazione della disciplina, nonché nei mesi immediatamente successivi, nei quali sono maturati i ricorsi di alcune Regioni al giudice delle leggi e si è intrapresa la via di un referendum abrogativo.

Il custode della Costituzione si è ora pronunciato e le argomentazioni che offre la sua decisione appaiono di apprezzabile coerenza: i plurimi quesiti sottoposti al suo giudizio hanno condotto ad affermazioni che lasciano il segno nella struttura e nella vocazione del nostro sistema delle autonomie, e che appaiono accomunati da una logica unitaria ed equilibrata, che riprende i beni costituzionali e i valori alla base del patto repubblicano.

Pare veramente utile ripercorrere tutti i passaggi di questa sentenza, che in larga misura sono in completa sintonia con i profili problematici segnalati in varie sedi<sup>1</sup>: solo alcune scelte relative alle disposizioni «finanziarie» non convincono completamente, ma nel suo insieme la posizione espressa dalla Corte è di ferma delimitazione delle direzioni

---

<sup>1</sup> Sia consentito rinviare a C. Buzzacchi, *L'autonomia asimmetrica come valorizzazione di peculiarità localizzate in un quadro di unità e solidarietà*, in D. Coduti (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, 2022; *Il finanziamento delle Regioni ordinarie*, in R. Toniatti (a cura di), *Le relazioni tra autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di regionalismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970- 2020)*, Trento, 2022; *Il modello di differenziazione dell'art. 116 Cost.: quando l'asimmetria degenera in diseguaglianza*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2023; E. Balboni, C. Buzzacchi, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2023.

che può intraprendere la c.d. «differenziazione», che il legislatore costituzionale ha introdotto nel 2001 e che il legislatore ordinario, nel 2024, ha piegato a logiche che distorcono sensibilmente i principi di solidarietà, buon andamento delle attività amministrative, unità nazionale, sussidiarietà ed equilibrio di bilancio. La Corte richiama al rispetto di questi valori e beni costituzionali, in alcuni casi indicando già – secondo la tecnica delle pronunce additive, o additando l’interpretazione che permette di considerare costituzionalmente conformi le disposizioni contestate – i contenuti a cui il legislatore si dovrà attenere nell’integrare le lacune determinate dal giudizio di illegittimità costituzionale.

Per tali ragioni la decisione non può essere sottovalutata, come se fosse un punto di vista, quando evidentemente fornisce l’unica interpretazione possibile dell’art. 116, co. 3, Cost. e delle attuazioni che se ne possono dare: essa offre in maniera definitiva i riferimenti al legislatore nazionale, al Governo, alle Regioni – tanto quelle interessate alla «differenziazione», quanto a quelle che la paventano o che ne sono escluse – affinché il percorso verso l’asimmetria possa proseguire secondo binari di riconosciuta legittimità.

Le Regioni Toscana, Campania, Puglia e la Regione autonoma Sardegna hanno impugnato varie disposizioni ma anche l’intera legge n. 86/2024 – con doglianze diverse rispetto a varie ragioni di contestazione – e l’apertura della decisione contribuisce immediatamente a precisare il contesto nel quale le tante censure rientrano, individuando cinque fondamentali tematiche: a) le questioni generali sull’interpretazione dell’art. 116, co. 3, Cost.; b) le questioni in materia di fonti del diritto; c) le questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni; d) le questioni in tema di leale collaborazione; e) le questioni in materia finanziaria, seguite infine da un ultimo passaggio di questioni residuali. Il contesto unitario da cui muove la Corte – illustrato nel p.to 4 motivazioni in diritto – è la lettura dell’art. 116, co. 3, Cost. nel quadro complessivo della Costituzione: «tale disposizione, che consente di superare l’uniformità nell’allocazione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano, non può essere considerata come una monade isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, con cui va armonizzata». Se è indubbio che «una componente fondamentale della forma di Stato delineata dalla Costituzione è il regionalismo» che vede l’attribuzione alle Regioni di significative dimensioni di autonomia, tuttavia la Corte richiama la primazia dei principi di unità e indivisibilità della Repubblica: il riconoscimento dell’unità del popolo va all’unisono con l’esercizio della sovranità secondo la logica del «pluralismo politico (artt. 48 e 49 Cost.), sociale (artt. 2, 17, 18, 39, 118, quarto comma, Cost.), culturale (artt. 9, primo comma, 21, 33, primo comma,

Cost.), religioso (artt. 8 e 19 Cost.), scolastico (art. 33, terzo comma, Cost.), della sfera economica (art. 41 Cost.)» e istituzionale (artt. 5 e 114 Cost.). La scelta compiuta dalla Carta fondamentale è – e si sgombrano così tanti dubbi e tanti potenziali distorsioni – quella della «compresenza e dialettica di pluralismo e unità, che può essere mantenuta solamente se le molteplici formazioni politiche e sociali e le singole persone, in cui si articola il “popolo come molteplicità”, convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell’Italia una comunità politica con una sua identità collettiva. In essa confluiscono la storia e l’appartenenza a una comune civiltà, che si rispecchiano nei principi fondamentali della Costituzione».

In questa cornice, il regionalismo viene qualificato come risposta «ad un’esigenza insopprimibile» della società: quella di dare espressione alla «ricchezza di interessi e di idee di una società altamente pluralistica come quella italiana». Ricchezza che «non può trovare traduzione in una unica sede istituzionale, ma richiede una molteplicità di canali e di sedi in cui trovi voce e dalle quali possa ottenere delle politiche pubbliche, anche differenziate, in risposta alle domande emergenti». Circa il modello di regionalismo, si ammette che sia naturale il dispiegarsi di «concorrenza e differenza tra regioni e territori», anche con effetti benefici nella misura in cui la qualità delle prestazioni pubbliche possa elevarsi verso l’alto: ma si esclude che tale competizione possa minare la solidarietà tra lo Stato e le Regioni, e tra Regioni; possa compromettere l’eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti, e incrinare la coesione sociale, che indebolirebbe la caratura democratica della comunità. Escluso che quello nostrano sia un «regionalismo duale», il suo carattere senz’altro «cooperativo» comporta che la «differenziazione» non possa essere un «fattore di disgregazione dell’unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali». Questo chiarimento limpido e cristallino del contesto, sullo sfondo del quale la decisione si prepara a calare i parametri tratti dalla Costituzione sulle disposizioni della l. n. 86/2024, sembra volere compiere una preventiva scelta di campo: dopo mesi nei quali la c.d. «differenziazione» è stata evocata da varie parti come paradigma suscettibile di portare il Paese ad una svolta – intesa in senso evidentemente assai diverso dai sostenitori e dagli oppositori – le parole della Consulta mettono dei punti fermi, che non possono che essere quelli che derivano dal Patto fondamentale. La «differenziazione» tanto attesa o tanto temuta non potrà inverarsi altro che in sintonia con coordinate quali unità, solidarietà, pluralismo ed eguaglianza. Il giudice costituzionale avverte che fuori da questo perimetro, l’assimetria è disgregazione.

## *2. Legittimità della libera iniziativa del legislatore*

Benché tale questione sia trattata successivamente nella pronuncia, risulta utile anticipare il giudizio rispetto alla legge di principio in quanto tale: varie Regioni hanno infatti contestato che l'attuazione della disposizione costituzionale sulla «differenziazione» passi attraverso questo intervento del legislatore. La Corte sancisce che «il fatto che una norma costituzionale non rinvi a una legge non impedisce al legislatore statale di dettare norme attuative, naturalmente nel rispetto dei limiti costituzionali di competenza, posti a tutela sia dell'autonomia regionale sia dell'autonomia delle singole Camere». Richiama a tal proposito la legge n. 131 del 2003, c.d. «La Loggia», che aveva provveduto ad attuare diverse norme del Titolo V dopo la revisione del 2001; nonché altre discipline che legittimamente, nel tempo, il legislatore ha ritenuto di introdurre per accompagnare l'attuazione di precetti costituzionali. Anche sul piano delle fonti il giudice costituzionale esclude che possano sorgere criticità: «né l'adozione di una legge attuativa può dirsi preclusa dal fatto che l'art. 116, terzo comma, Cost. prevede una fonte rinforzata». La conclusione sul punto è che «legittimamente lo Stato ha scelto di approvare una legge generale in materia di autonomia differenziata», allo scopo di guidare gli organi competenti a svolgere il negoziato e di garantire l'ordinato processo di attuazione dell'asimmetria: è così sgombrato il campo dal sospetto di una illegittimità «integrale» della normativa. Le dichiarazioni di incostituzionalità riguardano specifiche e numerose previsioni.

## *3. Sussidiarietà, materie e funzioni*

Passando poi ai singoli oggetti del giudizio, anzitutto viene affrontata la complessa questione delle materie: essa presuppone il richiamo alla sussidiarietà. Da tale principio e criterio occorre partire perché il modello di attribuzione delle funzioni non risulti astratto, bensì idoneo a garantire scelte adeguate di assegnazione.

Il passaggio decisivo è quello che collega la sussidiarietà alle funzioni, e non alle materie: argomenta infatti il giudice che per effetto del giudizio di adeguatezza la sussidiarietà «non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni», risultando irragionevole che esso riguardi «intere materie». Per esplicitare il ragionamento la Corte spiega che «la funzione è un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità. A ciascuna materia afferisce, invece, una gran quantità di funzioni eterogenee, per alcune delle quali l'attuazione del principio di sussidiarietà potrà portare all'allocazione verso il livello più alto, mentre per altre sarà giustificabile lo

spostamento ad un livello più vicino ai cittadini». Applicato al processo di introduzione dell'asimmetria, ciò comporta che non si potrà avere trasferimento di materie o di ambiti di materie, bensì solo di isolate funzioni. La conferma della formulazione letterale della disposizione – si parla di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia «concernenti le materie», e l'espressione è idonea ad enucleare negli ambiti materiali singole azioni e attività – consente poi di ammettere lo spostamento di potestà tanto di natura legislativa quanto di carattere amministrativo: se infatti ciò che interessa è l'assegnazione di un compito pubblico al livello più adeguato – la Regione, se in coerenza con il criterio della sussidiarietà – il medesimo deve essere accompagnato dalla potestà nella sua completezza, corredata da prerogative legislative, regolamentari e amministrative.

Sussidiarietà e adeguatezza si accompagnano poi agli ulteriori criteri dell'efficacia/l'efficienza nell'allocazione delle funzioni e delle relative risorse, come richiesto dall'art. 97 Cost.; dell'equità che la loro distribuzione deve assicurare, in ossequio al principio di eguaglianza; e della responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle comunità interessate all'esercizio della funzione.

È interessante che l'efficienza non venga illustrata solo in termini di «economicità» dell'azione pubblica, ma venga soppesata alla luce del principio della salvaguardia dei bilanci: quello dello Stato e quelli delle amministrazioni, che ormai sono chiamati a preservare il canone dell'equilibrio, che non tollerebbe una menomazione dovuta a scelte di inadeguata allocazione delle funzioni.

Quanto all'equità, il giudice delle leggi paventa una possibile crescita delle diseguaglianze: «ciò potrebbe avvenire a causa della diversa distribuzione territoriale del reddito, con conseguenti differenze nella capacità fiscale per abitante e quindi delle entrate regionali, nonché per effetto delle diverse capacità amministrative nelle Regioni, che possono determinare una differenziazione territoriale nel livello di tutela dei diritti». Qualsiasi processo di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. non può quindi esimersi dal ricercare «un punto di equilibrio tra eguaglianza e differenze»: in assenza di una bilanciata correlazione tra questi due termini, il risultato prodotto dalla «differenziazione» non può che essere di negazione della Costituzione.

Quanto alla condizione di un'effettiva responsabilità politica rispetto alle funzioni da trasferire, la vicinanza viene indicata come presupposto di maggior controllo e di partecipazione democratica: essa dovrebbe stimolare «l'autorità pubblica ad essere più “responsiva” nei confronti delle preferenze prevalenti nella comunità governata», benché tale attitudine molto dipenda anche da eventuali asimmetrie tra il «potere di spesa» decentrato e il «potere fiscale». Dunque, anche la questione della responsabilità finanziaria assume rilevanza all'interno delle decisioni di allocazione delle funzioni.

L'insieme di queste valutazioni, che scaturiscono dall'operare dei diversi criteri richiamati, deve tradursi in analisi, dati, evidenze e dimostrazioni. La decisione è chiara sul punto: «l'iniziativa della Regione e l'intesa devono essere precedute da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico»<sup>2</sup>. La maggior efficienza, l'immutata equità e la rafforzata responsabilità devono essere comprovate ed inattaccabili, e onere di chi si candida a maggiori prerogative deve essere quello di fornire elementi oggettivi del carattere virtuoso dell'ampliamento di funzioni.

Sulla scorta di questa impostazione quasi metodologica, la Corte procede a enucleare le funzioni che sicuramente non si prestano al trasferimento: il commercio con l'estero, la tutela dell'ambiente, i porti e aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, l'ordinamento della comunicazione, le norme generali dell'istruzione rappresentano ambiti rispetto ai quali il trasferimento di singole funzioni è possibile ma «in linea di massima difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà». Si argomenta infatti che vi sono motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico che ne «precludono il trasferimento (...)». Pertanto, le leggi di differenziazione che contemplassero funzioni concernenti le suddette materie potranno essere sottoposte ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale». Il passaggio così enunciato è di particolare pregnanza, se si hanno presente le bozze di intese che a partire dal 2019 sono state oggetto di interlocuzione di varie Regioni con il Governo: la scelta di proporre candidatura rispetto all'intera lista delle competenze concorrenti, o almeno ad un elevato numero di esse, trova in queste affermazioni un ostacolo insuperabile. Le materie non sono più oggetto di candidatura in quanto tali, e alcune materie appaiono totalmente precluse anche se le Regioni individuassero poche funzioni in esse di cui proporre l'assunzione. Ragioni di esercizio unitario – pienamente spiegabili in virtù della sussidiarietà quale «ascensore» diretta al livello più adeguato – sono così espone in maniera definitiva, costringendo varie bozze di intesa ad una sostanziale riscrittura; e ponendo fine ad un confronto politico che vede la negoziazione sulle materie della legislazione concorrente che ha talvolta assunto i tratti del mercanteggiamento.

---

<sup>2</sup> Nella decisione si accoglie il suggerimento della Banca d'Italia nella memoria depositata il 27 marzo 2024 nel corso dell'audizione davanti alla I Commissione, Affari costituzionali, della Camera dei deputati: ma tanti studiosi di varia formazione, nonché la Corte dei conti, hanno insistito sul punto.

#### 4. *Differenziazione e specialità*

Il successivo dubbio di costituzionalità riguarda l'applicabilità alle Regioni speciali del percorso di «differenziazione». L'analisi che riguarda questo punto può essere trattata più brevemente.

L'art. 11, co. 2, l. n. 86/2024 viene dichiarato illegittimo perché «la *ratio* dell'art. 116, terzo comma, Cost. esclude che esso rientri nell'orbita della clausola di maggior favore. Esso consente di “rompere” l'uniformità delle regioni ordinarie, in relazione a casi specifici; nel contesto delle Regioni speciali, l'ulteriore specializzazione e il rafforzamento dell'autonomia devono scorrere sui binari della revisione statutaria e, entro certi limiti, delle norme di attuazione degli statuti speciali». Si esclude un parallelo con il regime delle «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite», che si era applicato all'indomani della revisione del 2001, sulla base dell'art. 10. Anche su questo versante la sentenza contribuisce a fissare le coordinate con estrema chiarezza, sgombrando il campo da possibili confusioni tra i diversi modelli di autonomia: la specialità rimane ancorata alle sue regole, senza potere beneficiare di quelle dell'ultimo comma dell'art. 116 Cost. Se ne ricava la ferma direttiva a non effettuare impropri incroci tra un regime che si è fondato su fonti di pari rango della Costituzione, e su meccanismi di attuazione assistiti da organi bilaterali quali sono stati le commissioni paritetiche; e un regime che deve percorrere ben altro cammino, non per tutelare manifestazioni peculiari bisognose di apposite regolamentazioni, bensì per assegnare a qualche territorio compiti, che si prospettano più vantaggiosamente assunti dal medesimo rispetto alla gestione dello Stato.

#### 5. *La determinazione dei Lep*

L'attenzione della Corte si rivolge poi ancora al trasferimento di funzioni, e non di materie, come già chiarito, affrontando l'interrogativo riguardante la distinzione tra materie Lep e no-Lep. Tali passaggi argomentativi sono di particolare rilevanza, perché suscettibili di determinare in maniera significativa l'avvio del processo di differenziazione.

In merito alla distinzione tra funzioni e materie nella fase dell'assegnazione, la sentenza è di grande interesse perché contiene varie indicazioni di natura addittiva. In particolare si chiarisce che: «a) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede «[l]attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]» anziché «[l]attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia

[...]; b) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, terzo periodo, nella parte in cui stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», *anziché* stabilire che il negoziato «con riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni»; c) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2; d) l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», *anziché* «i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»; e) l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, primo periodo, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP» anziché «specifiche funzioni riferibili ai LEP». È dunque lo stesso giudice delle leggi che fornisce la corretta formulazione a cui il legislatore dovrà adeguarsi.

Segue poi la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, co. 1, primo periodo nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà. E così trova compimento l'articolato ragionamento su materie, funzioni e sussidiarietà che è stato precedentemente illustrato.

Maggiore attenzione merita la soluzione adottata dal giudice sul tema delle fonti del diritto che vanno impiegate per il Lep.

Si ricostruisce che la l. n. 197 del 2022, di approvazione del bilancio 2023, ha istituito una procedura di determinazione dei Lep ai fini dell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.: essa culmina in uno o più d.P.C.m., previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sulla base di un'intesa con la Conferenza unificata (co. 796); coinvolge anche la Cabina di regia per la determinazione dei Lep, che è un organo politico (co. 792), e la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (co. 793). In più si richiama la definizione che il co. 791 fornisce di Lep, e alcune finalità che i medesimi permettono di perseguire: si tratta del «pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni», dell'assicurazione di «uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali», della promozione di «un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza». La pronuncia liquida queste finalità come «generiche e inidonee a guidare il potere legislativo delegato, tanto che risulta difficile immaginare che possano fungere da parametro in un eventuale sindacato sui futuri decreti legislativi per eccesso di delega». Ma in più «le norme procedurali dettate dai commi 792 e seguenti non sono sufficienti per soddisfare lo standard dell'art. 76 Cost., dato che questa norma costituzionale esige che il potere governativo sia guidato dalle Camere».

Ricordando che i «Lep implicano una delicata scelta politica, perché si tratta – fondamentalmente – di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro» e di «decidere i livelli delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, con le risorse necessarie per garantire uno standard uniforme delle stesse prestazioni in tutto il territorio nazionale», la decisione ravvisa il vizio nella pretesa di determinare contemporaneamente criteri direttivi unitari, che invece con riferimento a molteplici e ben distinte materie andrebbero declinati secondo le diverse specificità. Al contrario, le peculiarità di ogni specifica materia esigono valutazioni apposite e bilanciamenti ben concertati: una determinazione generalizzata e plurisettoriale di criteri direttivi per la fissazione dei Lep, non tagliata per i diversi settori, è viziata di genericità e dunque inadeguata.

L'effetto di questa conclusione è imponente. Non solo l'art. 3, co. 1, della legge impugnata – che regola il procedimento di adozione dei decreti legislativi – è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 76 Cost., ma la declaratoria travolge anche le successive disposizioni. E dunque l'art. 4, che affida ai decreti la disciplina del monitoraggio sulla garanzia dell'erogazione dei LEP; e gli artt. 5 e 6, che presiedono al successivo monitoraggio. Complessivamente l'intera costruzione del sistema di definizione dei Lep ne esce annullata.

La nuova via viene prefigurata dal giudice stesso, e ovviamente non in maniera arbitraria. L'organo di garanzia non pretende di sostituirsi al legislatore, e dunque si limita a richiamare la cornice costituzionale e giurisprudenziale che sorregge l'istituto dei Lep: «la determinazione dovrà dunque avvenire (anche con l'ausilio del lavoro svolto dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei Lep, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2023) nel rispetto dei principi costituzionali, quali richiamati dalla presente sentenza». Sono le arbitrarie modalità introdotte dal legislatore, proprio in vista dell'avvio dell'attuazione del passaggio all'asimmetria, che appaiono gravate da distorsioni: come del resto tanta parte della dottrina ha ripetutamente segnalato<sup>3</sup>.

Assolutamente condivisibile è la conclusione a cui si perviene in tema di fonti. Che i Lep possano essere successivamente modificati – dopo la loro fissazione con decreto legislativo – con un atto sub-legislativo, quale è un d.P.C.m, risulta un meccanismo «intrinsecamente contraddittorio e dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti». La Corte esclude che si tratti di un fenomeno di delegificazione, perché la legge

---

<sup>3</sup> La letteratura sui Lep è vasta e non è questa la sede per richiamarla: ma in occasione delle numerose audizioni parlamentari, svolte per approfondire i vari profili della legge, le anomalie del meccanismo di determinazione dei Lep adottato dalla legge di bilancio per il 2023 e dalla l. n. 86/2024 sono state puntualmente denunciate.

n. 86/2024 configura il d.P.C.m. come una fonte primaria, essendo esso abilitato a modificare un decreto legislativo. L'art. 3, co. 7 è dunque viziato laddove dispone che un futuro atto avente forza di legge possa essere modificato con un atto sub-legislativo: «attribuendo al Presidente del Consiglio il potere di aggiornare i Lep fissati con decreto legislativo, in sostanza conferisce un'altra delega ad un organo diverso dall'unico cui la delega legislativa può essere data (il Governo nella sua interezza), in base all'art. 76 Cost.». In più l'accoglimento della questione relativa all'art. 3, co. 9, determina l'illegittimità, in via consequenziale, di quelle disposizioni della legge di bilancio n. 197/2022 – i co. da 791 a 801- che hanno previsto la procedura di determinazione dei Lep; e con tale giudizio risulta annullata anche la previsione che la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (istituita dall'art. 1, co. 29, l. n. 208 del 2015) debba rispettare la procedura delineata in maniera impropria.

Passando invece ad esplorare la natura più autentica dei Lep, la si rappresenta nei seguenti termini: «il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito da questa Corte, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario» posto che una serie di pronunce – tra cui spiccano le sentt. nn. 275/2016 e 152/2020 – hanno dichiarato che è «la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». I Lep sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, ma si rivolgono essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione: necessariamente essi richiedono l'effettuazione di un bilanciamento, da operare tenendo conto delle risorse disponibili. Si apre qui, secondo Corte, «la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali»: correttamente la disciplina impugnata ha individuato l'esercizio di tale potere discrezionale come condizione invalicabile per il conferimento delle forme particolari di autonomia. Infatti il giudice costituzionale conferma che la previa determinazione di uno standard uniforme di godimento dei diritti in tutto il territorio nazionale debba intervenire allorché il legislatore statale conferisce una maggiore autonomia a una determinata Regione, con riferimento a una specifica funzione, che implica prestazioni concernenti diritti civili o sociali: ciò si deve «in nome di un principio di solidarietà che questa Corte ha declinato anche nel rapporto fra enti (sent. n. 355 /1994)» poiché «la determinazione dei Lep (e dei relativi costi standard) rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale». L'approdo a questo quadro di lettura e di regole non solo è totalmente condivisibile, ma è particolarmente apprezzabile dopo che il tema dei Lep – di cui tutti si sono

impadroniti da alcuni anni, travisando il suo significato ed i suoi vincoli – ha rischiato di essere piegato a logiche non sempre allineate con il dato costituzionale.

Condivisibile risulta anche il sistema di «produzione» dei Lep avallato dalla Corte sulla base del distinguo tra le materie a cui essi sono inerenti, e le materie che da essi possono prescindere.

L'art. 3, co. 3, della legge impugnata stabilisce che la determinazione dei Lep avvenga solo negli ambiti elencati dalla stessa normativa, sulla base dunque della discrezionalità del Parlamento: pertanto non in maniera generalizzata ed in qualsiasi ambito di legislazione concorrente. Di fatto vengono escluse dalla l. n. 86/2024 le materie della «previdenza complementare e integrativa», delle «professioni», dell'«organizzazione della giustizia di pace», dei «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni», del «commercio con l'estero», della «protezione civile», del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», delle «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale», degli «enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale». In tali settori materiali il processo di differenziazione potrebbe dunque essere avviato già da ora, senza attendere la determinazione dei Lep, che non sarebbero richiesti per le c.d. materie «no-LEP». In realtà nella sentenza si specifica che anche nelle materie no-Lep potrebbero emergere situazioni di diritti civili e sociali: se così fosse, con decisione equilibrata la Corte prescrive che «i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia “no-LEP” e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP, a partire dal costo standard». In definitiva, l'indicazione del giudice costituzionale è che non basta che una materia sia esclusa dall'insieme di quelle che espressamente contemplano Lep affinché sorga la certezza che il livello essenziale non andrà mai definito: il processo deve essere del tutto opposto e precisamente deve partire dal diritto. Se una situazione di diritto è riconoscibile, l'operazione di formulazione del livello della prestazione va compiuta: evidentemente il bene da assicurare è che comunque il diritto della persona sia soddisfatto, a prescindere da cataloghi di materie che il legislatore può predisporre.

Viene dunque preservata in maniera completa la competenza del Parlamento sull'ampio e complesso dominio relativo ai Lep, rimettendo a tale organo l'enucleazione dei diritti civili e sociali anche in ambiti che in apparenza sfuggono alla configurazione di situazioni soggettive tutelate: rispetto ad esse, la parola spetta sempre all'organo legislativo nell'individuazione di quello «standard di tutela superiore al nucleo minimo del diritto, in collegamento (per quel che riguarda i diritti sociali) con l'art. 3, secondo comma, Cost., che affida alla Repubblica il compito – di più ampio

respiro rispetto all'erogazione delle prestazioni minime – di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale».

## 6. *Il ruolo inalterato del Parlamento*

Cruciale è poi il passaggio che concerne la sovranità parlamentare: senza ricorrere ad una dichiarazione di incostituzionalità, la pronuncia restituisce al Parlamento le proprie prerogative nella loro interezza, come richiesto da chi, in corso di approvazione della normativa impugnata, aveva paventato concreti rischi di emarginazione dell'istituzione elettiva<sup>4</sup>.

Le espressioni testuali della legge del 2024 non sembrano sufficienti, al giudice delle leggi, per ravvisare menomazioni della funzione dell'organo rappresentativo. Tale funzione va ritenuta inalterata anche nei confronti di quella fonte rinforzata che è chiamata a recepire l'intesa. Il ragionamento adottato è che, essendo la legge di differenziazione «abilitata a derogare al riparto costituzionale di competenza, privando le Camere del loro ordinario potere legislativo, con riferimento ad una determinata Regione e a determinate funzioni»; e dal momento che la stessa legge «è deputata a disciplinare il finanziamento delle funzioni trasferite, incidendo quindi sul cuore delle competenze parlamentari, cioè sulla gestione delle risorse pubbliche», l'intervento richiesto al Parlamento non potrà essere «una legge di mera approvazione dell'intesa». I rischi, in caso di interpretazione alternativa, sono tanto lo svuotamento del ruolo delle Camere quanto l'irrigidimento del procedimento di differenziazione, costretto a sfociare o in un'approvazione o in una bocciatura dell'intesa. Le tante denunce di «attentato» alla centralità dell'organo che direttamente emana dal popolo trovano così la soluzione più equilibrata, che con pacatezza viene fatta discendere dal quadro costituzionale che regola l'istituzione rappresentativa. Cosicché qualora le Camere intendano apportare modifiche sostanziali all'accordo concluso, esso dovrà essere rinegoziato tra il Governo e la Regione richiedente, il cui consenso è elemento essenziale della procedura. In tal modo l'art. 2, co. 8, della legge impugnata esce indenne dal giudizio: esso può essere inteso in senso conforme a Costituzione, nella misura in cui rinvia alla deliberazione delle Camere come normata dalle fonti competenti – quella costituzionale e i regolamenti parlamentari – senza, dunque, che possa sorgere lo spettro di un'emarginazione dell'organo rappresentativo. E neppure la previsione di un allontanamento del Consiglio dei ministri dagli indirizzi formulati in sede parlamento deve suonare come una violazione costituzionale: «dalla norma

---

<sup>4</sup> È difficile qui richiamare tutta la dottrina che si è espressa: si rinvia ai testi delle audizioni pubblicati in più fascicoli di *Astridonline Rassegna*; e in *Democrazia e diritto*, 1, 2023.

costituzionale non si ricava affatto che le Camere debbano avere un ruolo centrale, da esercitare tramite pareri vincolanti, anche nella fase precedente l'intesa definitiva». La disciplina di questo segmento della procedura rientra nella discrezionalità del legislatore e il Presidente del Consiglio «ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo di cui al co. 4», può legittimamente procedere in tal senso, purché riferisca alle Camere con apposita relazione «nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata».

Dunque, anche sul piano della salvaguardia del ruolo del Parlamento la sentenza in esame trova soluzioni convincenti, che risultano dall'interpretazione che il giudice costituzionale addita affinché la normativa possa considerarsi conforme a Costituzione.

### *7. Risorse finanziarie per la «differenziazione»: nessuna invarianza?*

Il tema del finanziamento tanto dei Lep quanto delle specifiche funzioni oggetto di trasferimento viene affrontato dal giudice costituzionale prendendo atto della circostanza che la legge oggetto di sindacato prevede espressamente un possibile aumento dei costi: l'esigenza di fissare uno standard omogeneo delle prestazioni in tutta la Repubblica – accolta dall'art. 4, co. 1 e dall'art. 9, co. 3, secondo periodo – impone al legislatore statale il compito di reperire le necessarie maggiori risorse che potrebbero eventualmente essere necessarie «coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio». Si tratta dell'operazione che va impostata a partire dal calcolo dei costi e fabbisogni standard, che la legge di n. 42/2009, nel rispetto della legge di contabilità pubblica n. 196 /2009, espressamente contempla.

Altra logica sarebbe prevista dalla l. n. 86/2024 per il finanziamento delle funzioni trasferite con la legge di differenziazione: perché l'esigenza in questo caso non è quella di finanziare uno standard uniforme di prestazioni sul territorio nazionale, bensì di accordare le idonee risposte connesse ad una specifica funzione legislativa e/o amministrativa, che solo una determinata Regione intende assumere. La normativa impugnata prospetta in questa eventualità il criterio dell'invarianza finanziaria, prevedendo che «dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». La regola è dunque che il trasferimento avvenga «a costo zero». Sul punto, che è stato assai controverso durante l'elaborazione della disciplina, la Corte si dichiara d'accordo, non ravvisando vizi di incostituzionalità.

Argomenta infatti la pronuncia che «si tratta di una prospettiva del tutto coerente con la *ratio* dell'art. 116, terzo comma, Cost.» perché – come ampiamente illustrato –

l'autonomia differenziata deve essere funzionale a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a meglio rispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini, in attuazione del principio di sussidiarietà. Due corollari vengono desunti da tale presupposto: il trasferimento della funzione non dovrebbe aumentare la spesa pubblica ma dovrebbe o ridurla o mantenerla inalterata, in primo luogo; e secondariamente il criterio da seguire per finanziare le funzioni trasferite dovrebbe considerare il costo depurato dalle inefficienze.

La Corte parte, dunque, dalla convinzione che la gestione più efficiente si tradurrà in un miglioramento del servizio, effetto che assume profili più problematici se l'intesa riguarda più funzioni, perché l'invarianza finanziaria andrà calcolata rispetto a tale complesso di attività trasferite. E viene considerata anche l'ulteriore complicazione di una permanenza di compiti pubblici allo Stato, nonostante la devoluzione, che andranno dunque sostenuti con adeguata copertura delle spese: «è infatti verosimile che lo Stato mantenga un proprio apparato nel settore oggetto di conferimento e che sostenga costi per il monitoraggio delle funzioni trasferite e, eventualmente, per l'esercizio del potere sostitutivo. Inoltre, lo Stato manterrà le funzioni che attengono a esigenze unitarie e che, come detto, non possono essere scalfite dal regionalismo differenziato». Di fronte a questo sistema di attività pubbliche fatto di intrecci, se non addirittura di possibili sovrapposizioni, la sentenza indica il criterio della gestione efficiente come soluzione ottimale, escludendo – fortunatamente con assoluta chiarezza – il parametro della spesa storica: la devoluzione deve infatti dimostrare «la migliore allocazione delle funzioni interessate, assicurando i vantaggi in termini di efficienza, che costituiscono un aspetto significativo del principio di sussidiarietà».

Illegittimo appare allora l'art. 8, co. 2, che fa riferimento alla variazione dei «fabbisogni di spesa» come fondamento di una possibile modifica delle aliquote di compartecipazione già definite nelle intese, perché la misura iniziale della compartecipazione destinata a finanziare le funzioni oggetto del trasferimento risulta così «definita *ab origine* sulla scorta della spesa storica sostenuta dallo Stato nella Regione e non in base al criterio del costo standard o ad altro analogo criterio basato sulla gestione efficiente». La compartecipazione non può essere calibrata solo sul criterio della spesa storica, in quanto il rischio è di «cristallizzare anche la spesa derivante dall'eventuale inefficienza insita nella funzione come esercitata al momento dell'intesa».

È evidente che, se così avvenisse, ne risulterebbe menomato il principio di responsabilità del decisore pubblico, che copiosa giurisprudenza della Consulta ha

contribuito a ricondurre proprio al c.d. *diritto del bilancio*<sup>5</sup>. Non è dunque sufficiente un mero decreto interministeriale, che annualmente provveda all'allineamento delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese: devono essere piuttosto le leggi rinforzate, che approvano le intese, a recepire tali variazioni. Il meccanismo di un provvedimento dello Stato, che effettua gli aggiustamenti unilateralmente, rappresenta per la Corte un elemento di «deresponsabilizzazione in ordine all'esercizio regionale delle funzioni trasferite: anche una gestione inefficiente delle stesse potrebbe, infatti, finire per essere sostanzialmente ripianata “a piè di lista” dallo Stato». L'ulteriore previsione che tale allineamento avvenga nel limite delle risorse disponibili è altrettanto censurabile, perché finisce per rendere costituzionalmente ammissibile che si operi soltanto con riferimento alla spesa storica. Sarebbe così contraddetto l'art. 119 Cost., che in alcun modo contempla in finanziamento tramite «allineamento»: se così fosse risulterebbe contraddetto il definitivo abbandono del metodo dei trasferimenti statali a destinazione vincolata. L'art. 119 Cost. – che l'art. 116, co. 3 Cost., impone di rispettare – è infatti integralmente ispirata all'orizzonte del superamento della finanza derivata, ipotizzata esclusivamente per gli interventi speciali del co. 5.

La richiesta di condizioni particolari di autonomia implica l'assunzione piena della responsabilità finanziaria, e la Corte è esplicita sul punto: «un meccanismo che consenta di disporre di una sorta di “paracadute” finanziario annuale, invece, non si giustifica per tali funzioni aggiuntive, che la Regione dovrebbe proporsi di gestire al posto dello Stato proprio

confidando sulla maggiore efficacia ed efficienza del livello di governo più prossimo al territorio». Gli aggiustamenti che fosse necessario prevedere, in via straordinaria, dovranno essere regolati dalla legge rinforzata e soprattutto dovranno passare attraverso un processo trasparente che deve coinvolgere anche il Parlamento, in osservanza delle sue antiche e prioritarie prerogative in relazione alla *decisione di finanza pubblica*.

---

<sup>5</sup> La letteratura più autorevole sul *diritto del bilancio* va qui richiamata: L. Antonini, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista Aic*, 1, 2018; C. Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *Federalismi.it*, 9, 2017; A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista Aic*, 4, 2017; Id., *Il principio di trasparenza dei conti pubblici*, in *Rivista Aic*, 3, 2018; M. Degni, P. De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, 2017.

Sia consentito rinviare a C. Buzzacchi, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020; *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo*, 3, 2020.

Meno fondato appare il giudizio con riferimento al meccanismo della compartecipazione, posto che la clausola di invarianza finanziaria viene qualificata coerente: la sua conformità a Costituzione discenderebbe anzitutto dall'argomento appena esposto, ossia che la Regione differenziata andrà ad usare risorse, derivanti dalla compartecipazione, che lo Stato non dovrà più impiegare, dopo la cessione della funzione; ma in più sarebbe data dal fatto che l'invarianza finanziaria è riferita al conferimento delle forme particolari di autonomia, e non ai LEP. L'invarianza non potrebbe intendersi riferita alla l. n. 86/2024 che, di per sé, non produce maggiori oneri; mentre andrebbe intesa relativa alle future intese. E circa queste, secondo la Corte non emergono criticità: l'art. 9, co. 1, impone che da esse «non devono derivare» maggiori oneri, esplicitando così quella che viene definita «la logica costituzionale del regionalismo differenziato», capace di orientare «le future attività negoziali nonché il futuro legislatore».

Come sostenuto in sede di audizione<sup>6</sup>, di per sé l'aspirazione all'«invarianza» appare coerente con l'impianto dell'art. 119 Cost., dal momento che si prescrive che le intese non debbano pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni: ma l'affermazione così apodittica non è del tutto rassicurante e rimane la convinzione che sulla neutralità delle intese sul sistema di finanza pubblica sia legittimo nutrire seri dubbi. Dovrebbe ovviamente essere questo il risultato che si produce all'esito del processo di «differenziazione» anche solo di una Regione: ma la statuizione appare intrisa di un eccessivo ottimismo, anche a fronte di quanto la sentenza sostiene in tema della distinzione di materie e funzioni.

Se veramente lo sviluppo a cui si assisterà sarà quello di materie che presenteranno funzioni trasferite a una o più Regioni, accanto a funzioni che rimarranno allo Stato, solo in una realtà astratta e idealizzata ciò avverrà in maniera lineare e secondo le previsioni. Ma se si prova a immaginare la complessità di una siffatta operazione di trasferimento, essa non potrà non produrre meccanismi di aggiustamento che potrebbero presentarsi altamente inefficienti, e condurre al consumo maggiorato di risorse: dunque effetti di consumo ulteriore di risorse e diseconomie sono da mettere in conto. La costruzione astratta di un sistema, che a regime presenterà solo aspetti di efficienza, può convincere ora, finché si ragiona su un modello ipotetico. Ma andrà verificata nel momento dell'attuazione e a regime: alte sono le probabilità che l'intero congegno abbia dei malfunzionamenti, che oltre a effetti censurabili sul piano della mancata efficacia amministrativa, potrebbero determinare inefficienze sul piano della spesa. La completa «assoluzione» del criterio dell'invarianza apre il campo a rischi di

---

<sup>6</sup> L'audizione *L'autonomia differenziata: un'analisi del ddl Calderoli* è pubblicata in *LaCostituzione.info*, 6 marzo 2024.

non indifferente portata: escludere che non saranno necessari interventi di correzione e di supplenza, che avranno sicuramente dei costi, sembra imprudente e azzardato. Sicuramente non era agevole per il giudice delle leggi tradurre tali considerazioni in un giudizio circostanziato e riferito puntualmente alla specifica disposizione contestata: tuttavia forse un monito poteva trovare spazio.

Monito volto a richiamare il legislatore a valutare attentamente le conseguenze della complicata gestione dei trasferimenti, magari anche indicando risorse *ad hoc* da destinare in via transitoria a contraccolpi non auspicabili ma prevedibili, che l'asimmetria operata sulle funzioni e applicata sui diritti potrà comportare. In altre parole, continua a non apparire credibile l'assicurazione dell'«invarianza», e le sue conseguenze potrebbero essere gravissime nei confronti delle persone, dei territori, della comunità nazionale. Il profilo finanziario dell'opzione per la differenziazione continua a rappresentare la sfida più difficile e più rischiosa: affrontarlo con un'ottimistica dichiarazione di fede negli effetti neutri dell'intero processo pare tuttora una sottovalutazione dei rischi, e la sent. n. 192 usa espressioni che si muovono nell'ambito di una teorizzazione del tutto astratta, che sarà assai amaro trovare contraddetta dalla realtà dei fatti. Un accenno a possibili smentite dell'«invarianza» avrebbe reso più credibile la pronuncia sul piano della professione dei principi di unità e di solidarietà nazionale, che le sole argomentazioni economicistiche sull'«efficienza» non tutelano sufficientemente.

#### *8. La compartecipazione come fonte di finanziamento ed il concorso al coordinamento finanziario*

L'ultimo passaggio su cui soffermarsi, ancora ragionando sulla dimensione finanziaria dell'asimmetria, riguarda la scelta della fonte di finanziamento, nonché la questione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica.

Il meccanismo della compartecipazione è ritenuto dalla Corte in piena sintonia con l'art. 119 Cost., e sicuramente tale posizione è condivisibile. Non la riserva di aliquota ma la compartecipazione ai tributi erariali è lo strumento di entrata che ben può dare fondamento alla differenziazione. La Corte ribadisce che l'art. 119, co.2, Cost. disegna il modello di finanziamento ordinario: esso ammette anche altre fonti di reperimento delle risorse, ma le compartecipazioni sono senz'altro pienamente legittime. Tale statuizione offre tra l'altro l'occasione al giudice delle leggi per richiamare ancora una volta il Parlamento all'applicazione del c.d. «federalismo fiscale» normato dalla l. n. 42/2009 e da molteplici decreti legislativi; e in particolare la Corte insiste perché si attui il modello di federalismo fiscale «cooperativo», come di recente richiesto con la sent. n. 71/2023. Tra l'altro anche una *milestone* del PNRR impone il completamento

del disegno del federalismo fiscale, prescrivendo tanto la fiscalizzazione dei trasferimenti statali che ancora residuano nelle materie regionali, quanto l'istituzione del fondo perequativo.

Mentre del tutto fondate sono dichiarate le doglianze delle ricorrenti relative all'art. 9, co. 4, della legge impugnata, nella parte in cui prevede la facoltatività del concorso delle Regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica: anche in questo caso la dichiarazione di illegittimità è accompagnata dall'indicazione in via additiva della diversa formulazione da adottare. È il criterio della doverosità che deve essere introdotto, ponendo così le Regioni con ulteriori condizioni di autonomia su un piano di parità rispetto alle altre Regioni.

Il possibile regime di maggior favore per queste amministrazioni «non può trovare ragionevole giustificazione nell'assunzione delle funzioni richieste e trasferite. Di qui la violazione dell'art. 3 Cost.»; risultano inoltre indeboliti «i vincoli di solidarietà e unità della Repubblica, con violazione dei «principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, assicurati dal concorso di tutte le pubbliche amministrazioni a garantire gli obiettivi di finanza pubblica (art. 97, primo comma, Cost.), e con l'art. 119, primo comma, Cost., che chiama tutte le regioni a contribuire “ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”». Viene dunque mantenuto inalterato l'attuale sistema di ripartizione degli adempimenti necessari al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, che oggi grava anche sulle autonomie speciali: la potestà del coordinamento finanziario sta sullo sfondo, rimanendo la leva che nei confronti di qualsiasi istituzione autonoma – ordinaria, differenziata, speciale, ma anche Comuni e Città metropolitane – è lo strumento di tenuta del sistema sul piano della finanza pubblica.

### *9. È supgenza verso il legislatore?*

La considerazione di chiusura è di complessivo apprezzamento rispetto al percorso logico e argomentativo che emerge dalla decisione qui commentata, all'indomani della sua pubblicazione. Una pronuncia così articolata e di dimensioni significative attesta l'attenzione della Corte costituzionale rispetto ad una tematica spinosa e problematica per il Paese, che richiedeva in tempi ristretti segnali precisi: i segnali che può dare questa istituzione, ovvero di conformità o allontanamento dal dettato costituzionale. Segnali ben diversi da quelli che potrà fornire la possibile vicenda referendaria.

Si può prevedere che la Corte verrà accusata di interferenza o di supgenza, se non addirittura di avere posto sotto commissariamento il legislatore. Non pare essere così,

se si ha considerazione per il grado di contrapposizione che nell'opinione pubblica, nella sfera politica, negli studiosi e nella società civile – con voci di attori che vanno dai sindacati, alla Chiesa cattolica, ai partiti politici, ai soggetti economici – è stata generata dall'approvazione della l. n. 86/2024. Troppe sono state le denunce di incostituzionalità perché non fosse avvertita l'urgenza di una presa di posizione dell'unico soggetto che aveva titolo a dichiarare le misura del rispetto o della violazione della Carta fondamentale. La Corte ha risposto con forza e chiarezza sulle tante questioni che l'hanno investita, non limitandosi effettivamente a meri accertamenti di incostituzionalità, ma spingendosi anche ad additare soluzioni. Si torna a segnalare che una soluzione diversa poteva essere consigliabile sul piano della struttura finanziaria del sistema asimmetrico che verrà a costituirsi: la semplice ed essenziale formula dell'«invarianza» viene applicata ad un meccanismo, che potrebbe portare con sé effetti ed esiti dirompenti nei confronti dell'intero equilibrio non solo economico-finanziario, ma anche sociale della Repubblica. Questo rimane il retropensiero e il dubbio irrisolto di uno scenario di cambiamento dei cui sviluppi ancora si comprende troppo poco: se sui restanti aspetti la sent. n. 192 offre prospettive rassicuranti, il nodo delle finanze continuerà a rappresentare un'incognita non irrilevante.