

Ignazio Visco

LEP, autonomia, decentramento¹

1. Introduzione

Con la Legge n. 86 del 26 giugno 2024 sono state definite le procedure per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario (RSO). Il 14 novembre 2024, con la sentenza n. 192, la Corte costituzionale ha non solo espresso puntuali giudizi sulla costituzionalità di diversi articoli e commi della legge, ma ha anche avanzato precisazioni e chiarimenti su questioni di rilievo riguardanti il “federalismo simmetrico”; in particolare, ha sottolineato la necessità che le competenze da trasferire (“specifiche funzioni” non “materie o ambiti di materie”) siano valutate caso per caso, muovendo da “un’istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico”. Per ogni singola funzione da trasferire devono quindi essere definiti vantaggi e rischi sulla base di considerazioni relative all’efficacia e all’efficienza del risultato finale del decentramento; in taluni casi tenendo ben presente che secondo il principio di sussidiarietà un trasferimento di competenze (ad esempio, ma non solo, quando la materia richiede un coordinamento sovranazionale) difficilmente potrebbe trovare giustificazione.

Bisogna in ogni caso tenere conto delle conseguenze della distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali “sulla dimensione e sulla dinamica dei costi sopportati dai bilanci pubblici”. In generale, con riferimento al grado di tutela dei diritti civili e sociali, specificamente richiesto dalla Costituzione, vanno valutate tutte le dimensioni per le quali è sollecitata la ricerca dell’uniformità (incluse quelle relative alla disponibilità di risorse umane e materiali). Nell’attuazione dell’autonomia differenziata occorrerà quindi “tendere a realizzare un punto di equilibrio tra eguaglianza e differenze”, con riferimento sia alle funzioni che richiedono la definizione di “livelli essenziali delle prestazioni” (LEP), sia a quelle relative a funzioni rientranti in materie qualificate dal legislatore come “no-LEP” per ciascuna delle quali, se “incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard)”.

¹ Intervento al convegno dell’Istituto Luigi Sturzo su “Unità del sistema politico e autonomie territoriali dopo le sentenze della Corte costituzionale”, Roma, 19 marzo 2025. Ringrazio Giovanna Messina per utili discussioni e approfondimenti, restando solo responsabile delle tesi qui espresse.

Il dibattito sul decentramento legislativo, amministrativo e finanziario a livello locale, con particolare riferimento alle Regioni, è stato negli ultimi anni ampio e approfondito. Anche la Banca d'Italia vi ha contribuito con diverse memorie, che hanno riguardato tanto questioni relative al ruolo dei LEP nell'ambito del federalismo simmetrico e delle specificità connesse con la devoluzione "asimmetrica" di particolari competenze, sia le implicazioni di carattere finanziario e le necessità di coordinamento della finanza pubblica².

Prendendo le mosse dalle riflessioni presentate in quelle memorie, dalla legge 86/2024 e dalla successiva sentenza della Corte, mi limiterò in quanto segue a toccare tre punti: la determinazione dei LEP e le condizioni necessarie per attuare il decentramento secondo le previsioni del Titolo V della Costituzione; il ruolo della cosiddetta "autonomia differenziata" nel percorso di decentramento; i vincoli finanziari da tenere presente, a fronte di una trasparente valutazione dei benefici e dei costi, nell'allocazione delle funzioni di governo fra Stato e Regioni.

Nel riconoscere che il decentramento è una decisione essenzialmente politica, sul piano economico vi sono infatti sia benefici sia costi. Un approccio pragmatico deve concentrarsi sulle modalità specifiche della distribuzione di competenze che si intende realizzare e sulle peculiarità del contesto economico in cui ci si muove. I benefici del decentramento riguardano fondamentalmente il vantaggio informativo che deriva da una maggiore vicinanza fra decisori pubblici ed elettori: i primi conoscono meglio i bisogni delle comunità di riferimento, i secondi possono esercitare un controllo più efficace. I principali costi derivano invece dalle minori economie di scala nell'erogazione dei servizi pubblici a livello locale, anziché sull'intero territorio nazionale. a cui si aggiunge la mancata internalizzazione degli effetti, positivi e negativi, che le azioni di ciascun governo locale producono al di fuori del proprio perimetro amministrativo³.

Perché la configurazione di un assetto decentrato possa essere considerata accettabile, deve essere chiaro che i benefici superino i costi. Riservando, nella nota

² Cfr. "Disegno di legge AS 615 'Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione'", Memoria della Banca d'Italia, Senato della Repubblica 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali), Roma, 19 giugno 2023; "Disegno di legge AS 615 'Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione'", Memoria della Banca d'Italia, Commissione parlamentare per le questioni regionali, Roma, 30 ottobre 2023; "Disegno di legge AS 615 'Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione'", Memoria della Banca d'Italia, Camera dei deputati – I Commissione (Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e Interni), Roma, 27 marzo 2024.

³ Cfr. W.E. Oates, "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1999, pp. 1120-1149.

ripartizione dell'economia pubblica⁴, le politiche distributive e quelle di stabilizzazione macroeconomica a livello centrale, questa valutazione va quindi condotta con riferimento al decentramento di competenze limitate alla funzione allocativa (la fornitura, cioè, di beni e servizi pubblici).

Nel contesto italiano, in primo luogo l'esigenza di mantenere le politiche redistributive nella responsabilità del governo centrale si collega alla tutela dei diritti costituzionali volti a garantire l'equità orizzontale tra cittadini con caratteristiche individuali e di reddito simili, in una realtà economica caratterizzata da forti disparità territoriali. Per salvaguardare l'equità orizzontale delle funzioni "allocative" che coinvolgono diritti tutelati costituzionalmente – quali, ad esempio, il diritto alla salute, il diritto all'assistenza sociale, il diritto all'istruzione – l'eventuale autonomia riconosciuta ai governi subnazionali deve essere bilanciata dall'individuazione di un livello standard di servizi, e cioè di LEP, per i quali finanziamento ed erogazione siano assicurati in modo omogeneo sul territorio.

In secondo luogo, le modalità di finanziamento degli enti decentrati dovrebbero essere guidate dall'obiettivo di preservare gli incentivi degli amministratori locali a una gestione prudente dei propri bilanci. Ciò richiede che vi sia un collegamento stretto fra scelte di spesa e scelte di tassazione a livello locale, e che quindi gli enti decentrati dispongano di tributi propri sui quali esercitare sufficienti margini di autonomia fiscale. La divaricazione fra le responsabilità di spesa e di entrata indebolisce infatti il vincolo di bilancio locale. Nel caso in cui ciò richiedesse di intervenire con misure di ripiano ex post a carico della fiscalità generale, ne potrebbe negativamente risentire la stessa, complessiva, sostenibilità della finanza pubblica, così come percepita dai mercati finanziari e dai detentori di titoli pubblici. Nel disegno complessivo del decentramento, quello "simmetrico" come quello dell'autonomia differenziata, a ciò si deve evidentemente prestare particolare attenzione.

2. I livelli essenziali delle prestazioni: determinazione e finanziamento

Nel percorso del decentramento di funzioni agli enti territoriali vi è nel nostro paese la grande incompiuta dei LEP. La loro determinazione è essenziale perché trovi piena attuazione il "federalismo simmetrico", rispetto al quale l'autonomia differenziata è un'eccezione sancita dal terzo comma dell'art. 116 della Costituzione.

Se la modifica del titolo V della Costituzione attuata nel 2001, ridisegnando gli ambiti di potestà legislativa di Stato e Regioni, ha delineato un assetto finanziario improntato a una maggiore autonomia locale, basato su tributi propri, compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e trasferimenti perequativi, nessuno dei

⁴ Cfr. R.A. Musgrave, R.A., *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill, New York, 1959; A.B. Atkinson e J.E. Stiglitz, *Lectures in Public Economics*, McGraw-Hill, New York, 1980.

tre elementi fondanti del decentramento regionale simmetrico – determinazione dei LEP, quantificazione dei fabbisogni finanziari standard a essi associati e definizione della capacità fiscale regionale – è stato però, a oggi, compiutamente definito. L’aspetto più critico è proprio la mancata determinazione dei LEP per il finanziamento delle funzioni già di competenza di tutte le RSO (ad eccezione della sanità per la quale si applica un sistema di finanziamento *ad hoc*, basato sulla determinazione di “livelli essenziali di assistenza” – LEA – e sull’attribuzione a ciascun ente di una compartecipazione all’IVA). Questo ha impedito l’attivazione di un fondo perequativo, alimentando disparità territoriali nella quantità e nella qualità delle prestazioni erogate⁵. Va altresì sottolineato che tra le riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, con un *milestone* da realizzare entro il 2026, vi è proprio l’attuazione del federalismo regionale simmetrico, la cui necessaria premessa è costituita dal completamento del quadro normativo.

Una volta definiti i LEP è altresì necessario che le prestazioni individuate come essenziali siano adeguatamente finanziate ed effettivamente erogate in tutte le RSO. Va quindi resa pienamente operativa la perequazione, dallo Stato verso le Regioni; per perseguirla concretamente è necessario disporre di un fondo volto a colmare le differenze tra fabbisogno standard e capacità fiscale a livello regionale.

Nelle more dell’effettiva realizzazione del federalismo regionale simmetrico vi sono stati nel tempo tentativi di ampliare la dimensione delle competenze attribuite a singoli enti. Il Titolo V, così come modificato, prevede difatti che alcune Regioni possano disporre di margini ulteriori di autonomia in talune materie (cosiddetto “federalismo asimmetrico”) sulla base o di uno statuto speciale adottato con legge costituzionale (Regioni a statuto speciale, RSS) o di un procedimento di iniziativa regionale volto a ottenere maggiori funzioni in materie specifiche (autonomia differenziata, art. 116, comma 3, Cost.). Si tratta in particolare delle materie a competenza legislativa concorrente fra Stato e Regioni elencate nell’art. 117, comma 3, Cost. nonché di quelle, attualmente di esclusiva competenza statale, relative all’organizzazione della giustizia di pace, alle norme generali sull’istruzione, nonché alla tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali. Il ruolo dei LEP nell’ambito del federalismo asimmetrico è tracciato dalla legge 86/2024, in base alla quale l’eventuale trasferimento di competenze nelle funzioni connesse con il godimento dei diritti civili e sociali deve necessariamente essere preceduto dalla determinazione di livelli

⁵ Significativi sono ad esempio i divari territoriali nel trasporto pubblico locale, materia di competenza regionale nell’ambito del federalismo simmetrico; cfr. S. Mocetti e G. Roma (2021), “Il trasporto pubblico locale: passato, presente e futuro”, Banca d’Italia, Questioni di economia e finanza, n. 615. Per un sintetico esame delle disparità relative all’offerta di servizi pubblici quali istruzione, giustizia sanità e assistenza sociale, cfr. G. Messina, “La dimensione territoriale dell’offerta di servizi pubblici in Italia: una fotografia dell’esistente”, *Economia italiana*, 2025, in corso di pubblicazione.

uniformi di prestazioni da garantire sull'intero territorio nazionale e dei corrispondenti fabbisogni finanziari.

All'individuazione dei LEP sono stati dedicati i lavori dell'apposito Comitato tecnico scientifico (CLEP) istituito con decreto del Consiglio dei Ministri il 23 marzo 2023 e presieduto dal Prof. Sabino Cassese. Al Comitato erano state essenzialmente affidate funzioni di natura istruttoria, essendo l'adozione dei LEP una prerogativa del decisore politico. In una prima fase dei lavori il CLEP ha effettuato una ricognizione dei LEP nella legislazione vigente, relativamente alle materie potenzialmente oggetto di autonomia differenziata. I risultati delle discussioni e degli approfondimenti svolti dal Comitato e dai suoi sottogruppi sono riassunti nel Rapporto approvato nella riunione plenaria del 30 ottobre 2023 (consultabile sul sito del Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie), successivamente esaminato dalla Cabina di regia e trasmesso alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard e alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica⁶.

Il Comitato, sia pure in composizione rivista, ha continuato a operare nel corso del 2024, estendendo l'attività di individuazione dei LEP alle materie "ulteriori" rispetto a quelle di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Si tratta, cioè, di materie nelle quali lo Stato ha legislazione esclusiva (di cui all'art. 117, secondo comma) e di quelle già attualmente di competenza esclusiva delle Regioni nell'ambito del federalismo simmetrico (cosiddette competenze "residuali" rispetto alla riserva di legge esclusiva dello Stato). Alla conclusione di questo secondo ciclo di lavori, il Comitato ha quindi rimesso il 12 dicembre 2024 un Rapporto finale che, sulla base di una ricognizione approfondita di tutta la legislazione vigente, ha condotto all'individuazione di oltre 280 LEP.

A questo riguardo il Rapporto finale va nella direzione auspicata di un ampliamento dell'ambito di rilevazione dei LEP, non limitato alle materie potenzialmente oggetto di differenziazione. Come a suo tempo osservato, l'insieme dei LEP dev'essere esaustivo delle dimensioni da garantire e preservare in modo uniforme su tutto il territorio, per evitare che una eccessiva selettività nella loro individuazione lasci margini troppo ampi per la differenziazione territoriale delle politiche pubbliche⁷: soffermarsi solo sulla prestazione (come avviene per i LEA nella sanità) lascia apparentemente aperta, ad esempio, la possibilità per le Regioni di gestire in autonomia gli aspetti relativi alla dimensione degli organici e alle retribuzioni, con conseguenze che andrebbero valutate e discusse esplicitamente. Occorre inoltre che le prestazioni annoverate tra i LEP non

⁶ Cfr. anche, al riguardo, la "Audizione dell'Ufficio parlamentare del bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", Commissione parlamentare per le questioni regionali, 1° febbraio 2024.

⁷ Cfr. I. Visco, Lettera al Presidente del CLEP e ai membri del Comitato, Roma, 10 ottobre 2023.

siano formulate in termini troppo generici; il Rapporto finale contiene tentativi di pervenire a una maggiore specificità, andando oltre la definizione della platea dei potenziali beneficiari delle prestazioni. Tuttavia, viene confermata l'interpretazione, restrittiva, del mandato del CLEP, limitandolo a una sistematica ricognizione della legislazione vigente e all'offerta di possibili indicazioni su come individuare criteri di misurabilità; questo senza entrare nella formulazione del contenuto e del livello delle prestazioni essenziali, compito implicitamente demandato alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard poiché indispensabile per la quantificazione finanziaria dei LEP e quindi, dopo la formulazione di ipotesi sui costi, la determinazione di tali fabbisogni.

Quanto alla misurazione e all'uso di specifici indicatori per la determinazione delle prestazioni, in diversi casi il Rapporto ritiene pressoché impossibile procedere a delle quantificazioni dirette, e a volte sembra suggerire di fare riferimento, anziché ai contenuti, al contesto socio-economico e alla platea di beneficiari delle prestazioni. Va rilevato che nella delibera della Corte, con riguardo alle conseguenze per le finanze pubbliche, si esclude che la spesa storica (che rischia di essere il risultato di quantificazioni indirette basate su tali elementi) possa essere un criterio adeguato per determinare l'entità delle risorse erariali da devolvere alle Regioni che intendano aderire all'autonomia differenziata. In ogni caso, ogni tentativo dovrebbe essere effettuato perché si faccia riferimento diretto a misure quantitative delle prestazioni ritenute essenziali. Pur se a volte usata a sproposito, vale la pena richiamare la "massima" di Kelvin: "... quando puoi misurare ciò di cui tratti, ed esprimerlo in numeri, puoi dire di conoscere qualcosa al riguardo; ma quando non puoi misurarlo, quando non è possibile esprimerlo in numeri, la tua è una conoscenza scarsa e insoddisfacente"⁸.

3. Autonomia differenziata: aspetti procedurali e rischi da contrastare

Come osserva la Corte, l'autonomia differenziata prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione costituisce una deroga all'ordinaria ripartizione delle funzioni. In effetti, si tratta di una vera e propria eccezione, espressione del più generale principio di sussidiarietà, rispetto al decentramento simmetrico. Essa influenza l'architettura complessiva della finanza pubblica decentrata; occorre che non si ripercuota negativamente sull'efficienza delle politiche pubbliche, sulla sostenibilità dei conti e sull'uniformità territoriale nel grado di tutela dei diritti civili e sociali. Con il suo intervento la Corte costituzionale riduce i margini di incertezza della legge 86/2024 riguardo a tali aspetti.

⁸ W.T. Kelvin, "Electrical Units of Measurement", in Id., *Popular Lectures and Addresses*, vol. I., Macmillan, London, 1989.

Due punti vanno preliminarmente sottolineati. Anzitutto non si può dare corso al decentramento asimmetrico prima ancora di avere reso pienamente operativo quello simmetrico. Occorre procedere in modo sistematico e ordinato, definendo dapprima il sistema generale di finanziamento delle RSO (basato su compartecipazioni e tributi propri con adeguati margini di manovra da parte degli enti) ed attivando il fondo perequativo per il finanziamento delle funzioni che esse già svolgono (in particolare l'istruzione professionale, il trasporto pubblico locale, l'assistenza sociale). In secondo luogo, l'autonomia differenziata dovrebbe raccordarsi con il quadro generale della finanza regionale senza alterarne la coerenza complessiva, determinando variazioni al margine e preservando gli incentivi alla responsabilità finanziaria degli enti. Anche perché si possa parlare di autonomia differenziata è quindi "improcrastinabile" l'attuazione del fondo perequativo; con le parole della Corte costituzionale: "un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale cooperativo disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi".

Dopo di che, sempre condividendo le considerazioni della Corte, la devoluzione delle competenze deve essere condotta tenendo ben presenti i profili di efficienza e di equità delle politiche pubbliche, nonché la sostenibilità finanziaria, per la quale si rinvia al successivo paragrafo. In quanto segue mi limito a sottolineare alcuni *caveat*.

Riguardo all'efficienza, la lista di materie potenzialmente oggetto di differenziazione è molto ampia; oltre al fatto che su alcune materie difficilmente qualificabili come beni pubblici locali possono non essere evidenti i vantaggi economici di una gestione su base decentrata, vi sono certamente politiche (come ad esempio quelle energetiche e ambientali) che richiedono una capacità di coordinamento spesso sovranazionale. Nei negoziati con le Regioni occorre evitare che la frammentazione delle competenze comprometta la rapidità, l'efficienza e la qualità dei processi decisionali nonché la coerenza con gli indirizzi generali.

Bisogna anche tenere conto del fatto che una cornice normativa complessa e disomogenea sul territorio può ostacolare le scelte delle imprese. Quadri regolamentari potenzialmente anche molto diversi, su base regionale, per le materie devolute potrebbero incidere negativamente su quelle imprese che operano su scala sovranazionale, nonché sulla distribuzione geografica delle attività produttive o sulla mobilità dei lavoratori. La Corte ha altresì evidenziato che vi sono alcune materie nell'ambito delle quali il trasferimento di funzioni non è giustificabile: è questo il caso del commercio con l'estero, della tutela dell'ambiente, della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia, dei porti e aeroporti civili, delle grandi reti di trasporto e di navigazione, delle professioni, dell'ordinamento della comunicazione, delle norme generali sull'istruzione. La devoluzione deve essere condotta, nella prospettiva del "bene comune", in una logica di sussidiarietà.

Con riferimento ai profili di equità, bisogna contrastare il rischio che l'autonomia differenziata esasperi le disparità territoriali nell'offerta di servizi pubblici già esistenti. Tali disparità riguardano soprattutto le competenze già oggetto di decentramento nel passato (come la sanità, il trasporto pubblico locale, le politiche sociali, l'edilizia scolastica) e sono alimentate dalla mancata attivazione di idonei meccanismi perequativi, anche per il riequilibrio delle dotazioni infrastrutturali. La preventiva determinazione dei LEP è opportunamente indicata nella legge 86/2024 come prerequisito necessario per il l'attivazione dell'autonomia differenziata; tuttavia, come si è osservato, proprio per evitare che un ulteriore allargamento della sfera di competenza locale si rifletta in una dilatazione delle sperequazioni territoriali esistenti è cruciale che si dia priorità alla determinazione dei LEP nell'ambito del decentramento simmetrico, così da consentire l'attivazione del fondo perequativo.

La necessità di realizzare un equilibrio fra istanze di autonomia e tutela dell'equità orizzontale ravvisata dalla Corte costituzionale, la ha portata a dichiarare l'illegittimità della procedura di determinazione dei LEP prevista dalla legge di bilancio per il 2023 e dall'art. 3 della legge 86/2024. La Corte ha osservato che la decisione sulla garanzia dei diritti civili e sociali è una scelta politica, che non può pertanto ricadere nella responsabilità esclusiva del Governo, limitando il ruolo costituzionale del Parlamento. Inoltre, "la determinazione dei LEP implica che gli enti territoriali dispongano delle necessarie risorse, attraverso i canali previsti dall'art. 119 Cost.: dunque, anche attraverso il fondo perequativo"; in particolare, viene di fatto ridimensionata la distinzione fra materie LEP e "no-LEP", stabilendo comunque che all'interno di queste ultime il trasferimento di competenze non possa riguardare prestazioni concernenti i diritti civili e sociali a meno che anche in tale ambito non si proceda alla determinazione di LEP (e relativi costi standard).

4. Decentramento e vincoli finanziari

Una particolare attenzione agli effetti del decentramento legislativo e amministrativo non può non riguardare i potenziali riflessi sugli equilibri finanziari. Rischi per la sostenibilità dei conti pubblici possono derivare dalla circostanza che il trasferimento di nuove funzioni comporta la devoluzione di quote di gettito erariale potenzialmente significative e, contestualmente, una perdita di controllo da parte del governo centrale di settori rilevanti della spesa pubblica: si ricordi al riguardo che nella revisione del Patto di sostenibilità e crescita (PSC) dell'Unione europea, proprio la spesa assume ora un ruolo centrale. Bisognerà assicurare che la gestione del bilancio in funzione anticiclica non ne risenta e che tutte le Regioni contribuiscano alla sostenibilità dei conti, nonché al rispetto dei vincoli di bilancio costituzionali (artt. 81 e 97 Cost.) ed europei.

Tra i principi enunciati nella legge 86/2024 vi è quello della neutralità del riassetto delle competenze sui saldi di finanza pubblica. Il rischio per il bilancio pubblico non può tuttavia essere trascurato. Come ricordato, la spesa complessiva potrebbe risentire della frammentazione nell'erogazione dei servizi pubblici, oltre che di maggiori oneri dovuti a diseconomie di scala e duplicazioni di spesa per l'aumento dei costi fissi; da tale processo possono quindi derivare maggiori oneri di bilancio. Inoltre, con l'andare del tempo, grazie al sistema di partecipazioni in quota fissa al gettito dei tributi erariali, le Regioni ad autonomia differenziata (RAD) che registrano una più pronunciata dinamica delle basi imponibili disporrebbero di risorse eccedenti rispetto al fabbisogno per le funzioni decentrate. Se fossero libere di spendere l'extra-gettito, a livello di governo centrale si dovrebbe ricorrere a inasprimenti del prelievo sui tributi erariali al fine di preservare l'equilibrio di bilancio complessivo o a tagli alle prestazioni negli ambiti di spesa non trasferiti alle RAD, peraltro necessari se l'aumento delle spese complessive comportasse violazioni dei limiti previsti dal PSC.

Per rafforzare gli incentivi alla responsabilità finanziaria sarebbe opportuno prevedere che le funzioni trasferite siano, almeno in parte, finanziate con tributi propri regionali. Non si tratta di contrastare la maggiore efficienza, e quindi i minori costi dei quali alcune funzioni possono beneficiare per la maggiore prossimità al territorio, ma di evitare l'automatica eccedenza delle entrate sulle spese dovuta ad aumenti di gettito derivanti da una espansione, strutturale o anche solo congiunturale, dell'attività economica maggiore della media nazionale. Va anche rilevato che la molteplicità delle Commissioni tecniche bilaterali potrebbe compromettere l'uniformità dei criteri di finanziamento e delle tempistiche del monitoraggio; sarebbe preferibile attribuire tali attività a un organismo tecnico unitario.

Alcune indicazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale mirano a ridimensionare i rischi dell'autonomia differenziata sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Per assicurare che la riallocazione delle funzioni comporti un guadagno di efficienza e per responsabilizzare il decisore pubblico locale, la Corte esclude che il riferimento alla spesa "storica" possa essere un criterio adeguato per determinare l'entità delle risorse erariali da devolvere alle RAD. Viene anche esclusa la possibilità di riallineamenti periodici delle aliquote di partecipazione che si traducano in "ripiani a piè di lista" da parte dello Stato nel caso di gestione inefficiente della spesa. La Corte ha infine stabilito che nella stipula delle intese occorre tenere conto del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi che discendono dal nuovo sistema di *governance* europea e in particolare dai vincoli sulle spese nette previsti dal PSC; il concorso delle RAD agli obiettivi di finanza pubblica è quindi da considerarsi obbligatorio e non facoltativo (come era invece previsto dalla legge 86/2024).

5. Conclusioni

Come ribadito nella sentenza n. 10 con la quale nel gennaio di quest'anno la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge 86/2024, con la sentenza n. 192 pronunciata nel novembre scorso essa è intervenuta, sollecitamente, a fornire una "interpretazione sistematica dell'art. 116, terzo comma, Cost., letto alla luce del principio di sussidiarietà". Vi ha fatto seguito la dichiarazione di illegittimità costituzionale di buona parte dell'art. 3, cosicché "non c'è modo attualmente di individuare i LEP di cui alla suddetta legge n. 86 del 2024: i 'nuovi' criteri non ci sono e quelli vigenti non hanno più efficacia". Quanto alle materie no-LEP, "i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", a meno di determinare preliminarmente i relativi LEP e costi standard connessi.

In altri termini, la Corte costituzionale, nel rigettare la richiesta referendaria ha ribadito il "massiccio effetto demolitorio" della legge 86/2024 operato dalla sua precedente pronuncia, non sufficiente per la Corte di cassazione, cui si deve tale definizione, a cancellarne il "fondo regolativo", ma sufficiente per dichiarare l'inammissibilità del referendum abrogativo di una legge nei fatti non più operativa.

Ci si deve a questo punto chiedere come procedere. A mio parere non si può che prendere atto di tutte le interpretazioni e obiezioni ampiamente e approfonditamente esposte nelle oltre 100 pagine della suddetta sentenza n. 192. Questo non può comportare solo l'attenta modifica dell'art. 3 della legge 86/2024 per l'individuazione dei LEP e il trasferimento di specifiche funzioni relative a materie LEP e a materie no-LEP che incidano su diritti civili e sociali (da determinare). Occorre anche individuare "un catalogo di materie nelle quali il trasferimento di funzioni è difficile da giustificare, tra cui due materie 'no-LEP' ('commercio con l'estero' e 'professioni')", e, nel trasferire specifiche funzioni di materie no-LEP che non incidono su un diritto civile o sociale, accertare che l'iniziativa regionale sia "giustificata alla luce del principio di sussidiarietà".

In ogni caso, almeno due condizioni sembrano essere essenziali perché l'autonomia differenziata possa essere attivata con il minimo dei rischi sotto il profilo dell'equità e nel rispetto della sostenibilità finanziaria. La prima riguarda la necessità che con la sua attivazione non si esasperino le disparità territoriali nell'offerta di servizi pubblici già esistenti; al riguardo, e in generale, è imprescindibile definire e mettere in atto i necessari meccanismi perequativi. La seconda condizione si riferisce al sistema di compartecipazioni in quota fissa al gettito dei tributi erariali: occorre evitare che ne derivino inaccettabili oneri per il bilancio pubblico, con, in particolare, un aumento eccessivo del complesso delle spese delle pubbliche amministrazioni.