

ALESSANDRO STERPA\*

## Quale, delle tante autonomie? Una lettura *differente* del “*regionalismo differenziato*”\*\*

ABSTRACT (EN): The essay proposes an interpretation of the art. 116, paragraph 3, of the Constitution which enhances its function of derogation from the distribution of legislative powers between the State and the Regions. This reading key examines the government initiative of Minister Calderoli which intends to provide a framework regulation of the procedures and implementation principles of the provisions on the so-called “differentiated regionalism”.

ABSTRACT (IT): Il saggio propone una interpretazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione che ne valorizzi la funzione di deroga alla distribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni. In questa chiave di lettura si esamina l’iniziativa del Ministro Calderoli che intende fornire una regolazione quadro delle procedure e dei principi di attuazione delle previsioni sul c.d. “regionalismo differenziato”

SOMMARIO: Premessa. – 1. Quale, delle tante autonomie? – 2. Cosa può legittimamente disciplinare una legge di “attuazione” del 116, comma 3, Cost.? – 3. Quale modello di attuazione ha scelto il disegno di legge Calderoli? – 4. Prime riflessioni conclusive a risposte scelte.

### Premessa

Le nostre riflessioni, perdonerà il lettore, sono argomentate muovendo da alcune domande. D’altronde una certa abbondanza di punti interrogativi sulle previsioni costituzionali dell’art. 116, comma 3, della Costituzione si giustifica per una evidente serie di ragioni.

In primo luogo, perché questo dettato è stato introdotto in Costituzione nel 2001 e dopo oltre 21 anni non ha avuto alcuna attuazione. Siamo, insomma, prossimi al raggiungimento del medesimo termine che fu atteso per l’avvio dell’esperienza regionale: 22 anni dal 1948 al 1970. Non che sia il termine di “non-attuazione” più lungo (l’art. 114, comma 3, Cost. su Roma Capitale ha avuto solamente una attuazione minima e parziale per non parlare dell’art. 119 Cost. o dell’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001<sup>1</sup>); certamente però è il più indicativo perché, come quello che ha interessato l’istituzione stessa delle Regioni nel 1970, anche questo riguarda il medesimo tema ossia l’ampliamento delle potenziali differenze normative nelle varie parti del Paese. Non per semplificare, ma più autonomia territoriale si riconosce, più differenziazione non solo si ammette ma si pretende dal punto di vista regolatorio sia tra lo Stato e le Regioni

\* Professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico nell’Università degli Studi della Tuscia.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio

<sup>1</sup> Se guardiamo al testo originario della Costituzione molti esempi di mancata attuazione sono evidenti, non solo quindi per le innovazioni introdotte nel 2001 in materia di autonomie territoriali.

che tra le Regioni stesse<sup>2</sup>. Non è difficile leggere dietro al ritardo per il riconoscimento della “ulteriore autonomia” alle Regioni oggi alcune delle medesime ragioni che rallentarono l’attuazione della “ordinaria autonomia” allora<sup>3</sup>. È evidente infatti che maggiore autonomia significa minor peso della politica e dell’amministrazione centrali e di converso maggior peso per le Regioni, nonché maggior probabilità che si abbiano venti regimi giuridici differenti nella materia interessata dalla autonomia territoriale; ciò, in particolare, in una fase di omologazione europea delle regole in un numero crescente di settori.

A distanza di anni la tendenza del potere statale a non privarsi di strumenti regolatori torna attuale, aggravata dalla reticenza di parte delle Regioni (ovviamente non quelle interessate) che ritengono, a torto o a ragione, di poter essere danneggiate dall’attuazione delle previsioni costituzionali in questione che, sia subito detto a scanso di equivoci, non parlano di “regionalismo differenziato” ma molto più semplicemente di “ulteriore autonomia”.

Veniamo così alla seconda ragione che giustifica l’impostazione dubitativa della riflessione: il testo che disciplina questo ulteriore scatto di autonomia regionale contiene ampi tratti di indeterminatezza esegetica; la previsione in questione, come noto, recita: “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*”.

La dottrina si è interrogata su molte questioni e non di meno le istituzioni che, impegnate senza esito pur con più energia dal 2016, non sono riuscite ancora ad attuare le previsioni costituzionali pur con maggioranze politiche diverse dal Governo Gentiloni<sup>4</sup> – passando per Conte I, Conte II e Draghi – fino a quello Meloni (2022). Un dato, questo, che forse conferma la bontà di un approccio per interrogativi e che ci permette di porre il nostro primo e fondamentale quesito: che si intende nella Costituzione quando si fa riferimento alla “ulteriore autonomia”?

## 1. Quale, delle tante autonomie?

Richiamando il titolo di un convegno tenutosi a Roma e organizzato dall’Associazione Italiana dei Costituzionalisti nel 1997, iniziamo la nostra riflessione sull’art. 116, terzo comma, della Costituzione con una domanda: a quale autonomia fa riferimento la Costituzione allorché

<sup>2</sup> Ho percorso questa linea argomentativa in A. STERPA, *Il buio sentiero verso l’“ulteriore autonomia” regionale: quando si scambiano lucciole per lanterne* in F. PASTORE, a cura di, *Il regionalismo differenziato*, Padova, Cedam, 2019, pp. e ss..

<sup>3</sup> Non sfuggono le ragioni politiche, relative in particolare ai rapporti tra le forze di governo nazionale e la sinistra nel ritardo prima e nell’accelerazione poi dell’attuazione dell’autonomia territoriale regionale; tema, questo, sul quale la dottrina si è ampiamente soffermata.

<sup>4</sup> Come noto il 28 febbraio 2018, a ridosso delle elezioni politiche, il Governo (o meglio il Sottosegretario per gli Affari regionali e le autonomie G. Bressa) sottoscrisse con la Regione Emilia Romagna, Lombardia e Veneto un “*Accordo preliminare in merito all’intesa prevista dall’art. 116, terzo comma, della Costituzione tra il Governo della Repubblica italiana*” e la Regione interessata. I testi sono disponibili sul sito [www.governo.it](http://www.governo.it).

prevede la possibilità per le Regioni ordinarie di poterne chiedere ulteriore rispetto a quella di cui sono già titolari?

La dottrina ha ben esaminato negli anni il concetto di autonomia, evidenziando che si è autonomi da qualcuno o da qualcosa – e questo termine relazionale è costituito dallo Stato – ma anche che la parola autonomia deve essere seguita da un aggettivo per essere giuridicamente declinata<sup>5</sup>. La stessa parola “autonomia” è generalmente specificata nelle singole previsioni costituzionali, dalle quali si ricava una sua declinazione ora legislativa, ora regolamentare, ora amministrativa, quanto finanziaria piuttosto che organizzativa.

Come precisa peraltro l’art. 114 della Costituzione, le Regioni sono “enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione” e possono contare su autonomia legislativa (117 Cost.), regolamentare (art. 117, comma 6, Cost.<sup>6</sup>), amministrativa (118 Cost.) e finanziaria (119 Cost.), nonché statutaria (art. 123 Cost.). A quale tra queste autonomie fa riferimento l’art. 116, comma terzo, Cost. del quale da anni si discute?

La risposta può essere data muovendo da più elementi interpretativi rintracciabili nel testo della Costituzione. Il primo di questi fa leva sulla topografia costituzionale. La previsione in questione è collocata non a casa nell’articolo che distingue le Regioni tra ordinarie e speciali come a voler disegnare un livello intermedio di autonomia tra i due: non così elevata come le Regioni speciali e non così ridotta come nel caso di quelle ordinarie<sup>7</sup>.

A questo elemento se ne aggiunge un altro più sistemico: ogni qualvolta la Costituzione ha voluto definire istituti per aumentare le diverse forme di autonomia regionale lo ha espressamente scritto: nella Costituzione ci sono molteplici “clausole di differenziazione”. In primo luogo, se lo Stato volesse accrescere l’autonomia regolamentare delle Regioni (il punto è se tutte o solo alcune casomai) si può utilizzare l’art. 117, comma 6, Cost. che prevede espressamente la possibilità di “delega” alle Regioni nelle materie di competenza legislativa statale (visto che per tutte le altre materie le Regioni sono già titolari della potestà regolamentare). In secondo luogo, se lo Stato volesse accrescere le funzioni amministrative regionali potrebbe già farlo con l’applicazione dell’art. 118 della Costituzione che prevede, per l’appunto, che la legge statale possa nelle sue materie conferire funzioni a tutti i livelli di governo della Repubblica. Oltre alla perequazione, infine, l’art. 119 prevede la possibilità di “risorse aggiuntive” con clausole di attivazione generiche quanto basta per consentire interventi

---

<sup>5</sup> L’aggettivazione del concetto di autonomia è posta in evidenza da M. S. GIANNINI (ID., *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)* in «Riv. Trim. Dir. Pub.», 1951 e ID., *Autonomia*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1959). “Si avrà autonomia politica in tutti i casi in cui sarà possibile differenziarsi, sul piano politico, da un’entità omogenea o sovraordinata” (T. MARTINES, *Studio sull’autonomia politica delle Regioni*, in «Riv. Trim. Dir. Pub.», 1956, p. 108). cfr. inoltre S. ROMANO (ID., *Autonomia in Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1983). p. 108).

<sup>6</sup> “La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”.

<sup>7</sup> Sul tema della non disponibilità del riparto delle materie legislative per i due legislatori, cfr. le riflessioni e la giurisprudenza richiamata in A. STERPA, *Negoziare le leggi: quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale* in B. CARAVITA, a cura di, *La giustizia costituzionale in trasformazione*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 159-180 e in ID., *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?* in *federalismi.it*, n. 10 del 2017, pp. 2-13.

differenzianti<sup>8</sup>. Unico settore nel quale l'autonomia non è *upgradeable* se non attraverso una doppia revisione costituzionale è senza dubbio l'autonomia statutaria ordinaria ex art 123 Cost., mentre nulla si dice espressamente della potestà legislativa regionale. Quest'ultima, dunque, non può che essere l'oggetto della "ulteriore autonomia" di cui si parla all'art. 116 della Costituzione.

Ciò detto, qui sta un altro passaggio del ragionamento: sebbene l'autonomia ulteriore si riferisca al riconoscimento di maggiore spazio di intervento alla legge regionale – ora vedremo come – può l'intesa (e la successiva legge statale) contenere forme di maggiore autonomia anche di tipo diverso da quello legislativo?

Se guardiamo alle materie di cui all'art. 116, comma terzo Cost., sappiamo che si tratta di tre materie di esclusiva competenza statale mentre le altre coincidono con l'elenco delle materie di legislazione concorrente (art. 117, comma 3, Cost.). L'espressione che impiega la Costituzione fa riferimento ad una autonomia "*concernente le materie*". Ciò significa che l'intesa può riguardare tutta la materia o parti di essa. Ovviamente riconoscere maggiore autonomia legislativa alle Regioni significa necessariamente riconoscere autonomia – in quella materia o parte di materia – anche dal punto di vista regolamentare, amministrativo e (in potenza) finanziario. Insomma, semplificando, l'art. 116, comma 3, Cost. disegna – a nostro modesto parere – innanzitutto un meccanismo di deroga al riparto costituzionale delle competenze legislative fissato all'art. 117 della Costituzione<sup>9</sup>.

Ciò detto, se si tratta di "ulteriore autonomia" in una materia di legislazione statale piuttosto che di potestà concorrente molto cambia: nelle materie di legislazione concorrente la Regione è già titolare della autonomia regolamentare e di quella amministrativa che sono da intendersi incluse nella competenza legislativa attuale che è regionale e limitata solamente dai principi fondamentali della materia. Quando si tratta delle materie statali, invece, la ulteriore autonomia regionale si sostanzierebbe in uno spostamento delle attività normative e amministrative dello Stato alle Regioni, con tanto di assunzione in sede regionale delle eventuali attività amministrative che passerebbero dal centro alla periferia.

L'assunzione di maggiore autonomia regionale in ambito di materie statali piuttosto che di materie di legislazione concorrente comporta poi altri elementi di distinzione.

Facile immaginare che laddove la materia sia di legislazione statale, lo Stato ha già evidenza delle norme legislative e regolamentari vigenti e delle funzioni amministrative in essere nonché dei relativi costi di personale, piuttosto che strumentali e finanziari: spostando la materia alla competenza del legislatore regionale, quell'apparato di norme, funzioni e costi dovrebbe passare

---

<sup>8</sup> "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

<sup>9</sup> Come, se si ragiona da altra prospettiva, l'art. 117 della Costituzione prevale sugli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale allorché preveda forme di autonomia maggiore rispetto ai rispettivi statuti, come recita l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001: "Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

egualmente nell'ambito regionale; nulla vieta però che successivamente la Regione divenuta competente cambi quelle regole e i relativi costi della nuova disciplina.

Nel diverso caso si trattasse di materie di legislazione concorrente lo Stato - in teoria - si dovrebbe essere limitato a porre solamente i principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. lasciando alle Regioni l'esercizio della potestà legislativa, regolamentare e amministrativa. In che modo si tradurrebbe in queste materie l'"ulteriore autonomia"? Si tratterebbe di ridurre il peso dei principi fondamentali statali, sottraendo la Regione interessata al rispetto di una parte di essi o comunque di elaborare un loro affievolimento contenutistico: una sorta di ulteriore autonomia regionale per astensione o riduzione della legislativa statale. Le Regioni interessate, in quest'ultimo caso, avrebbero una potestà legislativa maggiore perché vincolata da un numero minore di principi fondamentali rispetto a quella delle altre Regioni.

Se leggessimo l'art. 116, comma terzo, Cost. in termini di "ulteriore autonomia legislativa" - come ci appare chiaro suggerisca il testo introdotto nel 2001 - il profilo di analisi principale sarebbe dunque quello appena esposto con una serie di conseguenze in particolare sul piano finanziario. Cosa accadrebbe se la Regione, divenuta competente in via legislativa dove prima era il regno esclusivo o concorrente della legge statale, spingesse la propria attività normativa in quella materia con costi maggiori? Come andrebbero coperti? Si tratta di risorse che le Regioni dovrebbero trovare nel proprio bilancio con le fonti autonomamente attivabili (e con eventuali "avanzi") o dovrebbe lo Stato attivarsi per ampliare il gettito regionale? Probabilmente la Regione interessata dovrebbe attingere dalle risorse proprie quando si superano quelle che già oggi lo Stato impiega nelle materie dove cede competenze, nell'idea che, se ha chiesto più autonomia legislativa e la vuole esercitare in spazi dove lo Stato non esercitava la propria potestà o lo faceva diversamente, spetterà alla Regione trovare le risorse ulteriore come già accade per altre materie di propria competenza ex art. 117 della Costituzione.

Il cuore della esegesi delle norme sull'impatto della applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. sia dal punto di vista del "cosa potrà fare la Regione" che del "come finanziarlo" è costituito dalla necessaria o meno copertura finanziaria della ulteriore autonomia regionale.

È sufficiente citare l'art. 14 della legge n. 42 del 2009, quanto piuttosto il combinato disposto dell'art. 119, comma 4, Cost.<sup>10</sup> e dell'art. 116, comma 3., Cost. che richiama l'intero articolo costituzionale per sostenere che lo Stato deve garantire le risorse ulteriori necessarie ad esercitare la maggiore autonomia regionale? Certamente uno dei principi dell'art. 119 Cost. che si applica all'attuazione dell'art. 116 Cost. è costituito dalla necessaria copertura delle funzioni pubbliche regionali: "*le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*". Tuttavia a ben vedere, se rispetto alle attività legislative statali (sia nelle materie statali che in quelle concorrenti) la Regione sconfinava in azioni del tutto nuovo e mai svolte dallo Stato deve farlo con le risorse che autonomamente potrà avere da tributi propri e dal proprio bilancio. È immaginabile, infatti, che la corretta applicazione delle previsioni costituzionali pretenda che

---

<sup>10</sup> "*Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*".

lo Stato spogliandosi di una attività con costi finanziari già esperiti “passi” le medesime risorse alla Regione che lo sostituisce, ma certamente ciò non significa che lo Stato debba necessariamente preoccuparsi dell’esercizio politico della ulteriore autonomia conquistata dalla singola Regione che voglia innovare normativamente in un settore.

In questa domanda si trova un punto rilevante della questione in esame. Se, dunque, riconosciamo una completa autonomia regionale nella materia prima statale in tutto o in parte, lo Stato non dovrebbe preoccuparsi di come le Regioni utilizzeranno la nuova competenza legislativa salvo trasferire loro le risorse già impiegate in sede centrale e, nel caso, impugnare nel caso le leggi regionali *ex art. 127 Cost.*.

Quanto alle altre materie, quelle di legislazione concorrente, la ulteriore autonomia regionale che può ben passare per la mera riduzione del numero (e della qualità) dei principi fondamentali statali lasciando semplicemente maggiori spazi (meno limiti) alla legge regionale potrebbe portare a esiti simili. Si potrebbe sostenere che, come per il caso delle materie prima di competenza legislativa statale, anche in questo caso lo Stato dovrebbe semplicemente lasciare libere le Regioni di legiferare impiegando le risorse che loro ritengono necessarie e che fanno parte del proprio bagaglio di autonomia.

Se così fosse il tema dell’ulteriore autonomia sarebbe di gran lunga più facile da applicare di quanto si sta dimostrando. Per quale ragione questa realtà, così diversa dalle premesse, occupa senza successo la scena da così tanti anni? La ragione è che alcuni principi fondamentali statali non sono norme senza ricaduta applicativa diretta e lo Stato, proprio per imporre quel principio, ha adottato regolamenti e allestito strutture amministrative che sono concretamente operanti: dovranno passare anch’esse alle Regioni ovvero le Regioni potrebbero non permettere a quei principi di produrre effetti *pro futuro*?

In sintesi, se non si approccia all’art. 116, comma terzo, Cost, come ad una norma che può semplicemente ampliare lo spazio di intervento della legge regionale (quindi della politica regionale), il tema diventa quello di rintracciare le funzioni amministrative e i relativi costi che concretamente sono investite dalla ulteriore autonomia. Ecco dunque che il dibattito politico ed istituzionale prima e giuridico poi si è concentrato su lunghe e complesse liste di funzioni amministrative statali e relativi costi e sul tema (politico) dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m).

Se si aderisce ad una lettura minimale nel senso di puramente legislativa della ulteriore autonomia di cui all’art. 116, comma terzo, Cost. allora il tema delle funzioni, dei costi e delle risorse, come dei LEP, semplicemente non rileva (o rileva in modo ridotto e semplice); se invece aderiamo alla seconda ipotesi, ossia che dietro quella parola autonomia c’è anche l’autonomia amministrativa allora l’attuazione dell’art. 116 si complica e di molto.

Sulla difficile linea di demarcazione tra “approccio per materie legislative” e “approccio per funzioni amministrative” passa gran parte del problema attuativo delle previsioni costituzionali inerenti la “ulteriore autonomia”. Sul punto torneremo a breve al fine di misurare le scelte compiute dal più recente tentativo di pre-attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. con il disegno di legge c.d. “Calderoli” del 2023 ora agli atti dei lavori del Senato della Repubblica (AS615).

## 2. Cosa può legittimamente disciplinare una legge di “attuazione” del 116, comma 3, Cost.?

La dottrina si è dedicata al tema della necessità o meno di una legge statale di “attuazione” dell’art. 116, comma terzo, Cost. e non è questa la sede per tornare sulla questione in senso generale, rinviando ai numerosi contributi già pubblicati. Certo è che una legge di attuazione in quel comma non è costituzionalmente prevista, ma certamente nessuno può vietare al legislatore di regolare profili connessi ad una fattispecie costituzionale che interessa le dinamiche relazionali Stato-Regioni; in particolare per regolare le attività funzionali, le procedure e i compiti degli organi statali restando invece in capo alle Regioni la regolazione delle proprie attività connesse al raggiungimento dell’intesa. Vero è, però, che l’intervento di questa legge ordinaria non può certo pretendere di compromettere il contenuto della fonte atipica “legge-intesa” approvata a maggioranza assoluta dal Parlamento alla quale la Costituzione assegna una riserva di competenza ben specifica e che, in più, è oggetto di un incontro di volontà tra lo Stato e la Regione interessata. Il tema, dunque, è che una legge statale di “attuazione” delle previsioni costituzionali sulla “ulteriore autonomia” non può compromettere la fonte che la Costituzione ritiene direttamente competente ad attuare le proprie previsioni ossia la legge approvata a maggioranza assoluta sulla base dell’intesa Stato-Regione interessata.

Il più recente progetto di legge di attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. adottato dal Governo su iniziativa del Ministro Calderoli nel febbraio 2023 (AS 615), espressamente si occupa dei “principi generali” e delle “procedure”, ma in realtà, come vedremo, presenta anche norme che tendono a vincolare il contenuto delle future intese (si pensi alla durata, alla “cessazione della efficacia”, etc.) che, appunto, sono il presupposto della legge *ad hoc* con la quale il Parlamento riconosce l’ulteriore autonomia.

Quanto ai principi generali non vi è dubbio che essi se sono già in gran parte contenuti nella Costituzione, sono tali, dunque, da imporsi da soli alle stesse “intese-legge” senza che nulla aggiunga la loro presenza nella “legge di attuazione”. Se, invece, sono principi che si impongono alla trattativa tra Stato e Regione interessata piuttosto che bilanciamenti di fatto dei valori costituzionali, siamo certi che – se non sono solamente principi di mero buon senso – siano in questo modo resi obbligatori alle parti contraenti e, di riflesso, al testo dell’intesa? La “legge attuazione”, a ben vedere, può rischiare di costituire un veicolo normativo che potrebbe imporre in via unilaterale statale regole che invece potrebbero essere oggetto della libera trattativa tra Stato e Regioni interessate e quindi della legge statale successiva di trasformazione dell’intesa. Un esempio per tutti: perché la legge di attuazione dovrebbe imporre una certa durata (decennale) dell’intesa rischiando di pregiudicare agli accordi la possibilità di renderla più lunga? Lo Stato si siederebbe al tavolo per trattare il testo dell’intesa con un vincolo già posto e non nella disponibilità delle parti contraenti, ma se la legge *ex art.* 116, comma 3, prevedesse un termine diverso che ne sarebbe della legge “di principio”?

Quanto agli aspetti procedurali, pare ovvio che può essere opportuno regolarli *ex ante* e per tutte le intese (anche se per alcune siamo già ad un a sorta di testi base di pre-intesa in teoria pur definiti *accordi*), in particolare per tempistica e pareri; tuttavia anche qui i punti di merito non sono irrilevanti come dimostra anche il progetto di legge Calderoli di recente adozione. Perché, ad esempio, l’intesa dovrebbe essere sottoposta a parere, piuttosto che ad accordo o ad

intesa nel sistema delle conferenze? La scelta della legge statale di attuazione può non essere neutrale rispetto al ruolo delle Regioni che, a seconda della conferenza interessata e delle modalità di coinvolgimento, possono essere in una posizione di minore o maggiore dipendenza dalla posizione delle altre Regioni ossia di quelle non interessate all'intesa ex art. 116 Cost..

Può la legge di *attuazione* sciogliere altri nodi interpretativi delle previsioni costituzionali in questione promuovendo una lettura delle norme da imporre ai contraenti? Può ad esempio fare riferimento espresso all'oggetto delle intese e quindi al tipo di autonomia ulteriore ossia precisare se si tratta di legislativa, regolamentare, amministrativa, organizzativa, finanziaria e via dicendo? Può, ancora, prevedere delle condizioni senza le quali il processo di sottoscrizione delle intese Stato-Regione interessata sarebbe pregiudicato?

Senza dubbio si tratterebbe di indicazioni che vincolerebbero lo Stato e non certo la Regione ma che avrebbero l'indubbio effetto di condizionare l'attività di uno dei contraenti dal punto di vista amministrativo e politico; siamo tuttavia sicuri che questi vincoli possano resistere davanti alle intese approvate con legge a maggioranza qualificata senza subirne di fatto una abrogazione implicita o una disapplicazione per prevalenza della fonte atipica successiva e competente secondo Costituzione?

La sensazione, semplificando, è che sulla "legge di attuazione" del regionalismo differenziato si siano proiettate tutte le esigenze politiche di gestione delle scelte in materia di "ulteriore autonomia" trasformando una legge inizialmente proposta solamente per dare ordine procedurale nel luogo di risoluzione anticipata dei conflitti politici che possono emergere nella fase di redazione delle intese e, per di più, dei conflitti non solo tra i contraenti ma anche con le Regioni che, pur non esercitando l'iniziativa ai fini dell'intesa, sono interessate dagli esiti delle attività istituzionali.

Si tratta di una deriva consequenziale alla scelta di leggere l'art. 116, comma 3, Cost. come operante nel campo soprattutto delle funzioni amministrative. Se, infatti, si fosse preferita una lettura "per materie legislative" il tema dei costi avrebbe potuto essere rimesso alla finanza regionale nel senso di consentire alle Regioni più virtuose finanziariamente di impiegare risorse (se necessarie) nell'adozione di leggi in materie di nuova competenza. Diversamente, i vari progetti di legge statale di attuazione del 116, comma 3, Cost. hanno spesso strabordato dallo spazio di esigua competenza e sono stati chiamati a gestire una cosa ben più complessa ossia lo spostamento di funzioni amministrative dallo Stato alla Regione con conseguenti risorse umane, strumentali e finanziarie.

Va ricordato che molto ha influito il timore di alcune Regioni del Sud di una differenziazione punitiva per il mezzogiorno del Paese; un timore legittimo ma che ha prodotto come conseguenza che la legge di attuazione è divenuta la sede della omogeneizzazione, direi dell'anti-differenziazione, allorché si è trasformata nella gabbia procedurale e di merito per ridurre l'impatto dell'applicazione della ulteriore autonomia come condizione di differenziazione tra i territori della Repubblica. In questa logica sono entrati in scena i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: cosa c'entrano con l'art. 116, comma 3, Cost.? Se si aderisse ad una lettura solamente per materie legislative della ulteriore autonomia non ci sarebbe alcun motivo per occuparsi di una competenza statale che autonomamente presidia i rapporti tra Stato e Regioni da un altro articolo della Costituzione.

Se l'intesa-legge fosse dedicata a spostare in capo alle Regioni una materia di legislazione statale e ad ampliare spazi di intervento legislativo regionale riducendo i principi fondamentali che lo vincolano, restando implicito che ciò avrebbe dovuto comportare una rivisitazione solo in ipotesi delle risorse finanziarie, nessuno avrebbe avuto argomenti solidi per imporre il tema della determinazione dei LEP e dei costi degli stessi.

Se, ad esempio, l'intesa avesse determinato la scelta congiunta delle parti di abrogare per quella Regione un vincolo statale ad essa sovraordinato, un parere, un controllo in una materia concorrente o se avesse trasferito la giustizia di pace a costi già sostenuti dallo Stato, con quale argomentazione si sarebbe potuto porre il tema dei LEP?

Invece è accaduto il contrario: sia il dibattito istituzionale che le bozze di intese circolanti hanno posto l'accento sulle funzioni amministrative chieste dalle Regioni allo Stato (pochissime bozze di intese facevano inizialmente riferimento alla potestà legislativa *nuda* ossia senza riferimenti alle funzioni amministrative, ben più negli accordi del 2018 citati) costringendo ad aderire ad un approccio che ha dovuto addentrarsi nella fitta foresta delle attività amministrative e dei relativi costi.

Non era più semplice che quelle funzioni fossero conferite dallo Stato alle Regioni interessate impiegando l'art. 118 della Costituzione cioè senza invocare un istituto, quello della "ulteriore autonomia", ben più ampio e impattante? Peraltro, così facendo, si pone anche il tema della "rigidità" di questa ulteriore autonomia visto che per superare la legge-intesa e riportare la funzione allo Stato servirebbe (anche se su questo non c'è unanimità in dottrina) una nuova legge-intesa, mentre nel meccanismo dell'art. 118 Cost. appaiono subito attivabili gli strumenti tipici dei poteri sostitutivi ex art. 120 Cost. che in quest'altro caso andrebbero "calati" nell'intesa.

Le chiavi di lettura qui proposte, a questo punto, ci permettono di esaminare, sempre dal punto di vista di "quale ulteriore autonomia" l'ultima proposta di legge statale di attuazione del dettato costituzionale.

### **3. Quale modello di attuazione ha scelto il disegno di legge Calderoli?**

Va subito ricordato che il disegno di legge AS 615 è stato elaborato successivamente ad alcune trattative tra lo Stato e le Regioni che sono già giunte ad una fase avanzata del loro esame; in particolare nel febbraio del 2018 le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto hanno raggiunto accordi preliminari in tal senso con il Governo. Ciò comporta che le scelte già fatte possono senza dubbio aver vincolato o indirizzato la proposta in questione; si pensi solo alla durata decennale lì già prevista, piuttosto che alla proposizione di disciplinare congiuntamente le regole generali per raggiungere le intese stesse<sup>11</sup>.

Inoltre, già nella legge n. 197 del 2022, il Parlamento ha adottato norme connesse all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. allorché ha previsto un meccanismo di definizione dei livelli essenziali ex art. 117, comma secondo, lett. m) e dei relativi costi e fabbisogni standard.

---

<sup>11</sup> L'art. 1 degli accordi citati prevede "il Presente accordo ha ad oggetto i principi generali, la metodologia e le materie per l'attribuzione alla Regione [...] di autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione".

In particolare le norme in questione prevedono il nesso tra attuazione della ulteriore autonomia e LEP: “ai fini della completa attuazione”<sup>12</sup> del regionalismo differenziato e del “pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni” si prescrive la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale” “quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo inviolabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale” e “per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali”. La determinazione servirebbe, sempre secondo le norme approvate, al “pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali e quale condizione per l’attribuzione di ulteriori funzioni”.

La legge statale è chiarissima nel subordinare l’art. 116, comma 3 Cost., alla determinazione dei LEP: “l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all’articolo 116 terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili [...] ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)” (comma 791).

Come si decide se una materia “si riferisce” ai LEP ed un’altra no? Lo decide la Cabina di regia istituita dalle norme in questione “con il supporto delle amministrazioni competenti” dopo aver svolto una ricognizione delle norme vigenti statali e regionali nelle materie interessate dall’art. 116, comma 3, Cost. e dopo aver ricostruito la spesa storica statale in quelle materie per le singole funzioni statali. Saranno appositi Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri a determinare “i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all’art. 116, terzo comma, della Costituzione” (comma 793).

Conseguentemente alla scelta legislativa della legge n. 197 del 2022, la proposta di legge di attuazione prevede la distinzione tra materie “riferibili” ai LEP e materie “non riferibili” ai LEP. Non è questa la sede per segnalare la particolare discrezionalità politica che guida la disciplina dei LEP sia per determinarne la soglia (a quale livello si posiziona il livello essenziale tra i tanti possibili?) che per decidere la materia che contiene la necessità di definizione dei LEP.

Certo è, però, che nelle materie “senza LEP” si potrà comunque procedere con le intese tra lo Stato e la Regione interessata, segnando un “regionalismo differenziato” a doppia velocità in ragione della distinzione a monte delle materie; ma ci si chiede: quante e quali sono le materie “non riferibili” ai LEP? Ricordiamo infatti che la Costituzione non fa riferimento solamente ai diritti sociali, ma anche a quelli civili. Ciò comporta che molto difficilmente non vi sia una materia alla quale non siano riconducibili diritti civili, almeno di non dare una interpretazione stringente della lettera m) e ritenere che la “riferibilità” della materia ai LEP presupponga una connessione diretta tra l’esercizio del potere normativo pubblico e l’esercizio di un diritto costituzionale. Non dimentichiamo che la Corte costituzionale, oltre a definire la portata trasversale della materia di cui alla lettera m)<sup>13</sup>, ha anche escluso che sia sufficiente la

<sup>12</sup> Indicativa forse l’espressione “completa attuazione” come se si ammettesse che una certa attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. sarebbe comunque possibile anche senza la previa determinazione dei LEP.

<sup>13</sup> La Corte costituzionale ha definito la lettera m) non come vera e propria materia ma come “una competenza trasversale del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle” (cfr. sent.

autoqualificazione della legge statale come atto che determina i LEP per rendere la norma compatibile con il dettato costituzionale<sup>14</sup>.

#### 4. Prime riflessioni conclusive a risposte scelte

La Corte costituzionale, come sappiamo, si è più volte espressa nel “valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020)”; ciò anche perché “i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (*ex multis*, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018)”<sup>15</sup>. Come ha sottolineato la Corte Costituzionale, “il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali”<sup>16</sup>.

Quello che in questa sede si cerca di evidenziare è che, sebbene non sia possibile ragionare in modo parziale sulla finanza pubblica isolando il rapporto tra Stato e singola Regione<sup>17</sup>, non sfugge che la definizione dei LEP non costituisce una condizione giuridica necessaria per l’attuazione dell’art. 116 Cost.; ne è divenuta in ogni caso condizione politica. Anzi, citando le norme introdotte nella legge di bilancio 2023, per la “completa attuazione” del dettato costituzionale. È evidente dunque che l’attuazione di una norma costituzionale che produce differenziazione è stata politicamente condizionata alla previa rimozione di altri elementi già presenti nel sistema istituzionale di differenziazione originati, almeno così a giudizio della Corte costituzionale, anche dalla assenza della definizione dei LEP.

Si tratta di un ritardo, quello che riguarda i LEP, che prescinde dall’attuazione dell’art. 116, comma terzo, Cost. e che ben venga che sia sanato in questa occasione; tuttavia restano da fare due valutazioni in parte alternative.

La prima consiste nel riconoscere che la determinazione dei LEP con riguardo a tutti i diritti potrà in teoria consistere in una delle più imponenti operazioni di analisi e ridefinizione della spesa e della finanza pubblica. Alternativamente, invece, si utilizzerà quanto già oggi opera come LEP di fatto o di diritto. Nelle materie più rilevanti di competenza delle Regioni (sanità in

---

n. 282 del 2002 ma anche molte altre. Riferimenti in E. FRONTONI, *Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, a cura di, *Le materie dell’art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, pp. 149 e ss.

<sup>14</sup> Cfr. Sentt. n. 423 del 2004, n. 287 del 2005 e n. 133 del 2010.

<sup>15</sup> Entrambe le citazioni sono nella sent. n. 220 del 2021.

<sup>16</sup> Sent. n. 220 del 2021.

<sup>17</sup> “In proposito, questa Corte ha precisato che le norme incidenti sull’assetto finanziario degli enti territoriali «non possono essere valutate in modo “atomistico”, ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle Regioni e degli enti locali» (sentenza n. 83 del 2019)” (sent. n. 220 del 2021).

particolare) esistono i LEA e nessuno può vietare alle Regioni di operare extra-LEA in sanità<sup>18</sup>. Quindi già oggi sono presenti elementi di differenziazione che permettono ad esempio alla Regione Veneto di destinare risorse proprie per attività che non sono incluse nei LEA fissati dallo Stato. In quale direzione andrà la determinazione statale dei LEP?

Una volta confermati o ri-definiti i LEP, tutte le Regioni potranno avere contezza di quali attività occorre garantire da parte del pubblico potere e come debbano essere finanziate e resterà ferma la possibilità per le Regioni di finanziare attività extra-LEP. Tornerà quindi il tema della differenziazione che oggi si pensa di neutralizzare con queste previsioni statali.

Va ricordato che quasi tutte le Regioni del Sud del Paese sono interessate da Piani di rientro nella gestione della sanità (due sono anche commissariate). Come ha chiarito la Corte costituzionale, “le disposizioni che prevedono accordi fra Stato e Regioni per il ripiano dei disavanzi sono finalizzate al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, sono espressive di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica” (sent. n. 123 del 2011). Quello che oggi sembra uno scambio tra le Regioni più ricche che chiedono più autonomia e quelle meno ricche che chiedono una garanzia della copertura dei livelli essenziali delle prestazioni nel proprio territorio rischia solo, attraverso i LEP, di spostare più avanti nel tempo il tema di fondo: quanta differenziazione siamo in grado di accettare politicamente tra le Regioni italiane per di più in una fase storica in cui l’Italia è a sua volta interessata da un processo di omogeneizzazione normativa in ambito europeo?

La stessa domanda che tra il 1948 e il 1970 ha frenato la differenziazione di base tra Stato e Regioni e tra Regioni portando a ritardi prima e al contenimento poi dell’autonomia regionale e che dal 2001 frena la differenziazione da conseguire attraverso l’ulteriore autonomia di cui all’art. 116, comma 3, Cost..

Sarebbe stato sufficiente interpretare le previsioni costituzionali nel senso di consentire alle Regioni, con risorse proprie (salvo quelle statali già definite per quel territorio nelle materie di cui al comma 2, art. 117 Cost.), di ampliare i propri spazi di competenza legislativa per concretizzare, senza neppure una legge di attuazione, il regionalismo differenziato. Ma forse il punto oggi è capire se e quanto è sostenibile politicamente e finanziariamente un Paese ancor più differenziato.

---

<sup>18</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017 recante “Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all’articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502”.