

MARCO LADU\* E LORENZO SPADACINI\*\*

## La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia finanziaria delle Regioni\*\*\*

ABSTRACT (EN): The downgrading of the LEPs to technical-administrative indicators overshadows their guarantee function, which is inferred from their placement in Article 117, para. 2 (m) of the Italian Constitution, and turns up in tension with Article 119 Const. which provides for the financing of the complex of regional functions through non-destination resources. As an effect of their “depoliticization” and downgrading to economic indicators, LEPs risks to become an unconstitutional alternative of the implementation of Art. 119 Const. The solutions proposed on the subject of differentiated autonomy by the current majority government therefore turn out to be unsatisfactory.

ABSTRACT (IT): La degradazione dei LEP a indici tecnico-amministrativi ne mette in ombra la funzione garantistica, che si desume dalla loro collocazione nell’art. 117, c. 2, lett. m) Cost., e si rivela in tensione con l’art. 119 Cost., il quale prevede che il finanziamento del complesso delle funzioni regionali avvenga attraverso risorse senza vincoli di destinazione. Come effetto della loro “spoliticizzazione” e degradazione a indici economici, i LEP rischiano di trasformarsi in un’alternativa non costituzionalmente corretta dell’attuazione dell’art. 119, Cost., rendendo non soddisfacenti le soluzioni in tema di attuazione dell’autonomia differenziata proposte dall’attuale maggioranza di governo.

SOMMARIO: 1. Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni: una chiave di lettura alternativa a quella alla base delle recenti proposte legislative in tema di autonomia differenziata. – 2. I livelli essenziali delle prestazioni declinati nel quadro del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni. – 2.1. La natura di “materia trasversale” e la riserva di legge nella determinazione dei LEP sul presupposto dell’autonomia riconosciuta alle Regioni. – 2.2. Il limite dei diritti civili e sociali nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. – 2.3. L’esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni e la responsabilizzazione delle Regioni a fronte dell’autonomia regionale di determinazione delle loro forme e modalità di garanzia. – 3. I livelli essenziali delle prestazioni declinati nel quadro dell’autonomia finanziaria regionale. – 3.1. L’autonomia regionale nel reperimento delle risorse e il divieto di vincoli di destinazione. – 3.2. L’autosufficienza delle risorse autonome e l’integrale copertura del complesso delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni. – 3.3. Le diversità territoriali delle capacità fiscali e la perequazione statale tra garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni e altre funzioni regionali. – 4. Per un sistema che associ il potenziamento dell’autonomia regionale a maggiori garanzie nella tutela dei diritti civili e sociali.

\* Marco Ladu è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Brescia.

\*\* Lorenzo Spadacini è professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università degli Studi di Brescia.

\*\*\* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo è direttamente riferibile, quanto ai §§ 1 e 2 (2.1, 2.2 e 2.3), a Marco Ladu e, quanto ai §§ 3 (3.1, 3.2 e 3.3) e 4, a Lorenzo Spadacini.

## 1. Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni: una chiave di lettura alternativa a quella alla base delle recenti proposte legislative in tema di autonomia differenziata

La traiettoria dell'autonomia differenziata – che fin dall'apertura della XIX legislatura rappresenta uno degli obiettivi prioritari del Governo Meloni – è attualmente tracciata, da un lato, dal c.d. disegno di legge Calderoli<sup>1</sup> e, dall'altro, dalle disposizioni di cui all'art. 1, cc. 791–801, della legge di bilancio per il 2023<sup>2</sup>. Gli atti richiamati, in vista dell'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.<sup>3</sup>, contengono, infatti, aspetti relativi alla procedura di determinazione dei LEP, con la previsione di regole e rapporti tra organi legislativi e amministrativi che forniscono degli stessi una lettura non esente da osservazioni critiche<sup>4</sup>. In particolare, con le disposizioni contenute nel Bilancio dello Stato per l'anno 2023, adottate «Ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni»<sup>5</sup> si introduce un procedimento di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, preceduto dalla costituzione di una Cabina di regia governativa, affiancata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard e con il coinvolgimento delle amministrazioni competenti per materia<sup>6</sup>. L'obiettivo della normativa richiamata è dunque

<sup>1</sup> A.S. n. 615 della XIX legislatura in materia di “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione” che include il testo del disegno di legge di iniziativa governativa su proposta del Ministro senza portafoglio per gli affari regionali e le autonomie, Roberto Calderoli. Del testo, che è stato presentato in data 23 marzo 2023 e annunciato al Senato nella seduta n. 52 del 23 marzo 2023, era in precedenza stata resa pubblica una “bozza”, seguita da uno schema del disegno di legge, che di per sé è stata sufficiente ad avviare un ampio dibattito sia nell'opinione pubblica che in dottrina.

<sup>2</sup> Si tratta, nel dettaglio, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, in tema di “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023–2025”.

<sup>3</sup> Per una ricostruzione delle diverse teorie interpretative della disposizione costituzionale di cui all'art. 116, c. 3, Cost. si rinvia, *ex multis*, a: E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, c. 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in questa *Rivista*, n. 2/2019, p. 1 ss.; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, c. 3 cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'articolo 116, c. 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, p. 139 ss.; A. RUGGERI, *Devolution, “controriforma” del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le “ragioni” della politica offuscano la ragione costituzionale*, in *Dirittiregionali.it*, 24 aprile 2003; G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Costituzione: procedure e prospettive*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2020, p. 125 ss.; L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III co., Cost.*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2021.

<sup>4</sup> Tanto che, sul punto, autorevole dottrina ha recentemente fatto riferimento ad una differenziazione “dissolutiva” dell'autonomia. L'espressione è di Sandro Staiano, il quale osserva che il recente modo di legiferare, ripreso anche dal disegno di legge Calderoli, «è fatto di rovesciamenti dei piani temporali nella produzione normativa, di vistosi scostamenti dal quadro costituzionale, di impiego improprio delle categorie teoriche e dommatiche, di sovrana indifferenza per le conseguenze e per la sostenibilità delle modificazioni introdotte» (S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *Federalismi.it*, editoriale del 22 marzo 2023, p. 1).

<sup>5</sup> Art. 1, c. 791, legge 29 dicembre 2022, n. 197.

<sup>6</sup> In particolare, «la Cabina di regia per la determinazione dei LEP [...] è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, che può delegare il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e a essa partecipano, oltre al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, il Ministro dell'economia e delle finanze, i Ministri competenti per le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, il presidente dell'Unione delle province d'Italia e il presidente

quello di superare a pieno il divario nel godimento delle prestazioni che si riscontra a livello territoriale, evidenziando un'ambizione che sembra, però, tradita dall'inquadramento della disciplina per la determinazione dei LEP a livello eminentemente tecnico-amministrativo (e non politico). Ne consegue l'emarginazione del ruolo del Parlamento<sup>7</sup> e una valorizzazione dei LEP in termini quasi esclusivamente finanziari, a scapito della loro funzione di garanzia dei diritti civili e sociali ex art. 117, c. 2, lett. m), Cost.

In questo contesto, il primo dato rilevante è che i LEP vengono definiti dalla legge di bilancio richiamata «quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria»<sup>8</sup> e la loro individuazione viene affidata a una procedura amministrativa volta, altresì, all'accertamento dei costi e dei fabbisogni standard a legislazione vigente, culminando nell'adozione di appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (Dpcm)<sup>9</sup>. La disciplina in questione, quindi, sembra preludere a una concettualizzazione dei LEP in termini di strumento di misurazione dei fabbisogni finanziari dei diversi territori regionali – tanto di quelli che continueranno ad essere “amministrati” dallo Stato, quanto di quelli nei quali allo Stato si sostituiranno le Regioni – nelle materie per le quali è possibile stipulare le intese ex art. 116, c. 3, Cost.

---

dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, o loro delegati» (art. 1, c. 792, legge 29 dicembre 2022, n. 197). Inoltre, si prevede che tali organi operino «con l'ausilio della società Soluzioni per il sistema economico – SOSE Spa, in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle regioni» (art. 1, c. 793, lett. f), legge 29 dicembre 2022, n. 197).

<sup>7</sup> Così, ad esempio, anche di recente a livello giornalistico C. MIRABELLI, *Più potere alle Regioni? La decisione spetta allo Stato, le Camere non vanno escluse*, articolo pubblicato in data 18 dicembre 2022 dal quotidiano *Il Messaggero*. Sul ruolo del Parlamento in generale e nel contesto delle autonomie territoriali, si vedano anche, tra gli altri, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019, p. 1 ss., e A. SCIORTINO, *Parlamento e sistema delle autonomie territoriali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009.

<sup>8</sup> Art. 1, c. 791, legge 29 dicembre 2022, n. 197. Invero, la legge in questione riprende testualmente la definizione data dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza più recente (il riferimento è alla sentenza 6 ottobre 2021, n. 220 di cui si dirà *infra*, § 2.1). Quanto a una recente opinione conforme a questa impostazione, v. R. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tenuta della finanza pubblica*, in *Mondoperaio*, n. 4/2023, p. 45, secondo cui per LEP si intende «la previsione della spesa costituzionalmente necessaria costituente il nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale».

<sup>9</sup> Si riportano qui alcuni commenti “a caldo” delle prime iniziative legislative del Governo Meloni sul tema dell'autonomia differenziata: C. BUZZACCHI, *Se questo è regionalismo*, in *LaCostituzione.info*, 6 febbraio 2023; O. CHESSA, *In tema di “autonomia differenziata”: sui profili procedurali del DDL Calderoli come “legge generale di attuazione”*, in *Astrid rassegna*, n. 5/2023, p. 1 ss.; A. CIOFFI, *Il problema dei LEP nell'autonomia differenziata. Una spiegazione della differenza*, in *Questione giustizia*, 26 gennaio 2023; I. CIPOLLETTA, *L'imbroglio dell'autonomia. Troppi poteri a regioni già inutili*, articolo pubblicato in data 9 gennaio 2023 dal quotidiano *Domani*; D. GALLO, *Autonomia differenziata, fermate quel treno*, in *Volerelauna.it*, 20 gennaio 2023; E. JORIO, *Lep, una scomposizione e una quantificazione difficili*, pubblicato in data 6 aprile 2023 dal quotidiano *Il Sole 24 Ore*; F. MANGANARO, *Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma*, in *Questione giustizia*, 2 febbraio 2023; G. M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti regionali*, n. 1/2023; N. ROSSI, *Prima dell'autonomia, si decida cosa fare delle finanze regionali*, in *LaVoce.info*, 21 gennaio 2023; G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, editoriale dell'11 gennaio 2023; L. SPADACINI, M. PODETTA, *L'autonomia differenziata: spunti a partire dalla c.d. Bozza Calderoli e dall'ultima Legge di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, n. 2/2023; A. ZANARDI, *Se l'autonomia contraddice i principi del federalismo*, in *LaVoce.info*, 13 aprile 2023.

Ciò è confermato dal disegno di legge Calderoli per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, che, quanto alle risorse finanziarie da trasferire alle Regioni, opera un mero rinvio al processo di individuazione dei LEP o, nelle materie ove essi non ricorrano, dei costi storici. Nello specifico, il disegno di legge, se da un lato – all'art. 4, c. 1 – prevede che «Il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP [...], può essere effettuato [...] soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard», dall'altro stabilisce, al c. 2, che «Il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi [...], può essere effettuato [...] nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente»<sup>10</sup>. Si pone in alternativa, dunque, il trasferimento delle funzioni concernenti materie o ambiti di materie connesse ai LEP, per le quali si fa riferimento alla determinazione dei relativi costi e fabbisogni standard (al fine di calcolare le risorse finanziarie da riconoscere alle Regioni, su cui vedi, *infra*, § 3.2), con il trasferimento delle altre funzioni, per le quali è previsto, invece, il solo riferimento ai costi storici<sup>11</sup>. Sulla base del disegno di legge Calderoli, infine, all'attuazione di tali disposizioni provvederanno le commissioni paritetiche Stato-Regioni, secondo quanto previsto dalle intese<sup>12</sup>.

Fissando un primo punto fermo, è ben evidente che i LEP, nell'impianto delineato, degradano a indici tecnico-amministrativi, utili a una duplice operazione di allocazione delle risorse finanziarie: da un lato, sono volti a individuare l'ammontare dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni e, dall'altro, sono utili a identificare la voce di spesa cui quelle risorse devono essere destinate in sede regionale.

Tuttavia, nel definire la nozione costituzionale di LEP, è necessario muoversi ben al di fuori dello schema tracciato dal Bilancio 2023 e dal disegno di legge Calderoli. Difatti, la nozione deve essere calata nel quadro costituzionale dell'autonomia legislativa e finanziaria riconosciuta alle singole Regioni, fornendo una lettura maggiormente adesa alle previsioni costituzionali vigenti, in linea con le ragioni della riforma del 2001 del Titolo V, Parte II, della Costituzione. In particolare, si intende qui riflettere muovendosi su due direttrici: da un canto, la nozione di

---

<sup>10</sup> Art. 4, cc. 1 e 2, del disegno di legge S. 615, il cui testo è liberamente consultabile sul portale istituzionale del Senato della Repubblica. La previsione normativa richiamata è, in realtà, già vigente in virtù dell'art. 1, c. 791, legge 29 dicembre 2022, n. 197: «L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera c), del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)».

<sup>11</sup> Così, infatti, sembra potersi interpretare l'espressione «risorse previste a legislazione vigente» (art. 4, c. 2, disegno di legge S. 615).

<sup>12</sup> Come previsto sempre dal testo dell'art. 4, cc. 1 e 2, del disegno di legge S. 615. Più in generale, sul tema delle intese e, specificamente, del ruolo del Parlamento nel procedimento di stipula, si veda, tra gli altri, E. TIRA, *L'attuazione del regionalismo differenziato e il ruolo del Parlamento nella stipula delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2021, p. 9, la quale evidenzia, nel rapporto tra autonomia regionale speciale e autonomia devoluta alle Regioni ordinarie, che «le Regioni ordinarie alle quali venga attribuita una maggiore autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. vantano una posizione giuridica peculiare, poiché le ulteriori forme e condizioni di autonomia, una volta concesse, non possono essere revocate unilateralmente, se non con le stesse forme con le quali potrebbero essere revocate, in ipotesi, le competenze riconosciute alle Regioni a statuto speciale, ossia previa approvazione di una legge costituzionale».

livelli essenziali delle prestazioni sarà declinata sulla base della sua specifica collocazione all'interno della disposizione costituzionale sul riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni (v., *infra*, § 2); dall'altro, invece, i LEP saranno declinati nel quadro dell'autonomia finanziaria regionale, ma, in un certo senso, relativizzandone la portata in rapporto alle necessità di finanziamento dell'integralità delle funzioni pubbliche regionali e tenendo conto della complessità del sistema tributario generale, ad oggi costruito in parziale elusione delle regole costituzionali (v., *infra*, § 3).

## 2. I livelli essenziali delle prestazioni declinati nel quadro del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni

Nel contesto descritto, è imprescindibile un riferimento alle ragioni sottese alla riforma costituzionale del 2001 che ha investito il Titolo V, Parte II della Costituzione<sup>13</sup>. Essa, come è noto, aveva l'obiettivo di sviluppare ulteriormente la costruzione dello Stato regionale<sup>14</sup> che, già nell'ottica dei costituenti, se da un lato avrebbe certamente costituito un punto di forza nell'espressione del pluralismo e della differenziazione<sup>15</sup>, dall'altro avrebbe potuto costituire un

<sup>13</sup> Senza pretesa alcuna di esaustività, si rinvia ad alcuni contributi critici sulla riforma in oggetto. Si segnalano a tale scopo, *ex multis*, a B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2001; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1223 ss.; A. D'ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V*, in ID., *L'Italia verso il «federalismo»*. Taccuini di viaggio, Giuffrè Editore, Milano, 2001; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a Statuto ordinario. Prime osservazioni sui nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, relazione al convegno dell'AIC, *Il nuovo Titolo V della Costituzione. Lo Stato delle autonomie*, svoltosi a Roma il 19 dicembre 2001 e il cui testo è liberamente consultabile sul portale AIC; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002; F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, n. 4/2003, p. 599 ss.; S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2019, pp. 2-8; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1241 ss.

<sup>14</sup> In dottrina è stato osservato che, riflettendo sui temi che riguardano il regionalismo, «proprio dall'autonomia bisogna partire, sottolineando innanzitutto la sua natura di principio costituzionale. L'art. 5 Cost. nasce con la Carta del '48 e si inserisce in quel disegno del Costituente che ha assegnato al nostro Paese una connotazione peculiare della forma di Stato, ossia quella "regionale". "Stato regionale" significa qualcosa di molto preciso e rappresenta un "figurino" al quale, negli anni successivi, anche altri ordinamenti (penso in particolare alla Spagna) hanno guardato come ad un modello capace di dare il giusto peso a istanze specifiche locali senza premere però troppo sull'acceleratore del federalismo», sostenendo poi che «la prima cosa da fare è chiarire cosa siano le autonomie locali. L'art. 5 Cost. parla infatti di autonomie in generale, ma queste autonomie locali non sono tutte "uguali". "Stato regionale", infatti, significa che la Regione non è solo un ente amministrativo, ma è anche ente politico, dotato cioè della leva dell'intervento legislativo, mentre le altre autonomie sono definite "minori", senza che l'espressione abbia alcuna valenza negativa, proprio a significare il diverso peso costituzionale, collocandosi esse all'interno del contesto nazionale e del loro contesto regionale» (A. D'ANDREA, *Note sintetiche attorno alla base costituzionale che regge l'autonomia territoriale nell'ordinamento italiano*, in C. BUZZACCHI, M. MASSA (a cura di), *Non abbiate paura delle autonomie. Scritti per Enzo Balboni*, Vita e Pensiero, Milano, 2022, pp. 59-60).

<sup>15</sup> Una differenziazione che, come è stato osservato, non è ancora giunta alla sua attuazione. In particolare, se si parte «dal punto di vista della prospettiva cui dovrebbe tendere il modello di regionalismo e, cioè, verso la possibilità di adeguare la forma (la Regione) alle esigenze diverse e sempre mutevoli dei territori e delle popolazioni» si giungerà a

nodo problematico dell'ordinamento<sup>16</sup> (a partire dalla c.d. questione meridionale<sup>17</sup>), che in ogni caso avrebbe fisiologicamente richiesto un lungo processo di attuazione.

In questo contesto, prendendo in considerazione l'autonomia legislativa, una delle dimensioni più rilevanti dell'autonomia complessivamente riconosciuta alle Regioni<sup>18</sup>, è ben evidente come l'intervento riformatore, nel tentativo di dare compiutezza al disegno regionalista originario, si sia posto all'interno di un processo di progressiva evoluzione e adattamento delle disposizioni costituzionali, mai esaurito, e di cui l'ultima tappa, ad oggi, è rappresentata dall'introduzione di un ulteriore comma all'art. 119 Cost.<sup>19</sup>

---

ritenere che, sotto questo aspetto, «la revisione del Titolo V, è un'occasione mancata»; «tutto il Titolo V è pervaso dall'idea della differenziazione: l'art. 117 consente una differenziazione come diversa competenza legislativa dal punto di vista delle tipologie; l'art. 118 può essere interpretato come differenziazione estrema sotto il profilo dell'attribuzione delle funzioni amministrative non più collegate al principio del parallelismo; l'art. 119 consente una differenziazione sotto il profilo dell'assegnazione dell'autonomia finanziaria e tributari; l'art. 123 potrebbe produrre una differenziazione quanto a forma di governo e nell'organizzazione amministrativa regionale; gli ultimi due commi dell'art. 117 prevedono possibilità di aggregazioni funzionali in grado di ridisegnare sostanzialmente i confini geografici delle Regioni stesse» (A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it*, paper dell'8 maggio 2020, p. 19).

<sup>16</sup> Si veda, in particolare, M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994, p. 1313 ss. Sull'atavica questione relativa all'attuazione del regionalismo italiano, il dibattito in dottrina è certamente ampio e articolato e qui si rinvia, tra la vasta letteratura, a: A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020; M. BERTOLISSI, *Autonomia. Regioni e prospettive di una riforma necessaria*, Marsilio Editori, Venezia, 2019; R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 aprile 2017; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della specialità regionale alla luce del regionalismo differenziato come principio di sistema*, in *Federalismi.it*, n. 23/2008; M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del convegno annuale del Gruppo di Pisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; G. DEMURO, *Quale futuro per l'autonomia speciale?*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 143 ss.; P. GIANGASPERO, *Costituzione e attuazione del regionalismo*, in S. BARTOLE, *Scritti scelti*, Jovene Editore, Napoli, 2013, p. 213 ss.; S. MANGIAMELLI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, n. 1/2023; M. MANCINI, *Prove tecniche di regionalismo "differenziato": considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 22/2020, p. 130 ss.; A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta online*, 31 ottobre 2019; G. RIVOCSECHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Federalismi.it*, focus del 2 febbraio 2022; A. SAITTA, *Riflessioni in tema di regionalismo differenziato*, in *Astrid online*, 2019.

<sup>17</sup> Che anche oggi condiziona il dibattito, anche rispetto all'attuazione del regionalismo differenziato. Sul punto si legga M. BERTOLISSI, *Autonomia...*, cit., p. 129, il quale – argomentando sull'autonomia differenziata in una posizione critica rispetto a chi, per lungo tempo, ha dato rilievo alla c.d. questione meridionale – ha avuto modo di osservare che spesso «non ci si avvede – ciecamente – di come l'attuazione dell'art. 116, 3° c., della Cost. potrebbe rappresentare la prima pietra di una rinascita. Ovviamente, ci vorrebbero sinergie e una fattiva collaborazione» tra il Nord e il Sud del Paese.

<sup>18</sup> Secondo un'impostazione manualistica, che però si ritiene utile richiamare, la Costituzione del 1948 già prevedeva quattro livelli diversi di autonomia regionale: l'autonomia politica (art. 114 ella Cost.); l'autonomia legislativa (art. 117 Cost.), l'autonomia amministrativa (art. 118 Cost.) e l'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.). Così, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2022, p. 295.

<sup>19</sup> Difatti, la legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2, recante "Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità", spirato il termine per la richiesta di referendum ex art. 138 Cost., è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 267 del 15 novembre 2022. Essa, ha introdotto un nuovo comma (il sesto) all'art. 119 Cost., così formulato: «La Repubblica riconosce le

Anzitutto, la riformulazione dell'art. 117 Cost. prevede l'assoggettamento della competenza legislativa, tanto dello Stato quanto delle Regioni, al mero rispetto dei principi costituzionali, delle norme europee e dei vincoli internazionali (primo comma)<sup>20</sup>. Un'equiparazione, questa, non soltanto rispetto alla collocazione della legge statale e della legge regionale nel sistema interno delle fonti, ma anche nei confronti del diritto sovranazionale, quasi ad assimilare Stato e Regioni – se pur in un ambito circoscritto – nei rapporti con gli altri ordinamenti. Inoltre, come è noto, il novellato art. 117 Cost., secondo una logica invertita rispetto al passato, ha rivisto la ripartizione delle competenze legislative Stato-Regioni<sup>21</sup>. Così delineato, l'impianto del nuovo art. 117 Cost. approfondisce sul terreno legislativo le esigenze di decentramento e di autonomia di cui all'art. 5 Cost., completando il disegno di un ordinamento giuridico pluralista<sup>22</sup>. Pertanto emerge, di tutta forza, la prima e fondamentale dimensione dell'anima pluralista della Costituzione: un sistema fortemente autonomistico, basato sul riconoscimento di poteri e competenze propri delle singole Regioni<sup>23</sup>, pur nel rispetto dell'unità nazionale e della necessità di evitare discriminazioni nel godimento dei diritti (v., *infra*, § 2.2). In proposito, è fondamentale considerare che i livelli essenziali delle prestazioni fungono da limite stringente all'autonomia regionale riconosciuta: fissarli significa porre le Regioni di fronte all'impegno di

---

peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità». Si riprende in parte, solo con riferimento alle Isole – e questo è senz'altro un limite dell'intervento riformatore – la vecchia formulazione dell'art. 119 Cost., la quale, prima della riforma del 2001, prevedeva che «Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali». Al di là del merito dell'intervento riformatore, si segnala che il procedimento legislativo di revisione costituzionale ha trovato compimento con atti parlamentari successivi al decreto di scioglimento anticipato delle Camere adottato dal Presidente della Repubblica il 21 luglio 2022. Difatti, la seconda deliberazione della Camera dei Deputati è intervenuta il 28 luglio 2022 (si rinvia ad A.C. 3353-B), in ciò destando qualche dubbio circa i poteri residui del Parlamento una volta decretata l'interruzione anticipata della legislatura.

<sup>20</sup> *Ex multis*, significativi i contributi, cui si rinvia, di: A. ANZON, *Le Regioni e l'Unione europea: l'esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, p. 129 ss.; T. GROPPi, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2001, p. 133 ss.; A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2003, p. 813 ss.; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano*, 2001; G. SERGES, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Costituzione*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, G. Giappichelli editore, Torino, 2002, p. 412 ss.

<sup>21</sup> Segnatamente, la riformulazione ha introdotto, all'art. 117 Cost., una precisa elencazione di materie assoggettate alla competenza esclusiva statale (secondo comma), un'ulteriore elencazione di materie in concorrenza con le Regioni (terzo comma) e una clausola che affida tutte le materie non elencate in precedenza ad una residua competenza regionale (quarto comma).

<sup>22</sup> Tra i principi fondamentali dell'ordinamento italiano, i costituenti hanno inteso sancire il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali, pur nell'ambito dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica. Al pari, hanno inteso valorizzare la necessità di attuare, nei servizi che dipendono dallo Stato, un decentramento amministrativo ampio, adeguando i principi e i metodi della legislazione statale alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Per tutti, si veda S. STAIANO, *Art. 5*, commento alla *Costituzione italiana*, Carocci editore, Roma, 2017.

<sup>23</sup> L'autonomia regionale è regolata da disposizioni tutte collocate all'interno del richiamato Titolo V (tra cui assumono rilevanza, in particolare, gli artt. 114, 116, 117, 118 e 119 Cost.), le quali, invero, risultano ad oggi solo parzialmente attuate, inattuata o, addirittura, eluse.

dover assicurare le prestazioni che il legislatore statale ha individuato quale misura da garantire su tutto il territorio nazionale.

### 2.1. La natura di “materia trasversale” e la riserva di legge nella determinazione dei LEP sul presupposto dell’autonomia riconosciuta alle Regioni

Procedendo ad una lettura sistematica dell’art. 117, c. 2, lett. m), Cost.<sup>24</sup>, si deve muovere dal presupposto che tale disposizione costituzionale fa parte dell’elencazione delle materie di competenza esclusiva statale. Occorre, pertanto, analizzare la portata dell’attribuzione esclusiva allo Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni proprio a partire dal dato testuale: «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»<sup>25</sup>.

Osservando la norma nella sua *sedes materiae* è possibile notare che la determinazione del LEP costituisce una competenza ad ampio raggio di azione, in ciò differenziandosi nettamente da molte altre materie elencate all’art. 117, c. 2, Cost. Ciò è confermato dalla Corte costituzionale, la quale, con la sentenza 19 giugno 2002, n. 282<sup>26</sup> – la prima in tema di LEP – ha precisato che «non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle»<sup>27</sup>. Cionondimeno, da questa

<sup>24</sup> M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, c. 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3/2002, pp. 345–360; C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, com. 2, lettera m), Cost.)*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, pp. 881–906.

<sup>25</sup> Art. 117, c. 2, lett. m), Cost.

<sup>26</sup> Con la sentenza in questione, la Corte costituzionale ha affrontato il tema della competenza legislativa in materia di tutela della salute, riconosciuta alla Regione, salvo alcune limitazioni derivanti dalle materie di competenza esclusiva statale, come quelle indicate dalle lettere l) ed m) del secondo comma dell’art. 117 Cost. La censura relativa alla violazione della competenza statale nella “determinazione dei livelli essenziali” sarebbe infondata, in quanto non esiste una legge statale che fissi il livello essenziale delle prestazioni in questione o che preveda l’adozione delle pratiche elettroconvulsivanti. Pur coinvolgendo diritti fondamentali della persona, come il diritto ad essere curati e il diritto al rispetto dell’integrità psico-fisica e della personalità del malato durante l’attività di cura, la questione ha riguardato più i principi generali che regolano l’attività terapeutica, piuttosto che la determinazione di livelli essenziali di prestazione.

<sup>27</sup> Si legge in sentenza, «Quanto poi ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle. Nella specie la legge impugnata non riguarda tanto livelli di prestazioni, quanto piuttosto l’appropriatezza, sotto il profilo della loro efficacia e dei loro eventuali effetti dannosi, di pratiche terapeutiche, cioè di un’attività volta alla tutela della salute delle persone, e quindi pone il problema della competenza a stabilire e applicare i criteri di determinazione di tale appropriatezza, distinguendo fra ciò che è pratica terapeutica ammessa e ciò che possa ritenersi intervento lesivo della salute e della personalità dei pazienti, come tale vietato. Sono coinvolti bensì fondamentali diritti della persona, come il diritto ad essere curati e quello al rispetto della integrità psico-fisica e della personalità del malato nell’attività di cura, ma, più che in termini di “determinazione

impostazione della Corte si è discosta la prassi adottata con riferimento ai livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario (i cc.dd. LEA, i quali altro non sarebbero che i LEP nella materia sanitaria), che ha finito per privilegiare, invece, una lettura dei livelli essenziali delle prestazioni che ne enfatizza la funzione di voce di costo nella ripartizione degli ingenti (ma sempre insufficienti) fondi destinati alla sanità<sup>28</sup>.

Alla prima sentenza del 2002, tuttavia, si affiancano oggi recenti decisioni, tra le quali risulta significativa la sentenza 6 ottobre 2021, n. 220, con la quale la Corte ha sanzionato l'ingiustificato ritardo dello Stato nella definizione dei LEP, precisando di 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<sup>29</sup>». In questa prospettiva i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali<sup>30</sup>. Oltre a rappresentare un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti<sup>31</sup>. Parole, queste, che attestano l'approdo a un'enfaticizzazione dei LEP quale strumento tecnico-amministrativo funzionale all'allocatione delle risorse regionali da parte dello Stato, anche al fine di ridurre il contenzioso in ambito finanziario. Ed è proprio in questa sentenza della Corte che ritroviamo la concettualizzazione dei LEP fatta propria dalla legge di bilancio per il 2023, a partire dal richiamo testuale alla pronuncia in questione<sup>32</sup>.

Invero, merita di essere mantenuta l'impostazione adottata con la sentenza n. 282/2002 della Consulta<sup>33</sup> che, in un contesto fortemente autonomistico – ulteriormente rafforzato dalla riforma del 2001, specificamente in riferimento all'autonomia legislativa regionale – ha previsto l'inserimento dei LEP tra le materie riservate alla potestà legislativa esclusiva statale. La scelta di conferire allo Stato una competenza trasversale esclusiva sui LEP, proprio a fronte del

---

di livelli essenziali”, sotto il profilo dei principi generali che regolano l'attività terapeutica» (Corte costituzionale, sentenza 19 giugno 2002, n. 282, § 3 del *Considerato in diritto*).

<sup>28</sup> C. ABBAFATI, F. SPANDONARO, *Costi standard e finanziamento del Servizio sanitario nazionale*, in *Politiche sanitarie*, n. 2/2011, p. 53: «la vera novità dei costi standard è quella dell'“esondazione” verso la sfera della determinazione delle quote di risorse pubbliche essenziali per la sanità».

<sup>29</sup> *Ex multis*, per espressa indicazione della Corte, si vedano le sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020.

<sup>30</sup> *Ex multis*, anche in questo caso su esplicito richiamo della Consulta, si vedano le sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018.

<sup>31</sup> Corte cost., sentenza 6 ottobre 2021, n. 220, § 5.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>32</sup> In particolare, la disposizione di apertura sul tema dei LEP nella legge di bilancio per il 2023 stabilisce che «Ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, il presente comma e i commi da 792 a 798 disciplinano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocatione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza [...] e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni» (art. 1, c. 791, legge 29 dicembre 2022, n. 197).

<sup>33</sup> Si segnala il contributo di M. BELLETTI, *I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2003.

riconoscimento di una rafforzata autonomia regionale, sancisce la necessità che spetti alla comunità politica nazionale determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio della Repubblica. La disposizione in questione rappresenta, pertanto, un'importante misura di garanzia volta a consentire al legislatore statale di elevare su tutto il territorio nazionale la tutela costituzionale dei diritti dei cittadini, in un contesto fortemente autonomistico. Il che, a ben vedere, pone in secondo piano la concezione dei LEP quali soglie di spesa costituzionalmente necessarie.

L'art. 117, c. 2, lett. m), Cost. configura, dunque, per lo Stato una sorta di "super materia" che gli conferisce la possibilità di intervenire in tutti gli ambiti materiali che incrociano i diritti civili e sociali spettanti ai cittadini, nonostante l'articolazione fortemente regionalizzata della Repubblica. Si fissa, così, un secondo punto fermo.

Diretta conseguenza di questa affermazione è che la determinazione dei LEP sui diritti civili e sociali non può che essere coperta da una riserva di legge (è, questo, il terzo punto fermo)<sup>34</sup>. Difatti, se consideriamo la determinazione dei LEP alla stregua di una "super materia" e, comunque, di una "materia trasversale" la loro determinazione non può che avvenire nel rispetto di una riserva di legge, poiché il modello di ripartizione delle funzioni legislative racchiuso nell'art. 117 Cost. non può ammettere alcuna limitazione della potestà legislativa regionale proveniente da fonti statali diverse da quelle primarie<sup>35</sup>. Occorre riprendere, infatti, la funzione della riserva di legge<sup>36</sup>, che, in relazione all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., trova un

<sup>34</sup> Da ultimo, in questo senso, si veda R. CALVANO, *Appunti sulle fonti del diritto del periodo 2020–2023, tra crisi, emergenze e squilibri della forma di governo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2023, p. 47, secondo la quale la «salvaguardia minima dell'unità nazionale in termini di uguale garanzia dei diritti, avrebbe richiesto un percorso normativo rispettoso delle garanzie costituzionali dettate in relazione all'impiego delle fonti, tra cui principalmente la riserva di legge». Sul tema della riserva di legge in questo ambito si vedano, inoltre, i contributi di L. ANTONINI, *Art. 117, 2°, 3° e 4° co. (commento)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, pp. 2227–2262, G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, CEDAM, Padova, 2007 e F. PIZZOLATO, *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Jovene Editore, Napoli, 2008.

<sup>35</sup> La teoria è avanzata dalla difesa regionale – ma è fatta propria dalla Corte – nell'ambito del giudizio definito con la sentenza n. 282/2002: «Anche infatti ad ammettere, in ipotesi, che lo Stato possa definire in concreto i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali in un atto sub-legislativo o in un atto amministrativo, non si potrebbe dubitare che tali atti dovrebbero necessariamente rispettare il principio di legalità sostanziale, per il quale alla legge statale si impone l'obbligo di circoscrivere adeguatamente nei contenuti l'ambito di intervento delle fonti sub-legislative o delle determinazioni amministrative nell'ipotesi che queste intendano vincolare la legge regionale. Solo così, del resto, potrebbe ritenersi rispettato il modello di riparto delle funzioni legislative definito nel nuovo art. 117 della Cost., che non ammetterebbe alcuna limitazione della potestà legislativa regionale proveniente da atti dello Stato diversi dalle fonti primarie» (Corte cost., sentenza 19 giugno 2002, n. 282, § 3 del *Ritenuto in fatto*).

<sup>36</sup> Sotto questo aspetto appare significativo quanto già osservato da tempo in dottrina, vale a dire che «La qualità della legge, con il passaggio dallo Stato di diritto allo Stato sociale, è sempre meno identificabile nei termini della generalità e dell'astrattezza, annidandosi piuttosto – ci pare – nel pregio della procedura in cui si articola l'iter legislativo, più ancora che nella forma in sé. Alcune materie sono cioè affidate alla legge perché sia il Parlamento a trattarle, seguendo una procedura codificata che condensa valori costituzionali di rango fondamentale, quali l'apertura e la partecipazione, nonché la trasparenza/pubblicità dei processi decisionali. Anche quando la riserva di legge è soddisfatta dall'intervento di decreti legislativi o di decreti-legge, ciò nondimeno il Parlamento non è esautorato, rimanendo anzi protagonista insostituibile, con la legge delega (non a caso non delegabile) o la legge di conversione. La riserva di legge affida cioè la regolazione di alcuni rapporti, particolarmente sensibili e delicati, ad

suo significato esclusivamente nel contesto delle materie per le quali si prefigura un intervento normativo regionale (ossia nelle altre materie di competenza concorrente o residuale destinate ad incrociare i diritti civili e sociali). Difatti, la legislazione statale in materia di LEP, in virtù della sua derivazione dall'art. 117, c. 2, Cost., ha forza vincolante rispetto alle leggi regionali, a prescindere dal titolo di competenza su cui si fondano.

La legislazione statale sui LEP, al contrario, non è in grado di esprimere una specifica forza vincolante rispetto ad altre successive leggi dello Stato che vi contraddicano: si pensi all'introduzione, per esempio nelle leggi di bilancio, di disposizioni che fissano standard statali di erogazione dei servizi inferiori a quelli stabiliti dalla precedente legislazione ovvero a disposizioni che nascono dalla precisa volontà dello Stato di derogarvi. Una qualsiasi legge statale è, in fin dei conti, in grado di superare le previsioni contenute in un'ipotetica legge che stabilisca dei LEP, la quale, dunque, non può che avere efficacia vincolante limitatamente ai rapporti con le Regioni. In altre parole, la legislazione statale di determinazione dei LEP ex art. 117, c. 2, lett. m), Cost. trova un suo fondamento solamente nell'ambito dei rapporti tra Stato e Regioni e in relazione al potere legislativo a queste ultime attribuito: laddove lo Stato intenda fissare, con legge, i livelli essenziali delle prestazioni, essi fungeranno sì da vincolo all'autonomia legislativa regionale, ma non potranno in alcun modo precludere l'adozione di leggi statali successive, che potranno sempre giungere ad esiti diversi rispetto ai LEP già fissati (tanto innalzandoli quanto diminuendoli).

Ciò attesa, ancora una volta, la natura politica dell'operazione di determinazione dei LEP, la quale deve indurre ad accettare l'idea che, non essendovi previsione alcuna di una legge rinforzata di portata generale per la loro fissazione, qualsiasi legge statale, sulla base della maggioranza *pro tempore*, potrà determinare dei LEP, stabilendo quanto allargare le maglie o quanto restringerle rispetto ad alcuni diritti e non ad altri. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dipenderà, pertanto, dalla maggioranza politica e parlamentare che in un determinato momento storico riesce ad affermarsi. Sarà un Parlamento, prima, e un altro Parlamento, poi, a determinare dei LEP, anche in direzioni del tutto diverse.

Questo consente di individuare un altro snodo problematico della disciplina costituzionale sui LEP: è inevitabile confrontare la mutevolezza della legislazione, in una materia così delicata – proprio perché investe i diritti civili e sociali – con la lentezza nella concreta attuazione delle prestazioni, stabilite per via normativa, da parte dei diversi livelli di governo. Ad un cambio repentino della legislazione riguardante i LEP, difatti, potrebbe accompagnarsi la difficoltà, in *primis* delle Regioni, di adattarsi ai cambiamenti derivanti dalla normativa statale.

Sulla base delle argomentazioni proposte, appare velleitario il tentativo di procedere ad un'onnicomprendente determinazione dei LEP con un'unica legge, come se, peraltro, la legislazione vigente non sia già costellata di LEP, da individuarsi nei più svariati provvedimenti che incidono già oggi sui diritti civili e sociali. Un simile modo di procedere, che sembra quello indicato dalla legge di bilancio per il 2023 e che ha condotto, peraltro, alla nomina di quella

---

una procedura aperta, partecipata e dunque di maggiore qualità democratica» (F. PIZZOLATO, *La procedura...*, cit., pp. 313-314).

che lo stesso Ministro Calderoli ha definito una “mini costituente” sui LEP (composta da 61 esperti, di cui molti giuristi), rischia inevitabilmente di risolversi in uno sforzo abnorme, ma incapace di consolidarsi effettivamente nell’ordinamento. Per di più, se, come detto, la determinazione dei LEP apre a spazi di intervento normativo su vasti ambiti materiali (in quanto “super materia”), un’unica legge sui LEP si tradurrebbe in un provvedimento *omnibus* che dovrebbe, per sua stessa aspirazione, avere la capacità di individuare i LEP in tutti quegli settori coinvolti dai diritti civili e sociali.

Ciò non potrebbe che avvenire all’esito di una riflessione sul piano politico che richiederebbe un consenso trasversale. Ancora una volta, però, occorre misurarsi con il piano costituzionale, il quale non prevede una speciale maggioranza per l’attuazione legislativa dei LEP poiché, proprio *ex art. 117, c. 2, lett. m)*, Cost., la loro determinazione può avvenire costantemente nel flusso legislativo ordinario<sup>37</sup>.

Questo non significa, in ogni caso, che sia inutile calcolare i livelli essenziali delle prestazioni, a prescindere dal livello di governo che le eroga e, dunque, anche a livello statale. Si tratta, infatti, di un esercizio certamente arduo, ma utile al fine di effettuare correttamente e in trasparenza le scelte politiche in materia di tutela dei diritti<sup>38</sup> e delle loro ricadute sul piano finanziario<sup>39</sup>. Comunque, tale esercizio andrebbe costantemente aggiornato in relazione all’evolversi delle scelte politiche e della legislazione conseguente<sup>40</sup>.

## 2.2. Il limite dei diritti civili e sociali nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

Alla luce di quanto fin qui osservato, è possibile fissare un quarto punto fermo: i LEP devono essere intesi come una misura a tutela dei diritti, da collocarsi all’interno della dimensione garantistica e ugualitaria della Costituzione<sup>41</sup>. Non è infatti possibile procedere a una lettura

<sup>37</sup> In particolare, ciò può avvenire, ad esempio, per via delle (non a caso) agognate leggi “quadro” o cornice” *ex art. 117, c. 3, Cost*; per via di più leggi di determinazione dei LEP; infine, persino di volta in volta, qualora lo Stato ritenga di determinare dei LEP nel corso della sua ordinaria attività di legislatore quando introduca specifici livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche a prescindere dal ricorso espresso alla denominazione “LEP”.

<sup>38</sup> Tali scelte politiche, proprie della gran parte della legislazione statale, anche quando non è esplicitata nella fissazione dei LEP, si sostanziano nei giudizi di valore implicati dalla scelta tra favorire l’innalzamento di un determinato diritto, piuttosto che di un altro, tenendo conto delle conseguenze finanziarie in generale e, in particolare, di quelle fiscali. Sul punto, si veda C. ABBAFATI, F. SPANDONARO, *Costi standard...*, cit., p. 53: per cui le valutazioni di cui si tratta comportano «una decisione eminentemente politica (in quanto coinvolge giudizi di valore sui livelli di solidarietà desiderati)».

<sup>39</sup> Inoltre, infatti, l’attività in questione può essere utile per verificare concretamente le coperture finanziarie in determinati settori.

<sup>40</sup> Più che organi temporanei, dunque, servirebbe istituzionalizzare un apparato amministrativo di supporto a tale attività di costante monitoraggio e alle scelte parlamentari capaci di incidere sui livelli essenziali delle prestazioni.

<sup>41</sup> A chiusura di un cerchio, infatti, si colloca la seconda anima che contraddistingue il sistema costituzionale italiano: il garantismo nella tutela effettiva dei diritti e delle libertà riconosciute. L’autonomia regionale concorre pienamente all’esigenza di assicurare la garanzia dei diritti e ciò è ben evidente proprio a partire dall’autonomia legislativa con la quale alle Regioni è riconosciuto il potere di adottare norme giuridiche espressive delle volontà territoriale, che concorrono con le leggi statali ad armonizzare la funzione regolatrice della legge. La capacità di produrre diritto

costituzionalmente orientata sul tema della determinazione dei LEP, prescindendo dall'ulteriore dato testuale della disposizione di cui all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost: la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concerne (*rectius*: deve concernere) «i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Questo ancoraggio dei LEP ai diritti discende dalla dimensione garantista della nostra Costituzione. Infatti, da un lato, la determinazione dei LEP è espressiva della necessità di limitare l'autonomia regionale in funzione della tutela dei diritti, dall'altro, il contro-bilanciamento a questa limitazione è dato proprio dalla stessa funzione di garanzia. Quest'ultima, così come autorizza l'intervento statale, al contempo lo contiene nell'ambito della tutela uniforme dei diritti da garantire su tutto il territorio nazionale. Di conseguenza, i LEP non dovrebbero essere riferiti genericamente all'offerta delle politiche pubbliche o concretarsi in previsioni di natura organizzativa<sup>42</sup>, né dovrebbe consistere in mere soglie di spesa<sup>43</sup>. Piuttosto, essi andrebbero strutturati come strettamente connessi alla tutela dei diritti della quale devono stabilire la "misura".

Un quinto punto fermo, poi, è che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, se non vanno concepiti, in sé e per sé, né come soglie di spesa, né come misure organizzative e neppure come obiettivi complessivi dell'offerta pubblica, all'estremità opposta, non devono neppure sostituirsi al minimo costituzionalmente garantito in relazione ai diritti civili e sociali<sup>44</sup>. In altre parole, un conto è individuare LEP concernenti i diritti civili e sociali che esprimono un *plus* nelle prestazioni<sup>45</sup>, ossia che espandano il contenuto minimo del diritto

---

esprime, in tal senso, la funzione principe in capo alle Regioni, le quali, divengono partecipi a tutto tondo dei compiti affidati alla Repubblica. L'autonomia e il decentramento, che caratterizzano lo Stato regionale, trovano la loro sintesi nell'espressione dell'unità repubblicana. Ed è così, dunque, che anche le Regioni, al pari dello Stato, sono chiamate alla rimozione di «ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, c. 2, Cost.). La Repubblica evocata all'articolo 3 della Costituzione contiene in sé, in modo onnicomprensivo, l'unitarietà statale e la valorizzazione della differenziazione regionale.

<sup>42</sup> Le misure organizzative, come quelle volte a stabilire specifici volumi nell'offerta dei servizi regionali, possono certamente essere utili in vista dell'effettiva promozione dei diritti. Esse, tuttavia, devono restare nel dominio dell'autonomia regionale, avendo carattere solo prodromico rispetto alla garanzia dei diritti. Un esempio può aiutare: la legge statale potrà stabilire che ogni paziente ha diritto a una radiografia, in condizioni di urgenza, entro tre giorni dalla relativa prescrizione (è questo il LEP); viceversa, non è compito della legge statale fissare in numero di macchine radiogene ogni tot abitanti (questo, invece, è un volume specifico di dotazioni ritenuto necessario per l'offerta del servizio). Anche se è del tutto evidente che, per proseguire con l'esempio, un numero adeguato di macchine radiogene sia funzionale ad assicurare le radiografie nel tempo stabilito, la struttura regionalistica della Repubblica consegna questa misura organizzativa alla competenza regionale (non è escluso che la garanzia del diritto sia realizzata attraverso modalità organizzative alternative), consentendo allo Stato di ingerirsi nell'autonomia regionale solo ove il proprio intervento abbia ad oggetto una specifica misura di tutela del diritto (i LEP).

<sup>43</sup> Il ragionamento riportato nella nota che precede può svolgersi analogamente in relazione alla previsione di soglie di spesa minima alle quali non può riconoscersi il carattere di LEP, ma quello di mero presupposto finanziario. Sul punto vedi L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3/2012.

<sup>44</sup> Si tratta di un livello di "essenzialità" molto diverso: l'art. 117, c. 2, lett. m) Cost. si distingue da un'essenzialità *tout court*, poiché risulta frutto di una mediazione politica a livello nazionale.

<sup>45</sup> In questo senso, si vedano: E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 6/2001; M. BELLETTI, *"Livelli essenziali delle prestazioni" e "contenuto essenziale dei diritti" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*,

costituzionalmente riconosciuto, altro è intravedere nel LEP il surrogato di quel minimo di tutela che è la stessa Costituzione a voler garantire. E ciò in quanto il contenuto minimo del diritto costituzionalmente riconosciuto non può che essere il frutto di operazioni ermeneutiche che in ultima istanza spettano agli organi giurisdizionali: dai giudici comuni alla Corte costituzionale. Se così non fosse, il minimo costituzionalmente garantito dei diritti finirebbe per coincidere con i LEP, generando un ulteriore fraintendimento e, cioè, quello di investire una legge statale (nella migliore delle ipotesi<sup>46</sup>) di un compito, quello di esplicitare il “significato” della Costituzione, che non può essergli proprio<sup>47</sup> e che, invece, deve riposare sugli organi posti a garanzia dei diritti. Insomma, al nucleo intangibile del “minimo garantito” in Costituzione, non può sostituirsi la determinazione dei LEP. I livelli essenziali delle prestazioni devono, pertanto, collocarsi oltre questa tutela costituzionale minima e, semmai, è la loro determinazione a dover avvenire sulla base di scelte politiche compatibili con la tutela del nucleo essenziale costituzionalmente garantito dei diritti. Tale soglia non è di facile identificazione e, dunque, la determinazione dei LEP risulterà utile, solamente in via di fatto, anche all’individuazione del nucleo intangibile dei diritti. Ciò, però, non sarà in contraddizione con l’obiettivo di evitare che l’interpretazione delle disposizioni costituzionali per individuare il minimo costituzionalmente garantito dei diritti, ricada direttamente sul legislatore statale, svilendo la portata garantista della stessa Costituzione e il ruolo degli organi di tutela.

Questa interpretazione consente di restituire un pieno significato anche a una disposizione costituzionale spesso negletta nel contesto del discorso sui LEP, l’art. 120, c. 2, Cost.<sup>48</sup>, la quale conferma la natura di clausola di supremazia<sup>49</sup> dell’art. 117, c. 2, lett. m), Cost. A fronte della dimensione politica dei LEP, della necessità che essi si sostanzino in un *quid pluris* nella tutela dei diritti civili e sociali e a fronte di una riserva di legge nella loro determinazione, si spiega perché il Governo (quindi il livello statale) possa sostituirsi ai livelli di governo inferiori quando

---

G. Giappichelli Editore, Torino, 2004; R. BIFULCO, “Livelli essenziali”, *diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica...*, cit., p. 135 ss.

<sup>46</sup> Poiché, come si è visto, ad oggi la determinazione dei LEP pare essere relegata a organi “tecnici” e a fonti secondarie.

<sup>47</sup> In ogni caso, invero, non può essere la legge ad avere l’ultima parola sul punto.

<sup>48</sup> Sul potere sostitutivo, si vedano, tra gli altri, M. BELLETTI, *Art. 120*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, p. 1092 ss.; F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, in N. ZANON, A. CONCARO (a cura di), *L’incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2005, p. 106 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI, *La Repubblica...*, cit., p. 239 ss.; C. MAINARDIS, *Art. 120*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario...*, cit., p. 2379 ss.; A. PAPA, *Art. 8. Attuazione dell’articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*, in AA. VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, p. 542 ss.; G. M. SALERNO, *La disciplina legislativa dei poteri sostitutivi tra semplificazione e complessità ordinamentale*, in *Federalismi.it*, editoriale del 2 maggio 2002; G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2002, p. 742 ss.

<sup>49</sup> In tal senso, A. GUAZZAROTTI, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2008, p. 604, secondo il quale sul tema dei LEP il legislatore, «nella riforma del 2001, ha voluto inserire una disposizione così pregnante come quella sui livelli essenziali delle prestazioni in cui si sostanziano i diritti civili e sociali degli individui (art. 117.2/m), fra l’altro assistendola di specifica garanzia tramite l’attribuzione di poteri sostitutivi al Governo nei confronti delle Regioni eventualmente inadempienti (art. 120, co. 2, Cost.)».

lo richiedono «la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali». Si noti, peraltro, che l'art. 120, c. 2, Cost., anche dal punto di vista testuale, è l'unica altra disposizione costituzionale ove sono menzionati espressamente i livelli essenziali delle prestazioni (logicamente oltre all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost.). In questo senso, il potere sostitutivo rappresenta un importante strumento di garanzia dell'unità nazionale e di tutela dei diritti costituzionali dei cittadini, poiché consente allo Stato di assumere, al posto delle Regioni, l'adozione degli atti necessari ad assicurare la corretta attuazione dei principi costituzionali in materia di LEP.

### **2.3. L'esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni e la responsabilizzazione delle Regioni a fronte dell'autonomia regionale di determinazione delle loro forme e modalità di garanzia**

Con riferimento alla determinazione dei LEP nel quadro dell'autonomia legislativa riconosciuta alle Regioni, il punto di caduta di tutto il ragionamento condotto richiama il tema dell'"esigibilità" dei livelli essenziali delle prestazioni. Difatti, se, come si è detto, spetta allo Stato determinare i LEP, all'esito di un'operazione di natura politica, che consiste nell'individuazione dei diritti civili e sociali cui agganciare il livello essenziale delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, la conseguenza logica di una simile impostazione – ancora una volta nella dimensione garantistica della Costituzione – è che i cittadini possano esigere<sup>50</sup> quei livelli essenziali delle prestazioni. Entra nuovamente in gioco, cioè, il tema della garanzia dei diritti, il quale presuppone, in una prospettiva attuativa, che tali diritti trovino tutela effettiva in tutti quei casi in cui siano negati o comunque compressi. Del resto, l'ancoraggio dei LEP alla loro esigibilità effettiva garantisce che lo Stato non abusi della clausola di cui all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost.: che i LEP siano strutturati in termini di esigibilità, infatti, esclude che finiscano per assumere la forma di misure organizzatorie, soglie di spesa e standard di performance.

La tesi di fondo, che costituisce il sesto e ultimo punto fermo del discorso che declina i LEP nell'ambito della ripartizione del potere legislativo tra lo Stato e le Regioni, altro non è che derivata dalla circolarità che caratterizza la dimensione costituzionale della garanzia dei diritti. Come è noto, infatti, accanto al riconoscimento dei diritti in Costituzione con il loro "minimo garantito" (al di sotto del quale si è di fronte a profili di illegittimità costituzionale) si colloca la tutela effettiva del diritto nella misura superiore stabilita dalla legge dello Stato, che deve essere esigibile e fatta valere nei confronti di tutti i livelli di governo e, in caso di inattività di questi

---

<sup>50</sup> Sul punto, si veda G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 251 ss., che denuncia le carenze, in concreto, nel sistema di esigibilità dei LEP, ancorché non manchi una giurisprudenza di merito (che l'Autore indica e cui si rinvia) che invece «conferma l'esigibilità e l'azionabilità del diritto alle prestazioni fondato sull'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.», il quale è posto a «garanzia delle situazioni giuridiche soggettive azionabili davanti al giudice come pretese nei confronti dei pubblici e privati poteri, in relazione alle scelte del legislatore sulle prestazioni esigibili».

ultimi, di fronte agli organi della giurisdizione<sup>51</sup>. In questo quadro, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali presuppone che, una volta stabiliti, essi divengano esigibili da parte del cittadino, ciò che è confermato dalla coerente previsione dell'art. 120, c. 2, Cost., il quale testualmente autorizza l'esercizio del potere sostitutivo statale laddove si sia in presenza di una carenza di «tutela» dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Si tratta di una formulazione che completa quella dell'art. 117, c. 2, lett. m), Cost.: alla determinazione per legge statale dei LEP segue l'eventuale esercizio del potere sostitutivo quando si verifichi, in concreto, proprio una mancata tutela degli stessi.

L'esigibilità è dunque la caratteristica che fa dei LEP l'inveramento effettivo dell'anima garantistica della Costituzione. Questa esigibilità di fronte ad un'istanza giurisdizionale (ex art. 24 Cost.), e non soltanto sulla base dell'eventuale intervento sostitutivo (ai sensi dell'art. 120, c. 2, Cost.), implica una forte responsabilizzazione delle Regioni nella garanzia effettiva dei LEP<sup>52</sup>. Nel caso di un loro fallimento nel garantirli, i cittadini avrebbero titolo per attivare l'organo giurisdizionale al fine di vedersi riconosciuto il diritto o, in caso di impossibilità, quantomeno a ottenere un risarcimento. Del resto, la stessa previsione del risarcimento assume un rilievo decisivo nella responsabilizzazione degli organi regionali, perché li pone di fronte all'impraticabilità di politiche che sottraggano risorse finanziarie alla tutela dei diritti ancorati ai LEP.

A fronte di un sistema che massimizza contemporaneamente il livello di autonomia e quello di responsabilità riconosciuti alle singole Regioni, è del tutto ragionevole consentire che le stesse siano libere di prevedere le modalità di concreta attuazione e le specifiche forme di garanzia di cui necessita la realizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni che lo Stato richiede. Anche per questa via, dunque, si deve concludere che la determinazione dei LEP è cosa ben diversa dalla fissazione statale di obiettivi di politica pubblica specialmente attinenti – per quanto ci concerne – a standard di dotazioni infrastrutturali. Piuttosto, significa individuare livelli di prestazione esigibili dai cittadini su tutto il territorio nazionale, così valorizzando tanto la salvaguardia uniforme dei diritti quanto l'autonomia regionale, consentendo di tener conto delle diversificate peculiarità territoriali.

Chiudendo con un esempio, sul dibattuto tema degli asili nido<sup>53</sup>, non sembra che l'obiettivo, uguale e indistinto per tutte le Regioni, di finanziare interventi infrastrutturali possa sussumersi in un LEP. Non è stabilendo un numero di asili nido ogni tot bambini che si assicura una tutela uniforme del diritto. Piuttosto, determinare un LEP in questo ambito dovrebbe consistere nel

---

<sup>51</sup> Sui livelli essenziali quale strumento di tutela giurisdizionale v. C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2011, p. 3371 ss.

<sup>52</sup> M. BORDIGNON, F. NERI, C. ORLANDO, G. TURATI, *Autonomia differenziata senza autonomia fiscale?*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 19 gennaio 2023, p. 10: «non sembra esservi coscienza dei possibili effetti distorsivi derivanti dall'attribuire forti competenze di spesa ad un ente territoriale senza introdurre allo stesso tempo meccanismi di responsabilizzazione su questa spesa».

<sup>53</sup> In senso contrario, si veda L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, p. 12: «il legislatore nazionale dovrà definire quanti asili nido o residenze per anziani occorrono per un determinato numero di abitanti (si tratta appunto dei livelli essenziali delle prestazioni sociali) e il relativo fabbisogno standard permetterà di quantificare le risorse necessarie a garantire in termini efficienti quel servizio».

fissare le condizioni in presenza delle quali una famiglia abbia diritto ad essere gratuitamente assistita nella cura del figlio (per esempio indicando delle soglie di reddito)<sup>54</sup> e ciò consentirà alle Regioni di prevedere soluzioni che non siano necessariamente la predisposizione di strutture pubbliche dedicate agli asili nido<sup>55</sup>. Difatti, le Regioni ben potrebbero assicurare il LEP anche mediante altre forme alternative (come l'erogazione di "bonus", di "voucher" o di altri strumenti non necessariamente di natura economica). Il discorso si presta a essere facilmente replicato in svariati ambiti, a partire da quello sanitario, ove non sembra aver funzionato il sistema previsto sino ad ora, basato sull'adozione, con Dpcm, di provvedimenti tanto dettagliati ed intrusivi dell'autonomia quanto carenti sotto il profilo dell'effettiva garanzia dei diritti e della loro esigibilità<sup>56</sup>.

### 3. I livelli essenziali delle prestazioni declinati nel quadro dell'autonomia finanziaria regionale

La tematica dei LEP è generalmente posta in relazione al sistema del finanziamento regionale. Del resto, è incontestabile che, quando i LEP attengano a materie regionali, ad un diverso livello di erogazioni essenziali che lo Stato fissi, è associato inevitabilmente (*ceteris paribus*) un diverso livello di spese che le Regioni devono sostenere allo scopo<sup>57</sup>. Non è un caso che, invero fin da prima della riforma costituzionale del 2001, le due leggi di settore sui livelli essenziali in ambito sanitario e sociale stabilissero proprio «il principio di contestualità tra fissazione dei livelli essenziali e quantificazione delle risorse finanziarie disponibili per implementarli»<sup>58</sup>. Anche la stessa legge sul federalismo fiscale del 2009<sup>59</sup> e la giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>60</sup> assumono il medesimo schema, fondato sulla previa fissazione dei

<sup>54</sup> Ciò comporta che l'obiettivo uniforme di garantire un'assistenza all'infanzia per almeno il 33% dei bambini con età inferiore ai tre anni, che costituisce un LEP ai sensi della legge di bilancio per il 2022, potrà non essere adeguato nelle Regioni in cui la domanda di asili nido è molto elevata o in cui il reddito medio è molto basso (dove, cioè, l'assicurazione del LEP richiederà di fatto una percentuale più elevata del 33% fissato). Viceversa, nelle Regioni in cui la domanda di asili nido è molto bassa o in cui il reddito medio è molto alto una simile quota risulterà eccessiva rispetto al fine di garantire il sostegno alle famiglie e la tutela dell'infanzia (diritti implicati nelle politiche pubbliche in tema di asili nido). Sul punto vedi A. ZANARDI, *PNRR e asili nido: un test per il paese*, in *ilMulino.it*, 7 febbraio 2023, pp. 3-4, il quale sostiene che «Va rilevato che già oggi in molte regioni del Mezzogiorno l'offerta pubblica di asili nido, seppure inferiore rispetto alla media nazionale, non è pienamente utilizzata dalle famiglie e, a motivo di questa domanda limitata, spesso le famiglie dichiarano nelle *survey* la disponibilità di un familiare per la cura del bambino e/o la volontà di non delegare all'esterno la funzione educativa».

<sup>55</sup> Al netto delle valutazioni politiche che potrebbero ben ritenere preferibile il ricorso a forme educative più strutturate (gli asili nido) rispetto ad altre misure.

<sup>56</sup> Cfr. *Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017* in tema di «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502».

<sup>57</sup> Da ultimo, sulle ripercussioni delle previsioni finanziarie sui diritti si veda F. PALLANTE, *La legge della Regione Piemonte a sostegno delle Rsa: un'incostituzionale sottrazione di risorse vincolate all'attuazione dei Lea*, in *Federalismi.it*, n. 12/2021.

<sup>58</sup> A. GUAZZAROTTI, *Diritti fondamentali...*, cit., p. 609. Si veda, inoltre, *supra*, nota n. 28.

<sup>59</sup> Tra i vari contributi, si segnalano qui, F. BASSANINI, *Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, in *Astrid rassegna*, n. 14/2010, e F. GALLO, *Il nuovo art. 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna, 2003.

<sup>60</sup> A titolo esemplificativo, si considerino le sentt. n. 65 del 2016, n. 154 del 2017, n. 103 del 2018, n. 6 del 2019.

LEP allo scopo di individuare l'ammontare delle risorse da riconoscere alle Regioni. Da ultimo, anche nel disegno di legge Calderoli, i LEP vengono premessi ai processi di devoluzione *ex art.* 116, c. 3, Cost. – sembrerebbe – proprio come prodromo necessario alla quantificazione delle ulteriori risorse da riconoscere alle Regioni differenziate.

Secondo questo modello, dunque, la determinazione dei LEP risulta funzionale a una ricostruzione dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni, poiché gli stessi rappresentano la misura del finanziamento necessario che lo Stato deve riconoscere agli enti sub-statali, per assicurare ai cittadini livelli uniformi e adeguati di servizi essenziali. In tale contesto, però, la natura di strumento finanziario dei LEP finisce per travolgere la loro funzione garantistica, come accaduto nell'esperienza della sanità, dove la conseguente «introduzione dei costi e dei fabbisogni standard si è risolta in strumento di razionalizzazione della spesa, ma non certo di garanzia dei diritti»<sup>61</sup>.

Pertanto, sebbene sia importante e politicamente condivisibile premettere all'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. la determinazione dei LEP nell'ambito della discrezionalità che tale processo riconosce (non solo alle Regioni, che ne richiedono l'attivazione, ma anche allo Stato, che vi concorda), ciò non appare né necessario, né sufficiente al fine di assicurare che il finanziamento delle Regioni sia conforme a quanto costituzionalmente prescritto dall'art. 119 Cost.<sup>62</sup> Viceversa, è semmai l'attuazione di quest'ultimo a risultare costituzionalmente imposta in via pregiudiziale. Infatti, il meccanismo di finanziamento regionale previsto dalla Costituzione si fonda, da un lato, sul riconoscimento alle Regioni di un'ampia autonomia finanziaria di entrata e di spesa e, dall'altro, su un sistema perequativo altrettanto esteso e privo di vincoli.

Ma autonomia finanziaria e sistema perequativo non sembrano potersi realizzare per singole funzioni (v., *infra*, § 3.2), a meno di violare sia il principio che impone l'assenza di vincoli di destinazione delle entrate e garantisce autonomia di spesa (v., *infra*, § 3.1) che quello per cui la perequazione tra Regioni è effettuata sulla base delle capacità fiscali riconosciute e non sulle funzioni svolte (v., *infra*, § 3.3).

Pertanto, autonomia finanziaria e sistema perequativo, per come disegnati dall'art. 119 Cost., non possono essere realizzati sulle singole funzioni, neppure su quelle oggetto di trasferimento *ex art.* 116, c. 3, Cost. Ne discende, pertanto, che l'attuazione dell'art. 119 Cost., da anni continuamente rinviata, si pone come condizione preliminare all'attuazione dell'autonomia differenziata, come esplicitato dallo stesso testo dell'art. 116, c. 3, Cost., in base al quale «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] possono essere attribuite [...] nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119»<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> G. RIVISECCHI, *Poteri...*, cit., p. 268.

<sup>62</sup> Si precisa che esula dal perimetro del presente scritto l'approfondimento dei meccanismi di finanziamento degli enti locali che, nell'art. 119 Cost., sono equiparati alle Regioni. L'evidente diversità tra queste ultime e i livelli di governo sottostanti, in verità, non consente di estendere le considerazioni che seguono meccanicamente anche al sistema finanziario degli enti locali, con particolare riferimento alla gestione delle risorse a livello comunale.

<sup>63</sup> Si veda, sul punto, M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in questa Rivista, n. 1/2023. Nello stesso senso, recentemente, R. ANGELINI, *Autonomia differenziata...*, cit., p. 44. Precedentemente, nel medesimo senso, A. D'ANDREA, *Federalismi, regionalismi, autonomie*, in *Autonomie locali, autonomie speciali, federalismo*, atti del convegno del 13-14 ottobre 2007 svoltosi a

Sembra allora doveroso cercare di assumere un approccio diverso rispetto a quello adottato dall'impianto Calderoli (in ciò conforme ai precedenti), che sia più rispettoso dell'autonomia finanziaria regionale e delle esigenze di una perequazione complessiva, secondo quanto stabilito in Costituzione. Sulla base di questa diversa prospettiva, la determinazione dei LEP non sarebbe prioritariamente finalizzata a risolvere le questioni della finanza regionale. Queste ultime, infatti, richiedono interventi volti non solo a garantire le risorse finanziarie necessarie alle Regioni per svolgere le loro funzioni, ma anche ad assicurare un'autonomia finanziaria funzionale alla costruzione di un efficace sistema di responsabilità politica. Del resto, l'autonomia regionale esprime appieno la sua capacità di costruire la democrazia pluralistica disegnata dalla Costituzione solo quando si realizza un tendenziale allineamento dei livelli di governo cui compete la determinazione delle entrate e delle spese<sup>64</sup>.

In questa prospettiva, la premessa da cui muovere è che il nuovo art. 119 Cost. intende organizzare i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni sulla base di un deciso ampliamento dell'autonomia tributaria regionale<sup>65</sup>: agli enti con maggiore capacità fiscale per abitante occorre riconoscere un sistema di «tributi ed entrate propri» (art. 119, c. 2, 2° periodo, Cost.) che, associato alle «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio» (3° periodo), sia sufficiente a «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (c. 4); per le Regioni «con minore capacità fiscale per abitante», invece, dovranno aggiungersi le risorse derivanti da «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione», istituito dalla legge dello Stato (c. 3)<sup>66</sup>. È importante notare che il finanziamento ordinario delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni si svolge, dunque, su soli tre canali: a) entrate e tributi propri; b) compartecipazioni; c) fondo di perequazione. Il sistema finanziario delineato dall'art. 119 Cost. è dunque improntato ad una forte autonomia, che fa da *pendant* all'art. 117 Cost. in materia di

---

Montichiari (Brescia), Ciessegrafica, Brescia, 2007, p. 23, secondo cui «la complessiva autonomia assicurata nel nostro Paese alle Regioni ordinarie risente gravemente della mancata attuazione dell'art. 119 della Costituzione in tema di autonomia finanziaria di entrata e di spesa e [...] tale inattuazione si ripercuote negativamente sia sugli obiettivi che le Regioni possono perseguire con la legislazione di loro competenza sia sull'eventuale ulteriore incremento di quella competenza da ottenere con le procedure stabilite dal menzionato terzo comma dell'art. 116».

<sup>64</sup> Sul punto, L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria...*, cit., p. 1 ss., e, da ultimo, v. S. PAJNO, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, in *Federalismi.it*, n. 7/2023, p. 223 ss., che ricostruisce con efficacia la relazione costituzionale tra principio autonomista e principio democratico, sulla base, specialmente, del pensiero di Esposito e Berti. Si veda, inoltre, *supra*, § 2.3 e, in particolare, nota n. 52.

<sup>65</sup> F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, n. 2/2002, p. 590 ss. È stato osservato che, «Per realizzare quell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa invocata dalla Costituzione e dal concetto di federalismo fiscale, [...] occorre strutturare il sistema in modo tale che i tributi propri rappresentino la principale fonte di finanziamento delle regioni e che, al contempo, le regioni stesse siano dotate di un'ampia autonomia di spesa» (A. FILIPPETTI, F. TUZI, *La finanza regionale e il lento percorso verso l'autonomia*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 1/2020, p. 14, che richiamano in proposito E. BUGLIONE, *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*, in *Studi e interventi, Issirfa-Cnr*, 2016).

<sup>66</sup> A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni e l'attuazione dell'art 119 della Costituzione*, relazione presentata al convegno su «Titolo quinto, devolution, Regione Umbria» tenuto a Perugia il 5 maggio 2006, disponibile in *Astrid.it*.

riparto delle competenze legislative. Entrambe le disposizioni esprimono l'anima pluralistica della Costituzione<sup>67</sup>, rispettivamente in campo finanziario e in campo normativo.

### 3.1. L'autonomia regionale nel reperimento delle risorse e il divieto di vincoli di destinazione

L'impostazione autonomistica descritta dall'art. 119 Cost. implica, anzitutto, che lo Stato non possa vincolare l'impiego dei fondi che vengono riconosciuti, attraverso qualsiasi canale, alle Regioni. Questo significa che esse dovrebbero restare libere di utilizzare tali risorse secondo le proprie esigenze e priorità, senza essere obbligate a destinare i fondi reperiti a specifici scopi o programmi.

Il divieto di vincoli di destinazione, nel testo dell'art. 119 Cost., è esplicitato soltanto in relazione al fondo perequativo. Tuttavia, esso non può che avere portata omnicomprensiva<sup>68</sup>. In effetti, se così non fosse, si produrrebbe il paradosso di riconoscere vincoli minori alle Regioni che vengono finanziate dal fondo – e dunque con risorse non proprie: il fondo è ovviamente statale<sup>69</sup> – e più vincoli alle Regioni con sufficiente capacità fiscale. La menzione costituzionale dell'assenza di vincoli di destinazione è dunque riferita al solo fondo di perequazione, semplicemente perché è data per scontata con riferimento alle altre forme di finanziamento: le entrate e i tributi propri e le partecipazioni al gettito dei tributi erariali<sup>70</sup>. Del resto, la stessa giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto agevolmente questa estensione del divieto di vincoli di destinazione, a partire dalla sentenza n. 370 del 2003, con la quale ha affermato che «lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione».

L'assenza di vincoli di destinazione, per di più, ha un rilievo non solo in sé, ma sistematico in relazione alla modalità di individuazione dell'ammontare complessivo delle risorse di cui le Regioni necessitano per esercitare le proprie funzioni e soddisfare i propri bisogni. Infatti, in particolare, tale ammontare complessivo non può essere concepito come una mera somma di spese obbligatorie per la garanzia di diritti o servizi decisa a livello statale.

La vocazione sistematica del divieto di vincoli di destinazione è colta all'inverso da chi, al fine di dimostrare che l'ammontare complessivo delle risorse regionali deve essere invece

<sup>67</sup> Da ultimo, sottolinea «il legame di derivazione del principio di autonomia finanziaria ex art. 119, co. 1, Cost. dal principio di autonomia territoriale ex art. 5 Cost.», M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 1/2021, p. 133.

<sup>68</sup> Invero, al momento, esistono ancora nell'ordinamento numerosi fondi vincolati a partire dallo stesso Fondo sanitario nazionale. Ciò implica una decisa limitazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e una dipendenza dallo Stato per quanto riguarda la loro capacità di finanziare specifiche funzioni pubbliche. Sull'esistenza di fondi vincolati e sulla relativa giurisprudenza costituzionale, v. G. RIVISECCHI, *Poteri...*, cit., p. 262 ss.

<sup>69</sup> A prescindere dalla sua strutturazione orizzontale o verticale. Per una sua strutturazione verticale, del fondo perequativo, si esprime A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2003, p. 70.

<sup>70</sup> E, infatti, l'argomento è evocato in senso uguale, ma inverso, da P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1446, secondo cui «Non avrebbe senso lasciare alle Regioni più ricche, che si finanziano con tributi propri e partecipazioni, piena autonomia nell'utilizzo delle loro risorse e imporre alle Regioni più povere, che dipendono dalle quote del fondo perequativo per l'esercizio delle loro funzioni, vincoli di destinazione sulle risorse assegnate».

calcolato sulla base dei loro bisogni (per come individuati dallo Stato sulla base di fabbisogni e costi standard), è costretto a sostenere che «il divieto di vincoli di destinazione vale *ex ante* nei confronti dello Stato erogatore, ma non *ex post* nei confronti degli enti destinatari»<sup>71</sup>. Il che, però, finisce per vanificare la portata del divieto di vincolo di destinazione, perché tale divieto ha un senso proprio quando garantisce ai destinatari di essere liberi da obblighi di destinazione delle risorse di cui hanno la gestione.

Del resto, è stato chiaramente sostenuto che «I vincoli di destinazione sono propri di finanziamenti statali assegnati sulla base dei “bisogni”»<sup>72</sup>. Tuttavia, un sistema di individuazione dell'ammontare complessivo delle risorse da riconoscere alle Regioni sulla base di bisogni individuati dallo Stato, come si vedrà (v., *infra*, § 3.3), non è compatibile con il sistema di perequazione delineato dal nuovo art. 119, c. 3, Cost., il quale prevede esplicitamente che esso sia parametrato non sui bisogni, ma sulle capacità fiscali pro-capite (lo Stato istituisce «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante»). Questa esplicita previsione, relativa al fondo perequativo di cui al comma 3, illustra anche le caratteristiche intrinseche del sistema di finanziamento previsto dai commi precedenti in via ordinaria. Il richiamo alle minori capacità fiscali come “clausola” che chiude in senso solidaristico il sistema, attesta che esso è organizzato in via ordinaria sulla base dell'attribuzione alle Regioni di capacità impositive proprie o compartecipazioni, che comportano fisiologicamente sperequazioni proprio in funzione delle diverse capacità fiscali pro-capite riconosciute alle Regioni.

Così, il fondo di perequazione dovrebbe potersi considerare corrispondente al modello di cui all'art. 119 Cost. solo quando sia strutturato in modo tale che, nell'ipotesi (di scuola) di attribuzione a ogni Regione delle stesse capacità fiscali pro-capite, esso si azzeri automaticamente. E ciò a prescindere da ogni analisi sui bisogni, che potrebbero ben essere non ancora soddisfatti ovvero integralmente soddisfatti eventualmente con eccedenza di risorse da destinare ad altre spese o a riduzioni di entrate.

### **3.2. L'autosufficienza delle risorse autonome e l'integrale copertura del complesso delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni e tra queste i LEP**

Il sistema descritto, che suppone l'assenza di vincoli di destinazione per l'intero complesso dei canali di finanziamento regionale, deve garantire alle Regioni e agli enti locali le risorse necessarie per svolgere tutte le loro funzioni istituzionali. Ciò è esplicitamente fissato dall'art. 119, c. 4, Cost. per il quale tributi ed entrate propri, compartecipazioni e fondo perequativo devono consentire alle Regioni «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche [...]

---

<sup>71</sup> M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria...*, cit., p. 169, il quale deve ammettere che quindi l'autonomia regionale di spesa è molto limitata perché la buona parte di esse deriverebbe da obblighi imposti dalla Costituzione o dallo Stato.

<sup>72</sup> O dei fabbisogni, per utilizzare il gergo della legge sul federalismo fiscale. Così, P. GIARDA, *Le regole...*, cit., p. 1446.

attribuite». In questo modo, alle Regioni è assicurata una larga autonomia decisionale e un'estesa capacità di gestione delle proprie finanze, secondo il c.d. principio di autosufficienza<sup>73</sup>.

Poiché tale sistema di entrate e tributi propri<sup>74</sup>, cui aggiungere le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e le quote del fondo perequativo (per le Regioni che ne hanno diritto), è rivolto a finanziare il complesso di tutte le funzioni pubbliche regionali, anche quelle che attengono a prestazioni per le quali lo Stato ha stabilito livelli essenziali devono essere finanziate attraverso questi tre canali<sup>75</sup>. Le funzioni collegate ai LEP, infatti, richiedendo alla Regione interventi obbligatori, non possono che rientrare tra le funzioni pubbliche «attribuite» di cui al comma 4 dell'art. 119 Cost.<sup>76</sup>, dovendosi escludere che esse possano essere finanziate con le forme di cui al successivo comma 5, secondo cui si può ricorrere a «risorse aggiuntive e interventi speciali dello Stato» anche «per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona», con un'espressione che potrebbe evocare la lettera m) dell'art. 117, c. 2 Cost. Il canale di finanziamento di cui al comma 5, però, prelude a interventi di tipo soltanto eventuale, che dipendono dalla volontà politica della maggioranza parlamentare *pro tempore*, non avendo carattere di doverosità costituzionale. Inoltre, le forme di finanziamento di cui al comma 5 sono dirette a enti «determinati», mentre le funzioni collegate ai LEP rientrano strutturalmente all'interno di quelle obbligatorie a carico di tutte le Regioni e devono godere di fonti di finanziamento che prescindano da interventi statali di tipo eventuale e discrezionale. Queste fonti, di conseguenza, non possono che essere quelle ordinarie (tributi propri, compartecipazioni e quote derivanti dal fondo perequativo). In sostanza, conclusivamente, le spese connesse all'assicurazione dei LEP non dovrebbero essere soggette ad alcuno speciale trattamento, ma a quello generale relativo al complesso delle spese per tutte le funzioni attribuite alle Regioni<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> F. GALLO, *Il nuovo articolo 119...*, cit., p. 178, e F. BASSANINI, *Una riforma difficile...*, cit., p. 5. In questo senso, v. la sent. n. 37 del 2004 della Corte costituzionale, secondo cui le fonti di finanziamento «ordinarie» degli enti territoriali «consentono – vale a dire devono consentire – agli enti di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”». Per una posizione critica, si veda G. M. SALERNO, *Intervento*, in *Il federalismo preso sul serio*, Roma, 2009, p. 54.

<sup>74</sup> In questa sede non è necessario distinguere tra tributi propri in senso stretto o derivati. Nella categoria dei tributi propri, ai fini del presente lavoro, possono essere fatte rientrare persino le addizionali, a prescindere dalla diversa giurisprudenza costituzionale, ad esempio, sull'Irap (Corte cost., sent. 296/2003) o la tassa automobilistica regionale (Corte cost., sent. 297/2003), che invece ha riconosciuto la natura di tributi propri ai «soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge». Su quest'ultima tassa, peraltro, la giurisprudenza costituzionale è risultata successivamente di diverso orientamento (Corte cost., sent. 122/2019).

<sup>75</sup> Secondo una scelta che la stessa legge n. 42/2009, di attuazione del c.d. federalismo fiscale, assume come propria.

<sup>76</sup> C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali...”*, cit., p. 899.

<sup>77</sup> In questo senso, in effetti, non convince nella legge n. 42/2009 la distinzione tra spese libere e spese per i LEP. Sul punto, si vedano F. BASSANINI, *Autonomia e garanzie nel finanziamento delle Regioni e degli enti locali*, in A. ZANARDI (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 92, e A. MORRONE, *Verso il federalismo fiscale?*, in *Corriere giuridico*, n. 11/2008, p. 1487. Tuttavia, per un'impostazione diversa, si veda l'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011: «le Regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento». In merito, con i pertinenti richiami giurisprudenziali, si rinvia a C. BUZZACCHI, *La “soglia ulteriore” dei livelli essenziali e la responsabilità*

Da tale considerazione consegue che i LEP non dovrebbero fungere da «quote di finanziamenti a destinazione vincolata»<sup>78</sup>, bensì da vincoli, solo indiretti, di destinazione di una quota delle risorse autonomamente recuperate dalle Regioni secondo i canali ordinari (comprese le quote del fondo perequativo per le Regioni che ne hanno diritto). Solo in questo senso i LEP incidono sull'autonomia finanziaria regionale: tanto di spesa, perché producono spese obbligatorie, quanto di entrata, perché impongono una pressione fiscale regionale che sia almeno sufficiente al loro finanziamento. L'autonomia finanziaria regionale resta però integra, perché le Regioni permangono effettivamente autonome nel recuperare il complesso delle risorse necessarie ad ogni loro funzione, ancorché, entro quella massa, dovranno necessariamente essere finanziate le spese che risultano loro imposte tanto dalla Costituzione (da cui possono ben discendere obblighi di spesa diretti) quanto dalle leggi dello Stato (nella misura in cui sono competenti e legittime). Tra questi obblighi di spesa, che già oggi sono i più svariati, certamente rientrano anche quelli derivanti dalle disposizioni statali che prevedano livelli essenziali di prestazioni in relazione ai diritti, a prescindere, peraltro, dalla loro specifica denominazione quali "LEP" (v., *supra*, § 2.1 e, in particolare, nota n. 37).

Allo Stato, dunque, in questo contesto di autonomia regionale di entrata e di spesa, compete di assicurarsi che le capacità impositive riconosciute alle Regioni, unitamente alle partecipazioni stabilite e alle quote del fondo di perequazione, siano adeguate a far fronte all'insieme dei compiti attribuiti, *ivi* inclusi quelli collegati ai LEP.

La valutazione di adeguatezza, in particolare, dovrà svolgersi necessariamente in via astratta, perché consiste in un esercizio fondamentalmente figurativo: «poiché il gettito di una potestà impositiva autonoma può essere determinato soltanto dopo che tale potestà è stata esercitata, questo dato quantitativo, da prendere in considerazione in sede di costruzione dell'intero sistema, è meramente fittizio, cioè è costituito da aliquote standard da utilizzare soltanto per calcolare la sufficienza delle risorse, e non impedisce poi al singolo ente di imporre aliquote di importo maggiore o minore o addirittura di sopprimere quella forma di prelievo»<sup>79</sup>. Potrebbe immaginarsi, peraltro, che dopo il primo esercizio di verifica dell'adeguatezza delle capacità impositive riconosciute alle Regioni, effettuato sulla base di aliquote standard, gli esercizi successivi siano effettuati sulla base delle aliquote effettivamente stabilite dalle Regioni<sup>80</sup>. Nel modello che si propone, dunque, ciò che andrà valutato ad un livello standard non saranno i fabbisogni regionali, bensì proprio le aliquote da applicare in relazione alle capacità impositive riconosciute.

---

degli amministratori regionali: note a margine della sentenza n. 190 del 2022 della Corte costituzionale, in Osservatorio costituzionale AIC, n. 1/2023, p. 280 ss.

<sup>78</sup> A. GUAZZAROTTI, *Diritti fondamentali...*, cit., p. 614, con relativa giurisprudenza costituzionale nel senso indicato.

<sup>79</sup> A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni...*, cit., p. 4. Nello stesso senso, A. ZANARDI, *Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà*, in ID. (a cura di), *Per lo sviluppo...*, cit., p. 31: «La capacità fiscale di ciascuna regione va determinata in termini standardizzati, cioè come somma dei gettiti dei tributi propri derivati calcolati alle aliquote base (cioè non inclusive dell'eventuale sforzo fiscale) e alle basi imponibili standard (cioè al lordo di eventuali deduzioni ed esenzioni attivate a livello territoriale)».

<sup>80</sup> Si tratta di un'ipotesi comunque da vagliare con attenzione poiché le aliquote effettive risentiranno inevitabilmente delle diverse politiche finanziarie regionali, che potrebbero comprendere scelte politiche di spesa anche molto superiori rispetto a livelli standard.

Ne derivano due conseguenze.

In primo luogo, la valutazione di adeguatezza delle capacità impositive riconosciute non richiederà una precisione massima, proprio perché ha carattere sostanzialmente figurativo; viceversa, l'imposizione effettiva sarà il frutto delle concrete scelte regionali, compatibili con diversi gradi di efficienza della spesa e con diverse scelte politiche circa la quantità dell'ammontare delle spese e delle entrate. Queste, per disposizione costituzionale, saranno comunque necessariamente in equilibrio<sup>81</sup>, saranno stabilite autonomamente dalle Regioni, ma pur sempre nel rispetto dei principi statali di «armonizzazione dei bilanci pubblici» (art. 117, c. 2, lett e), Cost.) nonché di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, c. 3, Cost.) e, in ogni caso, dovranno risultare sufficienti a garantire la spesa costituzionalmente necessaria e quella imposta dal legislatore, in particolare nel fissare i LEP. Il sistema tributario, quindi, dovrà limitarsi a riconoscere alle Regioni una capacità impositiva astrattamente adeguata allo scopo, ma compatibile con l'estrazione, in concreto, di un ammontare complessivo di risorse non esattamente predeterminato, proprio perché suscettibile di risentire di indirizzi politici regionali autonomi quanto alle spese e alle entrate. Così costruita, l'autonomia regionale di entrata e di spesa verrebbe certamente potenziata, ma, in virtù degli interventi che la Costituzione riserva allo Stato, non risulterebbe rischiosa né per le finanze pubbliche né per l'unitarietà del sistema tributario né per gli obblighi internazionali né, tantomeno, per la garanzia dei diritti.

In secondo luogo, così concepito, la valutazione di adeguatezza delle capacità impositive riconosciute alle Regioni (unitamente alle compartecipazioni accordate e al fondo di perequazione) è di per sé compatibile con variazioni anche significative (ma comunque entro certi limiti) dei vincoli di spesa gravanti sulle Regioni a seconda dei diversi indirizzi politici statali, specificamente in materia di LEP. In questo contesto, infatti, potrebbero ben essere compatibili con un'invarianza delle capacità impositive riconosciute alle Regioni anche livelli delle prestazioni più o meno elevati di quelli dati in un certo momento. In caso di una loro riduzione, spetterebbe alla Regione stabilire se in concreto intende mantenerli, ancorché non più imposti dallo Stato, ovvero ridurli e, ove avesse deciso di ridurli, spetterebbe alla Regione valutare se indirizzare le risorse "risparmiate" ad altre spese o a una riduzione del carico fiscale per i suoi contribuenti, manovrando all'uopo i tributi propri<sup>82</sup>. Nell'ipotesi di un loro innalzamento, invece, non sarebbe necessario per lo Stato aggiornare le capacità impositive regionali, finché esse risultassero adeguate, ma spetterebbe alla Regione assicurare i livelli delle prestazioni più elevati decidendo se eliminare altre spese non obbligatorie ovvero aumentare le aliquote dei tributi propri.

Ciò detto, a fronte di tale impostazione che valorizza le capacità impositive regionali riconosciute dallo Stato, occorre chiedersi se non risulti inutile l'esercizio di individuazione

---

<sup>81</sup> Art. 119, c. 1, Cost., che testualmente stabilisce che «le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

<sup>82</sup> Per conseguenza, sul piano della contabilità pubblica, potrebbe ragionarsi sull'eventualità che non compete allo Stato di trovare la copertura di bilancio per livelli delle prestazioni più elevati di quelli esistenti, purché la capacità impositiva regionale sia rimasta adeguata.

statale dei costi e dei fabbisogni standard con riferimento alle funzioni regionali (e specificamente ai LEP) da tempo disegnato dalla legge sul federalismo fiscale e oggi ripreso dal combinato disposto tra il Bilancio 2023 e il disegno di legge Calderoli. La risposta, invero, è negativa purché tale esercizio sia concepito e finalizzato a uno scopo diverso da quello che gli è ora assegnato, che consiste di fatto nell'individuare esattamente il *quantum* di risorse da destinare alle Regioni per l'esercizio delle loro singole funzioni. In particolare, esso andrebbe orientato a un diverso duplice fine: da un lato, verificare che l'attribuzione delle capacità fiscali e dei margini di manovrabilità delle aliquote riconosciuti alle Regioni sia sostanzialmente adeguata e, dall'altro, che le variazioni degli obblighi gravanti sulle Regioni (specialmente a seguito di una modificazione dei LEP fissati dallo Stato) non sia tale da rendere eccessivamente superflue o deficitarie quelle stesse capacità fiscali riconosciute. Ulteriormente, tale esercizio sarà utile nella valutazione dell'adeguatezza del grado di manovrabilità delle aliquote che lo Stato aveva già riconosciuto<sup>83</sup>. Solo quando il grado di manovrabilità delle aliquote risulterà insufficiente, si renderebbe necessario per lo Stato rivedere l'assetto del sistema tributario generale. Negli altri casi, invece, le variazioni della pressione tributaria effettiva, per sostenere obblighi maggiori o minori a fronte di basi fiscali e forchette di variazione delle aliquote conservate intatte, dovrebbe semplicemente tradursi in una maggiore o minore capacità perequativa del fondo: a basi fiscali immutate e a obblighi maggiori di spesa conseguirà la necessità di un maggior prelievo regionale, che per le Regioni con minore capacità fiscale pro-capite dovrà tradursi in quote del fondo perequativo più consistenti<sup>84</sup>.

Concludendo sul punto, secondo la diversa impostazione proposta, non dovrebbero essere le funzioni collegate ai LEP ad essere specificamente finanziate dallo Stato, ma esse dovrebbero soltanto consistere in uno dei parametri utili allo scopo di monitorare l'adeguatezza dell'autonomia impositiva riconosciuta alle Regioni. Quest'ultima dovrebbe essere commisurata al finanziamento integrale delle funzioni pubbliche regionali e non solo a quello delle spese obbligatorie. Diversamente, l'autonomia regionale di spesa e di entrata prefigurata dall'art. 119 Cost. resterebbe una mera promessa senza attuazione.

---

<sup>83</sup> Per esempio, potrebbero considerarsi come adeguate, a fronte di nuovi obblighi di spesa, le basi fiscali e i gradi di manovrabilità delle aliquote, quando non siano ancora utilizzati al massimo.

<sup>84</sup> Peraltro, se la dimensione del fondo di perequazione fosse commisurata, quantomeno a regime, sulle aliquote effettivamente stabilite dalle Regioni (con le cautele già evocate), la maggiore pressione fiscale eventualmente indotta da un incremento dei livelli delle prestazioni fissati dallo Stato, produrrebbe automaticamente un accrescimento del fondo perequativo e un incremento delle quote di esso destinate alle Regioni con minore capacità fiscale pro-capite. In questo caso, invero, si tratterebbe di capire come tale accrescimento del fondo perequativo statale sia compatibile con l'obbligo di copertura finanziaria delle spese (il fondo perequativo è, infatti, statale ai sensi degli artt. 119, c. 4, e 117, c. 2, lett. e), Cost.). Da questa prospettiva, sembrerebbe, invero, che una certa quota di "orizzontalità" del fondo perequativo si renda necessaria, ancorché si tratti di una tecnicità che travalica le ambizioni del presente scritto (vedi comunque, *supra*, nota n. 69).

### 3.3. Le diversità territoriali delle capacità fiscali e la perequazione statale tra garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni e altre funzioni regionali

Nel quadro disegnato dall'art. 119 Cost., il compito dello Stato sarebbe, dunque, quello di riconoscere alle Regioni le capacità impositive necessarie per il finanziamento delle funzioni pubbliche loro attribuite (c. 2, 2° periodo), individuando altresì le necessarie compartecipazioni al gettito dei tributi erariali (c. 2, 3° periodo) e fermo il divieto di trasferimenti. Perciò rileva la distinzione tra compartecipazioni e trasferimenti. La compartecipazione implica che il gettito complessivo da destinare alle Regioni non sia esattamente predeterminato dallo Stato (perché dipende dal gettito complessivo prodotto da quel tributo) e che non sia neppure predeterminato il gettito per ciascuna delle Regioni (perché dipende dal gettito del tributo in quello specifico territorio regionale). Con i trasferimenti, invece, accade l'opposto: lo Stato determina direttamente sia la somma complessiva che quella specifica da riconoscere a ciascuna Regione. Inoltre, l'ammontare della somma riconosciuta sarà variabile, anno per anno, in relazione all'evoluzione del gettito del tributo, quando si tratta di compartecipazioni, mentre sarà invariabile nel caso dei trasferimenti (ovviamente al netto di altre previsioni normative).

Le compartecipazioni di cui all'art. 119, c. 2, Cost., dunque, devono essere organizzate sulla base di aliquote uniche, valide per tutte le Regioni. Se, viceversa, le aliquote fossero differenziate, infatti, le compartecipazioni cesserebbero di avere la loro natura e finirebbero per trasformarsi sostanzialmente in trasferimenti, in aperto contrasto con il relativo divieto<sup>85</sup>. Le aliquote differenziate, difatti, sono il frutto di un'operazione elusiva dello Stato. Esso decide *ex ante*, come accade per i trasferimenti, l'esatto importo complessivo delle somme che intende riconoscere alle Regioni e gli importi specifici che sceglie di destinare a ciascuna di esse, per poi mascherare i trasferimenti grazie al ricorso ad aliquote differenziate di gettito, frutto di un calcolo *ad hoc* effettuato successivamente. In sostanza, le aliquote differenziate di gettiti prestabili sono semplicemente una formula matematica che esprime in un modo diverso le somme che lo Stato ha preventivamente deciso di trasferire alle Regioni, con ciò rivelandosi trasferimenti a tutti gli effetti.

Inoltre, tale operazione non elude solo il divieto di trasferimenti, ma finisce per invadere la sfera della perequazione che, ai sensi dell'art. 119, c. 3, Cost. è affidata, invece, all'apposito fondo<sup>86</sup>. Le aliquote differenziate, infatti, rispondono perlopiù allo scopo di finanziare in tutte le Regioni gli stessi bisogni, calcolati sulla base dei costi e fabbisogni standard. In questo modo, le Regioni più svantaggiate ricevono somme idonee al finanziamento delle spese per le quali sono stati calcolati i costi e i fabbisogni standard, a prescindere dalla loro capacità fiscale. In ciò

---

<sup>85</sup> A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti...*, cit., p. 70: «la norma presuppone che il sistema delle loro entrate è tale da produrre tra tali enti una sperequazione fiscale (che, appunto, va perequata). Ciò fornisce un minimo di indicazioni sul modo di costruire le compartecipazioni dirette, nel senso che viene esclusa una costruzione di queste ad aliquote differenziate».

<sup>86</sup> Così, C. ABBAFATI, F. SPANDONARO, *Costi standard...*, cit., p. 52 con riferimento al settore sanitario: «potendosi considerare il costo standard come l'ammontare di risorse che si possono ritenere sufficienti per erogare i Lea in condizioni di efficienza, [si] determinano poi i livelli di perequazione e quindi solidarietà fra le Regioni».

si realizzerebbe, dunque, una sorta di perequazione sulla base di bisogni standard calcolati dallo Stato.

La perequazione, tuttavia, non può essere surrogata dalla previsione di aliquote differenziate nell'ambito delle compartecipazioni<sup>87</sup> di cui all'art. 119, c. 2, Cost., poiché queste ultime dovrebbero essere invece commisurate all'obiettivo di finanziare il complesso delle funzioni regionali e non a quello di stemperare le disuguaglianze territoriali, cui si deve provvedere con il fondo perequativo di cui all'art. 119, c. 3, Cost. Naturalmente, la commisurazione delle compartecipazioni all'obiettivo di finanziare il complesso delle funzioni regionali dovrebbe avvenire al netto tanto delle risorse che le Regioni possono recuperare attraverso i tributi propri quanto di quelle che ricevono proprio dal fondo perequativo. L'ammontare di quest'ultimo e le quote specifiche da riconoscere alle Regioni con minore capacità fiscale devono essere stabiliti, quindi, a valle della previa individuazione degli altri due canali di finanziamento (tributi propri e compartecipazioni), allo scopo di garantire la perequazione secondo le modalità stabilite dalla Costituzione.

In un sistema siffatto, del resto, è inevitabile che si producano forti sperequazioni circa le entrate pro-capite che ciascuna Regione è in grado di realizzare. Infatti, il gettito, tanto dei tributi propri quanto delle compartecipazioni a tributi erariali riferibili al territorio (ad aliquota uniforme), sarà condizionato, in particolare, dal diverso grado di prosperità economica delle Regioni, che nel nostro Paese è particolarmente differenziato. Ma è proprio al fine di rimediare a tale storica sperequazione che la Costituzione prevede l'istituzione di un fondo perequativo costruito, ai sensi dell'art. 119, c. 3, Cost., sulla base delle diverse capacità fiscali per abitante. La scelta di guardare a queste diverse capacità fiscali, al fine di perequare il sistema, è del tutto comprensibile solo se si ammette che il meccanismo del finanziamento regionale prescritto in Costituzione è fondato – come sin qui sostenuto – sulla base del riconoscimento alle Regioni di una capacità impositiva adeguata. Ne consegue che lo Stato dovrebbe calcolare la perequazione prescritta sulla base delle capacità fiscali riconosciute, come accade del resto in altri ordinamenti<sup>88</sup>, e non invece sui fabbisogni di spesa<sup>89</sup>. Infatti, il nuovo testo dell'art. 119 Cost. non ancora più la perequazione «ai bisogni», come nel testo antecedente alla riforma del

---

<sup>87</sup> Altrimenti si realizza quanto esposto da G. ARACHI, P. LIBERATI, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, in *Italianieuropei*, n. 1/2009, p. 235, secondo cui «le compartecipazioni ai tributi erariali possono essere considerate dei sostituti dei trasferimenti». Se così fosse, però, la disposizione perderebbe di ogni significato: perché stabilire la forma delle “compartecipazioni” se essa è solo una tecnica diversa dei trasferimenti?

<sup>88</sup> P. GIARDA, *Le regole...*, cit., p. 1438, cita come esempi, in questo senso, Germania, Canada e Australia.

<sup>89</sup> In senso contrario, però, v. tra gli altri A. ZANARDI, *Federalismo fiscale...*, cit., p. 30, secondo cui «la perequazione dovrebbe garantire a ciascuna regione risorse in grado di finanziare [...] quella componente di spesa giustificata da fattori strutturali e oggettivi di bisogno, i fabbisogni standard appunto». Del resto, in effetti, si tratta dell'impostazione prescelta dalla legge sul federalismo fiscale, per quanto inattuata. Di recente, si veda S. PAJNO, *Le autonomie territoriali...*, cit., p. 223: «la determinazione della misura dell'eventuale accesso al fondo perequativo da parte dei singoli enti territoriali, che dovrebbe essere valutato in base alla differenza tra il complesso delle risorse necessarie a far fronte al complesso delle funzioni e l'insieme delle risorse autonome e delle compartecipazioni ai tributi erariali a ciascuno spettanti».

2001<sup>90</sup>, ma proprio alla «capacità fiscale per abitante»<sup>91</sup>. In questo senso, la modifica corrisponde all'indirizzo generale della riforma, perché il passaggio dai bisogni alle capacità fiscali «rafforz[al] le responsabilità politiche nella gestione dei bilanci pubblici»<sup>92</sup>.

L'ancoraggio alle capacità fiscali e non ai bisogni, peraltro, potrebbe conferire maggior senso all'art. 119, c. 5, Cost.: proprio perché il meccanismo generale, prescritto dai commi precedenti, prescinde dai bisogni, si giustifica la previsione per cui «lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati» enti, al fine di far fronte ai bisogni rimasti insoddisfatti dal meccanismo generale<sup>93</sup>.

Dunque, anche per questa via si conferma che il compito dello Stato, nella strutturazione del sistema finanziario regionale, dovrebbe essere quello di riconoscere adeguate capacità fiscali alle Regioni, senza vincolarne l'impiego: poiché i bisogni delle Regioni saranno stabiliti nel loro complesso non a livello statale, ma regionale (in ciò consiste l'autonomia di spesa) e lo stesso deve valere per le politiche tributarie (in ciò consiste, invece, l'autonomia d'entrata), si deve proprio desumere che la perequazione sia effettuata sulle diverse capacità fiscali astratte o standard. Inoltre, il fondo statale di perequazione dovrà essere unico, almeno per il livello regionale<sup>94</sup>, e di un ammontare sufficiente a coprire tutte le funzioni pubbliche regionali, non solo quello connesse ai LEP. E siccome tali funzioni, al pari di tutte le altre, saranno finanziate

---

<sup>90</sup> Il vecchio testo (all'art. 119, c. 2, Cost.) prevedeva che «Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali».

<sup>91</sup> P. GIARDA, *Le regole...*, cit., p. 1437, e F. GALLO, *Il nuovo articolo...*, cit., p. 178. *Contra*, v. M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria...*, cit., p. 165, secondo cui «una siffatta enfaticizzazione della capacità fiscale a discapito dei bisogni svilisce la funzione essenziale di [...] solidarietà generale [...] e di "redistribuzione delle risorse finanziarie tra le varie parti del territorio"» (tra virgolette una citazione di F. COVINO, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli, 2008, p. 48 e p. 276), nonché la necessità di un finanziamento integrale delle funzioni regionali. Nello stesso senso, v. anche L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria...*, cit., p. 11: «La perequazione in base alle capacità fiscali penalizza infatti indebitamente i territori che dispongono di minori risorse, mentre quella ai fabbisogni standard attiva processi di efficienza ma non pregiudica, anzi valorizza, il principio di eguaglianza». Il collegamento della perequazione alle capacità fiscali e non ai bisogni, però, è del tutto conforme con il principio di solidarietà e anche con quello per cui il sistema deve garantire il finanziamento integrale delle funzioni: questi sono, infatti, parametri che verranno in considerazione per determinare l'entità del fondo perequativo e non le sue modalità d'essere. Peraltro, se si vuole garantire l'assenza di vincoli di destinazione nel finanziamento, il sistema dovrà sempre assicurare una capacità di prelievo regionale (oltre a una quota del fondo di perequazione per chi ne ha diritto) superiore rispetto ai bisogni, se per bisogni si intendono le spese imposte da disposizioni costituzionali o legislative statali. Si obietta, inoltre, che «la "minore capacità fiscale per abitante" è l'elemento identificativo dei territori destinatari delle risorse derivanti dal fondo perequativo e non invece la chiave di ripartizione dello stesso», come qui sostenuto, perché minore «è da intendersi come "minore rispetto a quanto sarebbe necessario per assicurare la copertura del fabbisogno", [...] in termini di logica concatenazione con la previsione del finanziamento integrale delle funzioni» (M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria...*, cit., p. 166). Ma il finanziamento integrale delle funzioni, di cui all'art. 119, c. 4, Cost., non sembra essere riferibile ai fabbisogni, anche perché questi non dovrebbero essere individuati dallo Stato, che deve garantire la perequazione, ma dovrebbero essere il frutto delle scelte di indirizzo politico della comunità regionale nell'ambito della propria autonomia.

<sup>92</sup> P. GIARDA, *Le regole...*, cit., p. 1439.

<sup>93</sup> R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, 24 maggio 2009, in *Astrid.it*, p. 10: «Le risorse di cui all'art. 119, c. 5, Cost., mirano a perequare i bisogni».

<sup>94</sup> In realtà, anche ai sensi della legge sul federalismo fiscale, esistono oggi una pluralità di fondi perequativi. Si tratta di una situazione non conforme a Costituzione. In questo senso, cfr. E. JORIO, *Attuazione del federalismo fiscale per Regioni, Enti locali, Sanità*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2007, p. 135 ss.

non secondo i bisogni, ma sulla base di capacità impositive riconosciute a fini generali (per non violare il divieto di vincoli di destinazione), la perequazione sulla base delle capacità fiscali pro-capite non potrà che essere generale e non limitata a una certa tipologia di spese considerate dallo Stato necessarie<sup>95</sup>. Se così fosse, infatti, la perequazione sarebbe solo parziale a svantaggio, in sostanza, delle Regioni del Mezzogiorno<sup>96</sup>.

Solo in tal modo – cioè attraverso una perequazione ancorata alle capacità fiscali, ma complessiva – saranno garantite le esigenze di solidarietà tra le diverse Regioni del Paese, senza intaccare lo spirito autonomistico della Costituzione. Se ne desume, in conclusione, che le finalità solidaristiche che la Costituzione persegue non devono essere raggiunte attraverso la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in funzione di specifici finanziamenti statali a ciò rivolti, ma deve essere raggiunta mediante un'adeguata strutturazione del fondo perequativo previsto dall'art. 119, c. 3, Cost. Solamente così, le Regioni potranno godere di un'effettiva autonomia nella gestione delle risorse, ma in un'ottica solidaristica tra le diverse comunità regionali e garantistica nei diritti da riconoscere ai cittadini su tutto il territorio nazionale.

#### **4. Per un sistema che associ il potenziamento dell'autonomia regionale a maggiori garanzie nella tutela dei diritti civili e sociali**

In conclusione, con riferimento all'intreccio tra le disposizioni costituzionali in materia di livelli essenziali delle prestazioni e quelle relative al sistema del finanziamento regionale, la lettura proposta sembra rendere possibile una ricostruzione di senso diversa da quella che appare comunemente accettata (e messa in opera in relazione al sistema sanitario), con lo scopo di riconnettere differentemente l'anima autonomistica e quella garantistica della Costituzione.

Tale interpretazione alternativa si fonda, in primo luogo, sull'attribuzione di un diverso significato al riferimento costituzionale ai livelli essenziali delle prestazioni. Essi, in questa lettura, realizzano una competenza legislativa esclusiva dello Stato, di tipo trasversale, che lo autorizza a fissare, inevitabilmente secondo le scelte politiche della maggioranza *pro tempore*, livelli essenziali di prestazione concernenti i diritti civili e sociali, più elevati rispetto al minimo costituzionalmente richiesto. Sulla base di tale impostazione, dunque, l'art. 117, c. 2, lett. m), Cost. finisce per fungere, sul terreno dei diritti, da "surrogato" di una clausola statale di

---

<sup>95</sup> A questo proposito si veda S. PAJNO, *Le autonomie territoriali...*, cit., p. 230, che distingue tra spese frutto dell'esercizio di competenze amministrative autonome o eteronome, per affermare che «per l'attività amministrativa eteronoma sarà necessario garantire la c.d. "perequazione integrale", consistente nell'assicurare a tutti gli enti territoriali l'accesso alle risorse necessarie al fine di finanziare integralmente tale attività. Viceversa, è intuitivo come non si possa procedere allo stesso modo per l'attività amministrativa autonoma». Tuttavia, anche questa distinzione, come le altre proposte, non trova ancoraggio nell'art. 119 Cost., il quale non distingue tra le funzioni attribuite, ma si fonda su un sistema organizzato sulla base di un'adeguata autonomia impositiva.

<sup>96</sup> P. GIARDA, *Le regole...*, cit., p. 1440, che riferisce dell'ipotesi che «i livelli delle aliquote di compartecipazione siano fissati in modo da finanziare, nelle Regioni ricche, livelli di prestazioni superiori al minimo e che il fondo perequativo finanzia, nelle Regioni povere, solo i livelli minimi».

supremazia<sup>97</sup>, che, per non essere svincolata da limiti, va strettamente riconnessa all'esigenza costituzionale di uniforme garanzia dei diritti, a cui è funzionale.

Pertanto, i LEP dovrebbero essere costruiti in stretta correlazione con la tutela dei diritti civili e sociali, di cui va assicurata l'esigibilità, e non concepiti come obiettivi delle politiche pubbliche regionali stabiliti dallo Stato. In questo senso, i LEP non dovrebbero consistere né in misure di tipo organizzatorio, né in target di offerta dei servizi regionali (per non invadere il dominio dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale), né dovrebbero essere concepiti in funzione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le Regioni<sup>98</sup> (per non frustrare l'autonomia di entrata e di spesa riconosciuta a queste ultime). In questo quadro, la funzione costituzionale cui i LEP rispondono è dunque strettamente quella di garantire una tutela uniforme, su tutto il territorio nazionale, dei diritti civili e sociali. Viceversa, la dimensione solidaristica della Costituzione, che richiama inevitabilmente il tema del reperimento delle risorse per finanziare il complesso delle funzioni pubbliche regionali (e, tra queste, quelle necessarie all'attuazione dei LEP), dovrà trovare inveramento sul diverso terreno dell'articolazione del sistema finanziario regionale e, in particolare, del fondo perequativo previsto dall'art. 119, c. 3, Cost. (restando fuori, invece, dalla previsione di fondi speciali ex art. 119, c. 5, Cost.).

In secondo luogo, la lettura proposta restituisce un significato più pieno all'autonomia finanziaria regionale, che consiste, in sostanza, nel riconoscimento alle Regioni di un'adeguata capacità impositiva autonoma, unita a un'effettiva autonomia di spesa.

Invece, dal combinato disposto del disegno di legge Calderoli e della legge di bilancio per il 2023, la quantificazione delle risorse di cui necessitano le Regioni viene esattamente commisurata ai bisogni, attraverso il meccanismo dei costi e dei fabbisogni standard. In particolare, in relazione ai LEP, l'impianto proposto dall'attuale maggioranza di governo prevede che lo Stato debba, per ogni singola funzione, determinare preventivamente l'esatto ammontare di risorse da destinare alle Regioni. Si tratta di un meccanismo sostanzialmente conforme a quello previsto per il sistema sanitario che, tuttavia, da un lato sembra mettere in ombra la funzione garantistica dei LEP (impiegati, invece, eminentemente a scopo finanziario) e, dall'altro, sembra perseverare con un sistema di finanza regionale ad un tempo scarsamente autonomo (sia sul versante delle entrate che su quello delle spese) e non sufficientemente solidaristico (la perequazione resta parziale, perché confinata alle sole materie LEP).

Secondo la lettura qui proposta, invece, ai sensi dell'art. 119 Cost., lo Stato avrebbe il compito di trasferire adeguate capacità impositive alle Regioni, che, unitamente a compartecipazioni con aliquote uniformi e alle quote del fondo perequativo, risultino commisurate alla necessità di garantire l'integrale finanziamento del complesso delle funzioni regionali (e, dunque, non solo di quelle connesse ai LEP). In dettaglio, lo Stato dovrebbe calcolare la perequazione precisamente sulla base delle diverse capacità fiscali delle Regioni e

---

<sup>97</sup> A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1068 ss.

<sup>98</sup> Si tratta di un approccio che richiama una «metodologia direttamente trapiantata dalla scienza statistica e dalla cultura aziendalistica» (G. RIVOCCHI, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in G. CAMPANELLI (a cura di), *Quali prospettive per il federalismo fiscale? Le ipotesi di attuazione della legge delega tra analisi del procedimento e individuazione dei contenuti*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011, p. 155).

costruire un fondo nazionale di perequazione sufficiente a compensare integralmente quelle con minore capacità fiscale<sup>99</sup>. La lettura proposta dell'art. 119 Cost., proprio perché enfatizza tanto l'autonomia finanziaria regionale (e in particolare l'esigenza che essa, sul fronte della spesa, sia libera da vincoli statali) quanto l'imprescindibilità delle esigenze solidaristiche imposte da un sistema così autonomo, rende impossibile un'attuazione del sistema finanziario descritto effettuata per singole funzioni. In particolare, è proprio la centralità della perequazione, che va fatta sul complesso delle capacità impositive riconosciute alle Regioni per l'esercizio dell'integralità delle loro funzioni, che rende inattuabile l'art. 116, c. 3, Cost. fino a quando non sarà data piena attuazione all'art. 119 Cost.

In conclusione, l'impianto del disegno di legge Calderoli, in combinato disposto con la legge di bilancio per il 2023, non risolve i problemi connessi ai rapporti finanziari tra Stato e Regioni e trascura la vocazione garantistica dei LEP. L'autonomia finanziaria regionale resta il vero nodo problematico. Ciò che sarebbe necessario è dare maggiore compiutezza al disegno costituzionale dello Stato regionale, a partire dall'attuazione delle nuove disposizioni di cui al Titolo V, Parte II della Costituzione, restituendo ai LEP la loro funzione egualitaria di garanzia dei diritti e, al sistema che regola i rapporti finanziari tra Stato e Regioni, la sua funzione di garantire l'autonomia nella solidarietà.

---

<sup>99</sup> In particolare, con riferimento alle conseguenze della commisurazione della perequazione alle basi fiscali pro capite sul processo di autonomia differenziata, è stato giustamente fatto notare che «Questa disparità di gettito fiscale, che riflette quello sulla capacità fiscale, è un dato da tenere bene a mente nella discussione sul meccanismo di finanziamento delle funzioni asimmetriche richieste dalle regioni, di cui si parlerà di seguito, in quanto il loro finanziamento deve soddisfare in ogni caso la perequazione, secondo quanto previsto dall'art. 119» (A. FILIPPETTI, F. TUZI, *La finanza regionale...*, cit., p. 17).