

GIULIO CASILLI\*

## Verso la necessaria determinazione dei LEP: la Cabina di regia governativa, tra “pre-intese” e DDL “Calderoli”\*\*

ABSTRACT (EN): The essay describes the in fieri implementation process of the differentiated regionalism (pursuant to Article 116 (3) of the Italian Constitution), with a special focus on the definition by the Italian State of the basic levels of services concerning civil and social rights that must be guaranteed throughout the national territory (“LEP”). The Italian Government has recently presented a bill (disegno di legge) on this issue and has also set up a government committee to define the LEP. The analysis on these two government instruments is conducted in light of the requests made in 2018 and 2019 by the regions of Lombardia, Veneto and Emilia-Romagna in the agreements with the Government.

ABSTRACT (IT): Il presente contributo descrive il percorso di attuazione del regionalismo differenziato ex art. 116, co. 3, Cost. in fieri, e in particolare la determinazione dei LEP, approfondendo le competenze attribuite alla Cabina di regia governativa istituita con la legge di bilancio 2023 e il DDL c.d. “Calderoli”, recentemente approvato dal Consiglio dei ministri, operando altresì un utile raffronto tra l’impianto testé definito e le “pre-intese” del 2018 nonché le successive bozze oggetto di negoziati, nel 2019, fra il Governo e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il percorso di attuazione del regionalismo differenziato: sintesi delle tappe precedenti. – 2.1 Dalle “pre-intese” del 2018 alle bozze di intese del 2019. – 2.2 Le richieste delle tre Regioni c.d. capofila nei negoziati del 2019 con il Governo. – 3. Il nodo dei livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, co. 2, lett. m), Cost. – 4. La Cabina di regia governativa per la determinazione dei LEP. – 5. Il disegno di legge c.d. “Calderoli” (A.S. n. 615). – 6. Verso la determinazione dei LEP: alcuni spunti *ratione materiae*. – 7. Brevi note conclusive.

### 1. Introduzione

La legge 29 dicembre 2022, n. 197 (“Legge di bilancio 2023”) ha istituito all’art. 1, commi 791-804, la Cabina di regia per la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (“LEP”) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Le funzioni di tale organismo vengono esplicitate dallo stesso legislatore – *nomina sunt omnia* – che prevede altresì una dettagliata *road map* che dovrebbe condurre alla determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all’articolo 116, co. 3, Cost. attraverso la predisposizione, da parte della Cabina di regia, entro il termine massimo di dodici mesi dall’entrata in vigore della legge *de qua*, di uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, rispetto ai quali

\* Dottorando di Ricerca in Diritto Costituzionale presso l’Università degli Studi di Milano.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

dovrà essere acquisita l'intesa della Conferenza unificata ai sensi dell'art. 3 del D.lgs. n. 281/1997.

Parallelamente, il 16 marzo u.s., il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge che reca disposizioni per l'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost. Il DDL, presentato in Senato il 23 marzo u.s. (A.S. n. 615), per un verso definisce i principi generali per l'attribuzione delle funzioni connesse con il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, co. 3, Cost. e, per altro verso, delinea le modalità procedurali di approvazione delle intese fra Stato e Regione.

La Cabina di regia e il disegno legislativo testé citati rappresentano, dunque, i due principali strumenti attraverso i quali si intende perseguire il fine ultimo dell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., come esplicitato dallo stesso Ministro *pro tempore* per gli Affari Regionali e le Autonomie.

Il presente contributo, premessi brevi cenni sul percorso che ha preceduto la duplice iniziativa sopramenzionata, analizza le funzioni assegnate alla costituenda Cabina di regia e in particolare il contributo che essa offrirà al percorso di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), nelle materie individuate dall'art. 116, co. 3, Cost. Si rifletterà sul merito della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, 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 [i suddetti] diritti»<sup>1</sup>, alla luce delle nuove previsioni legislative.

La determinazione dei LEP si è affermata, nei recenti sviluppi del dibattito politico, come necessaria e pregiudiziale – quantomeno con riferimento a determinate materie o ambiti di esse – rispetto alla prospettiva della differenziazione regionale: è soltanto attraverso un accorto disegno devolutivo, munito dei necessari accorgimenti perequativi, infatti, che quest'ultima potrebbe rappresentare un utile strumento di efficientamento del quadro dei poteri.

Ci si soffermerà, dunque, sull'analisi delle previsioni contenute nella legge di bilancio 2023 e sull'esame del disegno di legge c.d. “Calderoli”, nel tentativo di offrire una lettura congiunta delle due iniziative.

Infine, per meglio raccordare la riflessione allo spirito di leale collaborazione<sup>2</sup> che dovrebbe informare la materia, in vista anche dell'attività ricognitiva demandata alla Cabina di regia, appare opportuno raffrontare l'impianto governativo “bicefalo” sopra descritto – con particolare riguardo all'attività definitoria dei LEP – con le richieste avanzate dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna in sede di accordi preliminari (c.d. “pre-intese”) con il Governo nel 2018 nonché, specialmente, nell'ambito delle bozze di intese del 2019, al fine di comprendere in concreto le funzioni e le competenze *ratione materiae* poste al centro delle principali richieste di dislocazione differenziata delle funzioni legislative e amministrative finora avanzate.

<sup>1</sup> Corte Cost., sent. n. 220 del 2021.

<sup>2</sup> Sul principio di leale collaborazione, cfr. Q. CAMERLENGO, voce *Leale collaborazione*, in *Digesto IV ed., Discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2015, p. 241-267.

## 2. Il percorso di attuazione del regionalismo differenziato: sintesi delle tappe precedenti

Per contestualizzare l'azione della maggioranza parlamentare e del Governo in carica con riferimento al complesso e travagliato percorso di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.<sup>3</sup>, occorre ricordare quanto occorso nella scorsa legislatura, muovendo – in particolare – dalla bozza di disegno di legge che il Ministro *pro tempore* per gli Affari Regionali e le Autonomie del Governo Draghi aveva predisposto, anche alla luce del lavoro svolto dalla Commissione presieduta dal Prof. Caravita di Toritto<sup>4</sup>. Tale bozza, pur essendo stata oggetto di interlocuzione delle Regioni con le amministrazioni centrali interessate, non è approdata nelle aule parlamentari. Analogo esito ebbe, sebbene con altre vicissitudini, l'iniziativa legislativa del Governo precedente (Conte II)<sup>5</sup>, al quale si deve l'affermazione (politica) della determinazione dei LEP come *condicio sine qua non* per l'attuazione dell'autonomia differenziata ex art. 116, co. 3, Cost.<sup>6</sup>, e della necessaria interposizione di una legge-quadro: elementi che, come si dirà, sembrano trovare continuità nell'attuale impianto attuativo.

A ben vedere, infatti, la sopracitata logica pregiudiziale rispetto ai LEP, accolta dal DDL "Calderoli", è succedanea rispetto alle bozze di intese predisposte con le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna durante il primo Governo della XVIII Legislatura (Conte I) e alle c.d. "pre-intese" siglate il 28 febbraio 2018 dalle stesse Regioni con l'ultimo Governo della XVII legislatura (Gentiloni).

Parimenti, nelle citate bozze e pre-intese non veniva contemplata una legge generale attuativa dell'art. 116, co. 3, Cost., sulla cui opportunità si sono registrate in dottrina opinioni divergenti, talune concordi nel ritenerla non necessaria<sup>7</sup>, talaltre propendenti invece per una soluzione affermativa<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Per un'approfondita disamina del percorso *de quo*, v. L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, Giappichelli, 2021; v. anche il dossier del Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Le Regioni e l'autonomia differenziata*, 31 ottobre 2022. Sul tema "regionalismo differenziato", v. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>4</sup> Si fa riferimento alla Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di autonomia differenziata, istituita con D.M. del 25 maggio 2021.

<sup>5</sup> Cfr. le audizioni del Ministro per gli Affari regionali, on. Boccia, svolte presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 13 novembre 2019 nonché presso la Commissione bicamerale per gli affari regionali il 30 settembre 2020.

<sup>6</sup> Cfr. l'audizione del Ministro per gli Affari regionali, on. Boccia, svolta presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali il 12 febbraio 2020.

<sup>7</sup> B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 144; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 2002, p. 9; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2017, p. 9.

<sup>8</sup> Cfr. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2019, p. 263 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007, p. 154. A favore di una «regia complessiva centrale» e «di linee predefinite (circa le materie, i tempi, le procedure, le risorse)»: E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 8 novembre 2019, p. 2.

Il testo dell'art. 116 Cost.<sup>9</sup> prevede l'approvazione legislativa delle intese con legge votata dal Parlamento a maggioranza assoluta (c.d. "legge di differenziazione"<sup>10</sup>) ma non chiarisce quale rapporto debba intercorrere tra l'intesa e la legge c.d. *rinforzata* o *potenziata*<sup>11</sup>. Sicché, accanto alla maggiore resistenza passiva della legge ivi prescritta – che rimanda ad una sorta di natura paracostituzionale e quindi tendenzialmente irreversibile della differenziazione<sup>12</sup> – si appalesava come problematico il ruolo sostanziale del Parlamento nell'iter di approvazione di tale legge<sup>13</sup>. Su quest'ultimo aspetto, le pre-intese del 2018 riducevano *de facto* tale passaggio a una mera ratifica formale – nella forma dell'integrale approvazione o respingimento – dell'intesa, facendo espresso riferimento – fra non poche critiche<sup>14</sup> – alla procedura di cui all'art. 8 Cost., prevista per le intese tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica.

## 2.1. Dalle "pre-intese" del 2018 alle bozze di intese del 2019

Le pre-intese del 2018<sup>15</sup> risultavano connotate da un'identica struttura e da una significativa limitazione dell'oggetto – in ragione della dichiarata volontà governativa di voler addivenire ad

<sup>9</sup> Sulla formulazione dell'art. 116 Cost., cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, op. cit., p. 139 ss.; A. MORELLI, Art. 116, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana Commento articolo per articolo*, Vol. II. Parte II – Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 325 ss.

<sup>10</sup> Per una disamina sulla natura di detta legge, v. V. PUPO, *Le problematiche relative alla legge di attribuzione dell'autonomia differenziata*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, p. 281 ss.

<sup>11</sup> Sul punto, cfr. F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2018, *ibidem*.

<sup>12</sup> In questo senso L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato?*, op. cit., p. 118-119. Per una ricostruzione del dibattito dottrinale sulla natura della "legge di differenziazione" e sulla relativa resistenza passiva, cfr. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA.VV., *Problemi del Federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 57; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 53 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, op. cit., p. 149 ss.; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2019, p. 13 ss. Inoltre, v. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2003, p. 147 ss.

<sup>13</sup> Cfr. A. NAPOLITANO, *Il ruolo (imprescindibile) delle Camere per una corretta ed equa attuazione del regionalismo differenziato*, in *Nuove Autonomie*, n. 3, 2020, p. 882 ss.

<sup>14</sup> Tra i molti, v.: L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato: un cammino a ritroso partendo dai più recenti accadimenti*, in *Milan Law Review*, Vol. 1, n. 1, 2020, p. 119 ss., secondo l'Autrice: «troppo ampie venivano ritenute le differenze tra le intese con le confessioni religiose acattoliche, soggetti esterni allo Stato e preposte alla tutela di un diritto fondamentale quale è la libertà religiosa, e le intese da stipularsi con le Regioni, che sono invece soggetti interni allo Stato apparato, finalizzate ad intervenire sull'impianto costituzionale del riparto delle competenze legislative e che tocca quindi in modo diretto il ruolo e le funzioni»; S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3, 2019, p. 225; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo*, n. 2, 2019, p. 30.

<sup>15</sup> Per una disamina più dettagliata delle pre-intese del 2018, v. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali 'ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia' per Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna?*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2019; P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, n. 2, 2018, p. 163-174.

una sottoscrizione prima della fine della legislatura – alle seguenti materie: Tutela dell’ambiente e dell’ecosistema; Tutela della salute; Istruzione; Tutela del lavoro; Rapporti internazionali e con l’Unione europea<sup>16</sup>; sebbene fosse contenuto un esplicito riferimento alla possibilità di estendere il negoziato, in un successivo momento, ad altre funzioni relative alle materie già individuate o a materie ulteriori.

Dal punto di vista strutturale, esse si componevano di due parti: una generale comune – sostanzialmente analoga – e una speciale, composta da un allegato per ogni materia oggetto dell’intesa, ove erano riportati i dettagli relativi al conferimento delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia; risultava altresì allegato un *Addendum* relativo ai Rapporti internazionali e con l’Unione europea. Similmente con quanto rilevato per la parte generale, anche gli allegati differivano di poco fra loro, insistendo sulle medesime materie e prevedendo l’attribuzione di funzioni – e risorse – molto simili<sup>17</sup>: in tal modo, come rilevato in dottrina, si garantiva una sorta di uniformità in spregio, però, a ogni possibilità di rispecchiare le peculiarità e le diverse aspirazioni delle singole Regioni<sup>18</sup>.

Con l’inizio della nuova legislatura (XVIII), inaugurata dal c.d. “Contratto per il Governo del cambiamento”, veniva sancito l’obiettivo di portare «a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni [già] aperte» e, contestualmente, ci si prefiggeva di garantire, alle altre Regioni eventualmente interessate, la possibilità di accedere al regionalismo differenziato<sup>19</sup>. Di conseguenza, le tre Regioni c.d. *capofila*, già firmatarie delle pre-intese del 2018, cogliendo l’opportunità politica offerta dal nuovo Governo, prontamente manifestavano l’intenzione di «ampliare il novero delle materie da trasferire»<sup>20</sup> mentre altre amministrazioni regionali esprimevano la volontà di intraprendere un analogo percorso<sup>21</sup>. Si giunse così, nel 2019, ai negoziati con le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna sulle nuove bozze di intese, le quali rappresentano – nella parziale panoramica delle precedenti legislature qui proposta<sup>22</sup> – lo

<sup>16</sup> Cfr. Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Le Regioni e l'autonomia differenziata*, 31 ottobre 2022.

<sup>17</sup> Cfr. Servizio Studi del Senato, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, n. 16, maggio 2018. Per un approfondimento sulla materia ambientale oggetto delle pre-intese, v. R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia tutela dell’ambiente e dell’ecosistema*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, p. 757-770.

<sup>18</sup> L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato: un cammino a ritroso partendo dai più recenti accadimenti*, op. cit., p. 117. Con riferimento al contenuto delle “pre-intese”, esso «sembra preludere alla riedizione di una nuova fase di trasferimento delle funzioni amministrative come se ne ebbero nel 1972, nel 1977 e nel 1998. [...] sarebbe anche la pietra tombale del regionalismo differenziato, riportato all’interno di un recinto unitario di competenze trasferite», così R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, n. 4, 2018, p. 575.

<sup>19</sup> Cfr. “[Contratto per il Governo del Cambiamento](#)”, punto 20, siglato nel 2018 da Movimento 5 Stelle e Lega. Sulla formazione del Governo Conte I, v. A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2018.

<sup>20</sup> V. Camera dei Deputati, Interrogazione a risposta immediata n. 3-00065, 11 luglio 2018.

<sup>21</sup> Risultavano ufficialmente pervenute al Governo le richieste di Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania. Cfr. Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Le Regioni e l'autonomia differenziata*, 31 ottobre 2022; nonché, per le iniziative delle altre Regioni, cfr. Servizio Studi del Senato, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, n. 104, febbraio 2019.

<sup>22</sup> Il primo tentativo di ottenere maggiori competenze e poteri ex art. 116, co. 3, Cost. è stato promosso dalla Regione Toscana nel 2003. Per le ulteriori iniziative v. Servizio Studi del Senato, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, n. 16, maggio 2018, p. 17 ss.

stadio più avanzato finora conseguito nel percorso attuativo del regionalismo differenziato e dalle quali è possibile scorgere, più che nelle “pre-intese”, i peculiari interessi *ratione materiae* di ciascuno dei tre enti regionali: pertanto, pare opportuno assumere queste ultime bozze come utile parametro di confronto nell’analisi del percorso *in fieri*.

Nelle nuove bozze, innanzitutto, veniva meno il richiamo al procedimento per l’approvazione delle intese fra lo Stato e le confessioni religiose *ex art. 8, co. 3, Cost.*, e in luogo di esso si sosteneva la mera necessità di dover ottemperare al dettato dell’*art. 116, co. 3, Cost.*, che prevede *sic et simpliciter* l’approvazione delle intese con legge votata dal Parlamento a maggioranza assoluta.

Con riguardo alla struttura, le bozze del 2019 risultano suddivise in due titoli, il primo concernente le “Disposizioni generali”, mentre il secondo – dai contenuti variabili – incentrato sulle “Competenze attribuite alla Regione”. Vi è una significativa differenza rispetto alle pre-intese in punto di materie oggetto dei negoziati, i quali risultano estesi a tutte le funzioni – e non solo ad alcune – richieste dalle tre Regioni; inoltre, diversamente dai precedenti accordi, le nuove bozze non contengono alcuna disposizione relativa ai termini di durata né alle modalità di verifica dell’attuazione dell’intesa.

Con riferimento all’allocazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, all’interno delle nuove bozze si prevedeva la relativa iniziale definizione, da parte di una Commissione paritetica Stato-Regione all’uopo istituita, sulla base della spesa “storica” sostenuta dallo Stato nella singola Regione con riferimento alle funzioni da trasferire o assegnare. Si disponeva altresì che, entro un anno dall’entrata in vigore della legge, si sarebbe dovuto procedere alla determinazione dei fabbisogni standard<sup>23</sup> – «fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni» – e che, qualora essi non fossero stati adottati entro i successivi tre anni, l’ammontare delle risorse per le funzioni trasferite non avrebbe potuto essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l’esercizio delle stesse<sup>24</sup>. Tale previsione appariva coerente con l’idea secondo cui “in principio sono le funzioni (amministrative)”<sup>25</sup> ad essere oggetto di trasferimento e, pertanto, esse avrebbero potuto ancorarsi agevolmente alle risorse relative al loro esercizio già presenti nelle voci del bilancio nazionale, rinviando ad un successivo momento la più complessa determinazione dei fabbisogni e dei costi standard.

Le vicende politiche che si sono susseguite e, segnatamente, le pressioni di alcune Regioni che temevano di essere eccessivamente penalizzate dall’attuazione dell’autonomia differenziata, con la conseguente necessità di accompagnare al riconoscimento della differenziazione strumenti finanziari idonei ad affrontare il deficit infrastrutturale che caratterizza determinate

<sup>23</sup> Cfr. Dipartimento Finanza Locale IFEL, *Guida alla lettura dei fabbisogni (e dei costi) standard*, S. PARLATO (a cura di), Roma, 2014.

<sup>24</sup> Ai sensi dell’*art. 5* delle bozze di Intesa tra Governo e, rispettivamente, Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, del 2019.

<sup>25</sup> Espressione mutuata da L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte costituzionale)*, in *Astrid Online*, 2003; e, ancor prima, da M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, n. 1, 1957, p. 11-14.

aree del Paese<sup>26</sup>, nonché la richiesta proveniente da più parti circa un maggior coinvolgimento del Parlamento nel procedimento *de quo* – limitato, nelle previsioni, al parere sui decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle Commissioni competenti per materia – e, infine, il cambio di colore politico del Governo (seppur con lo stesso Presidente del Consiglio), hanno portato all’abbandono di un simile impianto in favore di un procedimento attuativo del dettato costituzionale imperniato su una legge ordinaria generale, nel cui alveo ricondurre le singole intese con le Regioni, nonché sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni come condizione preliminare per il trasferimento di ulteriori funzioni in alcune materie<sup>27</sup>.

## 2.2. Le richieste delle tre Regioni c.d. *capofila* nei negoziati del 2019 con il Governo

Come anticipato, il percorso di attuazione del regionalismo differenziato in Italia, dopo la riforma costituzionale del 2001, ha conosciuto un significativo punto di svolta nel 2019 con la sottoscrizione delle tre bozze di intese tra il Governo e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna (c.d. *capofila*), sulle quali pare opportuno soffermarsi al fine di identificare il novero delle funzioni poste al centro delle richieste regionali e oggetto delle trattative con l’Esecutivo. Detta lettura parrebbe necessaria non soltanto da un punto di vista logico – come pure si potrebbe sostenere – ma altresì per ragioni costituzionali, in forza della previsione di cui all’art. 5 Cost., ai sensi del quale la Repubblica «adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento»: è sulla base delle esigenze espresse dai livelli di governo inferiori, infatti, che occorre implementare forme di autonomia e decentramento ulteriori.

L’autonomia differenziata concerne (*rectius*, potrebbe concernere) ventitré complessive materie, in virtù della circoscrizione operata dall’art. 116, co. 3, Cost. alle sole materie oggetto di legislazione concorrente ex art. 117, co. 3, Cost. e ad alcune di quelle di competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, co. 2, lett. l), n) e s). Orbene, muovendo verso una lettura più attenta dei contenuti delle tre bozze siglate nel 2019, si noterà come la Regione Veneto avesse avanzato richieste per l’esercizio di funzioni relative a tutte le ventitré materie<sup>28</sup>, mentre la Regione Lombardia si fosse astenuta dal rivendicare attribuzioni nelle materie dell’Organizzazione della giustizia di pace, delle Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale e in quella relativa agli Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. A sua volta, la Regione Emilia-Romagna, condividendo le scelte di astensione *ratione materiae* operate da Regione Lombardia, tranne che per la materia relativa all’Organizzazione della giustizia di pace,

---

<sup>26</sup> Tale necessità si contrapponeva alle pulsioni di egoismo identitario-finanziario che pure andavano affermandosi nel Paese, sul punto v. R. BIN, *Le materie nel dettato dell’articolo 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 giugno 2019, p. 4.

<sup>27</sup> Il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, on. Boccia, ebbe modo di chiarire, in occasione dell’audizione dinnanzi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, sulle linee programmatiche in materia, tenutasi il 2 ottobre 2019, come vi fosse la necessità di «un capovolgimento dell’impostazione» del precedente Governo.

<sup>28</sup> Sui rischi di un’attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost. «nelle forme ‘totalitarie’ immaginate nel corso del 2019», con particolare riguardo al possibile impatto sull’assetto della forma di Stato e di governo: cfr. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, *op. cit.*, p. 282 ss.

rinunciava altresì ad avanzare richieste in materia di: Professioni; Alimentazione; Porti e aeroporti civili; Ordinamento della comunicazione; Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Con specifico riferimento alle specifiche previsioni inerenti ai singoli settori materiali, ciascuno di questi conteneva ipotesi devolutive del tutto autonome le une dalle altre<sup>29</sup>. Ad esempio, con riferimento alla materia "Tutela e sicurezza del lavoro", la bozza oggetto dell'ultimo negoziato tra il Governo e Regione Lombardia dedicava alla materia un solo articolo, quella con la Regione Veneto due, mentre quella con la Regione Emilia-Romagna ben sei articoli, con funzioni d'interesse che spaziavano dalle politiche attive del lavoro, alla ricollocazione dei lavoratori in difficoltà occupazionale, agli incentivi per le assunzioni, alle competenze gestorie dei centri per l'impiego, della cassa integrazione guadagni, agli ammortizzatori sociali e, in generale, alle politiche passive.

La medesima eterogeneità si riscontra fra le funzioni richieste nella materia "Istruzione"<sup>30</sup> dalle tre Regioni, sebbene - anche qui - con ampiezza e grado di dettaglio differenti. Si registrano, in particolare, richieste devolutive concernenti: la disciplina dell'organizzazione del sistema educativo regionale di istruzione e formazione (e le relative modalità di valutazione), l'assetto del personale dell'Ufficio Scolastico e delle istituzioni scolastiche regionali, la gestione delle risorse per il diritto allo studio e per l'edilizia scolastica, la disciplina della programmazione della rete scolastica sul territorio regionale.

Ciò che appare più significativo evidenziare in questa sede è che, analizzando il merito delle richieste nelle sopracitate materie, così come altre, si evince come i tre negoziati vertessero principalmente su funzioni amministrative, alle quali - non sempre o spesso debolmente - venivano collegate le funzioni legislative di riferimento<sup>31</sup>. Pertanto, varrebbe la pena domandarsi, ancora oggi, se - come sostenuto da autorevole dottrina<sup>32</sup> - l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. fosse effettivamente la strada più opportuna per perseguire tale scopo<sup>33</sup> ovvero se analogo - e politicamente più agevole - risultato potesse essere raggiunto attraverso la corretta e più ampia attuazione dell'art. 118 Cost. che, superando il criterio del parallelismo tra competenze legislative e amministrative previsto dal testo costituzionale precedente<sup>34</sup>, consente

<sup>29</sup> Cfr. S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 4 marzo 2020, p. 94-135.

<sup>30</sup> Ci si riferisce, sinteticamente, sia alla materia "Norme generali sull'istruzione" ex art. 117, co. 2, lett. n), Cost. che alla materia "Istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale" di cui all'art. 117, co. 3, Cost.

<sup>31</sup> In merito al primario interesse delle Regioni per la gestione di funzioni amministrative: v. R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, op. cit., p. 764 ss.

<sup>32</sup> In questo senso: R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2008, p. 9 ss.; L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato?*, op. cit., p. 104-105; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019, p. 3.

<sup>33</sup> Con riferimento all'assenza di un univoco riferimento letterale alle competenze legislative nell'art. 116, co. 3, Cost., cfr. G.C. RICCIARDI, *Regionalismo della differenziazione e riordino delle autonomie infraregionali. Un gioco (istituzionale) "non a somma zero"*, in *Il Politico*, n. 1, 2021, p. 78.

<sup>34</sup> Sulla nuova formulazione dell'art. 118 Cost., v. G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, p. 383-397.

oggi di allocare “verticalmente” – secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ivi richiamati – le funzioni amministrative a Regioni ed enti locali, attraverso provvedimenti legislativi ordinari, statali e regionali<sup>35</sup>.

### 3. Il nodo dei livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, co. 2, lett. m), Cost.

Con l'avvio del secondo Governo Conte, le bozze di intese del 2019 vengono accantonate, e, nel percorso di attuazione dell'autonomia differenziata ex art. 116, co. 3, Cost., fa ingresso – per ragioni di opportunità politica più che di necessità costituzionale<sup>36</sup> – l'idea che occorra procedere alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni come condizione preliminare per l'attribuzione di ulteriori competenze alle Regioni benché l'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.<sup>37</sup>, che affida allo Stato in via esclusiva la competenza alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, non risulti espressamente richiamato dalla norma costituzionale sul regionalismo differenziato, a differenza dell'art. 119 Cost.

Tuttavia, la stretta connessione di tale determinazione con l'art. 116, co. 3, Cost. può desumersi dalla circostanza che, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, «l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto»: trattandosi, quindi, «non tanto di una “materia” in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare in modo generalizzato 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>38</sup>. Sicché, sempre secondo la consolidata giurisprudenza della Consulta già richiamata nell'introduzione di questo scritto, i livelli essenziali delle prestazioni «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>39</sup>. La relativa determinazione è ritenuta, inoltre, «particolarmente urgente anche in

<sup>35</sup> M. CAMELLI, *Regionalismo differenziato e patrimonio culturale: quello che resta*, in *Aedon – Rivista di Arti e diritto online*, n. 3, 2019; nonché ID., *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, in *Astrid Rassegna*, n. 10, 2019.

<sup>36</sup> Nel senso dell'opportunità di una previa determinazione dei LEP: S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2022, p. 207.

<sup>37</sup> Sulla genesi della relativa formulazione, v. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3, settembre 2002, p. 345-359.

<sup>38</sup> Corte Cost., sent. n. 121 del 2014.

<sup>39</sup> Corte Cost., sent. n. 220 del 2021. *Ex multis*, Corte Cost. sent. n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020.

vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)<sup>40</sup>.

Con riguardo alle modalità di definizione dei LEP, la giurisprudenza consolidatasi attorno alla pronuncia n. 88 del 2003 della Corte Costituzionale<sup>41</sup> ha riconosciuto la *sostenibilità costituzionale*<sup>42</sup> dell'assetto legislativo predisposto per la definizione dei livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario (c.d. "LEA"), statuendo che, per garantire il necessario coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome, il Governo deve procedere attraverso lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, data l'incidenza della potestà statale sulle competenze regionali. In tale occasione, la Corte ha altresì affermato come l'esistenza della potestà esclusiva dello Stato imponga che tale determinazione, almeno nelle linee generali, avvenga con legge statale, la quale dovrà «determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie»<sup>43</sup> nel rispetto del principio di *leale collaborazione*, che – come noto – troverà successiva consacrazione con la sentenza della Corte Costituzionale n. 134 del 2006<sup>44</sup>.

Resta inteso, dunque, che fino alla definizione dei sopracitati livelli da parte dello Stato, le Regioni conservano il diritto di legiferare nelle materie attribuite alla loro competenza dalla Costituzione, anche – *ça va sans dire* – in modo tra loro difforme; al contrario, una volta che questi saranno determinati, la differenziazione regionale risulterebbe "ridimensionata" – anche nella prospettiva dell'art. 116, co. 3, Cost. – all'eventuale previsione e garanzia di «un livello *più che essenziale*» delle prestazioni rispetto a quello *essenziale* già individuato dallo Stato in uno specifico ambito di materia<sup>45</sup>.

Si diceva poc'anzi come, a differenza dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., l'art. 116, co. 3, Cost. richiami a chiare lettere l'art. 119 Cost., che pure merita di essere qui valorizzato: da un lato, in quanto "obiettivo ordinamentale"<sup>46</sup> funzionale, ai sensi del comma 3, a consentire agli enti locali e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite; dall'altro, in quanto norma connaturata alla prospettiva costituzionale dell'attuazione del regionalismo differenziato come previsto anche dall'art. 14 della l. n. 42/2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale), in forza del quale «con la legge con cui si

<sup>40</sup> Corte Cost., sent. n. 220 del 2021. Il PNRR prevede, fra le proprie riforme, la determinazione dei LEP in talune materie, sebbene in un arco temporale più esteso rispetto a quello prescritto per la Cabina di regia governativa recentemente istituita.

<sup>41</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e "livelli essenziali" nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003, p. 1199-1219; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 ottobre 2003; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, *op. cit.*

<sup>42</sup> Così A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione*, *op. cit.*, p. 1214.

<sup>43</sup> Corte Cost., sent. n. 88 del 2003.

<sup>44</sup> A.S. DI GIROLAMO, *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/4, 2007, p. 485 ss.

<sup>45</sup> In questo senso, A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione*, *op. cit.*, p. 1209 ss.; cfr. anche R. BIFULCO, *Federalismo e diritti*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001.

<sup>46</sup> Sull'importanza, per l'intero ordinamento, di garantire il rispetto delle molteplici indicazioni dell'art. 119 Cost.: S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 180.

attribuiscono [...] forme e condizioni particolari di autonomia a una o più Regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge»; e, infine, poiché prescrive, al comma 3, l'istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale<sup>47</sup>.

Il ritardo nella definizione dei LEP, se letto in combinato disposto con l'art. 119 Cost., appare – come sostenuto dalla Corte Costituzionale – «un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali»<sup>48</sup>.

#### 4. La Cabina di regia governativa per la determinazione dei LEP

Alla luce di quanto suesposto, l'iniziativa recentemente intrapresa dal Governo Meloni può definirsi tutt'altro che inattesa poiché inclusa nel programma elettorale depositato dall'attuale coalizione di governo in occasione delle elezioni politiche del 25 settembre u.s.<sup>49</sup>, ove si proponeva di «Attuare il percorso già avviato per il riconoscimento delle Autonomie ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, garantendo tutti i meccanismi di perequazione previsti dall'art. 119 della Costituzione». Conseguentemente, a distanza di breve tempo dall'insediamento del nuovo Governo, il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, sen. Calderoli, ha (ri)avviato i lavori per giungere a definire un percorso di attuazione dell'autonomia differenziata che, tenendo conto dei passaggi precedenti, si prefiggesse l'obiettivo, per un verso, di portare a compimento le bozze di intese che erano già state oggetto di negoziato con il Governo inquadrando in una cornice normativa e d'azione comune, e, per l'altro, di addivenire alla definizione – oramai affermatasi come imprescindibile – dei LEP.

Tale iniziativa ha condotto, in prima battuta, all'istituzione di una Cabina di regia per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con la l. n. 197/2022 («Legge di bilancio 2023»)<sup>50</sup>, ove all'art. 1, co. 791-798, vengono esplicitate le relative finalità nonché le modalità di composizione e funzionamento per

---

<sup>47</sup> Cfr. G.C. RICCIARDI, *Note sulla dimensione amministrativa del regionalismo differenziato*, in *Nuove Autonomie*, n. 3, 2020, p. 914, che afferma come, ad oggi, la perequazione avvenga «secondo modalità opache, tra le pieghe del bilancio pubblico centrale, senza che sia garantita la trasparenza tanto dei volumi economico-finanziari accantonati a tal fine, quanto dei soggetti beneficiari delle politiche perequative. Ne deriva che non è dato sapere quali siano i territori che risulterebbero effettivamente colpiti dalla diminuzione delle risorse».

<sup>48</sup> Corte Cost., sent. n. 220 del 2021.

<sup>49</sup> «[Accordo quadro di programma per un Governo di centrodestra](#)». Si noti che, nello stesso capitolo (n. 3), al punto immediatamente successivo del programma elettorale, veniva collocata la «Piena attuazione della legge sul federalismo fiscale e Roma Capitale».

<sup>50</sup> Ai sensi dell'art. 1, co. 792, l. n. 197/2022: «La Cabina di regia 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 dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, o loro delegati». Per un'analisi della legge istitutiva della Cabina di regia, v. 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*, n. 1, 2023, p. iv ss.

addivenire – entro il termine di dodici mesi dalla relativa entrata in vigore – alla determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, co. 3, Cost. In particolare, si prevede che essi vengano definiti attraverso la predisposizione di uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>51</sup>, rispetto ai quali deve essere acquisita l'intesa della Conferenza unificata ai sensi dell'art. 3 del D.lgs. n. 281/1997. Si individua, quindi, lo strumento del D.P.C.M. nonché la soluzione dell'intesa – in luogo del mero parere – da parte della Conferenza unificata, in quanto forma più incisiva di declinazione del principio di leale collaborazione<sup>52</sup>, già adoperati per la determinazione dei LEA in ambito sanitario e ritenuti, a più riprese, costituzionalmente conformi sotto il profilo procedurale, se basati su una norma di legge<sup>53</sup>.

Si aderisce, inoltre, alla pregiudizialità già caldeggiata dal Governo Conte II, subordinando alla determinazione dei relativi LEP, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 791, l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia relative a materie o parti di esse riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale<sup>54</sup>.

Analizzando nel merito le attribuzioni affidate alla Cabina di regia, si può osservare come, ai sensi del comma 793, ad essa risultino affidati numerosi e complessi compiti, da svolgersi entro un termine notevolmente ristretto – pari a soli sei mesi su dodici complessivamente concessi – che, se oltrepassato, comporta il commissariamento dell'organo<sup>55</sup>. Si tratta, essenzialmente, di competenze: i) di ricognizione, con riferimento alla normativa statale e alle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie di cui all'articolo 116, co. 3, Cost., nonché alla spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna Regione, per ciascuna delle suddette materie e funzioni esercitate a livello statale; ii) di individuazione degli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard; iii) di determinazione dei LEP, che deve avvenire nel rispetto dell'art. 17 della l. n. 196/2009, e, comunque, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, elaborate con l'ausilio della SOSE S.p.A., 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. La Commissione tecnica, inoltre, trasmette alla Cabina di regia le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard nelle materie ex art. 116, co. 3, Cost.

---

<sup>51</sup> Lo schema di disegno di legge del precedente governo (c.d. "DDL Boccia") individuava per la definizione dei LEP lo strumento del decreto del Presidente della Repubblica, sebbene con analoghe tempistiche.

<sup>52</sup> Corte Cost. n. 162 del 2007; Corte Cost., sent. n. 134 del 2006, con commento di E. BALBONI, P.G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006. Con riferimento alle procedure decisionali della Conferenza unificata, v. G. DI COSIMO, *Procedure di decisione della Conferenza unificata fra previsione legislativa e prassi difforme*, in *Le Regioni*, n. 4, 2003, p. 633-638.

<sup>53</sup> Corte Cost., sent. n. 88 del 2003; Corte Cost., sent. n. 134 del 2006: per i commenti alle due pronunce v. *supra* (n. 44). Sulla veste formale della determinazione dei LEP, v. L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3, 2012.

<sup>54</sup> Ai sensi dell'art. 1, co. 791, l. n. 197/2022.

<sup>55</sup> Ai sensi dell'art. 1, co. 797, l. n. 197/2022.

Entro sei mesi dalla conclusione delle attività sopra elencate, il nuovo organo governativo dovrà predisporre – come anticipato – uno o più schemi di D.P.C.M. «con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»<sup>56</sup>, da adottarsi – acquisita l'intesa della Conferenza unificata – su proposta del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Da ultimo, si prevede che lo svolgimento delle attività della Cabina governativa venga coadiuvato da un'apposita segreteria tecnica<sup>57</sup>, nonché, ai sensi del D.P.C.M. 23 marzo 2023, da un Comitato tecnico-scientifico ("CLEP") composto da accademici e rappresentanti delle istituzioni.

## 5. Il disegno di legge c.d. "Calderoli" (A.S. n. 615)

Parallelamente, il Consiglio dei Ministri ha licenziato, in data 16 marzo u.s.<sup>58</sup>, un disegno di legge, c.d. "Calderoli" (A.S. n. 615), strutturato in dieci articoli, che definisce i principi generali per l'attribuzione delle funzioni connesse con il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, co. 3, Cost. e, al contempo, delinea le modalità procedurali di approvazione delle intese fra Stato e Regione. Sullo schema di tale disegno di legge, il 2 marzo u.s., la Conferenza unificata ha espresso parere favorevole<sup>59</sup> ai sensi dell'art. 9, co. 2, del D.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, allegando alcune proposte emendative formulate da ANCI e UPI finalizzate, in particolare, al maggior coinvolgimento degli enti locali – ai quali possono essere attribuite le ulteriori funzioni amministrative trasferite in base all'intesa<sup>60</sup> – che hanno trovato parziale accoglimento in sede di licenziamento finale del testo, ove è stata introdotta la consultazione di questi ultimi anche prima dell'approvazione dell'intesa definitiva<sup>61</sup>, inizialmente prevista soltanto nella fase di promozione dell'iniziativa regionale.

La *ratio legis* dell'intervento in parola viene esplicitata dallo stesso legislatore nella relazione illustrativa e trova sintesi nel passaggio in cui viene specificato che la soluzione di una legge generale di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. «pur non essendo prevista espressamente dalla Costituzione, persegue più facilmente due obiettivi primari: un più ordinato e coordinato processo di attuazione; un più ampio coinvolgimento delle Camere»<sup>62</sup>.

Con riguardo al procedimento di approvazione delle intese – per le quali si stabilisce una durata «non superiore a dieci anni»<sup>63</sup> – si prevede che esso origini da uno o più atti di iniziativa

<sup>56</sup> Art. 1, co. 795, l. n. 197/2022.

<sup>57</sup> Istituita ai sensi dell'art. 1, co. 799 e ss., l. n. 197/2022.

<sup>58</sup> Cfr. Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 25 del 2023.

<sup>59</sup> Hanno espresso parere contrario le Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Puglia e Campania.

<sup>60</sup> Cfr. art. 6 del DDL Calderoli.

<sup>61</sup> Cfr. art. 2, co. 5, del DDL Calderoli.

<sup>62</sup> Relazione illustrativa al DDL Calderoli, p. 4.

<sup>63</sup> Come ricordato, analogo termine di durata di dieci anni veniva individuato nelle pre-intese del 2018. Per la disciplina relativa alla durata (prorogabile) e alle modalità di modifica e cessazione delle intese, v. art. 7 del DDL Calderoli.

regionale, «sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria»<sup>64</sup>, al quale fa seguito la stipula di uno schema di intesa preliminare con il Governo che, una volta approvato dal Consiglio dei Ministri – alla cui riunione partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata, viene trasmesso alla Conferenza unificata per l'espressione del parere. Dopo che il parere è stato reso o comunque decorso il termine di trenta giorni, lo schema di intesa preliminare è trasmesso alle Camere «per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti [...] udito il Presidente della Giunta regionale».

Valutati i pareri della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo delle Camere, il Presidente del Consiglio dei ministri, o il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, predispone lo schema di intesa definitivo che, «al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario», viene trasmesso alla Regione interessata per l'approvazione, che dovrà avvenire «assicurando la consultazione degli enti locali». Ricevuta la comunicazione dell'approvazione da parte della Regione, lo schema di intesa definitivo è deliberato dal Consiglio dei ministri e allegato a un disegno di legge di approvazione dell'intesa, deliberato sempre dallo stesso Consiglio, alla presenza del Presidente della Regione interessata. A quel punto, l'intesa viene sottoscritta dai rappresentanti degli Esecutivi e il disegno di legge trasmesso alle Camere per la deliberazione prevista dall'art. 116, co. 3, Cost.

Venendo ora al tema di precipuo interesse in questa sede, ossia quello dei LEP: l'art. 1, co. 2, specifica come l'attribuzione di funzioni relative a materie o ambiti di esse riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale sia «consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»; l'art. 3, con riferimento alla determinazione dei LEP nonché dei costi e dei fabbisogni standard, opera un rinvio alla disciplina introdotta in sede di istituzione della Cabina di regia ex l. n. 197/2022 (di cui si è detto *supra*, par. 4)<sup>65</sup>. Di vivo interesse la precisazione contenuta nell'articolo in parola che, se da un lato, in coerenza con la disciplina ivi richiamata, si riferisce allo strumento dei D.P.C.M. per la determinazione dei LEP, dall'altro prescrive che ciò avvenga per le «materie o ambiti di materie indicati con legge»: tale previsione non sembra trovare corrispondenza nella citata l. n. 197/2022.

Orbene, lo schema di D.P.C.M. predisposto della Cabina di regia ex art. 1, co. 795, l. n. 197/2022, una volta acquisita l'intesa della Conferenza unificata, è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere. Il Presidente del Consiglio dei ministri, valutato il contenuto dell'intesa della Conferenza unificata e del parere delle Camere o, comunque, una volta decorso il termine per l'espressione del parere di queste ultime, adotta – previa deliberazione del Consiglio dei ministri – il decreto.

<sup>64</sup> Sul ruolo degli enti locali, cfr. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2019, p. 12 ss.

<sup>65</sup> La relazione illustrativa al DDL Calderoli precisa che, per quanto guarda la definizione dei LEP in materia di tutela della salute, resterebbero fermi sia il quadro normativo relativo ai livelli essenziali di assistenza (LEA) sia le relative procedure di aggiornamento, nonché il sistema di monitoraggio vigente nel settore sanitario (p. 6).

Con riguardo al trasferimento delle funzioni, nonché delle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, l'art. 4 prevede che, nelle materie o ambiti di esse riferibili ai LEP, esso possa avvenire «soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard» e, qualora da quest'ultima derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, «solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie», nel rispetto degli equilibri di bilancio. Detta preclusione non si opera per le funzioni relative alle materie non riferibili ai LEP, per le quali si può prevedere l'immediato trasferimento, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente e nel rispetto della clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 8, il quale prevede che, dall'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (co. 1).

La disciplina delle modalità, delle procedure di quantificazione e dei tempi per il trasferimento delle funzioni e delle risorse – umane, strumentali e finanziarie – necessarie per il relativo svolgimento, è demandata alle singole intese. In particolare, si prevede che le risorse vengano determinate da una Commissione paritetica Stato-Regione<sup>66</sup> e che il finanziamento delle funzioni attribuite avvenga tramite compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali a livello regionale, «in modo tale da consentire l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite», in ossequio al dettato dell'art. 119, co. 3, Cost. Nel caso in cui i LEP relativi a materie oggetto dell'intesa, con il corrispondente finanziamento, siano modificati o ne siano determinati di ulteriori in un momento successivo alla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa, l'obbligo di osservanza di tali livelli, da parte della Regione interessata e degli enti locali, viene espressamente subordinato alla revisione delle relative risorse<sup>67</sup>. Sempre in materia finanziaria, è opportuno rilevare come nel disegno di legge risultino approntate specifiche precauzioni per le Regioni che non siano parte dell'intesa<sup>68</sup>.

È previsto, inoltre, il monitoraggio dell'intesa, con particolare riferimento al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni: esso è affidato – anche congiuntamente, con modalità da definirsi – al Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, al Ministero dell'Economia e delle Finanze e alla Regione interessata<sup>69</sup>. Pare utile evidenziare, poiché possibile diretta conseguenza del monitoraggio, il richiamo al potere sostitutivo del Governo *ex art.* 120, co. 2, Cost. contenuto nelle disposizioni transitorie e finali, azionabile secondo la Carta costituzionale «quando 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»<sup>70</sup>. La norma che chiude il disegno di legge salvaguarda, infine, gli atti di iniziativa già presentanti dalle Regioni al Governo, in coerenza con l'impostazione complessiva del percorso tracciato dal DDL e

---

<sup>66</sup> Ai sensi dell'art. 5, co. 1, secondo periodo: «Fanno parte della Commissione, per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la Regione, i corrispondenti rappresentanti regionali».

<sup>67</sup> Ai sensi dell'art. 3, co. 3, del DDL Calderoli.

<sup>68</sup> Si vedano artt. 8, co. 3, e 9 del DDL Calderoli.

<sup>69</sup> Art. 7, co. 4, del DDL Calderoli.

<sup>70</sup> Art. 10, co. 2, del DDL Calderoli.

dall'istituzione della Cabina di regia per la determinazione dei LEP, che mira ad accelerare il processo devolutivo.

## 6. Verso la determinazione dei LEP: alcuni spunti *ratione materiae*

Alla luce delle previsioni contenute nel disegno di legge, dei compiti affidati alla Cabina di regia e dei contenuti delle richieste avanzate delle Regioni in sede di negoziati con il Governo – in particolare – nel 2019, pare opportuno procedere ad una prima possibile declinazione pratica – sebbene non esaustiva – di come potrebbe trovarsi ad operare la Cabina di regia governativa incaricata della ricognizione e conseguente definizione dei LEP, nonché i relativi organi ausiliari, incluso il CLEP, con riferimento alle funzioni che compongono le materie di cui all'art. 116, co. 3, Cost. individuate dalla Cabina di regia ex art. 1, co. 793, lett. c), l. n. 197/2022 (ovvero dal legislatore ex art. 3 del DDL Calderoli<sup>71</sup>).

La prima difficoltà pratica consisterebbe, verosimilmente, proprio nell'inquadramento dell'esatto perimetro delle materie di cui all'art. 116, co. 3, Cost., oggetto di valutazione ai fini dell'individuazione dei LEP, per le quali occorrere fare primario riferimento alla legislazione in combinato con la giurisprudenza costituzionale<sup>72</sup>: come noto, infatti, la riconducibilità di una prestazione o di un servizio ad una materia piuttosto che ad un'altra non risulta sempre agevole<sup>73</sup>. Soltanto successivamente si potrebbe procedere con una ricognizione della normativa statale relativa all'eventuale determinazione dei LEP negli ambiti di materia in tal modo individuati, nella consapevolezza che il concetto di “livello essenziale” delle prestazioni «si fa diritto positivo, prima che in fonti di rango costituzionale, in fonti ordinarie»<sup>74</sup>. Alcune leggi statali, infatti, hanno già definito dei “livelli essenziali”<sup>75</sup> che fanno riferimento a prestazioni di varia natura, inerenti diversi diritti civili e – soprattutto – sociali, talvolta ricomprendendo non solo *livelli* bensì anche requisiti relativi alle *modalità* di erogazione dei servizi<sup>76</sup>.

Per coerenza, sia consentito assumere come esempio, anche in questa sede (v. par. 2.2), da un lato, la materia “Tutela e sicurezza del lavoro” di cui all'art. 117, co. 3, Cost., e dall'altro l'istruzione, contemplata sia nel comma 2 (“Norme generali sull'istruzione”) che nel comma 3 (“Istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”) dell'art. 117 Cost. e qui considerata – per ragioni di sintesi – unitariamente.

<sup>71</sup> Oltre che nel testo del DDL Calderoli, anche nella relazione illustrativa che lo accompagna, si afferma che «Spetta alla legge indicare le materie o gli ambiti di materie LEP» (p. 4).

<sup>72</sup> Cfr. Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V. La giurisprudenza costituzionale nelle materie di competenza legislativa concorrente*, n. 17, luglio 2022.

<sup>73</sup> Ciò deriva, innanzitutto, dalla formulazione letterale dell'art. 117 Cost.: sul punto v. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 168 ss.; cfr. anche P. GIANGASPERO, *Uno sguardo ai settori materiali: dalle «materie» agli spazi per le «politiche»*, in *Le Regioni*, n. 4, 2014, p. 587-594.

<sup>74</sup> Già con il D.lgs. n. 502 del 1992, che disciplina il funzionamento del servizio sanitario nazionale. Così M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3, settembre 2002, p. 348 ss.

<sup>75</sup> Sul punto v. A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione*, op. cit., p. 1188 ss.

<sup>76</sup> L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato: un cammino a ritroso partendo dai più recenti accadimenti*, op. cit., p. 107 ss.

Proseguendo nell'ordine testé ipotizzato, nell'ambito della prima materia può ritenersi senz'altro ricompresa, sulla base della consolidata giurisprudenza costituzionale<sup>77</sup>, la disciplina del mercato del lavoro e in particolare la disciplina relativa al collocamento, ai servizi per l'impiego e alle politiche attive per l'inserimento lavorativo, nonché la tutela relativa alla sicurezza e alla salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro; non potrebbe dirsi ricompresa, invece, la disciplina dei rapporti di lavoro riconducibile alla materia "Ordinamento civile" di competenza esclusiva dello Stato e non richiamata dal 116, co. 3, Cost. In materia di istruzione, fra i "principi fondamentali" si annoverano le norme sulla programmazione della rete scolastica<sup>78</sup> mentre sarebbe da ritenersi esclusa - fra le altre - la disciplina del personale scolastico e universitario, rientranti nell'ambito della diversa materia "Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", di cui all'art. 117, co. 2, lett. g), Cost.<sup>79</sup>; nella disciplina dell'edilizia scolastica, invece, si intersecano più materie di legislazione concorrente, quali "Governio del territorio", "Energia" e "Protezione civile"<sup>80</sup>.

Una volta chiarito il contenuto delle materie - qui solo accennato, nei limiti dell'esemplificazione - si potrà procedere con l'attività ricognitiva e definitoria dei LEP, secondo le modalità previste dalla legge, nella prospettiva auspicata in questa sede, ossia che - in ossequio al dettato dell'art. 5 Cost. - sia la legislazione nazionale ad adeguarsi alle esigenze dell'autonomia e del decentramento e non già viceversa. Pertanto, parrebbe opportuno, per una perimetrazione funzionale delle materie ai fini *de quibus*, raffrontare il contenuto delle materie con le richieste avanzate dalle Regioni nel 2019, in sede di ultimo negoziato con il Governo, ampliando il campo, eventualmente, alle ulteriori iniziative assunte fin qui da altre Regioni.

Nelle materie assunte come esempio, le tre Regioni *capofila* hanno tutte avanzato delle richieste relative a uno spettro più o meno ampio di esse (v. *supra*, par. 2.2) e procedendo a una prima ricognizione della normativa statale nelle citate materie, con particolare riferimento agli ambiti specificamente richiesti dalle tre Regioni, si noterà - come anticipato - che taluni di questi risultano già investiti dalla determinazione dei LEP, o quantomeno dai c.d. "obiettivi di servizio" ovvero da "LEP impliciti", sebbene non sempre accompagnati da un elevato grado di dettaglio o dall'indicazione di specifiche risorse o, ancora, da un adeguato sistema di monitoraggio.

Con riferimento ai servizi per il lavoro, oggetto di richiesta da parte di tutte le Regioni *capofila*, i relativi LEP risultano individuati all'art. 3 del decreto 11 gennaio 2018, n. 4 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che rinvia all'art. 28 del D.lgs. n. 150/2015, e dettagliati all'Allegato B. Ancora, con riferimento agli standard di servizio da garantire ai beneficiari dei percorsi di aggiornamento o qualificazione/riqualificazione - ambito d'interesse al confine con la diversa materia della formazione professionale - essi risultano definiti dal Piano Nazionale Nuove Competenze (Allegato A al D.M. 14 dicembre 2021)<sup>81</sup>, secondo quanto

<sup>77</sup> Ci si riferisce, in particolare, alle sentenze della Corte Costituzionale n. 359 del 2003, n. 50 del 2005 e n. 384 del 2005.

<sup>78</sup> Corte Cost., sent. n. 92 del 2011; Corte Cost., sent. n. 147 del 2012.

<sup>79</sup> Corte Cost., sent. n. 310 del 2013; Corte Cost., sent. n. 22 del 1996.

<sup>80</sup> Corte Cost., sent. n. 62 del 2013; n. 284 del 2016 e n. 71 del 2018.

<sup>81</sup> V. punto 8 del Piano Nazionale Nuove Competenze (p. 35 ss.).

previsto dal PNRR<sup>82</sup>. Ulteriori livelli essenziali delle prestazioni riferibili anche alla materia lavoristica risultano individuati dal D.P.C.M. 12 gennaio 2017 (c.d. LEA), con riferimento in particolare alla “Sorveglianza, prevenzione e tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro” (art. 2, co. 1, lett. c)<sup>83</sup>: ambito materiale, quello della salute e sicurezza sul lavoro, che trova analitica disciplina nel D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

Per quanto concerne l’istruzione, anch’essa oggetto di molteplici richieste territoriali, i livelli essenziali delle prestazioni risultano stabiliti, con riguardo al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, dal Capo III del D.lgs. n. 226/2005<sup>84</sup>; il D.lgs. n. 63/2017 stabilisce, invece, quelli relativi a taluni servizi di sostegno al diritto allo studio degli alunni e degli studenti; mentre il D.lgs. n. 68/2012 definisce, all’art. 7, i LEP per il conseguimento del pieno successo formativo con riferimento all’assistenza sanitaria e alle borse di studio. Inoltre, livelli essenziali (impliciti) sono definiti per i servizi educativi per l’infanzia dall’art. 1, co. 172, della l. n. 234/2021 (“Legge di bilancio 2022”), il quale dispone la destinazione alle Regioni a Statuto ordinario – nonché alla Sicilia e alla Sardegna – delle risorse necessarie per incrementare progressivamente il numero di posti disponibili nei predetti servizi, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi, fino al raggiungimento nel 2027, anche attraverso il servizio privato, del livello minimo garantito del 33% di posti in rapporto alla popolazione di età compresa tra i 3 e i 36 mesi per ciascun Comune o bacino territoriale. Si tratta, più propriamente, di “obiettivi di servizio” che implicitamente però precludono – e risultano funzionali – all’individuazione del livello essenziale *de quo*.

L’attività definitoria dei LEP, attribuita alla Cabina di regia, potrebbe svilupparsi muovendo dalla perimetrazione delle materie e dalla ricognizione della normativa e della prassi vigente, anche tramite un ancoraggio funzionale alle competenze di peculiare interesse regionale, per giungere alla determinazione, eventualmente mediante razionalizzazione o perfezionamento, dei livelli essenziali delle prestazioni. Tale attività, svolta con il supporto degli organi ausiliari e dai Ministeri competenti, necessiterà di essere integrata, evidentemente, con le risultanze del lavoro della Commissione per i fabbisogni standard e di essere vagliata, responsabilmente, dai decisori politici.

## 7. Brevi note conclusive

La determinazione dei LEP posta come condizione pregiudiziale ai fini dell’attuazione del regionalismo differenziato in determinate materie o ambiti di esse, benché non espressamente prevista dall’art. 116, co. 3, Cost. e altresì estranea al contesto sia delle pre-intese del 2018 che delle bozze del 2019, rappresenta un elemento di indubbio rilievo nell’impianto “bicefalo” descritto in questa sede, per due ordini di ragioni.

In *primis*, poiché si attesta la prevalenza delle esigenze di uniformità e coesione nazionale rispetto alle legittime aspirazioni di differenziazione regionale. Infatti, l’individuazione di livelli

<sup>82</sup> L’adozione del Piano costituisce completamento del traguardo (*milestone*) di cui alla Missione M5, componente C1, tipologia «riforma», intervento «1.1 Politiche attive del lavoro e formazione», del PNRR.

<sup>83</sup> I relativi LEP sono definiti all’Allegato 1 del D.P.C.M. *de quo*.

<sup>84</sup> Artt. 15-22 del D.lgs. n. 226/2005.

delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, a prescindere dai margini di autonomia eventualmente riconoscibili per il tramite delle intese stipulate in attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., può rappresentare un fattore di progresso per l'intero Paese e, in particolare, per le Regioni che attualmente garantiscono servizi e prestazioni non sempre all'altezza dei bisogni dei diversi territori<sup>85</sup>. A tal fine, occorreranno un adeguato finanziamento e monitoraggio, affiancati dall'implementazione di idonee misure perequative che, in ossequio all'art. 119 Cost. espressamente richiamato – esso sì – dall'art. 116, co. 3, Cost., consentano di non inasprire ma, anzi, di colmare i divari territoriali esistenti, certamente non imputabili a chi intenda avvalersi di “forme e condizioni particolari di autonomia” ma di cui è importante tener conto. La differenziazione che prescinda da premesse di uniformità corre il rischio, invero, di divenire sinonimo di diseguaglianza e di generare profonde ingiustizie in ambiti fondamentali per i cittadini.

In secondo luogo, se correttamente determinati e finanziati, i LEP potrebbero consentire di inquadrare meglio – sia dalla prospettiva statale che regionale – la logica della differenziazione, che deve fondarsi sulla possibilità di raggiungere, suo tramite, una migliore garanzia dei diritti civili e sociali rispetto a quella consentita dall'erogazione di servizi secondo i livelli essenziali definiti dal livello centrale.

La possibilità di intraprendere scelte autonome e difformi *in melius*, maggiormente rispondenti alle peculiarità del territorio, attraverso una declinazione differenziata del principio di sussidiarietà, dovrebbe trovare origine e motivazione nell'esigenza di valorizzare – e stimolare – le diversità virtuose, capaci di innalzare la qualità dei servizi pubblici erogati, con la garanzia offerta dai livelli essenziali delle prestazioni, presidiata dall'intervento sostitutivo dello Stato: in questa prospettiva, i LEP si atteggiavano come “controlimiti” statale, in chiave uniformatrice, rispetto alla (maggiore) autonomia regionale.

A proposito delle motivazioni che dovrebbero sorreggere le richieste di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, sia consentito, per esplicitarne più compiutamente il senso, far cenno all'intuizione contenuta – e mai più ripresa – nel DDL c.d. “Lanzillotta”<sup>86</sup>, volta a individuare le norme nazionali che avrebbero impedito, dalla prospettiva regionale, l'esercizio (più) virtuoso di talune funzioni in determinate materie, prevedendo a tal fine che la legge di differenziazione indicasse «le norme contrastanti con l'intesa che cessano di avere efficacia, nei confronti della Regione interessata», in tal modo *a contrariis* riconoscendo – poiché esito dell'interlocuzione con lo Stato – le norme nazionali ritenute non derogabili per ragioni di tutela dei principi fondamentali e dell'unità giuridica ed economica del Paese.

In questa sede si è voluto porre l'accento sulla determinazione dei LEP in quanto elemento essenziale – per le ragioni suesposte – del percorso *in fieri*; non sfuggono tuttavia gli ulteriori elementi di complessità insiti nel percorso *de quo*, cui pure si è fatto riferimento, a partire dagli

---

<sup>85</sup> In questo senso A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione*, *op. cit.*, p. 1210. Con riferimento, ad esempio, agli asili nido e ai servizi socio-educativi per la prima infanzia: v. Openpolis, [Che cosa sono i Lep, livelli essenziali delle prestazioni](#), 24 febbraio 2023.

<sup>86</sup> Nel DDL “Lanzillotta” si prevedeva che la legge di differenziazione dovesse indicare «le norme contrastanti con l'intesa che cessano di avere efficacia, nei confronti della Regione interessata» (art. 2, co. 5). Cfr. R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 aprile 2017, p. 10 ss.

aspetti finanziari ed anche perequativi ex art. 119 Cost., che rivestono un ruolo dirimente ai fini dell'equa attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. che espressamente li prevede. Se tutte le complesse premesse dovessero trovare adeguato riscontro e il percorso intrapreso approdare a destinazione, spetterà poi al livello di governo regionale dimostrare di essere all'altezza della sfida dell'esercizio di ulteriori competenze<sup>87</sup>, a partire dall'effettiva capacità di garantire i livelli essenziali delle prestazioni<sup>88</sup>, tenendo in conto due possibilità: la prima, quella di procedere – prendendo spunto, quantomeno nell'approccio, dal modello francese della sperimentazione<sup>89</sup> o, in diversa forma, delle “pre-intese” italiane del 2018<sup>90</sup> – attraverso una graduale rivendicazione (e ulteriore devoluzione) di nuove funzioni, pur non riconducibili ai LEP, per addivenire ad una estensione progressiva, puntuale e responsabile delle competenze, anche tramite la promozione di plurimi e distinti atti di iniziativa; la seconda, quella di assegnare un significativo protagonismo agli enti locali, che potrebbero essere più o meno coinvolti nell'eventuale redistribuzione delle competenze<sup>91</sup>, per declinare in chiave ancor più sussidiaria le maggiori competenze attratte, dando così luogo a innovativi paradigmi di esercizio delle funzioni amministrative<sup>92</sup>, su cui probabilmente *rebus sic stantibus* si misureranno – più che in ambito legislativo<sup>93</sup> – i primi risultati della differenziazione.

---

<sup>87</sup> Sulla necessità guardare oltre agli schemi tipici della prospettiva burocratica, v. R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, n. 4, 2018, p. 577.

<sup>88</sup> Il tema appare di non poco momento, anche in considerazione degli esiti relativi al monitoraggio dei LEA, evidenziati dall'Osservatorio GIMBE nel “*Report regionalismo differenziato*”, n. 1/2023.

<sup>89</sup> Per il riferimento a tale ipotesi, cfr. L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato?*, *op. cit.*, p. XVII-XVIII.

<sup>90</sup> Il cui oggetto risultava maggiormente circoscritto rispetto alle bozze di intese del 2019.

<sup>91</sup> Ai sensi anche dell'art. 6 del DDL Calderoli.

<sup>92</sup> G.C. RICCIARDI, *Note sulla dimensione amministrativa del regionalismo differenziato*, *op. cit.*, p. 910.

<sup>93</sup> Sulle crescenti difficoltà del legislatore regionale ad attuare soluzioni innovative, v. C. DI COSIMO, *Brevi note sullo stato attuale del sistema regionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 111.