



Consiglio Nazionale  
delle Ricerche

# *ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM*

*Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR*

*N°2 - 2023*



## Indice

Giulio M. Salerno, <i>Presentazione del fascicolo</i> .....	III
Giuliano Costa, <i>Affermare la centralità delle Camere nelle vicende dell'autonomia differenziata. Ipotesi per il dibattito sull'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. nella XIX Legislatura</i> .....	1
Luca Dell'Atti, <i>Intergovernmental relations e attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. Considerazioni prospettive sull'evoluzione delle forme di governo</i> .....	17
Roberto Gallia, <i>Garantire diritti di cittadinanza omogenei sul territorio nazionale. Le dichiarazioni di principio non trovano riscontro nell'architettura dei procedimenti</i> .....	31
Vincente Pierluigi Grossi, <i>L'evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell'art. 116, co. 3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica</i> .....	46
Andrea Napolitano, <i>L'irrinunciabile funzione del Parlamento per una equilibrata e funzionale attuazione del procedimento di autonomia differenziata</i> .....	67



Marco Ladu, Lorenzo Spadacini, *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia finanziaria delle Regioni*.....81

Giulio Casilli, *Verso la necessaria determinazione dei LEP: la Cabina di regia governativa, tra “pre-intese” e DDL “Calderoli”* .....112

Antonino Iacoviello, *Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l’attuazione dell’articolo 116, comma 3, della Costituzione* .....132

Ignazio Spadaro, *Regionalismo differenziato e forma di Stato. Riflessioni sull’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. alla luce dell’esperienza spagnola*.....151



## Presentazione del Fascicolo

Nel dicembre del 2022 “*Italian Papers on Federalism*” ha proposto una Call for papers sul tema “Regionalismo asimmetrico e autonomia differenziata: stato dell’arte, comparazione, problematiche applicative e prospettive evolutive”.

Come noto, se il regionalismo italiano, già a partire dal dibattito in Assemblea costituente, è stato concepito con alcuni rilevanti elementi di asimmetria e differenziazione, dandosi luogo, in particolare, al riconoscimento delle Regioni ad autonomia speciale (e poi delle Province autonome di Trento e Bolzano), tra le novità contenute nella riforma costituzionale del 2001 vi è stata la novella dell’art. 116 Cost., con un apposito terzo comma ove si prevede che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell’art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119».

Si è così consentito, al di là della “eccezione alla regola” che è costituita dalle Regioni a statuto speciale, il superamento del principio della totale uniformità in ordine alla disciplina dell’autonomia spettante alle Regioni a statuto ordinario. E ciò in connessione a significativi aspetti competenziali riferibili ad un complesso assai rilevante di “materie”, e che, mediante un procedimento legislativo atipico, rafforzato e per di più connotato anche da profili di “bilateralità”, possono essere assegnati a una o più Regioni a statuto ordinario. In tal modo, la prospettiva asimmetrica – che, peraltro, è canone intrinseco agli ordinamenti ispirati al regionalismo – è stata resa ancor più incisiva sull’intero spettro del nostro ordinamento repubblicano.

Dal punto di vista dell’attuazione di tale prospettiva innovativa, anche a seguito dell’introduzione di un’isolata disposizione legislativa che ha disciplinato la fase iniziale del procedimento di attuazione (vedi art. 1, comma 571 della legge n. 147/2013), alcune Regioni avevano inviato all’esecutivo nazionale le rispettive richieste, in taluni casi suffragate anche da consultazioni popolari, e si è giunti sino alla stipula delle relative “pre-intese” con l’esecutivo nazionale. Numerose altre Regioni, poi, hanno manifestato, sotto varie forme, il proprio interesse all’autonomia differenziata.

Il dibattito sul regionalismo differenziato è tornato al centro della discussione politico-istituzionale a seguito delle elezioni politiche del 2022 e della formazione dell’attuale Governo, che annovera il compimento dell’autonomia differenziata tra le sue priorità programmatiche, e



che, mediante l'azione del Ministro competente, ha subito avviato il confronto con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in merito alla predisposizione di un disegno di legge volto a dettare la disciplina di attuazione del procedimento tratteggiato dall'art. 116, comma 3, Cost.

Il disegno di legge, collegato alla manovra di finanza pubblica, è stato ufficialmente approvato dal Consiglio dei ministri, ed è stato presentato al Senato della Repubblica ove è attualmente in discussione (Atto Senato n. 615). Inoltre, nella legge di bilancio per il 2023 sono state inserite apposite disposizioni per la determinazione dei LEP e dei fabbisogni standard, fase che è stata ritenuta necessariamente propedeutica per l'attuazione dell'autonomia differenziata nelle materie ove sono presenti discipline statali che pongono livelli essenziali delle prestazioni relativi a diritti civili e sociali da garantire in pari misura sull'intero territorio nazionale (vedi i commi 791-801 dell'art.1 della l. n. 197/2022). A tal fine proprio nei giorni scorsi è stata istituita la "Cabina di regia" - ove sono rappresentate, al più alto livello politico, tutte le istituzioni coinvolte - e stanno prendendo avvio anche i lavori di un apposito Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per la individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (il cosiddetto "CLEP").

All'iniziativa di "*Italian Papers on Federalism*" hanno risposto numerosi studiosi, proponendo analisi e considerazioni di rilevante interesse, e in questo fascicolo sono quindi presenti nove contributi che hanno superato positivamente il giudizio di ammissibilità e il referaggio. Si ricorda poi che già nel precedente fascicolo, il n. 1/2023, erano stati pubblicati altri cinque contributi che sono pervenuti in risposta alla Call.

Siamo lieti, dunque, di offrire una sede per la riflessione su una tematica di particolare attualità e che, ci auguriamo, possa ulteriormente contribuire ad arricchire, secondo il metodo del pluralismo delle idee scientificamente argomentate, lo sviluppo del dibattito e del confronto non solo tra gli "addetti ai lavori" e nelle istituzioni statali e territoriali, ma anche, più in generale, nell'opinione pubblica tutta.

Il Direttore  
Prof. Giulio Maria Salerno

GIULIANO COSTA\*

## Affermare la centralità delle Camere nelle vicende dell'autonomia differenziata. Ipotesi per il dibattito sull'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. nella XIX Legislatura\*\*

ABSTRACT (EN): This contribution reconstructs the field of action of Parliament in the process of regional differentiation, seeking solutions to affirm its centrality. In this sense, starting from a minimal framework of the theoretical coordinates underlying the topic of investigation, the study analyzes the most recent practice (from the referendums of Lombardy and Veneto Regions of 2017 to today), especially with reference to the procedural phases connected to the “Calderoli’s proposal” and the methods for determining the ELP.

ABSTRACT (IT): Il presente contributo ricostruisce il campo di azione del Parlamento nel procedimento di differenziazione regionale, ricercando soluzioni per affermarne la centralità. In tal senso, muovendo da un inquadramento minimo delle coordinate teoriche sottese al tema di indagine, lo studio ne analizza la prassi più recente (dai referendum delle Regioni Lombardia e Veneto del 2017 ad oggi), specie con riferimento alle fasi procedurali connesse alla “proposta Calderoli” e alle modalità di determinazione dei LEP.

SOMMARIO: 1. Notazioni introduttive: oggetto, metodo, finalità della ricerca. – 2. Parlamento e fonti dell'autonomia differenziata. – 3. La proposta Calderoli. – 4. Trasferimento delle funzioni e determinazione dei LEP. – 4.1. Catena normativa, legge di bilancio e procedure parlamentari. – 5. Modalità dell'istruttoria parlamentare nella procedura per la differenziazione regionale: soluzioni interpretative per affermare la centralità delle Camere.

### 1. Notazioni introduttive: oggetto, metodo, finalità della ricerca

Il presente lavoro, considerando il tema del procedimento di differenziazione regionale nell'esperienza più recente, presta specifico riguardo al ruolo del Parlamento in ordine a due profili interessati da tale procedimento: la contrattazione interistituzionale e tecnico-politica; la ricerca di modalità idonee, in questo ambito, ad affermarne la centralità<sup>1</sup>.

---

\* Dottorando di ricerca in *Neuroscience and Education*, Università di Foggia; Cultore della materia in Diritto parlamentare, Università di Napoli Federico II.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Il tema di indagine si colloca nel quadro delle ormai consolidate vicende della forma di governo; e, in particolare, delle trasformazioni del modello decisionale italiano, segnato dalla preminenza dell'Esecutivo e dalla conseguente limitazione di campo del Legislativo (anche con riferimento alle modalità di attuazione della clausola di differenziazione ex art. 116, c. 3, Cost). Nel tentativo di prospettare soluzioni per valorizzare il ruolo delle Camere, si è tenuto conto di alcune indicazioni tratte dal dibattito dottrinale più recente: sul punto, in particolare, si v. U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, spec. p. 175 ss.;

Il tema di indagine<sup>2</sup> – è noto – trova in queste settimane specifiche ragioni di interesse, in relazione alla proposta di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.<sup>3</sup> deliberata dal Consiglio dei ministri il 16 marzo 2023<sup>4</sup>, che ne definisce principi e modalità procedurali.

Anche rispetto a tali sviluppi, indagare il ruolo del Parlamento richiede di confrontarsi con questioni interpretative pregiudiziali, da cui discendono rimarchevoli ricadute applicative sugli assetti istituzionali, procedurali e sulla garanzia delle finalità del regionalismo italiano<sup>5</sup>. Queste investono ambiti diversi: la portata del dispositivo costituzionale e la sua capacità auto-applicativa; l'ambito materiale e l'estensione delle ulteriori forme di autonomia; la natura giuridica della legge di differenziazione e, in connessione, il rapporto tra intesa e legge.

Il ruolo del Parlamento si rende infatti variabile dipendente delle opzioni interpretative prescelte e delle soluzioni procedurali impiegate: nella fase *negoziata* (endo-procedimentale) per la stipulazione dell'intesa; in quella *deliberativa*, tra co-decisione e mera ratifica; e nella (previa) determinazione dei LEP, dove vengono in rilievo il formante tecnico e fonti amministrative (il d.P.C.M.) sottratte al controllo parlamentare e al sindacato di costituzionalità<sup>6</sup>.

Nell'ambito di queste coordinate, il contributo si sviluppa lungo quattro versanti principali: il *primo* ricostruisce, per linee essenziali, le principali questioni teoriche di riferimento, confrontandone le ricadute nelle due fasi della nuova stagione del regionalismo differenziato (§ 2); il *secondo*, analizza il procedimento previsto nel disegno di legge “quadro” Calderoli (§ 3), osservando il «processo di legislazione negoziata»<sup>7</sup> che in esso si realizza, gli elementi di novità rispetto agli omologhi precedenti (Boccia, Gelmini) e il ruolo del Parlamento; il *terzo*, ancora

---

e, con specifico riguardo alle ipotesi di controllo e codecisione tra sedi legislative e governative: ID., *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, spec. p. 201 ss.

<sup>2</sup> Sulle vicende dell'autonomia differenziata, da ultimo, si vv. AA.VV., *Regionalismo differenziato: razionalizzazione o dissoluzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, p. 58 ss.; S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *federalismi.it*, n. 7, 2023, p. XIII ss.

<sup>3</sup> L'art. 116, c. 3, Cost., com'è noto, consente alle Regioni a statuto ordinario il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nell'ambito delle materie di potestà legislativa concorrente; e di alcune di potestà legislativa esclusiva dello Stato (organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

<sup>4</sup> Essa reca minime modifiche rispetto al testo deliberato il 2 febbraio 2023: l'integrazione del criterio di adeguatezza (art. 1, c. 1); il coinvolgimento degli enti locali nell'approvazione regionale dello schema di intesa definitivo (artt. 2, c. 5); l'osservanza dei LEP anche per gli enti locali (art. 3, c. 3); la previsione di informative a favore della Conferenza unificata: circa la valutazione degli oneri finanziari (art. 7, c. 5) svolta dalla Commissione paritetica (*ex art.* 5); e sulle attività di perequazione e sviluppo economico-sociale del Governo a favore delle Regioni che non stipulino intese (art. 9, cc. 1 e 2). Il disegno di legge, di iniziativa governativa, è stato presentato al Senato (S. 615) il 23 marzo 2023 come collegato alla legge di bilancio per l'anno 2023-2025 e si affianca ad altre due, di iniziativa parlamentare e ancora da esaminare, che hanno avuto minore risonanza: S. 62 (Boccia); e S. 273 (Martella).

<sup>5</sup> La democratizzazione del Paese e il componimento dei divari territoriali: cfr. S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci editore, Roma, 2017, p. 11 ss.

<sup>6</sup> Si tratta di elementi riconducibili alle modalità della produzione normativa più recente, come rilevano: U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., p. 133 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, p. 116 ss.; G. GUZZETTA, *Le fonti dell'emergenza alla prova della pandemia*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 73 ss.

<sup>7</sup> Così: ID., *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 83.

dal punto di vista del Parlamento, esamina (§ 4) e riflette (§ 4.1) sulle modalità di determinazione dei LEP; il *quarto*, in chiave propositiva, ricerca soluzioni praticabili – anche in via interpretativa, attraverso i vigenti regolamenti parlamentari – affinché il procedimento di differenziazione regionale si svolga in conformità con il modello costituzionale e con la centralità del Legislativo (§ 5).

## 2. Parlamento e fonti dell'autonomia differenziata

Come anticipato, l'indagine sul ruolo del Parlamento nelle vicende dell'autonomia differenziata presuppone il confronto con questioni interpretative pregiudiziali, che non si esauriscono nella dimensione teorica. Ad esse corrispondono conseguenze applicative decisive, da cui dipendono, tra l'altro, il ruolo del Parlamento e le modalità del procedimento legislativo. In tal senso, tali questioni chiamano in causa: la natura della legge di differenziazione; le declinazioni del rapporto tra intesa e legge; l'individuazione dell'atto "fonte" della differenziazione regionale<sup>8</sup>. Si tratta di questioni tra loro intrecciate, rispetto alle quali si distinguono due orientamenti principali: il primo, concepisce la legge di differenziazione in senso *meramente formale*; il secondo, in senso *sostanziale*.

Nella prospettiva della legge *meramente formale*<sup>9</sup>, l'intesa costituisce un atto dotato di efficacia normativa, oggetto non modificabile (unilateralmente) della legge di differenziazione, rispetto alla quale la deliberazione delle Camere è vincolata alla mera ratifica o alla sua reiezione. Si tratta di un'interpretazione che attinge, per analogia, alla fattispecie prevista dall'art. 8, c. 3, Cost. concernente la regolazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica, in quanto anch'essa fondata su una legge approvata "sulla base" di un'intesa. Sicché, una volta stipulata l'intesa tra gli Esecutivi regionale e statale, il disegno di legge ne riprodurrebbe i contenuti<sup>10</sup> conferendole la forma della legge, limitando l'esercizio della potestà emendativa (unilaterale) del Parlamento: in quel contesto, infatti, gli emendamenti proposti o la non approvazione di un articolo comportano l'improcedibilità dell'esame del disegno di legge e la riapertura dei negoziati<sup>11</sup>.

La prospettiva della legge in senso *sostanziale*, invece, concepisce l'intesa come un accordo bilaterale di diritto pubblico<sup>12</sup> che, in assenza di una legge che ne immetta il contenuto nell'ordinamento, non può determinare la differenziazione regionale. L'intesa fornisce una condizione di validità della legge (oltre a quelle indicate nell'art. 116, c. 3, Cost.) e un metodo della produzione normativa. In questo ambito sono consentiti in Parlamento: la presentazione

<sup>8</sup> Cfr. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, n. 8, 2019, p. 14.

<sup>9</sup> 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; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'articolo 11, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2007, p. 668; A. ANZON DEMMING, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Le Istituzioni del Federalismo. Il "regionalismo differenziato": studi e ricerche*, n. 1, 2008, p. 59.

<sup>10</sup> Il disegno di legge si componerebbe di tanti articoli quanti siano i punti dell'intesa.

<sup>11</sup> Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 279; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 11, 2019, p. 13.

<sup>12</sup> Cfr. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo*, cit., p. 18.

di emendamenti integrativi, coerenti con l'intesa stipulata; e la riapertura dei negoziati attraverso la proposta di emendamenti soppressivi, sostitutivi o atti di indirizzo<sup>13</sup>.

Ora, recate queste indicazioni teoriche minime, occorre ricordare che tra questi orientamenti, almeno nella *prima fase* della nuova stagione del regionalismo differenziato (2017-2019: dai *referendum* delle Regioni Lombardia e Veneto al Governo Conte I), è prevalso il primo. Lo si è visto attraverso la pubblicazione (in qualche caso postuma) delle risultanze delle negoziazioni intervenute tra lo Stato e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, nel passaggio tra la conclusione della XVII e l'avvio della XVIII Legislatura<sup>14</sup>: attraverso di queste, infatti, si intendeva replicare le modalità di regolazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica che avrebbero prodotto la sostanziale marginalizzazione del Parlamento. Tuttavia, nei successivi sviluppi, con l'avvicendamento della compagine di Governo<sup>15</sup>, si è arrestata questa tendenza: si è affermata l'ipotesi di una legge attuativa dell'art. 116, c. 3, Cost., che valorizzi il ruolo del Parlamento nella definizione del procedimento e armonizzi il percorso negoziale intrapreso, in ossequio ai principi degli artt. 5 e 119 Cost.<sup>16</sup>. Da questo snodo, dunque, si apre una *seconda fase* (2019-2023: dal Governo Conte II al Governo Meloni), connotata dal metodo della legge quadro - ordinaria<sup>17</sup> - attuativa dell'art. 116, c. 3, Cost., recante i principi generali che ne informano il procedimento; la disciplina della fase *negoziale* per la stipulazione dell'intesa; la determinazione dei LEP; modalità e principi del trasferimento delle funzioni; soluzioni per valorizzare le sedi di raccordo secondo i criteri della leale collaborazione interistituzionale e, soprattutto - anche se con vicende alterne (*infra*, § 3) - il ruolo del Parlamento.

### 3. La proposta Calderoli

Al novero delle leggi "quadro" appartiene il disegno di legge predisposto dal Dipartimento degli Affari regionali e le autonomie del Governo Meloni. Dei tentativi di adottare una disciplina procedurale organica dell'art. 116, c. 3, Cost. nell'esperienza più recente è il terzo (tra

---

<sup>13</sup> Sostengono questa tesi: M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, n. 6, 2019, p. 23 ss.; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2019, p. 269; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 11, 2019, p. 27 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007, p. 165; valorizza la centralità del Parlamento: G. CHIARA, *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 luglio 2019, p. 16.

<sup>14</sup> Si tratta dei "preaccordi" (Governo Gentiloni) per la conservazione dello stato delle trattative e vincolarne gli sviluppi per le future Camere; delle "bozze segrete": quelle rese pubbliche l'11 febbraio 2019; quelle "concordate" nella parte generale (15 febbraio 2019); quelle relative agli ambiti materiali delle richieste delle Regioni (15 maggio 2019). Ricostruiscono la vicenda: S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e di regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2023, p. 1 ss.; L. VIOLINI, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Italian papers on federalism*, n. 1, 2019, p. 4 ss.

<sup>15</sup> Il passaggio al Governo Conte II (5 settembre 2019-13 febbraio 2021).

<sup>16</sup> Cfr. CINSEDO, *Dossier tecnico n. 1*, Novembre 2019, pp. 12-13.

<sup>17</sup> Al riguardo, svolge considerazioni critiche dal punto di vista del sistema delle fonti S. STAIANO, *Salvare il regionalismo*, cit., p. XIII ss., che propone l'impiego della delega legislativa. Riflette su tale modalità: D. CODUTI, *Le fonti normative nella differenziazione regionale: una problematica ipotesi ricostruttiva*, in *federalismi.it*, n. 13, 2022, p. 89 ss.

quelli che hanno avuto maggiore risonanza, dopo le bozze Boccia e Gelmini)<sup>18</sup>, elaborato secondo una certa linea di continuità con gli omologhi precedenti sia quanto alle fonti che alle soluzioni procedurali.

Il ruolo del Parlamento viene in rilievo almeno in due fasi: quella *negoziale* (endo-procedimentale), per la stipulazione dell'intesa; e quella *deliberativa* (parlamentare) che della prima è il punto di approdo, comprensiva dell'approvazione della legge di differenziazione e, ancorché su un binario parallelo – ma comunque funzionale al perfezionamento del procedimento – della determinazione dei LEP.

La *fase negoziale* corrisponde allo snodo che muove dall'iniziativa della Regione istante e comprende l'insieme delle interlocuzioni interistituzionali con il Governo finalizzate alla stipulazione dell'intesa recante l'ambito materiale e le corrispondenti funzioni oggetto della differenziazione<sup>19</sup>. Nello specifico: dopo l'adozione dell'atto di iniziativa della Regione (sentiti gli enti locali e secondo modalità riconducibili alla relativa autonomia statutaria) l'istanza è trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli Affari regionali e le autonomie e, acquisito il parere del Ministro dell'Economia e delle finanze e dei ministri competenti (entro i trenta giorni seguenti), consente l'avvio dei negoziati.

Lo svolgimento di questa fase non è oggetto della disciplina, restando affidata alla leale collaborazione degli enti coinvolti<sup>20</sup>. Essa conduce allo *schema di intesa preliminare*, oggetto di un parere (non obbligatorio) della Conferenza unificata<sup>21</sup>; e, successivamente, di esame degli organi parlamentari competenti, che si esprimono attraverso atti di indirizzo<sup>22</sup> (anch'essi non obbligatori e, per propria natura, non vincolanti negli esiti), udito il Presidente della Giunta regionale. Dei rilievi eventualmente esposti, si prevede che il Governo possa procedere a ulteriori negoziazioni (ove necessarie), a seguito delle quali (o eventualmente in assenza) predisporre lo *schema di intesa definitivo*. Questo è oggetto dell'approvazione della Regione – secondo modalità autonome, garantendo la consultazione degli enti locali<sup>23</sup> – e della successiva deliberazione del Consiglio dei ministri che – su proposta del Ministro per gli Affari regionali – delibera il disegno di legge di approvazione dell'intesa<sup>24</sup>, che è ad esso allegata, ed è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione<sup>25</sup>.

---

<sup>18</sup> Rispettivamente risalenti all'11 novembre 2019 (Boccia); e al 28 aprile 2022 (Gelmini). I relativi testi sono consultabili sulla piattaforma dell'Osservatorio sul regionalismo differenziato (istituito presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II) al seguente link: <https://www.osservatorioregionalismodifferenziato.unina.it/index.php/iniziativa-legislativa/>.

<sup>19</sup> Cfr. art. 2, S. 615. Al riguardo, per un'analisi più ampia, si v. A. IACOVIELLO, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, p. 365.

<sup>20</sup> Cfr. R. DI MARIA, *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l'attuazione del c.d. "regionalismo differenziato" ex art. 116, c. 3, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2023, p. 205.

<sup>21</sup> Entro trenta giorni dalla data di trasmissione (art. 3, c. 2). Più in generale, sul ruolo delle sedi di raccordo nel procedimento di differenziazione regionale, si v. D. CODUTI, *Il raccordo tra Regione ed enti locali come possibile limite alla differenziazione ex art. 116, co. 3, Cost.*, in *Italian papers on federalism*, n. 1, 2021, p. 63 ss.

<sup>22</sup> Entro sessanta giorni dalla trasmissione dello schema di intesa preliminare (art. 2, c. 4).

<sup>23</sup> Nella precedente versione del 2 febbraio 2023, questi non erano contemplati: cfr. R. DI MARIA, *Prime impressioni*, cit., p. 205.

<sup>24</sup> L'art. 2, c. 3 prevede che a tale seduta partecipi il Presidente della Giunta regionale interessata.

<sup>25</sup> Rispetto alla versione risalente a novembre 2022, scompare la «mera approvazione».

In questa fase sono stati ravvisati i maggiori rilievi critici alle impostazioni precedenti<sup>26</sup>. Infatti, ancorché il disegno di legge Calderoli persegua l'obiettivo della inclusione parlamentare attraverso l'attività consultiva dei suoi collegi minori (le Commissioni parlamentari monocamerali e bicamerali competenti, art. 2, c. 4) per l'esperimento di un parere sullo schema di intesa preliminare, il ruolo del Parlamento risulta piuttosto limitato: non partecipa, se non a latere e con una (eventuale) funzione di consulenza e controllo, allo svolgimento dei negoziati; e l'adozione di atti di indirizzo non determina alcun vincolo di risultato rispetto alle valutazioni dell'Esecutivo, che potrà tenerne conto o non considerarle, in vista della predisposizione e della presentazione del disegno di legge di differenziazione<sup>27</sup>.

Tali modalità - a prevalenza dell'Esecutivo - si riverberano anche nella fase *deliberativa*: in essa emerge un richiamo, più o meno diretto (e, come si vedrà, altrettanto improprio)<sup>28</sup>, al procedimento di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (in quanto l'intesa è soltanto allegata al disegno di legge di differenziazione). Questa circostanza sembra esprimere il tentativo di mettere al riparo l'esito negoziale dall'attività emendativa delle Camere - giacché la modifica di un accordo non può prodursi *inaudita altera parte*<sup>29</sup> - attraverso un disegno di legge che assume i caratteri, ancorché non dichiarati, di una legge meramente formale.

#### 4. Trasferimento delle funzioni e determinazione dei LEP

L'approvazione della legge di differenziazione - lo si è in parte anticipato - non determina *ex se* il trasferimento delle funzioni, o almeno, non di tutte quelle oggetto dell'intesa: il disegno di legge quadro in discorso distingue infatti - senza specificarne in concreto la fattispecie - tra funzioni riferibili ai LEP, per le quali il trasferimento è subordinato alla determinazione di questi, dei relativi costi e fabbisogni *standard*; e quelle che ad essi non sono assoggettate, per le quali il trasferimento di funzioni e relative risorse (umane, strumentali, finanziarie) si produce secondo le modalità previste nell'intesa<sup>30</sup>. Questa impostazione, diversamente dalle

---

<sup>26</sup> La fase negoziale nei precedenti schemi di disegno di legge-quadro prevedeva il coinvolgimento di collegi minori del Parlamento per l'esperimento di un parere (non obbligatorio né vincolante) sullo schema di intesa: nella proposta Boccia, delle Commissioni per l'attuazione del federalismo fiscale, per le questioni regionali e di quelle competenti per materia (art. 1, c. 2); nella proposta Gelmini, della Commissione per le questioni regionali (art. 2, c. 3) facendo salvi gli atti di iniziativa presentati dalle Regioni (art. 2, c. 6).

<sup>27</sup> Si tratta di una modalità che risponde a una certa «logica “decisionista”» che affida la responsabilità negoziale agli Esecutivi e rimette al Parlamento la valutazione conclusiva: cfr. R. DI MARIA, *Prime impressioni*, cit., p. 207.

<sup>28</sup> Si v. *infra*, § 5.

<sup>29</sup> Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 277.

<sup>30</sup> Cfr. art. 3, c. 1. Ne considera le implicazioni: F. MANGANARO, *Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma*, in *Giustizia Insieme*, 2 febbraio 2023.

precedenti<sup>31</sup>, esprime un rapporto di pregiudizialità (relativa) – almeno ad oggi<sup>32</sup> – tra determinazione dei LEP e attuazione del regionalismo differenziato<sup>33</sup>.

Ciò avviene secondo una procedura complessa, scandita da due fasi: una prima di *elaborazione* (di carattere prevalentemente istruttorio); e una seconda di *deliberazione*.

La fase di *elaborazione* (istruttorie) è disciplinata dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197 (art. 1, cc. 791-801)<sup>34</sup>, cui il disegno di legge in discorso rinvia<sup>35</sup>, ed è prodromica all'adozione di uno o più d.P.C.M.: atto-fonte con il quale si determinano (in concreto) i LEP. Tale procedura contempla il coinvolgimento di sedi tecniche<sup>36</sup> in dialogo con quelle politiche: nel merito, la determinazione dei LEP è affidata a una Cabina di regia composta da rappresentanti del Governo e dei territori (c. 792)<sup>37</sup>, che opera con il supporto del Comitato per l'individuazione dei LEP (CLEP)<sup>38</sup>, secondo un procedimento che si articola lungo tre livelli: l'*analisi delle funzioni* statali e regionali concernenti le materie oggetto di possibile differenziazione (c. 793)<sup>39</sup>; l'*individuazione degli ambiti materiali* riferibili ai LEP, attraverso ipotesi tecniche e risultanze fornite dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (c. 794); la *ricostruzione della spesa storica* a carattere permanente dell'ultimo triennio; la *determinazione concreta dei LEP*, avvalendosi del supporto della società *Soluzioni per il sistema economico* e del Centro interregionale di studi e

---

<sup>31</sup> La determinazione dei LEP, nelle proposte pregresse, si collocava in momenti diversi: nella proposta Boccia, successivamente (entro 12 mesi) all'approvazione della legge ex art. 116, c. 3, Cost. con decreto del Presidente della Repubblica; nella proposta Gelmini (art. 3, c. 1), con d.P.C.M., d'intesa con la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni di Camera e Senato competenti quanto ai profili di carattere finanziario, nelle seguenti materie: sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale. Per alcune considerazioni critiche, si v. AA.VV., *Regionalismo differenziato*, cit., p. XVI.

<sup>32</sup> Com'è stato rilevato *Ibid.*, p. XVI: «tale assertività cederebbe innanzi a successive norme legislative recanti clausole di attenuazione, o di sostanziale elusione, del vincolo a determinare previamente i LEP».

<sup>33</sup> Un compito che costituisce «dovere dello Stato», che viene in rilievo specie oggi al tempo del PNRR: così Corte cost. sent. n. 220 del 2021. Cfr. 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.

<sup>34</sup> È la legge di bilancio 2023, rubricata: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025». Considera in questo ambito le prestazioni sociali: 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, p. 74.

<sup>35</sup> Cfr. art. 3, c. 1.

<sup>36</sup> Sul rapporto tecnica-politica nelle vicende della produzione normativa, si v. U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., p. 94.

<sup>37</sup> Questa è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri (o, su delega di questi, dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie); è composta da: i Ministri per gli Affari regionali e le autonomie, per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, per le Riforme istituzionali e la semplificazione normativa, dell'Economia e delle finanze, nonché quelli competenti nelle materie oggetto della differenziazione; 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 dai rispettivi delegati.

<sup>38</sup> Comitato interdisciplinare, composto da 62 studiosi, istituito con d.P.C.M. del 23 marzo 2023.

<sup>39</sup> Una ricognizione preliminare è stata prodotta dall'Ufficio legislativo del Ministro per gli Affari regionali con il contributo del Nucleo PNRR Stato-Regioni: cfr. *Ricognizione della normativa e delle funzioni statali nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost., Marzo 2023* consultabile al seguente link: <https://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato1678694564.pdf>.

documentazione delle Regioni (c. 793)<sup>40</sup>. Lo svolgimento di queste fasi prevede un termine semestrale, entro il quale devono essere predisposti gli schemi di decreto (c. 795); in caso di inadempimento della Cabina di regia (entro sei mesi dalla conclusione delle attività di ricognizione), il completamento della procedura è affidato a un Commissario cui sono devolute istruttorie e proposte, sulla base delle quali il Ministro per gli Affari regionali elabora schemi di decreto (c. 797).

La fase di *deliberazione*, in relazione a tali schemi, prevede procedure di raccordo e consulenza secondo modalità analoghe a quelle menzionate per il procedimento di differenziazione: dapprima sottoposti all'intesa con la Conferenza unificata<sup>41</sup>; e successivamente trasmessi alle Camere per l'esperimento di un parere (non obbligatorio né vincolante) entro quarantacinque giorni dalla ricezione, decorso il quale, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio adotta il decreto<sup>42</sup>.

#### 4.1. Catena normativa, legge di bilancio e procedure parlamentari

Nel quadro delineato, vengono in rilievo molteplici profili relativi al possibile ruolo del Parlamento: tra questi, la sede in cui tale procedura è contemplata (la legge di bilancio); e le modalità di determinazione dei LEP nel rapporto tra fonti (legge e d.P.C.M.)<sup>43</sup>.

Quanto al primo profilo (sede in cui la procedura si colloca): l'impiego della legge di bilancio non si riflette soltanto sulla esigenza di sistematicità ordinamentale della disciplina, come pure è stato rilevato<sup>44</sup>; esso si riverbera sulle dinamiche degli assetti istituzionali nel rapporto tra Legislativo ed Esecutivo, alla luce degli impegni assunti in sede europea<sup>45</sup> e delle prassi procedurali che in questo ambito si producono, recando indicatori utili a chiarire il ruolo che il Parlamento ha assunto (già in sede legislativa) per la determinazione dei LEP.

Il procedimento di approvazione della legge di bilancio, come noto, è condizionato da diversi fattori: alcuni *istituzionali*, quali il coordinamento tra le politiche economiche nazionali e le istituzioni europee (che può protrarsi anche oltre il "semestre europeo"); la preminenza dell'Esecutivo; lo sbilanciamento dei rapporti tra maggioranza e opposizione; il perseguimento degli obiettivi PNRR; altri *contingenti*: su tutti, il fattore tempo<sup>46</sup>, che incide sulla capacità del Parlamento di operare come co-decisore o, comunque, sul relativo controllo sull'attività dell'Esecutivo<sup>47</sup>.

<sup>40</sup> Più in generale, le attività della Cabina di regia (e, in subordine, del Commissario) sono supportate dalla Segreteria tecnica (c. 799).

<sup>41</sup> Entro il termine di trenta giorni (decorso il quale l'atto è in ogni caso trasmesso al Parlamento).

<sup>42</sup> Cfr. art. 3, c. 2.

<sup>43</sup> Sul punto, nel contesto emergenziale: M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti*, cit., p. 116 ss.

<sup>44</sup> Cfr. AA.VV., *Regionalismo differenziato*, cit., p. XVII.

<sup>45</sup> Cfr. F. BIONDI, C. PANZERA, *Decisione e procedure di bilancio*, in *Rivista AIC - Lettera*, n. 2, 2023.

<sup>46</sup> Cfr. I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi "mille" poteri dello Stato*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5, 2019, p. 73 ss.

<sup>47</sup> Sull'attività di controllo delle Camere, si v. L. VIOLANTE, *Dal Parlamento delle leggi al Parlamento dei controlli*, in *federalismi.it*, n. 3, 2019, p. 241 ss.; nonché, sull'attività di controllo e di codecisione, U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., p. 155 ss.

In questo senso, il procedimento di approvazione della legge di bilancio, a differenza di quello ordinario, è informato da regole proprie<sup>48</sup> e scandito da tempi piuttosto rigidi<sup>49</sup> (connessi al perseguimento degli obiettivi economico-finanziari)<sup>50</sup> e che dipendono, in concreto, dai tempi di presentazione da parte del Governo del disegno di legge. Per queste ragioni, nelle ultime legislature si sono affermate modalità che esprimono la preminenza dell'Esecutivo attraverso l'impiego di strumenti idonei a forzare il procedimento parlamentare. Tra questi, l'uso, anche combinato, della posizione della questione di fiducia e del maxi-emendamento del Governo<sup>51</sup>; ovvero, come pure si è verificato in concomitanza con le fasi più acute dell'emergenza sanitaria<sup>52</sup>, l'impiego di pratiche che, previo accordo politico, consentono la presentazione di emendamenti<sup>53</sup> in un solo ramo del Parlamento (è il cosiddetto *monocameralismo di fatto*)<sup>54</sup>, riservando all'altro la sola ratifica per velocizzare l'iter parlamentare.

Tali dinamiche si sono prodotte anche in sede di approvazione della legge di bilancio in discorso<sup>55</sup>: approvata dal Consiglio dei ministri il 21 novembre 2022, è pervenuta alle Camere con un ritardo significativo (di oltre un mese) rispetto ai tempi di norma previsti<sup>56</sup>. Ciò ha contribuito – insieme a previsioni normative e prassi che strutturalmente concorrono a derogare all'impianto regolamentare<sup>57</sup> – ad aggravare il restringimento dei tempi di esame e dibattito parlamentare a disposizione, a sua volta condizionato – anche in questo caso – dal ricorso al maxi-emendamento e alla posizione della questione di fiducia sul disegno di legge.

---

<sup>48</sup> Circa l'adeguamento dei regolamenti parlamentari alle prassi in questo ambito e quanto agli effetti delle modifiche del regolamento del Senato del 2017 e della Camera del 2022 per rafforzare le funzioni di controllo, si v. F. BIONDI, C. PANZERA, *Decisione e procedure di bilancio*, cit.

<sup>49</sup> Cfr. art. 119, c. 6, r.C.

<sup>50</sup> Questi sono individuati nel *Documento di Economia e Finanza* (DEF). Sul tema della determinazione dei LEP, nel DEF 2022, Sezione III, *Programma Nazionale di Riforma*, 6 aprile 2022, p. 78, si legge che: «la direzione verso la quale il Governo intende procedere è quella di una attuazione sempre più concreta del principio costituzionale di uniformità territoriale dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti sociali ed economici, anche attraverso la progressiva determinazione dei costi *standard* e dei relativi fabbisogni dei comuni e degli enti locali e con l'individuazione di LEP in ambiti sempre più estesi».

<sup>51</sup> Quest'ultima preclude al Parlamento l'esercizio della potestà emendativa ed esclude, più in generale, l'applicazione della procedura ordinaria di esame (comprensiva dei pareri "filtro" della Commissione bilancio): cfr. C. GORETTI, L. RIZZUTO, *Il ruolo del Parlamento nel procedimento di bilancio*, in *Rivista di Politica economica*, n. 1, 2011, p. 38.

<sup>52</sup> Considera i riflessi istituzionali della pandemia: U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., p. 143 ss. Riflette su ipotesi di valorizzazione delle Camere nella gestione dell'emergenza: S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *Rivista di BioDiritto – BioLaw Journal*, n. 2, 2020, p. 2 ss.

<sup>53</sup> Condizionati dalle esigenze dell'Esecutivo: cfr. C. GORETTI, L. RIZZUTO, *Il ruolo del Parlamento*, cit., p. 43.

<sup>54</sup> Per un approfondimento sul tema, si v. I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2022; in termini di monocameralismo "occulto": A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Mucchi, Modena, 2020, p. 65.

<sup>55</sup> Per un approfondimento sulle criticità emerse in sede di approvazione della legge di bilancio 2023, si v. F. BIONDI, C. PANZERA, *Decisione e procedure di bilancio*, cit.

<sup>56</sup> Ciò anche per lo svolgimento delle elezioni politiche del 25 settembre 2022 (XIX Legislatura).

<sup>57</sup> Il regolamento della Camera prevede che l'esame si svolga entro il limite di 45 giorni nella Camera che riceve in prima lettura il disegno; e di 35 nell'altra (art. 119, c. 2, r.C.). Al Senato, invece, si prevede un periodo totale di 40 giorni (art. 126 r.S.). Tali indicazioni sono state superate dalle leggi n. 196 del 2009 e n. 163 del 2016 che, in continuità con i tempi prescritti nelle sedi europee, prevedono che la legge di bilancio venga presentata il 20 ottobre (e non più il 30 settembre) di ogni anno: ciò non consente il rispetto dei termini di esame parlamentare.

Quanto al secondo profilo (circa le modalità di determinazione dei LEP), vengono in rilievo le fonti impiegate (il rapporto tra legge e d.P.C.M.) e, in continuità, il ruolo del Parlamento. Si tratta di un aspetto oggetto del dibattito teorico e istituzionale ormai da tempo, a partire dalla revisione del Titolo V che ne ha traslato il concetto in Costituzione<sup>58</sup>, ma che si ripropone oggi alla luce di specifici elementi di novità.

La determinazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. m.)<sup>59</sup>, com'è noto, è una materia con efficacia "trasversale"<sup>60</sup>, giacché idonea ad attraversare i limiti delle altre<sup>61</sup>, che appartiene alla potestà legislativa esclusiva dello Stato che li garantisce e tutela anche attraverso l'attivazione dei poteri sostitutivi<sup>62</sup>, e che consiste nella individuazione di soglie quantitative e qualitative uniformi sul territorio nazionale, ovvero dei relativi requisiti organizzativi<sup>63</sup>.

Circa le modalità di svolgimento, in sede teorica e istituzionale, si sono confrontati due orientamenti principali: il primo, a favore di una legge organica dello Stato<sup>64</sup> che fornisca criteri, principi e procedure di definizione, nonché indichi i bisogni prioritari per ciascun settore<sup>65</sup>; il secondo – ancorché come il primo, concordi nella esclusione di coperture normative meramente formali a fonti secondarie per determinarli, ovvero della pretermissione delle Camere<sup>66</sup> – sul presupposto della riserva di legge che preveda i limiti della discrezionalità dell'Esecutivo, contempla l'ipotesi che la determinazione dei LEP, attesa la complessità dei dati

<sup>58</sup> Il concetto di livello essenziale era affidato alla legislazione ordinaria: cfr. 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, 2002, p. 349.

<sup>59</sup> Per ulteriori approfondimenti circa l'ambito di riferimento, si v. *Ibid.*, p. 349 ss.

<sup>60</sup> In questo senso: Corte cost., sentt. n. 88 del 2003; n. 248 del 2006; n. 387 del 2007; n. 50 del 2008; n. 168 del 2008; n. 350 del 2008; n. 207 del 2010, n. 232 del 2011; n. 248 del 2011; n. 121 del 2014.

<sup>61</sup> Al riguardo, è stata ravvisata in essa una forma residuale dell'interesse nazionale (cfr. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali*, cit., p. 354) che opera come contraltare al rafforzamento delle autonomie (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 *Giur. cost.*, n. 6, 2003, p. 1212) e alle prospettive di regionalismo competitivo che derivano dall'applicazione dell'art. 116, c. 3, Cost. (M. LUCIANI, *I diritti costituzionali*, cit., p. 353).

<sup>62</sup> Come rilevato *Ibid.*, p. 349, l'art. 120, c. 2, Cost. fa sì che il rafforzamento delle autonomie non pregiudichi la parità dei diritti dei cittadini.

<sup>63</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione*, cit., p. 1218, nota 73. Più nel merito, il compito dello Stato è la "determinazione" (funzione politica) e non l'organizzazione della erogazione (funzione amministrativa): ciò che, al contrario, potrebbe verificarsi laddove lo Stato vi provveda in via sostitutiva (ex art. 120, c. 2, Cost., per garantirne la tutela). Sul punto, cfr. E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003, p. 1192.

<sup>64</sup> Escludendo, pertanto, l'ipotesi di delega alle Regioni, in ragione della non territorialità dei LEP: cfr. F. GIGLIONI, *I servizi sanitari*, in L. TORCHIA (a cura di), *Welfare e federalismo*, Il Mulino, Bologna 2005, p. 36.

<sup>65</sup> Tale orientamento è riconducibile alla Commissione per le riforme istituzionali De Mita-Iotti (XI Legislatura) e alla seguente dottrina massimal-proceduralista: A. COMINO, A. DE MARCO, A. NATALINI, *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *ivi*, p. 97 ss.; G. MELONI, *Il nuovo assetto costituzionale delle competenze e la legislazione di settore in materia di assistenza sociale*, in *Nuove autonomie*, n. 3, 2002, p. 10. Tra questi, F. GIGLIONI, *La tutela dei diritti di assistenza sociale e sanitaria dopo l'introduzione in costituzione dei livelli essenziali*, in *Astrid online*, 2002, p. 5, considera l'opportunità che la determinazione, in concreto, dei LEP, venga affidata a decreti legislativi.

<sup>66</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 3.

in oggetto, sia «demandata a un atto amministrativo “apicale”, come un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri»<sup>67</sup>.

Nell'orientamento prevalente, l'esercizio di questa competenza è assoggettato a una riserva di legge relativa che non esclude l'ipotesi che ad essa seguano atti governativi<sup>68</sup>; ma che, proprio per questo, è “rinforzata”: in ossequio a una giurisprudenza costituzionale consolidata<sup>69</sup>, che valorizza la prospettiva del principio di legalità in senso sostanziale<sup>70</sup>, è infatti alla legge dello Stato che spetta la determinazione di *adequate procedures* e *specifici atti formali* idonei a perimetrare la discrezionalità dell'Esecutivo.

In questo senso, tenuto conto dell'impianto del disegno di legge in commento, e pur al netto delle riserve concernenti i profili della collocazione e sistematicità nell'ordinamento, sembrerebbe che la scelta politico-legislativa adottata dalle Camere non produca effetti *contra constitutionem*. La previsione di una fonte legittimante che autorizza l'adozione della fonte secondaria per la determinazione, in concreto, dei LEP, che delinea il perimetro di discrezionalità dell'Esecutivo; i meccanismi *negoziali* con la Conferenza unificata (di rilievo specialmente quando si tratti di determinare tali livelli nell'ambito delle materie di potestà legislativa concorrente) e *di controllo* operato dal Parlamento rispetto allo schema di decreto (in una sorta di *parlamentarizzazione* preventiva)<sup>71</sup> sembrano porsi secondo utilità funzionale allo scopo e, in qualche misura, in continuità con le precedenti prassi<sup>72</sup>.

La determinazione dei LEP, infatti, presuppone un'attività tecnicamente molto avvertita, che potrebbe prodursi anche oltre le sedi delle Camere<sup>73</sup>. Ciò nonostante, come noto, la complessità della natura giuridica del d.P.C.M.<sup>74</sup> e le attuali modalità di parlamentarizzazione preventiva inducono, per ora sul piano teorico, a riflessioni di opportunità circa l'impiego di soluzioni che favoriscano il maggiore ruolo delle Camere: sia a monte, in sede legislativa, per circoscrivere la discrezionalità dell'Esecutivo; che a valle, nella eventuale previsione – come in questo caso – del ricorso a fonti secondarie.

<sup>67</sup> Così: M. LUCIANI, *I diritti costituzionali*, cit., p. 354.

<sup>68</sup> Come rilevato *Ibid.*, p. 358, nota 27, questa competenza è espressione di una riserva relativa di legge: «se per un verso, infatti, la determinazione dei LEP appartiene allo Stato esclusivamente; dall'altro, in materia di diritti, è principio generale dell'ordinamento che solo l'intervento del legislatore possa legittimare successive determinazioni della Pubblica Amministrazione».

<sup>69</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 88 del 2003.

<sup>70</sup> In ossequio al quale compito della legge è non solo l'indicazione della disciplina generale ovvero dei principi che delimitano l'intervento regolamentare, bensì anche la determinazione di procedure adeguate e precise tipologie di atti formali attraverso cui il Governo può specificare e articolare i livelli essenziali nei diversi settori (Corte cost. sent. n. 88 del 2003): cfr. L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista*, 2012, p. 11.

<sup>71</sup> Sul tema della parlamentarizzazione del d.P.C.M. – ovvero ai meccanismi di controllo parlamentare che precedono e seguono alla relativa adozione – venuti in rilievo nell'emergenza sanitaria, si v. U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento*, cit., p. 169 ss.; V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in *Il Filangieri. Quaderno 2020*, Jovene, Napoli, 2021, p. 10 ss.; N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e “finestra di opportunità”*, in *Il Filangieri. Quaderno 2020*, Jovene, Napoli, 2021, p. 156.

<sup>72</sup> Ne ricostruisce gli sviluppi normativi e giurisprudenziali: L. TRUCCO, *Livelli essenziali*, cit., p. 1 ss.

<sup>73</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione*, cit., p. 1216.

<sup>74</sup> Sulla natura giuridica del d.P.C.M., si v. Corte cost. sent. n. 198 del 2021; M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.M., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 179 ss.

## 5. Modalità dell'istruttoria parlamentare nella procedura per la differenziazione regionale: soluzioni interpretative per affermare la centralità delle Camere

Nel procedimento delineato dal disegno di legge presentato al Senato, lo si è visto, il ruolo del Parlamento, pur al netto della consulenza svolta dai suoi collegi minori nella fase negoziale, si concentra prevalentemente nella deliberazione a maggioranza assoluta ai sensi dell'art. 116, c. 3, Cost.

Non si prevedono indicazioni circa le modalità di svolgimento del procedimento parlamentare di approvazione<sup>75</sup>; e tuttavia, come si è in parte anticipato tenendo conto delle modalità di presentazione dell'intesa (allegata al disegno di legge), emerge un certo accostamento al procedimento di approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali<sup>76</sup>. La praticabilità, in questo ambito, di soluzioni riconducibili ai procedimenti speciali<sup>77</sup>, determina però una sovrapposizione – per certi versi impropria<sup>78</sup> – tra fattispecie dotate di principi e ragioni costituzionali del tutto diverse, ciascuna connotata da un regime di emendabilità e ruolo delle Camere specifici, calibrati in funzione dei rispettivi contesti.

Ciò vale per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (la procedura c.d. «in forma solenne»)<sup>79</sup>: un procedimento concepito per il controllo sul «potere estero»<sup>80</sup> del Governo e nel quale il ruolo del Parlamento<sup>81</sup> – e in particolare il suo intervento unilaterale, *inaudita altera parte* – è limitato per evitare la responsabilità dello Stato e garantire il rispetto dei principi del diritto internazionale<sup>82</sup>.

Altresi vale per l'assimilazione al procedimento per la regolazione dei rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica: il comune impiego di un lemma nei relativi dispositivi costituzionali («sulla base» di intesa, artt. 8, c. 3 e 116, c. 3, Cost.) e di una modalità procedimentale (quella negoziale) non bastano a replicarne la non emendabilità del disegno e, dunque, la mera ratifica parlamentare. Questo perché la confessione religiosa chiede di accedere

<sup>75</sup> Considerano questa prospettiva: A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *federalismi.it*, n. 17, 2019, p. 4; M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione: spunti propositivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2019, p. 4 ss.

<sup>76</sup> Cfr. *supra*, § 3.

<sup>77</sup> Si tratta dei seguenti: per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali; per la regolazione dei rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica; per l'approvazione degli statuti regionali.

<sup>78</sup> Si è parlato, infatti, di «analogie fuorvianti»: M. PERINI, *Il procedimento parlamentare*, cit., p. 10.

<sup>79</sup> Per approfondire, si v. M. MIELE, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1951, p. 55 ss.; V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Maggioli Editore, Rimini, 1989, p. 99 ss.

<sup>80</sup> Cfr. E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 127 ss.; L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, n. 3, 2013, p. 1003 ss.

<sup>81</sup> In questo ambito si prevede: la riserva d'Assemblea per l'approvazione della legge (art. 72, c. 4, Cost.); il limite di ammissibilità del referendum abrogativo (art. 75 Cost.); l'apposizione di riserve al Trattato attraverso il Governo in sede internazionale; tempi «speciali» nella discussione generale (art. 39, c. 5, r.C.) e per l'esame articolo per articolo (art. 85, c. 2, r.C.).

<sup>82</sup> Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 161-162.

a un regime differenziato<sup>83</sup> in virtù di un proprio diritto soggettivo<sup>84</sup>, concepito per la tutela di una minoranza – quale essa è – rispetto alla maggioranza che si esprime attraverso la legge<sup>85</sup>; al contrario, nel contesto dell'autonomia differenziata, si privilegia l'eguaglianza ancor prima della diversità<sup>86</sup>.

E altrettanto vale, infine, circa il procedimento per l'approvazione degli statuti regionali (artt. 103-106 r.C.), dove la non emendabilità del disegno di legge (sia in Commissione che nel *plenum*)<sup>87</sup> è riconducibile alla tutela dell'autonomia regionale che si esprime attraverso lo Statuto<sup>88</sup>.

Certo, distinguendo le rispettive *rationes* costituzionali e in luogo di una acritica assimilazione tra fattispecie diverse, si possono trarre alcuni spunti procedurali attingendo alle disposizioni regolamentari e alle prassi connesse al procedimento di approvazione degli Statuti regionali<sup>89</sup>: per ragioni soggettive (circa gli enti coinvolti); materiali (quanto a questioni regionali); e di opportunità: perché in quella esperienza (specie del biennio 1970-1971) il Parlamento, pur nel quadro di un regime preclusivo alla emendabilità del disegno di legge di approvazione degli Statuti, attraverso l'impiego di modalità informali attivate in Commissione, è riuscito ad affermare la propria centralità<sup>90</sup>. In questa direzione, tuttavia, occorre tenere conto dell'asimmetria (tutt'ora) esistente nei regolamenti parlamentari: al Senato, infatti, mancano riferimenti espliciti (favorendo l'impiego di modalità informali); alla Camera, viceversa, nell'ambito delle disposizioni ex artt. 103-106 r.C. (*Delle procedure relative alle questioni regionali*, capo XXII, oggi ormai desuete)<sup>91</sup>, si prevede che: nell'ipotesi in cui la Commissione referente intenda proporre la non approvazione in Assemblea<sup>92</sup>, trasmette una relazione e uno schema di

<sup>83</sup> Rispetto alla disciplina "comune" prevista dalla legge del 24 giugno 1929, n. 1159 (dei culti "ammessi").

<sup>84</sup> Cfr. A. PLACANICA, *Aspetti della procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2002, p. 4532.

<sup>85</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2018, p. 11.

<sup>86</sup> Cfr. M. VILLONE, *Riforme e controriforme in gialloverde*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 11, 2019, p. 63.

<sup>87</sup> Cfr. artt. 104, c. 3, e 105, c. 2, r.C.

<sup>88</sup> Quale atto di autonomia normativa dotato di rilevanza costituzionale e carattere di necessità: cfr. S. CAMILLI, *Approvazione di Statuti regionali*, in *Voci di un dizionario parlamentare*, Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n. 2, 1994, p. 260.

<sup>89</sup> Assumono questa prospettiva: A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 163; M. PERINI, *Il procedimento parlamentare*, cit., p. 13 ss. In senso critico: E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, p. 10; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 122.

<sup>90</sup> Relativamente a questa esperienza, da ultimo, si v. P. CIARLO, *L'inevitabile nanismo legislativo delle Regioni e il loro avvenire amministrativo*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2023; inoltre, per una ricostruzione più ampia: cfr. U. DE SIERVO, *Statuti regionali*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, par. 3.

<sup>91</sup> Ciò perché il procedimento in discorso si ancora all'originaria formulazione dell'art. 123 Cost. (prima della revisione del Titolo V): pertanto già il Presidente della Camera dei deputati, Luciano Violante, nella seduta del 28 febbraio 2001 della Giunta per il regolamento, ne valutò l'abrogazione: cfr. *Resoconto della Giunta per il regolamento*, Camera dei deputati, 28 febbraio 2001, p. 4.

<sup>92</sup> Tale convincimento potrebbe fondarsi su profili di compatibilità con l'ordinamento (legge 10 febbraio 1953, n. 62 come modificata dalla legge 23 dicembre 1970, n. 1084): per un'analisi più ampia, si v. S. CAMILLI, *Approvazione di Statuti regionali*, cit., p. 261.

ordine del giorno recanti le ragioni della proposta (fornendo così, ancorché a contrario, elementi utili a favorire la successiva approvazione dello Statuto)<sup>93</sup>.

In questo contesto normativo-regolamentare, dunque, assumono rilievo dirimente le prerogative in materia di interpretazione e applicazione dei regolamenti del Presidente d'Assemblea<sup>94</sup>, attraverso cui è possibile integrare la disciplina positiva secondo convenzioni che assurgono a inappellabili fonti del diritto<sup>95</sup>. Si tratta di scelte complesse, che richiedono una condivisione di merito con le parti politiche affinché il paradigma procedurale possa delinearsi nel segno della cooperazione. Circostanze che potrebbero favorirsi coinvolgendo la *Giunta per il regolamento* (titolare di funzioni consultive rispetto all'interpretazione dei regolamenti); la *Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari*<sup>96</sup>, che consente di condividere le scelte con le forze politiche in Parlamento; e i *Presidenti d'Assemblea*, per un coordinamento preventivo, tenuto conto della perdurante asimmetria regolamentare.

Tali processi di inclusione e coordinamento potrebbero prodursi in una fase già precedente alla trasmissione del disegno di legge alle Camere. Tuttavia, all'asimmetria regolamentare corrispondono sviluppi procedurali diversi in funzione del ramo del Parlamento per primo chiamato in causa. Ciò non tanto nella fase di presentazione, perché sia alla Camera che al Senato, affinché possa garantirsi la riserva d'Assemblea prevista in Costituzione<sup>97</sup>, il procedimento si svilupperà secondo la forma ordinaria<sup>98</sup>. Sicché il Presidente d'Assemblea ne verifica la ricevibilità<sup>99</sup>, procede al radicamento presso la Commissione referente competente per materia (in questo caso, la Commissione Affari costituzionali) eventualmente avvalendosi – alla Camera dei deputati – della integrazione (*ex art. 104, c. 1, r.C.*) della sua composizione governativa (necessaria) e di quella regionale (eventuale), così creando, già in sede istruttoria, uno spazio ulteriore per favorire dialettica e cooperazione interistituzionale.

È piuttosto nella sede istruttoria che emergono ipotesi alternative, dove vengono in rilievo l'attività emendativa e la capacità negoziale del Parlamento: come si è visto, infatti, l'intesa allegata non è unilateralmente modificabile ma richiede l'intervento delle parti in causa. Questa esigenza potrebbe trovare composizione diversa, in funzione della Camera di riferimento: al Senato, in un contesto deregolamentato, è possibile avvalersi di procedure informali (che

<sup>93</sup> Cfr. art. 106 r.C., cc. 1 e 2. Inoltre, al riguardo, si v. *Ibid.*, p. 263.

<sup>94</sup> Sulla centralità del Presidente d'Assemblea nella definizione del percorso parlamentare, si v. S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in *federalismi.it*, n. 18, 2019, p. 14 ss.

<sup>95</sup> Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 161-162. Quanto ai riferimenti regolamentari dell'interpretazione creativa del Presidente d'Assemblea, si vv. l'art. 22, c. 1-bis, r.C., circa la individuazione delle materie di competenza delle Commissioni permanenti; e altresì: artt. 16, c. 2, e 41, c. 2, r.C.; artt. 8, c. 3, e 13, c. 3, r.S.

<sup>96</sup> Cfr. M. PERINI, *Il procedimento parlamentare*, cit., p. 13, che individua tra le ragioni di opportunità: il ruolo di supporto del Presidente in tema di programmazione dei lavori; la partecipazione necessaria, al suo interno, di un rappresentante del Governo, che favorisce l'interlocuzione con la parte governativa chiamata a negoziare l'intesa con la Regione.

<sup>97</sup> Cfr. art. 116, c. 3, Cost.

<sup>98</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 32.

<sup>99</sup> Vagliandone corrispondenza tra intesa e legge e relativa regolarità formale: cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 257.

conferiscono, peraltro, una certa libertà rispetto al contributo del Parlamento nella dinamica negoziale supplementare); e della eventuale integrazione della componente regionale in seno alla *Commissione bicamerale per le questioni regionali*, attivando la clausola prevista nel novellato art. 138-bis r.S.<sup>100</sup>.

Alla Camera, invece, sarebbe possibile rimodulare – *nemine contradicente* – la disciplina prevista per le questioni regionali (artt. 103-106, r.C.) impiegando strumenti ulteriori, attraverso due distinti passaggi: nel primo, in sede istruttoria – sentito anche il parere della *Commissione bicamerale per le questioni regionali* integrata – laddove la Commissione ritenga di proporre la reiezione del disegno (ovvero eventuali modifiche) potrebbe trasmettere in Assemblea una relazione motivata, allegando uno schema di ordine del giorno recante i criteri che devono informare i correttivi da adottare; nel secondo, il Presidente d’Assemblea, rinviando d’ufficio l’esame del disegno di legge in Commissione referente<sup>101</sup>, può in essa disporre l’integrazione della componente governativa e regionale. Così facendo, la fase negoziale si svolgerebbe in Parlamento, favorendone la centralità: sia quanto alla relativa partecipazione (ancorché a posteriori), alla fase negoziale (supplementare) costitutiva dell’intesa; sia quanto alla capacità di promuovere la cooperazione interistituzionale, che si svolgerebbe nel quadro della pubblicità dei lavori e del controllo democratico (e non con trattative private tra Governo statale e regionale), con esiti più equilibrati e meno drastici rispetto alla totale reiezione o alla sola ratifica. In questo modo, o si determina la sospensione dei lavori parlamentari e la contestuale riattivazione del percorso delineato dal disegno di legge Calderoli per la presentazione di una nuova proposta; oppure il processo negoziale troverà compimento attraverso una operazione di *drafting* che trasformerebbe l’intesa allegata in un disegno di legge che ne replichi il contenuto, al netto degli emendamenti concordati – e per questo procedibili – in questa sede.

Certo, in un contesto deregolamentato, questa proposta – così come le possibili ipotesi per valorizzare il Parlamento – dipende dalle valutazioni del Presidente (dei Presidenti) d’Assemblea<sup>102</sup>. Tuttavia, le potenzialità offerte dall’elasticità del diritto parlamentare possono costituire, specie in questo ambito, un’occasione significativa per promuovere prassi innovative, lì dove una modifica organica dei regolamenti, volta a promuovere efficienza procedimentale, centralità del Parlamento e a correggerne le perduranti asimmetrie, non è ancora intervenuta. L’ultima modifica<sup>103</sup>, infatti, secondo il metodo concordato del “doppio binario”, si è al

<sup>100</sup> La disposizione, introdotta con la modifica del regolamento del Senato del 27 luglio 2022, in attuazione della previsione dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, prevede che la Commissione parlamentare per le questioni regionali: «[possa] invitare i rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali a partecipare alle sedute della Commissione stessa, in relazione a specifici provvedimenti [sui quali possono] formulare osservazioni e proposte» (c. 1) e altresì che tale ipotesi «è sempre applicabile quando il Presidente della Commissione [...] è un Senatore» (c. 2).

<sup>101</sup> Approfondisce l’istituto: C. SPECCHIA, *Il rinvio in Commissione di progetti di legge*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1, 1987, p. 169 ss.

<sup>102</sup> A partire dal Presidente del Senato, dove il disegno di legge S. 615 oggi è pendente.

<sup>103</sup> La modifica del regolamento del Senato del 27 luglio 2022 (XVIII Legislatura) contempla misure di adeguamento algebrico dei *quorum* e della composizione degli organi parlamentari alla riduzione del numero dei senatori (legge cost. 19 ottobre 2020, n. 1); e misure ulteriori finalizzate, come scrive E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell’esperienza comparata*, in *federalismi.it*, n. 30, 2022, p. 61: «a razionalizzare e rilanciare il tentativo di riallineare la fisionomia dei gruppi a quella dei partiti». Ciò



momento risolta (specie alla Camera dei deputati) nell'adeguamento numerico alla nuova composizione delle Camere e di pochi ulteriori interventi; e, quanto alla disciplina delle questioni regionali, non si è colta l'occasione per l'aggiornamento di una regolamentazione al passo con i tempi, che riveda il procedimento *ex artt.* 103-106 r.C., introducendo una disciplina *ad hoc*, che regoli l'attività emendativa e rafforzi gli strumenti di indirizzo e della programmazione dei lavori.

La questione, insomma, non è più rinviabile. In gioco vi sono le sorti del Parlamento e dell'autonomia differenziata, rispetto alle quali la centralità del Legislativo assume una rilevanza decisiva: a garanzia delle prospettive di perequazione (al tempo del PNRR che spinge in questa direzione)<sup>104</sup>; della conformità con il modello costituzionale, orientato a un regionalismo efficiente ma cooperativo, inteso a colmare i divari; nonché, più in generale, nella prospettiva di mettere sotto tutela l'effettività dei diritti, secondo eguaglianza sostanziale e in coerenza con in tessuto unitario della Repubblica.

---

attraverso: misure volte a rafforzare la corrispondenza tra gruppi e partiti; l'introduzione delle componenti politiche nel Gruppo misto e del senatore non iscritto ad alcun gruppo. La successiva modifica del regolamento della Camera dei deputati del 30 novembre 2022 (XIX Legislatura), secondo il metodo del "doppio binario", prevede: l'adeguamento dei *quorum* deliberativi e procedurali di immediata applicazione; e interventi ulteriori, riguardanti la disciplina dei Gruppi parlamentari e, più in generale, la composizione degli organi della Camera, che entreranno in vigore a partire dalla XX Legislatura. Sulle diverse modalità di intervento, si v. *Come cambia il regolamento della Camera*, in *Openpolis.it*, 27 dicembre 2022.

<sup>104</sup> Sul rapporto tra PNRR e territori, si v. U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian papers on federalism*, n. 2, 2022, p. 57 ss.

LUCA DELL'ATTI<sup>\*</sup>

## *Intergovernmental relations e attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. Considerazioni prospettiche sull'evoluzione delle forme di governo<sup>\*\*</sup>*

ABSTRACT (EN): The article analyses the possible impact of the further autonomy clause on the vertical State-Regions relations and on the horizontal relations between Regions, from the point of view of the role played (so far and in perspective) by the State-Regions Conference and the Conference of the Regions. A special focus is dedicated to health matters, due to their paradigmatic value in the field of cooperation. Finally, considerations are drawn about the possible effects of the further autonomy clause on the Italian form of government, also considering the Meloni cabinet's intention to pass the presidential reform.

ABSTRACT (IT): L'articolo analizza il possibile impatto dell'attivazione della clausola di maggiore autonomia sia sul versante dei rapporti verticali Stato-Regioni che su quello dei rapporti orizzontali fra Regioni, attraverso la lente del ruolo svolto (sinora e in prospettiva) dalla Conferenza Stato-Regioni e dalla Conferenza delle Regioni. Un focus peculiare è dedicato alla materia sanitaria, per il suo valore paradigmatico in materia di cooperazione, mentre in conclusione sono offerte considerazioni sulle possibili conseguenze dell'autonomia differenziata sulla forma di governo del complessivo sistema repubblicano, anche in considerazione del dichiarato intento del governo Meloni di modificare la forma di governo in senso presidenziale.

SOMMARIO: 1. Premesse. La torsione del regionalismo italiano verso un modello negoziale delle competenze – 2. Il possibile impatto della clausola di asimmetria sull'assetto delle relazioni intergovernative: il raccordo verticale fra Stato e Regioni – 3. Segue: il raccordo orizzontale fra Regioni – 4. Conclusioni. Le prospettive dell'autonomia differenziata sulle forme di governo fra federalismo maggioritario e torsione presidenzialista.

### **1. Premesse. La torsione del regionalismo italiano verso un modello negoziale delle competenze**

La migliore dottrina italiana in materia, notoriamente osserva che, fra le differenze che seguitano a connotare gli ordinamenti federali rispetto a quelli regionali, vi è la *Kompetenz-Kompetenz*, la quale, in linea di massima, appartiene agli enti federati ma difetta a quelli regionali<sup>1</sup>. Di certo, difetta alle Regioni italiane – anche a statuto speciale – il potere di partecipare formalmente in qualche misura alla modifica del proprio modello competenziale, sia nel tipo che nelle modalità, non essendo queste e alcuna loro propaggine ad alcun titolo

<sup>\*</sup> Ricercatore in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

<sup>\*\*</sup> Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, V edizione, 2022, p. 21 ss.

coinvolte nel procedimento di revisione costituzionale, né di revisione degli statuti speciali che conservano la veste formale della legge costituzionale.

Eppure, l'attivazione dell'art. 116, comma 3 Cost. potrebbe attenuare, sul piano invero pratico più che su quello teorico, il rigore di tale affermazione, poiché rimette all'intesa fra Governo e singola Regione richiedente la decisione circa quali e quante, fra le materie devolvibili, trasferire in concreto. L'obiettivo della citata disposizione è, in particolare, consentire alle Regioni che ne facciano istanza di acquisire "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"; vale a dire ulteriori rispetto a quelle che spettano a tutte le Regioni ordinarie letto l'art. 117 Cost. e peculiari nel senso che, una volta ottenute dalle Regioni richiedenti, varrebbero a farne Regioni dotate di un modello autonomico complessivamente diverso dal regime comune dell'autonomia legislativa.

Il regionalismo italiano, al momento della sua genesi nel testo costituzionale del 1948, è sorto ibridando la tecnica del federalismo simmetrico, per le Regioni ordinarie, con quella del regionalismo asimmetrico di matrice spagnola, per quelle speciali, ove l'an della specialità era ponderato dal Costituente e il *quomodo* rimesso all'adozione di leggi costituzionali. Con la riforma del titolo V, il regionalismo è divenuto – in sostanza – quasi simmetrico, avendo portato il modello competenziale delle Regioni ordinarie, in alcuni casi in prossimità, in altri persino oltre quello previsto per le Regioni speciali, tanto da giustificare la previsione di cui all'art. 10, l. cost. 3/2001.

Eppure, è per via di quella stessa riforma, avendo essa introdotto la clausola di maggiore autonomia di cui all'art. 116, comma 3 Cost., che il nostro regionalismo ha acquisito *in nuce* la possibilità di mutare radicalmente struttura e spirito di fondo, divenendo in potenza (anche molto) asimmetrico sulla base di valutazioni ponderate essenzialmente dagli esecutivi statale e regionale/i.

In particolare, il funzionamento della clausola in commento fa sì che, se attivata, la competenza legislativa statale, sia esclusiva che concorrente, si ritragga. Ebbene, mentre la considerazione è piuttosto ovvia per le competenze di cui al comma 2 dell'art. 117, la potestà statale di principio di cui al comma 3 rappresenta un rilevante strumento che, facendo diretta attuazione del principio unitario di cui all'art. 5 Cost., garantisce, in materie quali tutela della salute, istruzione, formazione professionale, sicurezza sul lavoro, governo del territorio, tutela ambientale e culturale, un minimo di uniformità, che diventa tanto più pregnante se attiene alla prestazione di servizi che hanno dall'altro lato diritti sociali dei cittadini.

Sono proprio le materie di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost. a definire al meglio la logica formale del nostro regionalismo e la sua peculiarità rispetto ad altri che si fondano su valutazioni de-costituzionalizzate di opportunità: mentre l'autonomia legislativa in molte ed essenziali materie garantisce alle Regioni la possibilità di perseguire l'esigenza di differenziazione che alberga nel principio di promozione dell'autonomia di cui all'art. 5 Cost., la potestà legislativa di principio, che permane allo Stato, rappresenta una formidabile valvola di omogeneità degli elementi basilari della disciplina normativa negli ambiti settoriali in commento. Per cui, rimettere alle Regioni che ne facciano richiesta l'opportunità di negoziare col Governo l'acquisizione della potestà legislativa piena anche in questi ambiti significa

sottrarre alla garanzia costituzionale e rimettere al piano negoziale (oltretutto a livello intergovernativo) la ricomposizione del compromesso fra unità e autonomia.

È in quest'ordine di ragionamenti che sembrano potersi calare le iniziative (pur diverse e portate avanti da gabinetti sorretti da maggioranze politiche alternative) dei governi Conte II e Meloni e, in essi, dei rispettivi ministri per gli affari regionali: pur nella sensibile diversità delle proposte di legge quadro dell'on. Boccia e del sen. Calderoli, la comune idea di determinazione dei LEP come pre-condizione utile a definire un quadro di uniformità entro cui inscrivere le istanze - e le intese - di differenziazione sembra tradire una logica in qualche misura compensativa: la perdita, cioè, della potestà legislativa statale di principio in certe materie viene ricompensata dall'esercizio della potestà legislativa esclusiva già spettante allo Stato letto l'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., che - si ricordi - opera a mo' di materia trasversale, vale a dire come "materia-non materia", la quale, avendo a che fare con certi obiettivi di politica costituzionale più che con settori oggetto di specifiche discipline normative, è in grado di tagliare trasversalmente tutti i titoli competenziali.

Una compensazione che a chi scrive pare, tuttavia, alquanto limitata, specialmente ove si riguardino le dinamiche dei rapporti multilivello nell'ottica (molto pragmatica) delle *intergovernmental relations*. Del possibile impatto dell'attivazione della clausola di maggiore autonomia su di esse si tratterà nel presente contributo, attraverso la lente del ruolo svolto (sinora e in prospettiva) dalla Conferenza Stato-Regioni e dalla Conferenza delle Regioni. Un focus peculiare sarà dedicato alla materia sanitaria, per il suo valore paradigmatico in materia di cooperazione, mentre in conclusione si tratteggeranno considerazioni di massima sulle possibili conseguenze dell'autonomia differenziata sulla forma di governo del complessivo sistema repubblicano, anche in considerazione del dichiarato intento programmatico del governo Meloni di imboccare il delicato sentiero del presidenzialismo.

## **2. Il possibile impatto della clausola di asimmetria sull'assetto delle relazioni intergovernative: il raccordo verticale fra Stato e Regioni**

Quello delle *intergovernmental relations* rappresenta un punto d'osservazione rilevante delle dinamiche degli assetti multilivello, tanto più in quegli ordinamenti in cui difetta uno strumento serio di integrazione regionale degli assetti parlamentari e dei procedimenti legislativi.

A tal proposito, è sempre utile ricordare che la Corte costituzionale, in una delle pronunce più significative per le prospettive dell'evoluzione in senso cooperativo del regionalismo italiano, ebbe a sottolineare il rilievo delle procedure collaborative specialmente «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»<sup>2</sup>, vale a dire l'integrazione della commissione bicamerale di cui all'art. 126 Cost. con rappresentanti regionali.

---

<sup>2</sup> Corte cost., sent. 6/2004, diritto, 7.

Di qui la ragione per cui, già a partire dagli anni '90 del secolo scorso, ma soprattutto dopo la riforma del 2001, la Corte ha di sovente richiamato il rilievo della Conferenza Stato-Regioni, qualificandola come «la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni, al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre»<sup>3</sup>; e «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione [...]. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse»<sup>4</sup>.

Tale enfasi va, col senno del dopo, attenuata, con riferimento al ruolo effettivo nel tempo svolto dalla Conferenza - di sovente schiacciato sul profilo burocratico più che su quello politico - e, più in genere, all'ondivago operare del principio di leale collaborazione negli orientamenti della Corte costituzionale, che, dopo la fastosa stagione delle sentt. 303/2003 e 6/2004, ha subito un *revirement*, anche sotto i colpi del centralismo (di matrice, invero, più sovranazionale che statale) della legislazione emergenziale varata in reazione alla crisi economico-finanziaria degli anni successivi al 2008<sup>5</sup>.

La disciplina generale della Conferenza Stato-Regioni, istituita con d.p.c.m. nel 1983 e legificata con la l. 400/1988 è oggi contenuta nel d.lgs. 281/1997 (uno dei decreti attuativi della cd. riforma Bassanini), il quale attribuisce alla Conferenza funzioni consultive e di raccordo<sup>6</sup>. Le prime, benché attribuite alla Conferenza, sono da imputarsi sostanzialmente alla sua componente regionale, chiamata a rendere parere su di uno schema di atto di matrice governativa. L'attività di raccordo, invece, si perfeziona con l'adozione di moduli autenticamente cooperativi (l'intesa e l'accordo), perciò presupponendo la negoziazione effettiva fra Governo centrale ed esecutivi regionali. Questa può essere a sua volta sottoclassificata in attività infraprocedimentale, che trova luogo nel coinvolgimento delle Regioni (e degli enti locali) in attività amministrative disciplinate dalla legge statale, e in attività che prescindono da un procedimento, configurandosi come più informale, volta a definire accordi di massima in grado di condizionare il successivo esercizio delle competenze formalmente spettanti a Stato e Regioni. Mentre la prima, che trova luogo nelle intese, definisce l'attività burocratica della Conferenza, la seconda, proprio per il suo collocarsi al di fuori di specifici procedimenti e spesso della scelta legislativa statale, ne definisce il ruolo più marcatamente

---

<sup>3</sup> Corte cost., sent. 116/1994, diritto, 4.

<sup>4</sup> Corte cost., sent. 31/2006, diritto, 2.

<sup>5</sup> Per tali evoluzioni, fra i molti, v. E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le regioni*, n. 1, 2008, p. 61 ss.; F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le regioni*, nn. 2-3, 2011, p. 623 ss.; R. BIN, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, relazione al seminario "Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni", Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017, rinvenibile online.

<sup>6</sup> Sulle origini, le evoluzioni e l'attività del sistema conferenze si v., fra gli altri, P.A. CAPOTOSTI, *La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le regioni*, 1981, p. 896 ss.; G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *Le regioni*, n. 5, 1994, p. 1261 ss.; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo "sommerso"*, in *Le regioni*, n. 5, 2000, p. 853 ss.; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2006; R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2006, p. 13 ss.; R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1229 e ss.

politico. Gli accordi, infatti, in linea di massima non possono vincolare giuridicamente l'esercizio di funzioni legislative, ma rappresentano un luogo informale in cui concordare l'andamento di esse, specialmente in materie ove la sussistenza di un "inestricabile intreccio di interessi" rende pressoché impossibile applicare in modo rigoroso la logica costituzionale della separazione delle competenze<sup>7</sup>.

Ebbene, i governi statale e regionali sono talvolta riusciti a utilizzare tali strumenti, specialmente sul versante del raccordo delle funzioni amministrative e con particolare riferimento alla materia sanitaria<sup>8</sup>. Infatti, la logica di fondo che regge il sistema sanitario nazionale ruota tutta attorno ai moduli collaborativi adottati in Conferenza Stato-Regioni: i livelli essenziali dell'assistenza sanitaria (cd. LEA) sono fissati con d.p.c.m. previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, in esecuzione del piano triennale della salute, a sua volta concordato in Conferenza<sup>9</sup>; essa, inoltre, è coinvolta, in attuazione del medesimo piano, nelle decisioni relative al riparto del fondo sanitario nazionale che, annualmente fissato con la legge di bilancio, finanzia i sistemi sanitari regionali. In altri termini, anche le poche funzioni rimaste allo Stato in materia sono, nei fatti, informalmente condizionate dalla negoziazione con l'asse regionale<sup>10</sup>.

Del resto, la materia *de qua*, nonostante riguardi un fondamentale diritto sociale declinato dalla Costituzione in guisa di diritto universalistico, rappresenta un settore precursore nelle evoluzioni subite dal regionalismo italiano: regionalizzata, aziendalizzata e in parte privatizzata nel 1992<sup>11</sup>, ha anticipato l'ampliamento dello spazio di autonomia progressivamente realizzato con la riforma cd. Bassanini e con la riforma del titolo V e ha introdotto i LEA,

---

<sup>7</sup> Già sotto il vigore dell'originario titolo V la prevalente dottrina legittimava il principio cooperativo come valvola di funzionalità del principio separatista, volto a superare i limiti derivanti da un'interpretazione eccessivamente rigorosa del riparto costituzionale di funzioni. Cfr. F. GABRIELE, *Il principio unitario nell'autonomia regionale. Studio critico sui nodi e sull'incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Giuffrè, Milano, 1980; A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, p. 2464 ss.; T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo*, in AA.VV., *Una riforma per le autonomie*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 45 ss.; S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, p. 88 ss.; e *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, p. 2420 ss. Sulle evoluzioni successive alla riforma del 2001 v., invece, G. FERRAIUOLO, *La leale cooperazione tra Stato e Regioni. Modelli strutture procedimenti*, Jovene, Napoli, 2006; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Aracne, Roma, 2008; e, più di recente, P. COLASANTE, A. IACOVIELLO, *Prassi e potenziali sviluppi dell'intergovernmental management nell'ordinamento italiano. Riflessi sul principio di leale collaborazione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017.

<sup>8</sup> Cfr. P. COLASANTE, A. IACOVIELLO, op. cit., p. 16.

<sup>9</sup> V. *funditus* CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *Il Livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale*, 29 marzo 2020, rinvenibile online.

<sup>10</sup> Importante, sul punto, la sottolineatura di M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. CATELANI, G. CERRINA FERONI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 24: «lo Stato determina, preventivamente e in base alla legge, i livelli essenziali delle prestazioni; [...] se lo Stato crede, può sostituire il proprio atto unilaterale con un atto consensuale, nella cui adozione siano coinvolte anche le autonomie. È quanto è accaduto con gli accordi del 22 novembre 2001 sui livelli di assistenza sanitaria» e nuovamente con la rideterminazione dei LEA del 2017.

<sup>11</sup> Per la ricostruzione storico-normativa si rinvia a L. CUOCOLO, A. CANDIDO, *L'incerta evoluzione del regionalismo sanitario in Italia*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 23 settembre 2013.

anticipando la categoria generale inserita nel novellato art. 117, comma 2, lett. m), Cost. dalla l. cost. 3/2001 dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (cd. LEP).

Il sistema dei LEA e della differenziazione dei sistemi sanitari regionali sembra, insomma, rappresentare il modello per i futuri LEP, in particolare nelle materie che dovessero fare oggetto delle intese di cui all'art. 116, comma 3 Cost., ma con una differenza fondamentale: i LEA riguardano a oggi un settore per buona misura rientrante nell'etichetta "tutela della salute" e, perciò, nella competenza legislativa concorrente<sup>12</sup>. Il che garantisce – come sostenuto in dottrina – un piano di uniformità normativa in stretta connessione con l'art. 32 Cost., assicurato dalla potestà statale di principio<sup>13</sup>, pur in presenza di un sensibile tasso di differenziazione (specie in alcune Regioni) della governance sanitaria e del modello di accesso dei cittadini alle prestazioni<sup>14</sup>.

Ebbene, la maggiore autonomia di cui all'art. 116, comma 3 Cost. consiste proprio nell'arretramento, nelle materie oggetto di intesa (e, dunque, potenzialmente anche la tutela della salute), della potestà legislativa statale di principio, cosicché le persistenti esigenze unitarie sarebbero rimesse esclusivamente alla logica dei livelli essenziali. Una logica che – sia detto per inciso – non può dirsi essersi rivelata particolarmente efficace con riguardo alla garanzia sostanziale del diritto costituzionale alla salute, poiché, anzitutto, non tutte le Regioni riescono a garantire i LEA, e, in secondo luogo, le Regioni sottoposte ai piani di rientro scontano uno spazio di autonomia effettiva davvero angusto. A tacere di ciò, si tratta, più a monte, di una logica che, per sua natura, declina l'uniformità dei diritti in senso minimale, facendo pendere la delicata bilancia fra eguaglianza e federalismo verso il secondo perno, aprendo alla differenziazione territoriale nei livelli di tutela effettiva<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Sulla giurisprudenza costituzionale in materia sanitaria a seguito della riforma del 2001 v. R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in R. BALDUZZI, G. DI GASPARÈ (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 11 ss.; A. CELOTTO; D. MORANA, *La salute nella Costituzione italiana. Profili sistematici*, Giuffrè, Milano, 2002, spec. p. 95 ss.; C. FASONE, *Tutela della salute (art. 117.3)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Editoriale scientifica, Napoli, 2005, p. 283 ss.; C. TUBERTINI, *Stato, regioni e tutela della salute*, in A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 209 ss.; D. MORANA, *Tutela della salute*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 583 ss.

<sup>13</sup> Così R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, p. 8.

<sup>14</sup> Particolarmente differenziati risultano i sistemi sanitari lombardo ed emiliano-romagnolo, per i quali v., rispettivamente, G. PELISSERO, *La sanità della Lombardia. Il sistema sanitario e l'attività ospedaliera nel periodo 2003-2008*, Franco Angeli, Milano, 2010; e R. GRILLI, R. TOMBA, *L'esperienza dell'Emilia-Romagna: il ruolo degli enti locali e dei professionisti*, in C. DE VINCENTI, R. FINOCCHI GHERSI, A. TARDIOLA (a cura di), *La sanità in Italia. Organizzazione, governo, regolazione, mercato*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 257 ss.

<sup>15</sup> Finisce per deporre in tal senso anche la dottrina che ha guardato con favore alla previsione costituzionale dei LEP, dalla quale si desumerebbe «la volontà di porre al riparo dalla discrezionale determinazione delle Regioni alcuni diritti, che non possono essere ridotti ad un livello inferiore a quello stabilito dal legislatore statale. L'implicito presupposto di questa scelta, evidentemente, è il collegamento tra livelli di godimento dei diritti, eguaglianza e cittadinanza, nel senso che la diminuzione della protezione di alcuni diritti oltre una certa soglia è interpretata come rottura del legame sociale che dà vita alla cittadinanza». 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, 2022, p. 349.

L'eventualità – estremamente probabile – che la ritrazione della potestà statale di principio si verifichi solo per alcune Regioni determinerà l'inevitabile venir meno del ruolo che la Conferenza (e, per essa, il fronte regionale complessivamente inteso) ha sin qui svolto in una materia pur molto regionalizzata quale la sanità. Sebbene nel procedimento di attivazione dell'art. 116, comma 3 Cost. previsto dall'art. 3 del d.d.l. Calderoli la Conferenza sia chiamata in causa, la singola intesa che rappresenta la fonte sostanzialmente normativa dei rapporti fra Stato e Regione istante e delle maggiori competenze di quest'ultima è chiaramente un'intesa a due, cosicché la pratica gestione *day-by-day* delle relazioni intergovernative non potrà che ridursi a un negoziato bilaterale<sup>16</sup>, come, del resto, insegna l'osservazione comparata dei sistemi prevalentemente o totalmente asimmetrici<sup>17</sup>.

Tale circostanza rivela, infine, una mancanza della riforma costituzionale del 2001, diffusamente criticata in dottrina per non aver compiuto in modo chiaro la scelta del regionalismo cooperativo, omettendo di codificare organi e procedimenti della leale collaborazione<sup>18</sup>. Come si sostenne autorevolmente all'epoca, «L'art. 116 introduce un indubbio elemento di regionalismo competitivo, non bilanciato da chiari contrappesi di regionalismo cooperativo»<sup>19</sup>. Se è vero che, dopo la citata riforma, il sistema delle relazioni Stato-Regioni ha continuato a reggersi soprattutto sull'assetto delle conferenze, ciò è avvenuto prevalentemente in via informale, anche per via del fatto che la clausola di asimmetria non è stata, frattanto, attivata.

### 3. Segue: il raccordo orizzontale fra Regioni

Quando si discorre di “sistema conferenze”, si è soliti fare riferimento a quel sistema “a tre punte” riorganizzato dal citato d.lgs. 281/1997 che, oltre ad avere riformato e razionalizzato la Conferenza Stato-Regioni, vi ha affiancato la Conferenza Stato-città e autonomie locali e la Conferenza unificata, che consta della fusione delle prime due. Nelle considerazioni qui svolte,

---

<sup>16</sup> Vi è, in dottrina, chi ha guardato con favore alla frattura della multilateralità insita della differenziazione del regionalismo: cfr. A.M. RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, 2018, p. 387: «l'applicazione della differenziazione potrebbe determinare una sorta di “effetto barriera” rispetto alla tendenza espansiva delle clausole di centralizzazione utilizzate dal legislatore statale e dalla Corte costituzionale nei confronti dell'ambito decisionale regionale, rimodulando lo stesso uso, spesso distorsivo [...] del parametro della «leale collaborazione» in funzione di una partecipazione multilaterale, spesso passiva, delle Regioni alle decisioni pilotate dal centro. Il processo di differenziazione assumerebbe, quindi, una funzione “riabilitativa” dell'autonomia legislativa regionale, il cui ambito d'azione viene “negoziato” sulla base delle caratteristiche proprie di ciascun territorio».

<sup>17</sup> Per un'analisi comparata degli organi delle relazioni intergovernative v. R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, 2006, p. 903 ss.

<sup>18</sup> Cfr., fra gli altri, A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2002; e A. D'ATENA, *La difficile transizione in tema di attuazione della Riforma del Titolo V*, in *Le regioni*, nn. 2-3, 2002, p. 305 ss.

<sup>19</sup> M. LUCIANI, *I diritti costituzionali ...*, cit., p. 353. Profeticamente l'Autore aggiungeva: «In questo disegno non è azzardato prospettare uno scenario nel quale le Regioni competono l'una con l'altra per acquisire attribuzioni sempre maggiori nella prospettiva della produzione di condizioni di superiore efficienza, tali da attirare capitali e investimenti».

tuttavia, è particolarmente la Stato-Regioni ad assumere rilievo, poiché le Regioni sono gli unici enti infrastatali dotati della potestà legislativa e, anche perciò, di autonomia politica in senso proprio, vale a dire della possibilità di sviluppare indirizzi politico-amministrativi autonomi da (e potenzialmente contrastanti con) quello statale.

Di qui l'interesse verso un altro organo, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, che non fa parte del richiamato sistema e che, anzi, non deve la sua genesi a una scelta del legislatore ma alla spontanea iniziativa dei presidenti regionali che la istituirono a Pomezia nel 1981. Essa svolge oggi rilevanti funzioni di raccordo orizzontale, nel senso che offre agli esecutivi regionali uno spazio di confronto, dialogo e negoziazione sia precedente (e perciò preventivo) al confronto verticale col Ministro degli affari regionali in seno alla Conferenza Stato-Regioni, sia da questo indipendente<sup>20</sup>.

Di questa Conferenza, rispetto a quella Stato-Regioni, vanno notati l'antecedenza cronologica, la struttura interna più articolata, la circostanza che venga alle volte richiamata in causa direttamente dalla legge, specialmente in tema di attività consultive. A tal riguardo, si è persino evocato l'«indirizzo tipico di un processo federale per aggregazione [...] secondo il quale il momento di cooperazione orizzontale precede quello verticale, in ragione della naturale antecedente del patto intercorso tra gli Stati membri di una costituenda Federazione»<sup>21</sup>.

L'affermazione appare d'immediatezza più suggestiva che realistica, ove si tenga conto della genesi e delle evoluzioni del regionalismo italiano, tanto nelle sue ragioni storiche, economiche e politiche, che nelle tecniche giuridiche di sua realizzazione. Appare, tuttavia, allo stesso tempo utile, se declinata, in ottica pragmatica, sul ruolo che la Conferenza può svolgere quale organo esponenziale del fronte regionale, indipendentemente dal rapporto col Governo. Di certo, come si anticipava, la Conferenza delle Regioni si profila, anzitutto, come strumento di raccordo orizzontale, funzionale al successivo raccordo verticale in sede di Conferenza Stato-Regioni e rivela, perciò, la sua attitudine a fare dell'incontro preventivo fra Presidenti (e/o assessori) regionali un momento per definire posizioni comuni e smussare differenze, allo scopo di presentarsi più coesi (per non dire più "forti") al confronto col Governo. Si profila, però, anche come motore di iniziative propriamente riferibili al solo fronte dei Presidenti regionali, che, cioè, prescindono dalla necessità di stipulare un'intesa o un accordo col Governo o rendergli un parere.

Sotto quest'aspetto, proprio in materia di autonomia differenziata, viene in rilievo un documento licenziato dalla Conferenza delle Regioni nell'ottobre 2018, a otto mesi dalla stipula degli accordi preliminari alle intese di cui all'art. 116, comma 3 Cost. fra Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto e l'allora ministro competente on. Bressa. In esso i presidenti scrivevano: «mentre nelle passate legislature si è pensato di rifondare "lo stato regionale e delle autonomie»

---

<sup>20</sup> Sulla Conferenza in commento e i suoi rapporti con la Stato-Regioni v. L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, 2007, p. 707 ss.; G. CAPRIO, *Una vera Conferenza delle Regioni per l'attuazione del federalismo*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 20 giugno 2008; G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2009. Sia inoltre consentito rinviare a L. DELL'ATTI, *Teoria e prassi del governo multilivello*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2019, p. 187 ss.

<sup>21</sup> L. FERRARO, *La Conferenza...*, cit., p. 709.

ritoccando, anche in riduzione, gli spazi di autonomia legislativa delle Regioni, oggi l'approccio dovrà avere basi radicalmente diverse e mirare più a soluzioni specifiche sui temi del governo territoriale, garantendo comunque i principi di unitarietà, di solidarietà e di coesione sociale [...] La richiesta di attribuire alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia secondo quanto previsto all'art. 116, III comma, della Costituzione, costituisce un'ulteriore tappa nell'ambito del processo di decentramento che, dopo aver registrato un rallentamento per effetto della crisi iniziata nel 2008 e della conseguente legislazione di emergenza, sta vivendo una nuova stagione che vede la centralità ed il ruolo propulsivo delle Regioni nel processo di definizione dei nuovi assetti istituzionali»<sup>22</sup>.

Una sorta di *position paper*, insomma, in cui tutti i presidenti regionali, meridionali e settentrionali, di centrosinistra e di centrodestra, interessati e scettici nei confronti dell'attivazione della clausola ex art. 116, comma 3 Cost., di essa fornivano una visione complessiva e in qualche misura innovativa: non già, cioè, intesa quale leva costituzionale per singole (e specifiche) Regioni per creare (o forse solo consacrare giuridicamente) un regionalismo cd. a due velocità, ma come strumento atto a favorire un avanzamento generale delle condizioni di autonomia per l'intero sistema regionale, unitariamente inteso; una sorta di riforma del regionalismo a Costituzione invariata da realizzare tramite la rinegoziazione complessiva del compromesso costituzionale fra ragioni dell'uniformità e della differenziazione<sup>23</sup>.

Commentando il citato documento, chi scrive aveva ipotizzato che l'attivazione della clausola di maggiore autonomia potesse, così intesa, non restare appannaggio delle più "ricche" ed "efficienti" Regioni del nord Italia, ma provenire «da un numero più significativo di Regioni, diversificate sotto i piani economico, demografico e geografico, [...] significando, quanto meno sotto tale aspetto, il mantenimento di una certa concordia infraregionale e di uno spazio di contrattazione multilaterale non rilasciata ai destini incerti e solitari della negoziazione bilaterale»<sup>24</sup>. In quel momento, in effetti, in tutte le Regioni ordinarie (oltre, cioè, a Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) si registrava un certo interessamento verso l'attivazione della clausola di maggiore autonomia: in Basilicata, Calabria, Puglia, Molise e Abruzzo a livello solo preliminare, mentre in Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria attraverso l'impegno, da parte dei propri organi legislativi, dei relativi Presidenti ad avviare i negoziati col Governo<sup>25</sup>.

Tuttavia, rispetto a quest'ordine delle cose, le carte sul complesso tavolo dell'autonomia differenziata sono state, nel tempo, a più riprese mescolate, sia in ragione delle sfide e dei

---

<sup>22</sup> CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo*, 18 ottobre 2018, rinvenibile online.

<sup>23</sup> Se lo chiedeva L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2018, p. 352: «dopo il fallimento della riforma Boschi Renzi, la necessità di riforme costituzionali e istituzionali si è orientata altrimenti [...]. Siamo in presenza di una nuova, più concreta e realistica stagione "costituente" delle Regioni? Siamo in presenza di una forma più dinamica di "partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze"».

<sup>24</sup> L. DELL'ATTI, *Effetti dell'autonomia differenziata sulla combinazione funzionale dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione. Verso una riforma del regionalismo a Costituzione invariata?*, in *Nuove autonomie*, n. 3, 2020, p. 876.

<sup>25</sup> Cfr. CINSEDO, *Autonomia differenziata. Dossier tecnico*, 01 novembre 2019, rinvenibile online.

momenti critici che, frattanto, il regionalismo italiano ha fronteggiato, sia in ragione dei notevoli mutamenti subiti dall'assetto politico, a livello nazionale come regionale. Si osservino, in tal senso: gli esiti delle elezioni politiche del 2018 e l'approdo al Governo delle principali forze di opposizione della XVII legislatura; le bozze di intese stipulate da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto nel 2019 con l'allora ministra per le autonomie sen. Stefani; il radicale cambio di maggioranza parlamentare nel passaggio fra i due governi Conte e la bozza allora licenziata dall'on. Boccia di legge quadro sull'attivazione dell'art. 116, comma 3 Cost.; la pandemia da CoViD-19, che animava un notevole conflitto fra (taluni) presidenti di Regione e Governo e il necessario giro di vite centralista per fronteggiare l'emergenza sanitaria; i chiari esiti delle elezioni politiche del 2022 e la formazione di un gabinetto politico espressione della solida (per lo meno numericamente) maggioranza di centrodestra; il transito, nelle elezioni regionali che si sono tenute dal 2018 al 2023, di 6 Regioni su 13 dal centrosinistra al centrodestra.

Ebbene, l'esito elettorale dello scorso autunno e la circostanza per cui la maggioranza delle Regioni sia, allo stato, retta da governi di centrodestra hanno impresso un'accelerazione al processo di attivazione dell'art. 116, comma 3 Cost., riportando nel vivo del dibattito politico, sociale e dottrinario il tema *de quo*: presente nel programma elettorale della coalizione che ha vinto le elezioni, esso ha trovato immediato spazio nei primi passi del gabinetto attualmente in carica. Già la legge di bilancio per l'anno 2023, infatti, ha istituito una cabina di regia volta alla determinazione dei LEP, da definirsi poi formalmente con appositi decreti del Presidente del Consiglio, composta, fra gli altri, dal presidente della Conferenza delle Regioni. Il Consiglio dei ministri, inoltre, ha licenziato il già citato disegno di legge ideato dal ministro per le autonomie sen. Calderoli, volto a definire il procedimento di attivazione della clausola di maggiore autonomia e a riconnetterlo direttamente (anzi subordinandolo) alla definizione dei LEP, per le sole materie devolvibili alle Regioni richiedenti ai sensi dell'art. 116, comma 3 Cost. che abbiano a che fare con i LEP, altresì disciplinando la cruciale questione delle tecniche di finanziamento delle nuove e maggiori competenze acquisibili.

In sede di parere allo schema di disegno di legge in seno alla Conferenza unificata (come precedentemente anticipato dalla seduta della Conferenza delle Regioni) hanno votato contro Emilia Romagna, Toscana, Campania e Puglia<sup>26</sup>, cioè tutte e sole le Regioni guidate dal centrosinistra: il posizionamento dei presidenti regionali, dunque, non ha registrato seri tentativi di convergenza fra i distinti punti di vista, né (come invece ci sarebbe stato d'attendersi) si è accomodato lungo il *cleavage* territoriale fra sud e nord del Paese, che la questione della maggiore autonomia richiama direttamente in causa, ma ha seguito pedissequamente l'andamento dei rapporti maggioranza/opposizione per come attualmente delineati nel Parlamento nazionale.

Il dato è importante anzitutto perché la dottrina che ha osservato le modalità con cui voti e posizioni si coagulano in seno alle Conferenze ha segnalato una certa rarità del prevalere

---

<sup>26</sup> Molto critica anche la posizione dell'ANCI (il cui presidente aveva chiesto e ottenuto un breve rinvio della discussione), che ha presentato un documento solido denso di eccezioni e scetticismi, altresì formulando proposte emendative.

dell'appartenenza partitica su quella territoriale<sup>27</sup>, mentre non può non notarsi come il fattore della *party congruence* (o *incongruence*) nelle determinazioni assunte dai capi degli esecutivi nell'ambito relazioni multilivello sia, al contrario, caratteristico dei sistemi asimmetrici, proprio per il prevalere dei rapporti bilaterali<sup>28</sup>.

Si tratta, dunque, di un dato che potrebbe deporre nel senso della fine di un qualsivoglia disegno unitario – del tipo di quello abbozzato sul finire della XVII legislatura – e, con essa, del tramonto dell'immagine di una classe politica regionale impegnata in prima linea a occuparsi in modo solidale ed equilibrato del futuro del regionalismo italiano.

#### 4. Conclusioni. Le prospettive dell'autonomia differenziata sulle forme di governo fra federalismo maggioritario e torsione presidenzialista

Si è visto che la Conferenza unificata è stata coinvolta – del resto doverosamente – nel procedimento d'iniziativa legislativa del Governo sull'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., per rendere parere sullo schema di d.d.l. in materia. L'art. 2, comma 4 del disegno prevede, poi, che lo schema di intesa preliminare negoziato fra Presidente del Consiglio o Ministro degli affari regionali e Regione istante venga trasmesso alla Conferenza unificata perché ne renda parere. Inoltre, l'art. 1, comma 792 della legge di bilancio per il 2023 istituisce la cabina di regia per la definizione dei LEP, cui partecipa come componente il presidente della Conferenza delle Regioni. Il successivo comma 796 prevede l'intesa in Conferenza unificata, da adottarsi ai sensi dell'art. 3, d.lgs. 281/1997, per l'adozione del d.p.c.m. contenente la determinazione dei LEP. Un'intesa, questa, resa “debole” dall'art. 3, comma 2 del d.d.l. Calderoli, poiché superabile dal Presidente del Consiglio, che può, inutilmente decorso il termine di 30 giorni, inviare lo schema di decreto alle Camere per il relativo parere, anch'esso superabile se decorso inutilmente il termine di 45 giorni, infine portando lo schema di decreto alla deliberazione del Consiglio dei ministri.

Le Conferenze, dunque, vengono coinvolte nel procedimento legislativo attualmente in corso, nella struttura chiamata a definire i LEP, nel procedimento di attivazione della clausola di maggiore autonomia. Se è vero che si sarebbe potuto (o ancora si potrebbe, nel corso dell'esame parlamentare del d.d.l. Calderoli) coinvolgerle maggiormente, specialmente con

<sup>27</sup> V., in tal senso, R. BIFULCO, *Il sistema italiano delle Conferenze*, relazione al convegno “Il mondo delle seconde camere”, Torino, 31 marzo - 1 aprile 2005, rinvenibile online. I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le regioni*, 2003, p. 230 ss., segnalava una certa conflittualità, nelle legislature esaminate, fra governo e presidenti regionali, in particolare settentrionali, nonostante, nella XIV legislatura, molti di essi appartenessero alla medesima coalizione di governo. Più di recente R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 168, individua nella condotta mediatamente tenuta dai presidenti in Conferenza un chiaro segnale della «solidarietà fra Regioni di diverso colore» politico.

<sup>28</sup> È, in particolare, il caso dell'informalissimo sistema di *intergovernmental relations* della *devolution* britannica: fra i moltissimi v. N. MCEWEN, W. SWENDEN, N. BOLLEYER, *Introduction: Political Opposition in a Multi-level Context*, in *British Journal of Politics and International Relations*, n. 14, 2012, p. 187 ss. Un'analisi comparata fra questo sistema e quello italiano di relazioni intergovernative è, se si vuole, in L. DELL'ATTI, *Conflittualità e formalismo nei rapporti fra Stato e Regioni. Le prospettive del regionalismo italiano alla luce del modello britannico delle relazioni devolute*, in *Gruppo di Pisa - La rivista*, n. speciale “Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto”, 2020, p. 395 ss.

riguardo alla definizione dei LEP<sup>29</sup>, il punto costituzionalmente rilevante sta altrove, e, cioè, nella frattura che l'attivazione dell'art. 116, comma 3 Cost. è in grado di infliggere alla simmetria del regionalismo, poiché la disarticolazione (e la decostituzionalizzazione) del punto di equilibrio fra unità e autonomia non potranno che provocare la progressiva recessione dei moduli cooperativi multilaterali in favore di quelli bilaterali, specialmente ove la maggiore autonomia sia, infine, richiesta e ottenuta dalle Regioni con maggiore capacità contributiva<sup>30</sup>.

Ebbene, se è vero che – come si è detto – è dalle Conferenze che passa la gran parte delle relazioni intergovernative e che, più a monte, le relazioni multilivello nel loro complesso finiscono per risolversi in quelle intergovernative, l'attuazione dell'autonomia differenziata porta con sé rilevanti criticità che attengono alla forma di governo, con particolare riferimento ai rapporti fra legislativo ed esecutivo, nei tempi divenuti sempre più squilibrati.

Sotto quest'aspetto, vengono in rilievo due processi, non del tutto indipendenti l'uno dall'altro: il primo, la liquefazione dei partiti e la personalizzazione della politica, che hanno determinato la torsione leaderistica del sistema partitico e monocratica delle forme di governo<sup>31</sup>; il secondo, l'effettivo funzionamento del sistema Stato-Regioni, sempre meno incentrato sul rigoroso riparto separatista di competenze e viepiù gestito in maniera coordinata (e/o confusa) per tramite della funzione di indirizzo politico, prima della riforma del titolo V allocata in capo allo Stato tramite la clausola costituzionale dell'interesse nazionale e la funzione statale d'indirizzo e coordinamento, poi tendenzialmente concordata nel sistema conferenze<sup>32</sup>.

L'effetto combinato di questi processi è la marginalizzazione degli organi rappresentativi/legislativi, del loro atto principale (la legge) e dei loro protagonisti (i partiti), in funzione dell'emersione costituzionale e politica degli organi esecutivi, dei loro vertici monocratici e, in particolare, dei Presidenti regionali. A tal riguardo, si è sostenuto: «la critica

---

<sup>29</sup> Va aggiunto che, pur non previsto dalla normativa di riferimento, è stato istituito, con d.p.c.m. 23 marzo 2023, un comitato per la definizione dei LEP, presieduto da Sabino Cassese e composto da 61 esperti accademici e rappresentanti istituzionali, che svolgerà attività di supporto alla cabina di regia prevista dalla legge di bilancio. La scelta di istituire il comitato, che si profila per un carattere marcatamente tecnico-scientifico e la cui composizione può essere integrata a discrezione del ministro per gli affari regionali, potrebbe essere letta nel senso di ulteriore restringere la capacità negoziale della parte regionale nella definizione sostanziale dei LEP, ma dipenderà principalmente dal ruolo effettivo svolto dal comitato nei rapporti con la cabina di regia.

<sup>30</sup> Ciò anche in considerazione del fatto che il meccanismo di finanziamento delle Regioni speciali è improntato al medesimo meccanismo della commissione paritetica previsto dalla bozza Calderoli per le Regioni che si differenzieranno all'esito dell'attivazione della clausola di maggiore autonomia. Sulle conseguenze di tale attivazione sui vari regimi di regionalismo previsti dalla Costituzione cfr. T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019. Va inoltre osservato che tutte le Regioni speciali hanno votato a favore del progetto Calderoli e che il presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia, Massimiliano Fedriga, che presiede la Conferenza delle Regioni, ha espresso un deciso *favor* verso l'autonomia differenziata, in particolare per le conseguenze di essa sulle Regioni speciali. Si tratta, d'altra parte, di Regioni attualmente tutte guidate dal centrodestra, ma su questa dirimente questione si tornerà in fine.

<sup>31</sup> Si tratta di osservazioni proprie della scienza politica assai utili per la costituzionalistica: sul piano comparato v. S. FABBRINI, S. VASSALLO, *Il governo: gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 1999; e T. POGUNTKE, P. WEBB, *The Presidentialization of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2005; su quello propriamente italiano v. M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

<sup>32</sup> Di recente ricostruisce tale processo R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in *Le regioni*, nn. 1-2, 2021, p. 51 ss.

mossa alle Conferenze di essere espressione solo degli esecutivi e di non riuscire a coinvolgere o rapportarsi con il Parlamento e i Consigli/assemblee regionali diviene paradossalmente un punto di forza in presenza di sistemi elettorali (sia nazionale che regionale) volti ad assicurare la governabilità premiando le coalizioni di maggioranza<sup>33</sup>; «paradossalmente le conferenze, proprio perché più resistenti rispetto alle Seconde camere alla penetrazione di logiche partitiche e perché composte da soggetti “forti” in grado di “impegnare” la Regione e di far applicare – tornati a casa – le decisioni ivi raggiunte, si rivelano un efficace rimedio allo strapotere del Governo centrale»; un fattore di ricomposizione degli squilibri che affliggono la «divisione dei poteri, incrinata dalla penalizzazione del Parlamento»; una sorta di «forma suppletiva di *checks and balances*»<sup>34</sup>.

È significativo che in entrambi i passi citati, gli Autori debbano ricorrere all'avverbio “paradossalmente”, poiché, in effetti, non è così immediato per la costituzionalistica, restare appagata dal recupero per via governativa e maggioritaria dello svilimento del rilievo dei legislativi in un sistema democratico-sociale il cui modello costituzionale di democrazia è invece delineato in senso prevalentemente rappresentativo e parlamentare. Beninteso: non si vuole sminuire il rilievo delle riportate opinioni. Anzi, occorre ricordare che la scelta del Costituente di superare il modello del decentramento delle competenze e di dotare di autonomia politica l'innovativo circuito regionale era animata, fra l'altro, dal tentativo di creare un antidoto istituzionale – costituzionalmente garantito – alla concentrazione di potere nelle mani dell'esecutivo centrale, tramite la diffusione territoriale della funzione d'indirizzo<sup>35</sup>. D'altra parte, la circostanza per cui il dialogo intergovernativo di sovente condiziona la (o si sostituisca alla) dialettica parlamentare, non sembra poter operare, di per sé solo, come correttivo alla perversione dei rapporti fra Parlamento e Governo, nel tempo perpetrata tramite l'abuso della decretazione d'urgenza e delegata, della questione di fiducia, della prassi del maxiemendamento d'iniziativa governativa e della “fuga dal regolamento” verso più arbitrarie forme di normazione secondaria.

È noto che, nei rapporti intergovernativi, si scontrino Presidenti regionali fortemente (per non dire eccessivamente) stabilizzati dall'elezione diretta e dal meccanismo del *simul-simul* con un Presidente del Consiglio reso assai debole da una forma di governo del tutto de-razionalizzata e da una struttura governativa prevalentemente collegiale. È anche noto che il punto 3 del programma elettorale della coalizione attualmente al Governo fra l'altro preveda – sotto la singolare rubrica “Riforme istituzionali, della giustizia e della pubblica amministrazione secondo Costituzione”<sup>36</sup> – l'attuazione dell'autonomia differenziata e l'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

Negli anni '90 del secolo scorso, il tentativo di riformare il sistema istituzionale nel suo complesso in senso maggioritario e monocratico è riuscito a livello locale e regionale, mentre è

---

<sup>33</sup> G. CAPRIO, *Una vera Conferenza delle Regioni per l'attuazione del federalismo*, su *Astrid-online*, 2008, rinvenibile online, p. 9.

<sup>34</sup> R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza ...*, cit., p. 948. Cfr., in tal senso e precedentemente, anche P. CIARLO, *Parlamento, Governo e fonti normative*, in *Diritto amministrativo*, 1998, p. 363 ss.

<sup>35</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 59 ss.

<sup>36</sup> Corsivo aggiunto.

rimasto (per lo meno) incompiuto a livello nazionale, ove la ricomposizione dell'assetto partitico attorno alle coalizioni e l'adozione di formule elettorali prevalentemente maggioritarie non ha mai davvero modificato il sistema nel senso del rafforzamento elettorale dell'esecutivo e del Presidente del Consiglio. In parallelo alla maggioritarizzazione dei sistemi elettorali, è significativo osservare che tutte le tentate riforme costituzionali della forma di governo, a partire dal citato periodo, hanno perseguito la stabilizzazione dell'esecutivo attraverso il rafforzamento in senso monocratico della forma di governo<sup>37</sup>. Così, alla ricerca di una sorta di *reductio ad unum* delle forme costituzionali del potere politico, le pur diverse formule istituzionali del premierato e del semipresidenzialismo sono apparse pressochè fungibili: per limitarsi a due significativi esempi, la proposta del relatore della commissione bicamerale D'Alema (1997) conteneva entrambe le soluzioni, mentre la commissione Quagliariello (2013) concordava sul necessario rafforzamento monocratico della forma di governo, presentando le due formule come egualmente utili allo scopo.

Ebbene, rispetto alla forma di governo nazionale, il programma del governo Meloni sembra collocarsi in una consimile retorica della democrazia decidente, da realizzarsi attraverso l'adozione di moduli fortemente monocratici (per la concentrazione dei poteri nel singolo) e leaderistici (per la legittimazione elettorale diretta)<sup>38</sup>, non troppo dissimilmente, dunque, rispetto alla logica del cd. federalismo maggioritario che resse la riforma delle forme di governo comunale, provinciale e regionale degli anni 1993 e 1999.

Da un lato, dunque, la torsione presidenzialista a livello nazionale potrebbe portare con sé l'estetica istituzionale della coerenza delle forme di governo dei vari livelli territoriali della Repubblica. D'altra parte, su di un piano più sostanziale, occorrerebbe considerarne i pericoli nei confronti della già riferita esclusione degli organi legislativi/rappresentativi dal circuito decisionale multilivello, e della frattura di quel contraltare rappresentato dal fronte regionale (ammesso che esista davvero) che sarebbe la più immediata conseguenza della dissimmetrizzazione del regionalismo.

Cosicché la combinazione fra la maggiore autonomia devoluta a poche e specifiche Regioni del nord del Paese e un presidenzialismo non compensato da adeguati correttivi possa creare una complessiva disarticolazione del già molto squilibrato assetto della divisione dei poteri<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Per un'approfondita analisi delle quali si rinvia a C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, p. 431 ss.

<sup>38</sup> Per tale qualificazione sia consentito rinviare al mio recentissimo *Continuità e ambiguità della forma di governo lungo la storia costituzionale italiana: appunti brevi sull'ipotesi presidenzialista*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 1, 2023, p. 251 ss.

<sup>39</sup> Sulla combinazione fra i due provvedimenti e i relativi effetti sugli equilibri costituzionali v. G. AZZARITI, *Presidenzialismo e autonomia differenziata: un'altra Costituzione*, in *Queste istituzioni*, n. 4, 2022.

ROBERTO GALLIA\*

## Garantire diritti di cittadinanza omogenei sul territorio nazionale. Le dichiarazioni di principio non trovano riscontro nell'architettura dei procedimenti\*\*

ABSTRACT (EN): Guaranteeing homogeneous citizenship rights throughout the national territory, overcoming territorial gaps, is a prerequisite for the implementation of differentiated autonomy. The reading of the evolution of the regionalist process, and of the federalism advocated by Law 42/2009, indicates the waning of the purpose of achieving the full protection of the social rights of citizenship, in a contradictory path that would find its conclusion in the current governmental DDL, where the regulation of the transfer of functions and resources prevails.

ABSTRACT (IT): Garantire diritti di cittadinanza omogenei sull'intero territorio nazionale, superando i divari territoriali, è un prerequisito per l'attuazione dell'autonomia differenziata. La lettura dell'evoluzione del processo regionalista, e del federalismo auspicato dalla legge 42/2009, indica il venir meno della finalità di realizzare la tutela piena dei diritti sociali di cittadinanza, in un percorso contraddittorio che troverebbe la propria conclusione nell'attuale DDL governativo, dove prevale la regolamentazione del trasferimento di funzioni e risorse.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Diritti di cittadinanza e dotazione di servizi – 3. Considerazioni preliminari – 3.1. Alcuni esempi – 3.2. Perequazione dei divari – 3.3. A mo' di esempio – 4. In conclusione.

### 1. Premessa

La legge di bilancio per l'anno 2023 integra l'architettura istituzionale e i procedimenti finalizzati alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)<sup>1</sup>, con l'obiettivo dichiarato di procedere al trasferimento di ulteriori competenze alle Regioni<sup>2</sup> (in attuazione dell'articolo 116, terzo comma Costituzione), spiegando che «*la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, [è] finalizzata all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario, al superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, alla garanzia di uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, nonché all'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*»<sup>3</sup>.

\* Architetto, membro in carica del CRpT della Regione Lazio e del CdR della «Rivista giuridica del Mezzogiorno».

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Art. 1, commi 791-805, legge 29 dicembre 2022, n. 197 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

<sup>2</sup> Senato della Repubblica – Servizio studi e Camera dei deputati – Servizio studi, *Legge di bilancio 2023*. A.S. 442, in *dossier XIX Legislatura*, Vol. III, 24 dicembre 2022, pp. 226-240.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 226.

Queste disposizioni anticipano e, di fatto, applicano quanto dovrebbe essere disciplinato dal Ddl «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», esaminato dal Governo il 2 febbraio 2023<sup>4</sup> e quindi licenziato il 16 marzo 2023<sup>5</sup>; che disciplina il procedimento per «l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», subordinandolo «alla determinazione ... dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione».

L'articolo 116, terzo comma Costituzione, indica, quali competenze trasferibili, le materie di legislazione concorrente (di cui al terzo comma, articolo 117 Costituzione) e, tra le materie a legislazione esclusiva dello Stato (di cui al secondo comma, articolo 117 Costituzione), l'organizzazione della giustizia di pace (lettera l), le norme generali sull'istruzione (lettera n) e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lettera s).

Il medesimo articolo 116, terzo comma Costituzione, dispone il «rispetto dei principi di cui all'articolo 119»; il quale prevede, fra l'altro, l'istituzione di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (comma terzo), la destinazione di risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» (comma quinto), nonché la promozione di «misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità» (comma sesto).

Pertanto, considerare l'obiettivo di garantire diritti di cittadinanza omogenei nell'intero territorio nazionale quale un prerequisito per l'attuazione dell'autonomia differenziata, e fare coincidere i diritti di cittadinanza con i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (di cui alla lettera m del secondo comma, articolo 117 Costituzione), può apparire coerente con l'attuazione delle indicazioni del richiamato articolo 119 Costituzione.

Tuttavia, numerosi dubbi e interrogativi scaturiscono non tanto dalla lettura dell'evoluzione legislativa del processo regionalista, e del federalismo auspicato dalla legge 42/2009, quanto piuttosto dall'osservazione dell'andamento delle politiche finalizzate al recupero dei divari territoriali, e dei risultati delle scelte operate (o meno) sulla scorta di quanto previsto dai provvedimenti di attuazione della medesima legge 42/2009; che hanno portato – come cercheremo di argomentare – a privilegiare la definizione dei costi e dei fabbisogni di risorse finanziarie a scapito della determinazione degli obiettivi e dei livelli delle prestazioni da erogare.

Nella successiva esposizione si cerca di valutare il processo di regionalismo avviato in chiave federalista, cercando di comprendere luci e ombre dei provvedimenti che avrebbero dovuto (e, forse, potuto) conseguire l'obiettivo di attenuare/eliminare i divari di cittadinanza riscontrabili nel nostro Paese; cercando, contemporaneamente, di comprendere la mancata attuazione di specifici istituti, quali – in particolare – la perequazione infrastrutturale, e il mancato

---

<sup>4</sup> Provvedimento A36007002/02/2313 (url: <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-19/21687>).

<sup>5</sup> Provvedimento A36007016/03/233 (url: <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-25/22114>).

coordinamento con le diverse norme che concorrono all'attrezzatura del territorio e alla fornitura di servizi alle famiglie e alle imprese.

## 2. Diritti di cittadinanza e dotazione di servizi

Si è già detto che appare adeguato far coincidere i diritti di cittadinanza con i livelli essenziali delle prestazioni, come richiamati dalla Costituzione, finalizzati al recupero dei divari territoriali nella fruizione dei servizi dedicati alle famiglie e alle imprese.

Il ruolo delle infrastrutture, quale dotazione di servizi dedicati alle famiglie e alle imprese, è ormai riconosciuto nelle politiche per lo sviluppo economico e la coesione sociale<sup>6</sup>, superando il mero aspetto della spesa in infrastrutture quale significativo moltiplicatore economico<sup>7</sup>.

Nel nostro ordinamento il collegamento fra deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo ha avuto un riconoscimento normativo con l'introduzione dell'istituto della perequazione infrastrutturale<sup>8</sup>, quale «ricognizione degli interventi infrastrutturali ... volta a realizzare l'obiettivo di convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali»<sup>9</sup> costituzionalmente garantite alle famiglie e alle imprese. Istituto che trova applicazione non solo nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, ma anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, come statuito dalla Corte costituzionale (sentenza 71/2012) nel riconoscerne la capacità di ricomprendere «anche le misure perequativo-solidaristiche previste dal quinto comma dell'art. 119 Cost. («risorse aggiuntive» e «interventi speciali»), che integrano, come precisato da questa Corte, interventi straordinari, aggiuntivi e diretti a garantire i servizi indispensabili alla tutela di diritti fondamentali».

Contestualmente sono state definite le modalità per la programmazione e la localizzazione delle risorse aggiuntive, e per l'individuazione e l'esecuzione di interventi speciali, «finalizzati a perseguire anche la perequazione infrastrutturale»<sup>10</sup>; stabilendo, in particolare, che le risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC), come viene ridefinito il precedente Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), siano destinate «al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi di consistenza progettuale ovvero realizzativa tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale ... tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario» (articolo 4), e che le disponibilità finanziarie siano programmate «con particolare riferimento al graduale conseguimento, nelle medesime aree [svantaggiate], dei livelli delle

<sup>6</sup> Rapporto Svimez 2020. *L'economia e la società del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2019; Capitolo XV.2 "Dotazioni, competitività infrastrutturale e investimenti", pagg. 334-342.

<sup>7</sup> Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Collana Seminari e Convegni, 2011, n. 7.

<sup>8</sup> R. Gallia, *Perequazione infrastrutturale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXV, 2011, n. 3, pp. 711-722.

<sup>9</sup> Art. 22 "Perequazione infrastrutturale" della Legge 5 maggio 2009, n. 42 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione».

<sup>10</sup> Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

prestazioni e del livello dei costi di erogazione dei servizi standardizzati ..., valutando l'impatto macroeconomico e gli effetti, in termini di convergenza, delle politiche di coesione e della spesa ordinaria destinata alle aree svantaggiate» (articolo 5).

In coerenza con questo contesto si è prodotta, quindi, una evoluzione della nozione di “opera pubblica” nella nozione di “infrastruttura”, per sottolineare la ineludibile finalità di realizzare un “servizio pubblico”<sup>11</sup> e per ricordare gli aspetti degli aiuti pubblici alle imprese nella realizzazione di servizi di rilevanza economica<sup>12</sup>. Evoluzione resa evidente con l'introduzione, all'interno del QSN 2007-2013, degli “obiettivi di servizio” quali «servizi collettivi ed essenziali per la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire, ... [sui quali] mobilitare il processo politico di decisione» al fine di intervenire sui divari territoriali<sup>13</sup>; accompagnata dalla definizione, all'interno delle disposizioni attuative in materia di perequazione infrastrutturale, della innovativa nozione di «infrastruttura pubblica»<sup>14</sup>, che integra (e sostituisce) le distinte nozioni di opera pubblica e di servizio pubblico stabilendo che:

«per infrastrutture si intendono i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata, rivolti alle famiglie e alle imprese, ..., indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni».

Si afferma, in tal modo, che le infrastrutture, pubbliche o di interesse pubblico, devono essere concepite nella loro inscindibile unità tra il servizio prodotto e l'opera fisica costruita a tal fine, e che l'interesse pubblico deve essere ricercato non più nella mera proprietà demaniale dell'opera bensì nella finalità del servizio realizzato. Servizio che può essere realizzato e fornito anche per iniziativa privata, non solo in regime di libero mercato, ma anche, superando la pratica della mera esternalizzazione, tramite una diversa attenzione alle formule di partenariato pubblico privato (PPP) inserite nel Codice dei contratti pubblici.

Le concessioni di partenariato pubblico privato (di cui alla Parte IV D.Lgs. 50/2016; ora Libro IV D.Lgs. 36/2023) sono fondate sulla ripartizione dei rischi e delle opportunità connesse alla realizzazione (costruzione e gestione) di una infrastruttura di servizi, e non sulla ripartizione di rendimenti finanziari; obiettivo – quest'ultimo – che rimane prevalente negli accordi di partenariato dei programmi urbanistici, fondati sulla “cattura” e la ripartizione del plusvalore generato dalla rendita fondiaria. Al riguardo, appare inerente ricordare le indicazioni della Corte Costituzionale, quando, chiamata ad esprimersi in merito alla ammissibilità dei quesiti referendari sul servizio idrico, nel dichiarare ammissibile (sentenza 26/2011) il quesito in tema di determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, limitatamente alla parte relativa all'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, ha confermato (quanto già detto nella precedente sentenza 325/2010) che la “rilevanza economica” di un servizio pubblico comporta

<sup>11</sup> R. Gallia, *La politica per le infrastrutture e gli interventi per la coesione territoriale nei recenti provvedimenti per il Mezzogiorno*, relazione al seminario Svimez del 3 luglio 2017, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXXI, 2017, n. 4, pp. 837-853.

<sup>12</sup> R. Gallia, *Infrastrutture e aiuti di Stato*, relazione al seminario Svimez del 26 novembre 2013, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXVII, 2013, n. 4, pp. 797-810.

<sup>13</sup> Mise-Dps, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, giugno 2007; capitolo III.4 “Servizi essenziali e obiettivi misurabili”, pp. 168-175.

<sup>14</sup> Art. 2, c. 2 Decreto Mef 26 novembre 2010 «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

il rispetto del principio della copertura dei costi, ma non richiede la remunerazione del capitale investito.

L'indiscutibile rilievo dell'orientamento costituzionale non sembra sia stata oggetto di adeguata considerazione; neanche negli importanti documenti che la Ragioneria Generale dello Stato ha prodotto, tramite un non breve percorso elaborativo, in materia di concessioni di partenariato pubblico privato. Con il ricorso a consultazioni pubbliche è stato definito, e quindi aggiornato, un contratto-tipo per le concessioni di PPP<sup>15</sup>, riguardante non solo le clausole necessarie per escludere i relativi investimenti dal perimetro della spesa pubblica, ma anche le disposizioni per garantire il risultato degli investimenti privati<sup>16</sup>.

In questo stesso periodo l'Istat, sulla base di una convenzione con l'Autorità di gestione del QCS 2000-2006, ha avviato la costituzione della «Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo», finalizzata a raccogliere, aggiornare e rendere consultabili i dati di base e gli indicatori delle politiche di sviluppo<sup>17</sup>. Iniziativa tecnicamente indispensabile per conoscere i livelli delle prestazioni erogate e per definire i *target* degli obiettivi di servizio che si vogliono conseguire.

Successivamente, in coerenza con il quadro normativo che si andava organizzando, l'aggiornamento delle norme in materia di contratti pubblici, operata dal D.Lgs. 50/2016, apporta una innovazione sostanziale al processo di programmazione e allocazione della spesa pubblica per le infrastrutture. Viene definito un procedimento, abbinato ai provvedimenti di attuazione della riforma della contabilità pubblica (D.Lgs. 118/2011), che appare idoneo ad indirizzare le Amministrazioni verso scelte finalizzate a migliorare la dotazione di servizi per le famiglie e le imprese, adottate consapevolmente a seguito della valutazione *ex ante* del progetto, con riferimento sia alla coerenza con obiettivi strategici assunti sia alla fattibilità a garanzia dell'investimento a buon fine<sup>18</sup>.

Le disposizioni del Titolo III «Pianificazione, programmazione e progettazione» del D.Lgs. 50/2016 modificano il procedimento, precedentemente bipartito in programmazione e progettazione, sostituito da un processo tripartito nella fase di «pianificazione», che individua gli interventi ritenuti idonei a soddisfare i fabbisogni infrastrutturali e comprende anche l'indicazione degli approfondimenti tecnico-economici-procedurali da effettuare per validare le scelte preliminari, nella fase di «programmazione», che – in esito agli approfondimenti – sceglie gli investimenti da effettuare e attribuisce il finanziamento alle opere da realizzare, nella fase di «progettazione», che avvia a realizzazione l'infrastruttura.

<sup>15</sup> Mef-Rgs, *Contratti Standard e linee guida* (url: [https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita\\_istituzionali/attivit\\_trasversali/ppp/contratti\\_standard\\_e\\_linee\\_guida/](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/attivit_trasversali/ppp/contratti_standard_e_linee_guida/)).

<sup>16</sup> Mef-Rgs-Anac, *Partenariato Pubblico Privato: una proposta per il rilancio. Guida alle Pubbliche Amministrazioni per la redazione di un contratto di concessione per la progettazione, concessione e gestione di opere pubbliche in partenariato pubblico privato*, 2021 (url: [https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/attivita\\_trasversali/ppp/2021/Contratto-PPP-Cop.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/attivita_trasversali/ppp/2021/Contratto-PPP-Cop.pdf)). Questa guida si qualifica, nel titolo, quale «proposta per il rilancio».

<sup>17</sup> Istat, *Statistiche territoriali per le politiche di sviluppo* (url: <https://www.istat.it/it/statistiche-politiche-sviluppo>).

<sup>18</sup> R. Gallia, *La spesa per infrastrutture degli Enti locali: l'efficacia della programmazione condizionata dalle semplificazioni procedurali*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXXIII, 2019, n. 2, pp. 379-393.

A seguire il procedimento è integrato dal primo correttivo (D.Lgs. 56/2017), che introduce il “quadro esigenziale” e lo definisce quale documento «redatto ed approvato dall'amministrazione in fase antecedente alla programmazione dell'intervento»<sup>19</sup>; che ha il compito di individuare, «in relazione alla tipologia dell'opera o dell'intervento da realizzare ..., [e] sulla base dei dati disponibili», gli obiettivi generali da perseguire per ogni intervento, i fabbisogni della collettività in relazione alla specifica tipologia di utenza, le specifiche esigenze qualitative e quantitative che devono essere soddisfatte. Il “quadro esigenziale” risulta analogo alla “analisi dei fabbisogni”, introdotta dalla legge Merloni (Legge 109/1994, art. 14) e riproposta senza modificazioni nel Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006, art. 128); che avrebbe dovuto costituire il «momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni», per definire un «ordine di priorità» da rispettare nel dare attuazione agli investimenti. Rispetto a queste disposizioni (per altro ampiamente disattese), il quadro esigenziale presenta un sostanziale aggiornamento, nel richiedere di valutare i fabbisogni non soddisfatti dalla dotazione di servizi esistente e di indicare i livelli (quantitativi e qualitativi) che si intendono conseguire nelle prestazioni dei servizi da fornire alle famiglie e alle imprese.

La disciplina urbanistica non ha fornito il proprio contributo alla definizione di questo quadro normativo, finalizzato a contrastare i divari nella dotazione territoriale dei servizi. La nozione di dotazione territoriale, come precedentemente illustrata, non risulta immediatamente collegabile a provvedimenti in materia di governo del territorio; tuttavia, a partire dalle varie proposte di modifica della legge urbanistica nazionale, che non hanno mai concluso il proprio iter, il termine “dotazione territoriale” è entrato nella terminologia urbanistica quale alternativa al termine “standard urbanistico” (di cui al D.M. 1444/1968). In tal senso si trova inserito nelle definizioni allegate al regolamento edilizio tipo<sup>20</sup>, ed adottato in ordine sparso nei provvedimenti regionali in materia urbanistica, che gli attribuiscono, di fatto, il significato di misura della quantità di aree disponibili per servizi e spazi verdi.

Il quadro normativo, precedentemente descritto, ha costruito una architettura istituzionale che appariva sostanzialmente coerente nelle finalità di perseguire, tramite le politiche di sviluppo economico e di coesione sociale, obiettivi di contrasto ai divari territoriali; in grado, inoltre, di sostenere e consolidare le esperienze di partecipazione alla promozione dello sviluppo locale<sup>21</sup> e della riqualificazione territoriale<sup>22</sup>, avviate nel periodo e che apparivano vitali anche se non coordinate fra loro.

<sup>19</sup> Art. 3, lett. ggggg-nonies, del D.Lgs. 50/2016, come integrato dall'articolo 4 del D.Lgs. 56/2017.

<sup>20</sup> Conferenza Unificata, intesa 20 ottobre 2016, n. 125/CU «Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e i Comuni concernente l'adozione del regolamento edilizio-tipo di cui all'articolo 4, comma 1-sexies del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

L'Allegato A “Quadro delle definizioni uniformi” definisce il “carico urbanistico” (voce 5) quale «Fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d'uso», e le “dotazioni territoriali” (voce 6) quali «Infrastrutture, servizi, attrezzature, spazi pubblici o di uso pubblico e ogni altra opera di urbanizzazione e per la sostenibilità (ambientale, paesaggistica, socio-economica e territoriale) prevista dalla legge o dal piano». Contestualmente non riporta alcuna definizione di “standard urbanistico”.

<sup>21</sup> R. Gallia, *Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XIX, 2005, n. 4, pp. 637-660.

<sup>22</sup> R. Gallia, *Le «zone franche urbane» e la politica di coesione nelle aree urbane*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXII, 2008, n. 3, pp. 877-895.

### 3. Considerazioni preliminari

Il quadro normativo, precedentemente descritto, che appare organico e definito nella sua architettura, non ha tuttavia consentito il conseguimento dei risultati che ci si sarebbe dovuti attendere. Pur tenendo conto delle difficoltà causate dalla inattesa crisi pandemica, non ha comunque dato vita a strategie coerenti con gli obiettivi che si intendevano perseguire, e non ha conseguito i risultati attesi in termini di sviluppo economico e di coesione sociale. Per affermarlo è sufficiente comparare le mappe dei diversi periodi di programmazione comunitaria, dal 1989 ad oggi, e constatare l'evoluzione dei colori attribuiti alle Regioni italiane a confronto con le altre Regioni dei paesi mediterranei (penisola iberica e Grecia) e degli Stati orientali di nuova adesione<sup>23</sup>.

#### 3.1. Alcuni esempi

Una causa di ritardo può essere imputata alla cultura amministrativa, all'interno della quale, come ormai da tempo viene evidenziato, continua a prevalere l'attenzione agli aspetti formali e contabili, rispetto alla capacità di produrre strategie e definire obiettivi. Bisogna inoltre riconoscere che il trascinarsi delle consuetudini del passato ha, quasi sempre, condizionato negativamente l'avvio di procedimenti orientati al futuro.

A mo' di esempio possiamo citare gli obiettivi di servizio indicati dal QSN 2007-2013, che hanno dato luogo ad estenuanti discussioni sull'applicazione delle premialità, senza indurre riflessioni sull'efficacia delle scelte rispetto a divari da colmare e fabbisogni da risolvere. Oppure l'applicazione degli Accordi di programma quadro (APQ) quale attuazione della concertazione istituzionale Stato-Regioni, che ha dato luogo ad accordi bilaterali tra lo Stato e ciascuna Regione, e non ad accordi tematici unitari fra lo Stato e tutte le Regioni e le Province autonome, accordi nei quali fare convergere le responsabilità per raggiungere obiettivi condivisi.

L'elenco potrebbe e dovrebbe essere molto lungo, esteso a tutti i procedimenti che concorrono a determinare il futuro del nostro Paese. Ma questo impegno dovrebbe essere assunto dalle istituzioni, e non rimanere mero oggetto di riflessioni accademiche.

Tuttavia, quale prassi generalmente elusiva degli obiettivi prescritti dal D.Lgs. 88/2011, in merito alla programmazione e localizzazione delle risorse finanziarie con riferimento ai divari territoriali (come precedentemente illustrato), appare opportuno richiamare nuovamente il procedimento per la programmazione e l'allocatione della spesa in infrastrutture; che avrebbe dovuto costituire uno dei pilastri indispensabili per garantire i livelli essenziali delle prestazioni, ma ha visto il prevalente trascinarsi delle modalità di applicare il programma triennale introdotto dalla legge Merloni nel 1994, che nella generalità dei casi lo hanno limitato ad un adempimento formale, eludendo ogni responsabilità per praticare una consapevole programmazione, orientata a risolvere i problemi del territorio e migliorare la dotazione di servizi.

---

<sup>23</sup> GISCO - the Geographic Information System of the Commission (url: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/gisco>).

Come già detto, l'architettura procedimentale definita dal Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016), in abbinamento alle misure di finanza pubblica (D.Lgs. 118/2011), ha tentato di far dialogare la fase di pianificazione, nella quale le scelte politiche avrebbero dovuto indicare le priorità assunte nel dare risposta ai fabbisogni accertati, con la fase di programmazione, nella quale decidere una coerente ripartizione delle risorse, per dare avvio alla realizzazione delle infrastrutture, dopo avere accertato l'utilità del servizio e la fattibilità della costruzione. Il procedimento è stato immediatamente contraddetto dalle disposizioni regolamentari di attuazione<sup>24</sup>; che hanno privilegiato l'esposizione dei dati contabili, senza specificare come redigere il quadro esigenziale e quale rapporto avrebbe dovuto instaurare con la fase di pianificazione, che per le Amministrazioni centrali coincide con il Documento pluriennale di pianificazione (DPP)<sup>25</sup> e per gli enti locali con il Documento Unico di Programmazione (DUP)<sup>26</sup>, e come le determinazioni assunte nella fase di pianificazione avrebbero dovuto essere accolte e/o modificate nella successiva fase di programmazione.

In tal modo è stata giustificata, o addirittura indirizzata, la prassi, instaurata soprattutto negli enti locali, in base alla quale il procedimento generalmente non prende avvio da un quadro esigenziale costruito sull'evidenza empirica del fabbisogno e dell'offerta di servizi.

È vero che gli Enti locali non risultano generalmente attrezzati per gestire attività fondate sull'analisi di dati empirici; che normalmente neanche le Regioni gestiscono nelle loro attività di programmazione regionale, frazionata negli aspetti settoriali. Tuttavia il problema potrebbe trovare soluzione con il ricorso alle serie di indicatori prodotti dall'Istat (politiche di sviluppo, BES, Agenda 2030), tramite i quali sarebbe possibile avviare una mappatura empiricamente fondata dei livelli delle prestazioni erogate, da approfondire per gli aspetti locali, rendendo disponibile una base di conoscenza utile per una razionale costruzione di quadri esigenziali attendibili, e quindi utilizzabili con significativa efficacia.

Non si trova traccia di un orientamento in tal senso. Al contrario, sembra porre una pietra tombale sul procedimento tripartito di pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture, il nuovo Codice dei contratti pubblici<sup>27</sup>; che non solo mantiene una netta distinzione fra lavori e servizi, senza tenere in alcun conto la definizione di infrastruttura, ma elimina inoltre la fase di pianificazione, mantenendo solo la programmazione triennale, nella quale il progetto di fattibilità tecnica-economica non riveste più un ruolo preciso nella definizione delle scelte.

---

<sup>24</sup> Decreto M.I.T. 16 gennaio 2018, n. 14 «Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali».

<sup>25</sup> Art. 2 Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 «Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche».

<sup>26</sup> Art. 151 «Principi generali» del Decreto legislativo 8 agosto 2000, n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (come modificato dall'articolo 74, c. 5 D.Lgs. 118/2011).

<sup>27</sup> Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 «Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici». La nuova disciplina, fondata sul testo predisposto dal Consiglio di Stato (url: <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/schema-del-codice-dei-contratti-pubblici-elaborato-dal-consiglio-di-stato>), nel Libro I tratta gli aspetti della programmazione (Parte III, articoli da 37 a 40; allegato I-5) e della progettazione (Parte IV, articoli da 41 a 47; allegato I-7).

Bisogna riconoscere che il trascinarsi delle consuetudini del passato ha sicuramente condizionato negativamente l'avvio a regime del procedimento disciplinato da finalità di perequazione infrastrutturale, come precedentemente illustrato. Tuttavia occorre anche prendere atto che, come reso evidente dalle modalità di programmare e gestire le ingenti risorse finanziarie del PNRR, l'obiettivo di accelerare la spesa è diventato prevalente rispetto all'obiettivo di perequare la disponibilità e la fruibilità di servizi, finalizzati a conseguire livelli di prestazioni e di erogazioni in grado di attenuare, per poi eliminare, i divari registrabili sia sull'intero territorio nazionale sia all'interno delle singole Regioni.

### 3.2. Perequazione dei divari

La legge delega 42/2009, in materia di federalismo fiscale, con l'introduzione dell'istituto della perequazione infrastrutturale, come già ricordato in premessa, ha previsto la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali delle diverse aree geografiche del Paese, finalizzata all'attuazione delle iniziative volte al recupero del deficit e l'attenuazione dei divari. Il processo avrebbe dovuto essere avviato tramite l'accertamento dei «livelli di servizio» forniti dalle dotazioni infrastrutturali esistenti, da confrontare con gli «standard di servizio» da definire con riferimento all'intero Paese e all'Unione Europea, e in tal modo calcolare i divari tra territori da compensare con l'allocatione dei finanziamenti aggiuntivi e la localizzazione degli interventi speciali.

Dopo un decennio, trascorso in quella che si può definire una generale disattenzione (come testimonia l'assoluta carenza di pubblicazioni in materia di perequazione infrastrutturale), la disciplina è stata aggiornata con la legge di bilancio 2021 (Legge 178/2020) in connessione al DDL Boccia<sup>28</sup>, relativo alla legge quadro per l'attuazione del processo di attribuzione alle Regioni a statuto ordinario delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»; proposta che mirava a garantire che l'attuazione del dettato costituzionale avvenisse in un quadro di coesione nazionale<sup>29</sup>.

Repentinamente l'istituto della perequazione infrastrutturale ha trovato una nuova definizione all'interno delle disposizioni per l'attuazione del PNRR (D.L. 77/2021)<sup>30</sup>, con una norma stralciata in sede di conversione e quindi riproposta, con alcune modifiche e precisazioni, nel cd «decreto infrastrutture» (D.L. 121/2021)<sup>31</sup>. La nuova regolamentazione mantiene la finalità di «assicurare il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, anche infra-regionali, nonché di garantire analoghi livelli essenziali di

---

<sup>28</sup> R. Gallia, *La perequazione infrastrutturale al tempo dell'autonomia differenziata*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXXIV, 2020, n. 1, pp. 121-138.

<sup>29</sup> *Legge quadro per autonomia differenziata: Boccia, bozza inviata ai Presidenti delle Regioni*, «Regioni.it», n. 3720, lunedì 11 novembre 2019.

<sup>30</sup> Art. 59 «Disposizioni urgenti in materia di perequazione infrastrutturale», Decreto-Legge 31 maggio 2021, n. 77 «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108.

<sup>31</sup> Art. 15 «Disposizioni urgenti in materia di perequazione infrastrutturale», Decreto-Legge 10 settembre 2021, n. 121 «Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, ...», convertito con modificazioni dalla Legge 9 novembre 2021, n. 156.

infrastrutturazione e dei servizi a essi connessi»; tuttavia la responsabilità di effettuare la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali viene parcellizzata fra il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile (MIMS), per le infrastrutture statali, e le Regioni, per le infrastrutture non statali.

Viene così meno il disegno unitario della perequazione infrastrutturale<sup>32</sup>, finalizzata a far convergere – sull'intero territorio nazionale – la disponibilità di «beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi». Disegno osteggiato anche con la costituzione del «Fondo perequativo infrastrutturale», innovazione che ne ha stravolto, di fatto, le finalità; da modalità procedimentale per orientare la programmazione della spesa infrastrutturale verso obiettivi di contrasto ai divari territoriali, a strumento per assegnare le disponibilità finanziarie del Fondo. Inevitabile ricordare quanto di analogo è successo, nell'ultimo decennio del secolo scorso, ai programmi di sviluppo locale, affossati dall'introduzione di un fondo dedicato ai patti territoriali<sup>33</sup>.

Gli effetti di questa ultima innovazione si rinvengono nell'Allegato infrastrutture al DEF 2022<sup>34</sup>, che riporta una ricognizione delle dotazioni infrastrutturali limitata a quattro settori (idrico, istruzione, sanità, trasporti). Inoltre, delle infrastrutture esaminate all'interno di questi quattro settori, solo due (asili nido ed ospedali) fanno riferimento ad uno standard di servizio, definito – per alto – tramite legge e non da uno strumento di programmazione.

### 3.3. A mo' di esempio

Prendendo spunto da quanto illustrato nell'Allegato infrastrutture, si cerca di approfondire le motivazioni e le finalità che hanno portato a definire un obiettivo di servizio, cioè lo standard dell'offerta, solo per gli asili nido e gli ospedali, fra le molte infrastrutture e servizi che, comunque, sono state oggetto di indagini e approfondimenti<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> R. Gallia, *Il PNRR e la perequazione infrastrutturale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXXV, 2021, n. 4, pp. 1035-1054; in coda al saggio è riportato il quadro comparativo della evoluzione normativa.

<sup>33</sup> La Legge 549/1995, relativa a misure di finanza pubblica, ha disposto una riserva di 400 miliardi per l'attuazione dei patti territoriali, mentre la legge di bilancio per l'anno 1996 (Legge 551/1995) ha aumentato di due miliardi la dotazione del Cnel per far fronte alla «necessità di procedere alla selezione di principi e alla progettazione di massima dei patti territoriali»; con l'effetto di produrre un lungo e tormentato percorso per definire le procedure di attuazione dei patti territoriali. Per un approfondimento rimando a R. Gallia, *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna 2004, pp. 31-35, e R. Gallia, *Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XIX, 2005, n. 4, pp. 655-674.

<sup>34</sup> Mef, *Documento di economia e finanza 2022*, Allegato *Dieci anni per trasformare l'Italia. Strategie per infrastrutture, mobilità e logistica sostenibili e resilienti*, Capitolo I.4 «Il superamento del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche», pp. 42-48.

<sup>35</sup> L'Istat, oltre alle *Statistiche territoriali per le politiche di sviluppo*, già citate, elabora anche il rapporto *Gli indicatori per il BES* che, come prescritto dalla Legge 163/2016 (che detta norme in materia di bilancio e programmazione finanziaria), dal 2017 accompagna la definizione del DEF (url: [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere\(bes\)/il-bes-nel-def](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere(bes)/il-bes-nel-def)), e le informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia, pubblicando annualmente un *Rapporto SDGS* (url edizione 2022: <https://www.istat.it/it/archivio/275718>).

La Svimez accompagna l'annuale rapporto, su *L'economia e la società del Mezzogiorno*, con una presentazione, a cura del direttore L.Bianchi, contenente una sezione intitolata «La cittadinanza limitata», nella quale vengono illustrati

Lo standard di riferimento del servizio di asilo nido è stato stabilito<sup>36</sup>, in coincidenza con l'attribuzione di una quota parte del "Fondo di solidarietà comunale"<sup>37</sup>, quale «*quota di risorse finalizzata a incrementare in percentuale, nel limite delle risorse disponibili per ciascun anno, il numero dei posti nei servizi educativi per l'infanzia ..., sino al raggiungimento di un livello minimo che ciascun comune o bacino territoriale è tenuto a garantire ...definito quale numero dei posti dei predetti servizi educativi per l'infanzia, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi, in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, ed è fissato su base locale nel 33 per cento, inclusivo del servizio privato*». Le risorse finanziarie rese disponibili devono essere utilizzate tramite un meccanismo di «*obiettivi di servizio annuali ... [da conseguire] dando priorità ai bacini territoriali più svantaggiati e tenendo conto di una soglia massima del 28,88 per cento, valida sino a quando anche tutti i comuni svantaggiati non abbiano raggiunto un pari livello di prestazioni*»; obiettivo da incrementare annualmente «*sino al raggiungimento, nell'anno 2027, del livello minimo garantito del 33 per cento su base locale, anche attraverso il servizio privato*».

Queste disposizioni appaiono coerenti con la perequazione infrastrutturale e il quadro normativo precedentemente descritto. Tuttavia, lo scarso commento dell'Allegato infrastrutture non mette in luce la consistenza dei divari regionali nella disponibilità del servizio di asilo nido, che vede le regioni del Centro e del Nord-Est raggiungere lo standard comunitario di 33 posti per 100 bambini, e talora superarlo (Valle di Aosta, Friuli V.G., Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Lazio), mentre al Sud e nelle Isole non è stato ancora raggiunto lo standard di 16 posti per 100 bambini, obiettivo posto dal QSN 2007-2013<sup>38</sup>.

Di tutt'altra natura risulta lo standard dei posti letto negli ospedali, stabilito in 3,7 posti letto ogni mille abitanti, «*comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie*»<sup>39</sup>. Questa scelta riguarda una «*riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ... [finalizzata a] razionalizzare le risorse in ambito sanitario e di conseguire una riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi*»; riduzione definita con riferimento ad un ipotetico «*tasso di ospedalizzazione pari a 160 per mille abitanti di cui il 25 per cento riferito a ricoveri diurni*»<sup>40</sup>. In questo caso il commento

---

alcuni indicatori, in particolare nei settori della sanità e dell'istruzione (url: <https://lnx.svimez.info/svimez/il-rapporto/>).

<sup>36</sup> Art. 1, c. 449, lett. *d-sexies* Legge 232/2016 (Legge di bilancio 2017); lettera introdotta dalla Legge 178/2020 (Legge di bilancio 2021) e modificata, da ultimo, dal D.L. 115/2022, che detta misure urgenti in materie diverse, convertito con modificazioni dalla Legge 142/2022.

<sup>37</sup> Istituito dalla legge di stabilità per il 2013 (Legge 228/2012) per definire l'assetto dei rapporti finanziari fra Stato e Comuni, applicando criteri di riparto di tipo perequativo, basati sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard.

<sup>38</sup> Istat, *Nidi e servizi educativi per bambini tra 0 e 6 anni: un quadro d'insieme*, settembre 2022 (url: <https://www.istat.it/it/archivio/274179>).

<sup>39</sup> Art. 15, c. 13, lett. c) Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95 «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135.

<sup>40</sup> Il riferimento al contenimento della spesa pubblica, piuttosto che alla tutela della popolazione, è il peccato originale della programmazione sanitaria; originato dalla prescrizione che «*L'individuazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza assicurati dal Servizio sanitario nazionale, per il periodo di validità del Piano sanitario nazionale, è effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico finanziaria*» (art. 1, c. 3 Decreto legislativo 502/1992 di riordino della disciplina in materia sanitaria).

dell'Allegato infrastrutture mette in evidenza un netto divario tra le dotazioni delle Regioni del Centro-Nord e le Regioni meridionali, dove lo standard, pur inteso come tetto massimo, si attesta al 3,13 con picchi negativi in Campania (3,05) e Calabria (2, 97).

Il PNRR<sup>41</sup>, il programma più significativo di questi ultimi anni per la dimensione finanziaria degli investimenti dedicati allo sviluppo economico e alla coesione sociale del Paese, ha inserito nella «Missione 4 – Istruzione e Ricerca»<sup>42</sup> un «Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia», ricompreso all'interno della «Componente 1 – Potenziamiento dell'offerta dei servizi di istruzione», con l'obiettivo di *«aumentare significativamente l'offerta di posti negli asili nido ... [tramite] la costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli asili e delle scuole dell'infanzia»*; mentre, per quanto riguarda la «Missione 6 – Salute»<sup>43</sup>, che ha la finalità principale di *«superare la frammentazione e il divario strutturale tra i diversi sistemi sanitari regionali»*, gli ospedali risultano inseriti limitatamente al loro adeguamento alla normativa di prevenzione sismica, in considerazione del fatto che *«gli ospedali rivestono un ruolo strategico in caso di disastro»*.

Quindi, la programmazione del PNRR, pur tenendo a riferimento il contrasto dei divari territoriali, solo nel piano per gli asili nido assume quale modalità di attuazione il principio delle politiche di sviluppo e coesione in base al quale i beneficiari dei servizi devono risultare contestualmente le famiglie e le imprese, richiamato nella finalità di *«migliorare l'offerta educativa sin dalla prima infanzia e offrire un concreto aiuto alle famiglie, incoraggiando la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la conciliazione tra vita familiare e professionale»*. Obiettivo da conseguire tramite la realizzazione di circa 228 mila nuovi posti<sup>44</sup> in asilo nido.

È già stato osservato<sup>45</sup> che *«il Pnrr non ha allocato direttamente le risorse per gli asili mediante un piano deciso e gestito a livello centrale ma si è affidato a un avviso pubblico rivolto ai Comuni (soggetti attuatori) ... [tramite una procedura nella quale] dapprima il ministero ha allocato le risorse complessive tra i vari territori regionali e poi nell'ambito di ciascun plafond regionale ha stilato specifiche graduatorie dei progetti presentati dai soli Comuni di quella rispettiva area regionale»*. Si è inoltre evidenziata la criticità della procedura, che non ha registrato la prevista partecipazione da parte dei Comuni; con una mancata adesione indotta, probabilmente, dal *«timore di futuri oneri di parte corrente sui bilanci comunali richiesti dal funzionamento delle nuove infrastrutture una volta realizzate»*. Al riguardo, appare opportuno richiamare la testimonianza del Sindaco di Andria, Giovanna Bruno, che, in occasione della presentazione del Rapporto Svimez 2022<sup>46</sup>, ha ricordato che il suo Comune, mentre è stato costretto a chiudere l'unico asilo nido comunale per difficoltà di bilancio, non potendo pagare stipendi e fornitori, con i fondi resi disponibili dal PNRR può costruire altri asili nido, ma non riaprire l'esistente.

<sup>41</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. #Nextgenerationitalia (url: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>).

<sup>42</sup> *Ibid*, pp. 175-200.

<sup>43</sup> *Ibid*, pp. 225-238.

<sup>44</sup> *Ibid*, p. 181.

<sup>45</sup> A. Zanardi, *PNRR e asili nido: un test per il Paese*, «Rivista il Mulino», edizione on line 7 febbraio 2023 (url: <https://www.rivistailmulino.it/a/pnrr-e-asili-nido-un-test-per-il-paese>).

<sup>46</sup> Roma, 28 novembre 2022 (url: <http://lnx.svimez.info/svimez/rapporto-svimez-2022-2/>).

I timori, che hanno frenato le iniziative delle amministrazioni comunali, non risultano fugati dal repentino avvio ad attuazione dello stanziamento di risorse di parte corrente dedicate alla copertura dei costi di gestione degli asili nido<sup>47</sup>, con l'obiettivo di conseguire «+142.000 bambini serviti dal 2027»<sup>48</sup>. Il PNRR – come detto prima – ha quale obiettivo la costruzione e/o la riqualificazione di edifici che consenta di rendere disponibili 228 mila nuovi posti; dei quali, tuttavia, non trovano ancora copertura le spese di gestione per 86 mila posti, cioè ben oltre un terzo dell'obiettivo che si vuole conseguire.

Infine occorre riconoscere che il procedimento a bando, risultato non particolarmente efficace<sup>49</sup> e che ha richiesto di attivare ulteriori provvedimenti nel tentativo di recuperare il tempo perso<sup>50</sup>, ha spostato l'attenzione sull'obiettivo di accelerare la spesa rispetto all'obiettivo di garantire l'attivazione del servizio, che sarebbe possibile conseguire coordinando la spesa d'investimento per gli edifici con la disponibilità delle risorse per la gestione. Riflessione che sarebbe stata necessaria oltre che opportuna, ricordando che le opere incompiute non sono solo quelle la cui costruzione non sia ultimata, ma anche quelle ultimate e non utilizzate.

#### 4. In conclusione

L'architettura istituzionale per attuazione del federalismo fiscale, precedentemente descritta, è stata giudicata favorevolmente da un illustre meridionalista, il Prof. Manin Carabba, recentemente scomparso, che nella sua introduzione al *Piccolo codice del federalismo*<sup>51</sup> così si esprimeva:

*«Il tema dell'intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno si inserisce, infatti, all'interno della costruzione dell'ordinamento federale, dopo la riforma del titolo V, parte II, della Costituzione del 2001 e dopo la legge di attuazione n. 42/2009.*

*E si può senz'altro sottolineare che l'attuazione del federalismo fiscale può offrire l'occasione per colmare il limite principale delle esperienze dell'intervento speciale, che non sono riuscite a generare una vera cooperazione fra governo dello Stato centrale, Regioni e sistema delle autonomie. E ancora, entro questa disciplina dovrebbero trovare tutela piena i diritti sociali di cittadinanza, che il nuovo Titolo V affida alla legislazione esclusiva dello Stato, e trovare attuazione i principi di solidarietà, verticale e orizzontale».*

<sup>47</sup> Il Decreto interministeriale 19 luglio 2022 stabilisce la ripartizione della quota di contributo per l'anno 2022 delle risorse stanziata dalla legge di bilancio 2021 (citata nella precedente nota 36), sulla base della nota metodologica prodotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

<sup>48</sup> Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, comunicato 2 novembre 2022 (url: <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/notizie/comunicato-del-2-novembre-2022>). Questo comunicato comprende anche i rinvii ai relativi provvedimenti amministrativi e al documento *I divari sugli asili nido, banco di prova del federalismo fiscale* (url: <https://www.opencivitas.it/it/parole-opencivitas/i-divari-sugli-asili-nido-banco-di-prova-del-federalismo-fiscale>).

<sup>49</sup> Openpolis, *Il Pnrr per contrastare la povertà educativa. 2. L'intervento su asili nido e servizi prima infanzia*, 13 dicembre 2022 (url: <https://www.openpolis.it/esercizi/lintervento-su-asili-nido-e-servizi-prima-infanzia/>).

<sup>50</sup> I bandi sono pubblicati sul sito «FUTURA – La scuola per l'Italia di domani» (url: <https://pnrr.istruzione.it/avviso/asili/>).

<sup>51</sup> M. Carabba, *Premessa*, a M. Carabba e A. Claroni (a cura di), *Piccolo codice del federalismo*, «Quaderni Svimez», n. 33, ottobre 2012, pp. 11-12.

Tuttavia, la prassi instaurata per la concretizzazione della legge 42/2009, tramite i relativi decreti attuativi e i concorrenti provvedimenti per i contratti pubblici e per la finanza pubblica, non ha realizzato l'auspicata tutela dei diritti sociali di cittadinanza, né dato luogo ad adeguate riflessioni su contenuti e metodi.

In particolare, nessuna riflessione è stata avviata sul necessario superamento della demonizzazione della spesa corrente (stipendi e forniture), contrapposta al presunto virtuosismo della spesa in conto capitale (investimenti fissi e formazione). Come se, per fornire i servizi per la salute e l'istruzione, fosse sufficiente realizzare dei buoni edifici dedicati, sismicamente sicuri e energeticamente efficienti, senza preoccuparsi di una adeguata presenza di personale qualificato e di materiali idonei. Peccato originale della programmazione del PNRR.

Come ricordato precedentemente, le risorse finanziarie finalizzate al superamento dei divari avrebbero dovuto essere programmate *«con particolare riferimento al graduale conseguimento ... dei livelli delle prestazioni e del livello dei costi di erogazione dei servizi standardizzati»*; come a dire che – nelle intenzioni – cittadini e imprese avrebbero diritto ad accedere ai medesimi livelli (quantitativi e qualitativi) di servizi sull'intero territorio nazionale, e che l'offerta dei medesimi servizi dovrebbe avvenire ai medesimi costi d'erogazione sull'intero territorio nazionale.

Come argomentato in precedenza, su questo duplice obiettivo dovrebbe essere fondata la individuazione e la definizione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni), scostandosi da quanto prescritto per i LEA (livelli essenziali e uniformi di assistenza) nel settore sanitario, la cui definizione e individuazione è *«effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale»*.

Questa dicotomia non ha dato luogo ad alcuna riflessione. Al contrario è stata instaurata una prassi che ha puntato a definire non i livelli di offerta dei servizi, bensì i costi per la loro produzione; probabilmente nell'erroneo presupposto che definire i livelli dei costi di erogazione dei servizi fosse il parametro adeguato per ripartire le risorse finanziarie in maniera perequativa e garantire, in tal modo, il superamento dei divari, conseguendo quindi gli auspicati diritti di cittadinanza.

Questo (non condivisibile) orientamento appare pienamente accolto nel disegno di legge governativo «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario», del quale si è già detto, proposto dal medesimo Ministro che a suo tempo è stato promotore della legge 42 del 2009.

Questo disegno di legge, anche se riguarda solamente il procedimento di formazione delle intese in base alle quali l'autonomia potrà essere concessa, sembra affossare definitivamente la possibilità di realizzare una tutela dei diritti sociali di cittadinanza, piena e omogenea sull'intero territorio nazionale, nel momento in cui i LEP diventano determinanti non per garantire tale tutela, bensì per regolare *«il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP»*.

Sarebbe auspicabile una riflessione su finalità e obiettivi di una autonomia regionale a vantaggio dei cittadini e delle imprese, fondata su un rapporto tra Stato centrale e autonomie territoriali attento più al coordinamento delle responsabilità piuttosto che all'attribuzione delle competenze, e su un inevitabile ritorno alla programmazione generale che accolga e superi la frammentazione della programmazione settoriale.



Ovviamente servirebbe un'idea forte per il futuro che vorremmo per noi, i nostri figli e i nostri nipoti. Un riferimento pertinente potrebbe essere costituito dagli «impieghi sociali del reddito», formula che negli anni '60 del secolo scorso si è inventato Giolitti, ministro del bilancio, con gli uomini della programmazione (a partire da Ruffolo, segretario generale, e Carabba, direttore dell'Ispe), per proporre una moderazione salariale, a vantaggio del sistema produttivo, accompagnata dalla garanzia di un accesso efficace ed efficiente ai principali servizi (casa, istruzione, sanità), a vantaggio di tutti i cittadini.

VINCENTE PIERLUIGI GROSSI\*

## L'evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell'art. 116, co. 3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica\*\*

«Omne regnum in seipsum divisum desolatur, et domus supra domum cadit»  
(Lc. 11,17)

ABSTRACT (EN): The “framework law” which, according to the doctrine, is supposed to fill the gaps left by Article 116(3) of the Constitution, has taken on the features of an “atypical constitutional convention” in the political process, potentially capable of shaping a differentiated regionalism within coordinates compatible with the principles of unity and inter-territorial solidarity. Under this premise, this paper offers an analysis of the essential features of the various drafts and bills that have been proposed so far for framework laws of the government initiative, with the main focus on the latest so-called “Calderoli” draft.

ABSTRACT (IT): La legge quadro, immaginata dalla dottrina per riempire gli spazi lasciati bianchi dall'art. 116, co. 3, Cost., ha assunto i tratti di una “convenzione costituzionale atipica” nel processo politico, potenzialmente in grado di inquadrare il regionalismo differenziato entro coordinate compatibili con i principi di unità e solidarietà interterritoriale. Alla luce di tale premessa, il presente contributo offre un'analisi dei tratti essenziali dei vari schemi e ddl di leggi quadro di iniziativa governativa fin ora proposti, concentrandosi in particolare sull'ultimo ddl cd. Calderoli.

SOMMARIO: 1. Introduzione. Il ruolo della legge quadro tra diritto e politica. – 2. Legge quadro e processo politico. Dal ddl Lanzillotta alla bozza Boccia. – 2.1 Segue. La bozza Gelmini. – 3. La travagliata genesi del ddl Calderoli. – 4. I commi 791 e ss. della legge di bilancio per il 2023. – 5. Il contenuto del ddl Calderoli. – 6. Alcune conclusioni.

### 1. Introduzione. Il ruolo della legge quadro tra diritto e politica

Definire quale sia il ruolo della legge quadro nel sistema descritto dall'art. 116, co. 3, Cost., potrebbe dimostrarsi un'attività più complicata di quanto non sembri in apparenza. Beninteso: secondo parte della dottrina, l'art. 116, co. 3, Cost. non necessiterebbe di attuazione, ma di revisione<sup>1</sup>. Più in particolare, secondo tali opinioni, l'avarizia per i dettagli che ha caratterizzato il Legislatore di riforma nel riscrivere l'art. 116 avrebbe consentito di maturare delle “aspettative

\* Dottorando di ricerca in Diritti Umani. Teoria, storia e prassi. Università degli Studi di Napoli, Federico II.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> G. DE MINICO, *Perché il ddl Calderoli supera il confine della legittimità costituzionale*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 gennaio 2023; A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2019, 7.

mitologiche” circa l’attivazione della clausola di asimmetria. Queste hanno provocato numerose criticità nella fase applicativa, fino a lasciar prefigurare un sostanziale disallineamento rispetto ai principi costituzionali, specie quelli di solidarietà ed eguaglianza interterritoriale<sup>2</sup>.

Si è ritenuto infatti da più parti che l’attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost. potesse essere strumentale alla ridiscussione dei criteri di allocazione territoriale delle risorse, senza passare per una revisione formale dell’art. 119 Cost. o della l. n. 42/2009<sup>3</sup>. Si è talvolta favorita anche in dottrina l’idea che con il regionalismo differenziato potessero essere ridotte le disparità di trattamento in ambito finanziario tra le Regioni a maggiore capacità fiscale e le Autonomie speciali<sup>4</sup>, non considerando però le conseguenze che questa impostazione avrebbe per la coesione territoriale<sup>5</sup>.

Ma non solo: il processo di devoluzione indiscriminata di tutte le funzioni di cui all’art. 116, co. 3, Cost. – specie se esteso a tutte e venti le Regioni, ordinarie e speciali<sup>6</sup> – rischierebbe di comportare la dissoluzione dello Stato, con un procedimento tendenzialmente irreversibile, sia politicamente che giuridicamente<sup>7</sup>, nella disponibilità degli Esecutivi, più che degli organi deputati alla rappresentanza generale.

---

<sup>2</sup> S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *Federalismi.it*, n. 29/2022, 183-185, A. LUCARELLI, *Audizione*, in *Resoconto stenografico*, Commissione bicamerale per l’attuazione del federalismo fiscale, 12 giugno 2019.

<sup>3</sup> Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sull’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Documento conclusivo*, 21 novembre 2017. In particolare, i riferimenti vanno agli interventi dell’allora Presidente della Regione Lombardia (28-29), Roberto Maroni e del prof. Mario Bertolissi, in rappresentanza della Regione Veneto (33-34).

<sup>4</sup> A. D’ATENA, *A proposito della clausola di asimmetria (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 314. ID., *Audizione*, in *Resoconto stenografico*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 29 novembre 2017, 3. Si veda però dello stesso Autore: *The financial autonomy of Italy’s regional authorities constitutional model and the history of its implementation*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2018, 10-12. Sul rapporto tra Regioni ordinarie e speciali, quanto alle “presunte” maggiori competenze che le seconde avrebbero: S. PARISI, *Orientarsi con le stelle: regionalismo differenziato, unità repubblicana, principi costituzionali*, in F. CORTESE e J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, in uscita. Con riferimento alla dimensione finanziaria delle Regioni speciali: G. CERIA, *La finanza delle autonomie speciali: le evidenze, i problemi e un’auspicabile evoluzione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2/2016, 1-15.

<sup>5</sup> A. GIANNOLA e G. STORNAIUOLO, *Un’analisi delle proposte avanzate sul “Federalismo differenziato”*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2018.

<sup>6</sup> M. CARLI, *Progetto di legge Calderoli del 9 febbraio 2023: art. 10*, 9 febbraio 2023, in *Astrid Rassegna*, il quale ritiene che l’attribuzione di ulteriore autonomia ad alcune Regioni ordinarie – ai sensi del ddl Calderoli – comporterebbe l’automatica estensione delle stesse anche alle Regioni speciali, senza che queste ne facciano richiesta. Sulla possibilità di attivazione del processo ex art. 116, co. 3, Cost. anche da parte delle Regioni speciali, hanno mostrato pareri favorevoli in dottrina: R. TONIATTI, *L’autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 646-649; dello stesso avviso ma in senso critico A. RUGGIERI, *Attuazione dell’art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020, 1-27. *Contra*: A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 157; G. SALERNO, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA e G. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 46-47.

<sup>7</sup> A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online*, numero speciale 2/2019, spec. paragrafo 1; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, 84-87.

Tuttavia, a ben vedere, anche le impostazioni più radicali riconoscono che in una certa misura nel nostro ordinamento possa comunque trovare spazio una qualche forma di devoluzione differenziata delle competenze – a prescindere dall’opportunità politica della stessa – a condizione però che questa sia saldamente inquadrata entro i principi di unità, solidarietà ed eguaglianza interterritoriale<sup>8</sup>.

È partendo da queste premesse che nella XVIII Leg. si è fatta largo l’idea che l’attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost. debba essere preceduta dall’approvazione di una legge quadro. Questa, infatti, come si tenterà di dimostrare, non ha avuto tanto il ruolo di colmare gli spazi lasciati bianchi dalla riforma<sup>9</sup>, ma ha assunto (*rectius*: dovrebbe assumere) in qualche modo una funzione di garanzia, quasi una premessa politica, al fine di prefigurare un “corretto” contemperamento tra tutti gli interessi in gioco, tra unità, solidarietà, uguaglianza e autonomia.

E in tal senso le opinioni di chi ritiene che la legge quadro non possa essere emanata, specie che per «manifesta inutilità»<sup>10</sup>, potrebbero prestare il fianco a delle critiche. Queste opinioni si muovono da considerazioni di vario tipo, utilizzando soprattutto argomenti di carattere formale: che lo Stato non detiene una competenza autonoma per la determinazione dei principi fondamentali del regionalismo differenziato<sup>11</sup> o anche che la disposizione in commento non consentirebbe un’integrazione con una fonte di carattere diverso da quella di rango costituzionale<sup>12</sup>. Tali posizioni, tuttavia, impeccabili dal punto di vista giuridico, non tengono conto del fatto che la legge quadro non ha un’efficacia giuridicamente condizionante sul successivo atto politico, cioè l’intesa<sup>13</sup>. Né tantomeno potrebbe incidere sulla legge di

<sup>8</sup> G. DE MINICO, *Perché il ddl Calderoli, cit.*, «Tale rischio di incostituzionalità, già presente nel riformato articolo 116, era temperabile da un’interpretazione in grado di individuare le sole materie sorrette da un effettivo interesse locale, e non collidenti con le esigenze generali».

<sup>9</sup> Le posizioni della dottrina sulla necessità della legge quadro sono molto variegiate. Alcuni autori, hanno ritenuto che questa sia condizione necessaria per l’avvio del processo: S. STAIANO, [Autonomia. Ecco perché è incostituzionale \(ma una soluzione c’è\)](#), in *Il Sussidiario*, 2 marzo 2019, posizione che sembrerebbe poi solo parzialmente attenuata in ID., *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2019. Riconnette la necessità della legge generale attuativa al rispetto del principio di legalità: C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti della autonomia differenziata*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2019, 10. Altri studiosi, invece, hanno ritenuto la legge di attuazione generale quadro fortemente opportuna: A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato, cit.*, 154. *Contra* M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, 146-147. In O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, Convegno Astrid-Cranec, 27 giugno 2017, si sostiene che il problema dell’art. 116, co. 3, Cost. non sia di attuazione ma di sola interpretazione costituzionale, posizione poi ripresa in ID., *Sui profili costituzionali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in *Astrid Rassegna*, 6 marzo 2023, dove viene rilevato che le uniche norme necessarie per l’attuazione del 116, co. 3, Cost. sarebbero quelle dei regolamenti parlamentari.

<sup>10</sup> L. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge quadro» consegnata al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 21/2019: «[Il] progetto attualmente in discussione [cioè la bozza di ddl Boccia] appare costituzionalmente illegittimo per un’intrinseca irragionevolezza dovuta a ... manifesta inutilità», 12.

<sup>11</sup> G. RIVOCSECCI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2021, 815; A. GIOVANARDI e D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo differenziato*, Marsilio, Venezia, 2020, 228.

<sup>12</sup> O. CHESSA, *Sui profili procedurali, cit.*, 2.

<sup>13</sup> M. VILLONE, [La legge-quadro è un ponte assai fragile](#), in *Osservatorio del Sud*, 2019.

differenziazione, dato che quest'ultima è libera dai condizionamenti delle precedenti leggi ordinarie. La legge quadro, secondo la nostra impostazione, altro non è che una convenzione costituzionale atipica<sup>14</sup>, perché approvata con le forme del procedimento legislativo: essa ha quindi per lo più una portata politica, un'efficacia «persuasiva»<sup>15</sup>, potenzialmente capace di collocare il regionalismo differenziato entro coordinate compatibili con i summenzionati principi costituzionali.

Alla luce di tale premessa, il presente contributo offre un'analisi dei tratti essenziali dei vari schemi e ddl di leggi quadro di iniziativa governativa<sup>16</sup> fin ora proposti, pur concentrandosi, tuttavia, più diffusamente sull'ultimo ddl cd. Calderoli. In questa sede non si intende esprimere in astratto quali dovrebbero essere i contenuti ideali della legge quadro, posto che tale tematica è stata già affrontata dalla dottrina<sup>17</sup>. Il presente contributo invece si muove da un approccio che parte dal basso e arriva alla Costituzione, che considera cioè le principali proposte fin ora avanzate e ne analizza le conseguenze preventivabili sul piano giuridico, verificando altresì quali alternative potessero esservi alle soluzioni individuate.

## 2. Legge quadro e processo politico. Dal ddl Lanzillotta alla bozza Boccia

Se la dottrina ha mostrato delle perplessità circa il carattere autoapplicativo o meno dell'art. 116, co. 3, Cost., le stesse non hanno certamente coinvolto gli attori istituzionali. Infatti, l'assenza di una puntuale disciplina attuativa non ha in nessun caso impedito la formazione degli atti funzionali al riconoscimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», a prescindere dalla presenza o meno di una norma di legge autorizzatoria.

Il primo ddl di attuazione generale dell'art. 116, co. 3, Cost., risale alla XV Leg., su iniziativa della Ministra Lanzillotta. La sua adozione è stata promossa in seguito alle istanze delle Regioni Lombardia, Veneto e Piemonte<sup>18</sup>. Invero, a fronte di un'iniziale apertura da parte dell'allora Governo Prodi, furono dimostrate cautele circa il proseguimento del percorso avviato, soprattutto in ragione del fatto che l'art. 119 Cost. non aveva ancora avuto un principio di attuazione<sup>19</sup>. In questo contesto fu presentato il ddl Lanzillotta, il quale veniva configurato, nella sua relazione illustrativa, come condizione essenziale per il prosieguo della trattativa<sup>20</sup>. Tale

---

<sup>14</sup> Sulle convenzioni costituzionali: Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra leale cooperazione e teoria dei giochi*, in *Consulta Online*, n. 1/2022, 1-61.

<sup>15</sup> A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, n. 2/2019, 13.

<sup>16</sup> Ve ne sono altri infatti di iniziativa parlamentare che non esamineremo, per esempio la proposta Rampelli, AC 1754, XVIII Leg.

<sup>17</sup> *Ex multis*: 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; D. CODUTI, *Le fonti normative nella differenziazione regionale: una problematica ipotesi ricostruttiva*, in *Federalismi.it*, n. 13/2022.

<sup>18</sup> Sul punto: L. VIOLINI e L. DAINOTTI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, n. 4/2017.

<sup>19</sup> *Ibidem*. Si v. anche: A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 22/2006.

<sup>20</sup> C. IANNELLO, *La piena sovranità*, cit., 13. L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, 333, in nota n. 34.

iniziativa della Ministra fu però interpretata dalle Regioni come un mezzo per prendere tempo<sup>21</sup>. E, in effetti, benché il disegno di legge si proponesse di offrire maggiore certezza giuridica nella fase della negoziazione, di fatto si limitava a regolare soltanto alcuni aspetti della procedura endo-governativa, omettendo peraltro qualsiasi riferimento al coinvolgimento del Parlamento<sup>22</sup>.

La situazione, tuttavia, muta radicalmente XVII Leg. Infatti, a seguito delle iniziative di Veneto, Lombardia<sup>23</sup> ed Emilia-Romagna<sup>24</sup> viene avviato un proficuo (e opaco) negoziato con il Governo Gentiloni, il quale proseguirà fino allo scadere della Legislatura con la pubblicazione dei cd. Accordi preliminari, sottoscritti dall'allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega alle Autonomie, Gianclaudio Bressa, e i Presidenti delle tre Regioni<sup>25</sup>. Tali Accordi avevano una funzione oscillante tra il politico e il giuridico: d'un lato, essi furono adottati per evitare che i risultati fino ad allora raggiunti con il negoziato andassero dispersi per via dello scioglimento delle Camere; dall'altro lato, si voleva mettere il successivo Parlamento e il successivo Governo, qualora non volessero dar seguito alle trattative, «nelle condizioni di doverlo motivare»<sup>26</sup>. Infatti, secondo la teoria del Sottosegretario Bressa, dato che le Regioni sono soggetti costituzionalmente garantiti, dopo la firma degli Accordi preliminari la decisione di interrompere il negoziato non sarebbe stata priva di conseguenze giuridiche, in quanto l'eventuale mancanza di una motivazione avrebbe determinato la violazione del principio di leale cooperazione<sup>27</sup>.

In tale circostanza, dunque, appare evidente che l'assenza di una normativa generale di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. non ha impedito di integrare la disposizione costituzionale con atti non direttamente previsti dalla stessa, quali sono gli Accordi preliminari. Anzi, questi ultimi a loro volta si ponevano in un certo qual modo come “fonti” sulla produzione normativa, integrando il disposto dell'art. 116, co. 3, specie nella parte in cui prevedevano che le future intese avrebbero dovuto essere approvate dal Parlamento facendo riferimento alla prassi

---

<sup>21</sup> L. VIOLINI e L. DAINOTTI, *I referendum del 22 ottobre*, cit.

<sup>22</sup> Tali iniziative poi naufragheranno con la caduta del Governo Prodi. Successivamente, con l'insediamento Governo guidato da Silvio Berlusconi, le attenzioni delle Regioni si sono concentrate sull'attuazione del cd. federalismo fiscale, il quale fu a sua volta condizionato dall'irrompere della crisi economica nel 2009. In quel particolare contesto politico-economico, si è inaugurata una tendenza legislativa e amministrativa fortemente accentratrice, la cui maggiore aspettativa delle Regioni poteva essere appena quella di trattenere le competenze e le risorse già di loro pertinenza. Sul punto, L. VIOLINI, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2019, 2-4.

<sup>23</sup> Veneto e Lombardia hanno iniziato il procedimento per l'autonomia differenziata tramite la celebrazione di due referendum, per l'analisi dei quali si rinvia a S. PARISI, *Indipendenza, specialità e asimmetria: requiem per il regionalismo collaborativo?*, in *Indipendenza, specialità e asimmetria: requiem per il regionalismo collaborativo?*, in F. ABBONDANTE, S. PARISI e S. PRISCO (a cura di), *Ritornano le piccole Patrie? Autodeterminazione territoriale, Secessioni, Referendum*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020 273-279, e la dottrina ivi richiamata.

<sup>24</sup> Emilia-Romagna, Consiglio Regionale, [Risoluzione del 3 ottobre 2017](#).

<sup>25</sup> Per la dottrina: 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; G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti Regionali*, n.2/2018.

<sup>26</sup> G. BRESSA, *Audizione*, in *Resoconto stenografico*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 21 dicembre 2017, 6.

<sup>27</sup> *Ibid.*

maturata intorno all'art. 8, co. 3, Cost., invadendo in questo modo perfino il campo riservato all'autonomia delle Camere ex art. 64 Cost.

Dunque, secondo questa interpretazione<sup>28</sup>, l'art. 116, co. 3, Cost. non consentirebbe di negoziare esclusivamente le forme e condizioni particolari di ulteriore autonomia, ma anche parte del procedimento con cui queste vengono concesse.

Tale impostazione sembrerebbe poi essere stata fatta propria anche dal successivo Governo Conte I<sup>29</sup>. Come è noto, la presenza della Lega nella compagine politica della maggioranza – assieme ai 5S – determinerà l'assoluta centralità del regionalismo differenziato nel Contratto di Governo. Infatti, con esso le forze della maggioranza assumono il duplice impegno, in primo luogo, di garantire l'attribuzione dell'autonomia differenziata a tutte le Regioni che motivatamente ne facciano richiesta; in secondo luogo, di portare a «rapida conclusione» le trattative già avviate<sup>30</sup>.

In ragione di ciò, l'allora Ministra per gli Affari regionali, Erika Stefani, riprende la trattativa interrotta con le tre Regioni del Nord, escludendo in questa fase qualsiasi coinvolgimento reale sia del Parlamento che della Conferenza Stato-Regioni<sup>31</sup>.

Tuttavia, dopo circa sei mesi dall'avvio dei negoziati, il sito Roars.it pubblica le cd. bozze d'intesa, contenenti lo stato dell'arte del negoziato con le tre Regioni. Dalla lettura delle bozze emerge che il Governo ha già acconsentito alla devoluzione di oltre 130 funzioni, riferibili a tutti gli ambiti di materia di cui all'art. 116, co. 3, Cost. La dislocazione differenziata delle competenze veniva poi associata a un sistema di finanziamento di favore, definito di «privilegio fiscale»<sup>32</sup>, che attribuiva, in ultima analisi, alle Regioni la maggior somma tra la spesa storica e la media nazionale pro-capite, riferita a ogni singola funzione<sup>33</sup>.

Tale prospettiva ha provocato le reazioni delle altre Regioni non (ancora) direttamente coinvolte nel processo di differenziazione, le quali si sono attivate a loro volta per richiedere ulteriore autonomia<sup>34</sup>. Gli obiettivi che animavano questa «mobilitazione generale» erano però diversi: alcune Regioni dichiaravano di aver avviato la procedura al solo scopo di essere introdotte nei tavoli della discussione; altre, invece, aspiravano, al pari di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, ad ottenere forme e condizioni particolari di autonomia.

Sta di fatto, che si era venuta a creare una situazione di tensione istituzionale tra le Regioni del Sud e quelle del Nord, tra le Regioni tutte e il Governo. A tale riguardo basti considerare la mozione della Puglia<sup>35</sup>, con la quale si sono impegnati tutti gli organi regionali a porre in essere «ogni iniziativa» per contrastare il processo di differenziazione in atto, e a «intraprendere una

<sup>28</sup> Largamente contestata in dottrina: M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale*, cit., 30-39.

<sup>29</sup> Si veda a tal proposito: E. STEFANI, *Audizione*, in *Resoconto stenografico*, Commissioni Affari Costituzionali Riunite, 18 settembre 2018, 4.

<sup>30</sup> Contratto per il Governo del cambiamento, punto 20.

<sup>31</sup> M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale*, cit., 57-62.

<sup>32</sup> *Ibid.*, 45-46.

<sup>33</sup> Per un approfondimento, si consenta il rinvio a: V.P. GROSSI, *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un'analisi dei contenuti delle 'bozze d'intesa'*, in *Diritti Regionali*, n. 2/2021.

<sup>34</sup> Per i quali si rinvia al Dossier del Servizio Studi Senato, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi*, n. 45/2018.

<sup>35</sup> [Mozione](#) approvata il 19 marzo 2019.

forte iniziativa politica tesa a costruire un fronte unitario con le altre Regioni del Mezzogiorno per dare vita al coordinamento permanente dei Presidenti delle Regioni meridionali»; o ancora la durissima deliberazione consiliare della Calabria, con la quale, tra le altre cose, veniva rilevato «il sostanziale fallimento del modello istituzionale derivato dalla riforma del Titolo V parte II della Costituzione, che nel rafforzare l'autonomia del livello istituzionale regionale ha acuito sensibilmente le differenze economiche e sociali tra le macro-aree del Paese»<sup>36</sup>.

D'altro canto, i ritardi nell'attuazione dell'autonomia differenziata hanno comportato delle fibrillazioni anche all'interno della maggioranza e, come si legge nelle motivazioni<sup>37</sup> della mozione di sfiducia discussa al Senato il 19 agosto 2019, queste hanno costituito una delle principali cause politiche della caduta del Governo Conte I.

La questione del regionalismo differenziato è stata però subito ripresa nell'accordo di Governo tra il PD e il M5S per la formazione del Conte II. Tuttavia, in questa fase non si è avuta una riproposizione testuale del vecchio Contratto di Governo. Infatti, al punto 20 del nuovo accordo politico, la concessione di ulteriore autonomia veniva espressamente condizionata al rispetto del «principio di coesione nazionale e di solidarietà», al fine di garantire «la tutela dell'unità giuridica e economica». Più in dettaglio, si stabiliva la necessità della preventiva determinazione dei LEP, nonché l'istituzione «di un fondo di perequazione volto a garantire a tutti i cittadini la medesima qualità dei servizi», allo scopo di evitare «che questo legittimo processo riformatore [cioè il regionalismo differenziato] possa contribuire ad aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese». Veniva inoltre richiamata l'esigenza di una «ricognizione ponderata» delle materie da devolvere, e veniva altresì affermata la necessità di assicurare la centralità del Parlamento, il quale avrebbe dovuto essere «coinvolto anche preventivamente, non solo nella fase legislativa finale di approvazione».

Partendo da queste premesse, il neo Ministro per le Autonomie, Francesco Boccia (PD), ha elaborato una bozza di legge quadro. In realtà, tale schema di ddl non può configurarsi propriamente come un atto di attuazione generale dell'art. 116, co. 3, Cost., in quanto esso, almeno nella sua prima versione, non integra in alcun modo i procedimenti o i contenuti della disposizione costituzionale<sup>38</sup>. Il suo schema, infatti, si pone *a latere* dell'art. 116, co. 3, condizionandone solo parte dell'attuazione. In sostanza veniva prevista una sorta di doppio binario per la devoluzione delle funzioni: mentre per le materie non meramente normative, e dunque onerose, si prevedeva che il loro trasferimento potesse avvenire solo dopo la fissazione del LEP, per le altre invece si sarebbe potuto procedere a immediata devoluzione (fatta salva ovviamente ogni diversa statuizione della legge che approva l'intesa). Pertanto, l'approvazione

<sup>36</sup> [Deliberazione n. 383 del 30 gennaio 2019.](#)

<sup>37</sup> Senato della Repubblica, *Resoconto Stenografico*, [Allegati](#), Seduta del 13 agosto 2019, 26.

<sup>38</sup> Per quanto riguarda il profilo procedurale, la bozza di legge quadro di Boccia non aveva alcun riferimento ad esso. Questi tuttavia sono introdotti successivamente, nella proposta di legge a firma Boccia-Serracchiani dell'8 giugno 2021 (AC 3155), presentata dopo la caduta del Governo Conte II. Anche qui però era ravvisabile una certa avarizia di dettagli: ci si limitava a riconoscere la possibilità di un parere preventivo (non vincolante) del Parlamento sugli schemi preliminari di intesa, non ancora approvati dal Consiglio dei ministri, escludendo quindi qualsiasi coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni.

della proposta Boccia non avrebbe comunque dovuto rallentare oltremodo il processo di implementazione del regionalismo differenziato<sup>39</sup>.

Invero, lo schema normativo di Boccia presentava delle criticità che in parte saranno costanti anche nelle proposte dei successivi Governi. Si prevedeva infatti che i LEP avrebbero dovuto essere fissati entro il termine di dodici mesi, alla scadenza del quale anche le funzioni onerose avrebbero potuto essere dislocate – quindi con o senza garanzie per le Regioni a minore capacità fiscale. Si prevedeva poi che i LEP dovessero essere fissati con d.P.C.M., dunque in violazione della riserva di legge<sup>40</sup>; e inoltre non venivano previsti stanziamenti di nuove risorse per la loro erogazione.

A riguardo, era stato osservato in dottrina che una legge ordinaria non avrebbe potuto condizionare in alcun modo la successiva legge di differenziazione<sup>41</sup>. Tuttavia, tale proposta aveva un ruolo più politico che giuridico, essendo diretta a rimarcare la discontinuità con il precedente esecutivo<sup>42</sup>: sia per quanto riguarda l'opacità nella conduzione delle trattative, sia per assicurare le Regioni del Sud circa la tenuta del sistema perequativo.

## 2.1 Segue. La bozza Gelmini

Con il Governo Conte II viene messo un punto fermo sulla necessità della legge quadro. In tal senso, dopo la formazione del Governo Draghi, anche la Ministra per le Autonomie, Maria Stella Gelmini (ex FI), in sede di esposizione delle linee programmatiche del suo ministero, ha ribadito la volontà di proseguire nel solco tracciato dal predecessore, soprattutto al fine di «provare ad evitare i conflitti tra lo Stato centrale e le regioni»<sup>43</sup>. Invero, se d'un lato la Ministra ha rimarcato la «necessità» di procedere con la legge quadro, dall'altro lato ne aveva snaturato lo spirito<sup>44</sup>. Infatti, il focus fondamentale dello schema di ddl firmato Gelmini non era più quello della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ma riguardava la definizione

---

<sup>39</sup> E. JORIO, *La bozza di legge quadro attuativa del regionalismo differenziato*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2019, 4; E. CATELANI *Nuove richieste di Autonomia differenziata ex art. 116.3 Cost: profili procedurali di dubbia costituzionalità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, 17.

<sup>40</sup> Per la dottrina: 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. 3/2022, 354; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2002, 892; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista del "Gruppo di Pisa"*, n. 3/2012, la quale sottolinea come la dottrina abbia unanimemente ritenuto «"intollerabili" coperture legislative meramente "formali" degli atti di rango secondario di effettiva definizione dei LEP, ed a maggior ragione, «aggiramenti» del Parlamento nazionale», 5.

<sup>41</sup> L. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista*, cit., 11-13.

<sup>42</sup> F. BOCCIA, *Audizione*, in *Resoconto stenografico*, Commissioni Affari Costituzionali Riunite, 2 ottobre 2019: «Noi [del Governo Conte II] proponiamo al Parlamento un modello che mi auguro possa essere accettato da tutti indistintamente, perché questo modello che rappresento oggi non ha assolutamente un colore politico, ma è un'idea di costruzione dell'autonomia differenziata nella cornice costituzionale. La proposta sulla quale stiamo lavorando [...] prevede un capovolgimento dell'impostazione con cui il Governo precedente era partito», 5.

<sup>43</sup> M.S. GELMINI, *Audizione*, in *Resoconto stenografico*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 3 marzo 2021, 7.

<sup>44</sup> *Contra*: G. GUZZETTA, *Autonomia differenziata, ecco perché la proposta Gelmini non divide il paese*, in *Il Mattino*, 29 giugno 2022.

del procedimento di approvazione delle intese, con un chiaro intento acceleratorio del processo avviato con il Conte I<sup>45</sup>.

Più in dettaglio, innanzitutto veniva dimezzato il termine di 60 giorni<sup>46</sup> entro il quale il Governo avrebbe dovuto attivarsi in seguito all'iniziativa regionale. In secondo luogo, l'art. 2, co. 2 della bozza Gelmini prevedeva che lo schema di intesa preliminare dovesse essere sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei ministri (senza possibilità di delega al Ministro per gli Affari regionali) già prima dell'intervento parlamentare, quasi a sottolineare che il Governo si stesse assumendo l'impegno di far approvare le intese preliminari così come erano state negoziate. Infatti, dopo la loro firma, queste avrebbero dovuto essere trasmesse alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (e dunque non anche alle altre commissioni competenti per materia<sup>47</sup>), la quale avrebbe reso un parere (non vincolante) entro lo strettissimo termine di trenta giorni.

Alla scadenza del termine indicato, l'art. 2, co. 4 della bozza prevedeva che l'intesa dovesse essere approvata dal Consiglio dei ministri, nelle forme di un (inedito) «disegno di legge di mera approvazione dell'intesa». Tale locuzione probabilmente stava a delineare la volontà di sottrarre all'emendabilità da parte del Parlamento il disegno di legge, ponendosi quindi in un rapporto molto problematico con il principio di autonomia delle Camere riconosciuto dall'art. 64 e declinato dall'art. 72 Cost.<sup>48</sup>.

Invece, quanto ai LEP, l'art. 3 della bozza rinviava tutto alla procedura già delineata *illo tempore* dall'art. 13, co. 4, del d.lgs. n. 68/2011. Nello specifico, tale norma, più che a prevedere la fissazione dei LEP, è tesa a operare una ricognizione dei livelli di servizi attualmente erogati nelle sole materie di sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale (limitatamente alla quota in conto capitale), e non dunque su tutte le materie interessate dalla differenziazione, come si prevedeva nella bozza Boccia. Infatti, la bozza Gelmini prevedeva che la devoluzione delle funzioni rientranti nelle materie LEP dovesse avvenire, in via transitoria, sulla base della spesa storica e non sui fabbisogni standard – a conferma, dunque, che i LEP non avrebbero dovuto superare la spesa storica.

La bozza Gelmini si occupava poi anche di altri profili finanziari delle intese. In particolare, si prevedeva all'art. 5 che il MEF e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio procedessero annualmente alla «valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi all'autonomia differenziata, anche ai fini dell'adeguamento dei profili finanziari dell'intesa». Questa disposizione sembrava riproporre il meccanismo già noto con le cd. bozze d'intesa del Governo Conte I, le quali garantivano delle

<sup>45</sup> Infatti, l'art. 2, co. 6, della bozza disponeva: «Sono fatti salvi gli atti di iniziativa delle Regioni presentati al Governo prima della data di entrata in vigore della presente legge».

<sup>46</sup> Art. 1, co. 571, l. n. 147/2013. Per la dottrina: M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 14 luglio 2014; F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, 441.

<sup>47</sup> Si escludeva soprattutto l'intervento della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, la quale al pari della Commissione per le questioni regionali, nella XVIII Leg. aveva tenuto un importante ciclo di audizioni, specie sugli aspetti finanziari del regionalismo differenziato.

<sup>48</sup> Per i profili procedurali dei regolamenti parlamentari, si veda: S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 18/2019, spec. 11-17.

procedure per l'adeguamento del gettito fiscale per il finanziamento delle funzioni, qualora questo si fosse rivelato insufficiente; fermo restando che, in caso di extra-gettito, specie negli anni successivi al primo<sup>49</sup>, esso dovesse rimanere nelle competenze della Regione<sup>50</sup>.

Infine, veniva previsto che le intese avrebbero dovuto avere durata decennale e che le norme statali vigenti nelle materie devolute alle Regioni si sarebbero continuate ad applicare fino all'entrata in vigore «delle disposizioni regionali» (di qualunque rango) disciplinanti i profili oggetto dell'intesa.

Il 29 giugno 2022 due deputati della maggioranza hanno presentato un'interrogazione a risposta immediata alla Ministra per gli Affari regionali<sup>51</sup>, relativa ai contenuti della bozza di legge quadro che in quei giorni stava circolando in via informale. Nell'interrogazione si sottolineava l'inaccettabilità della riduzione del ruolo del Parlamento (*rectius*: della Commissione bicamerale per le questioni regionali) a mero organo consultivo del Governo. Da parte sua, la Ministra ribadiva che l'idea della legge quadro era nata principalmente per corrispondere al desiderio di protagonismo del Parlamento; altrimenti, in base al dettato costituzionale, sarebbe stato possibile procedere anche senza alcuna interposizione normativa da parte del Legislatore. Tale affermazione, tuttavia, risulta smentita sia dalla storia che dai contenuti della bozza predisposta dall'allora Ministro Boccia, la quale non contemplava alcun riferimento alla procedura di approvazione delle intese. In tal senso, la necessità di approvare la legge quadro non nasceva tanto dal desiderio di protagonismo parlamentare – che a rigore non avrebbe dovuto attendere un'iniziativa del Governo per discuterne una – bensì dalla necessità di salvaguardare i meccanismi di perequazione interterritoriale, in seguito all'opposizione delle Regioni meridionali. Con la bozza Gelmini, tuttavia, questa impostazione veniva ribaltata, posto il suo intento prioritario consisteva nell'accelerare il processo di approvazione delle intese, già avviato all'epoca del Conte I.

### 3. La travagliata genesi del ddl Calderoli

La crisi del governo Draghi nel luglio del 2022, a seguito dell'astensione del M5S e l'uscita dall'aula di Lega e Forza Italia in occasione del voto di fiducia sul cd. decreto aiuti<sup>52</sup>, ha provocato lo scioglimento delle Camere da parte del Presidente Mattarella, senza passare per un nuovo giro di consultazioni. Ha seguito l'insediamento del Governo Meloni, il quale ha giurato nelle mani del Presidente della Repubblica il 22 ottobre 2022, a norma dell'art. 92 Cost. Il ministero per gli Affari regionali è stato quindi affidato al senatore leghista Roberto Calderoli, già relatore di maggioranza della l. n. 42 del 2009, relativa all'attuazione dell'art. 119 Cost. Il neo-insediato ministro, dopo pochi giorni dalla sua nomina, ha predisposto anch'egli un primo schema di legge quadro<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> C. GORETTI, *Un'analisi preliminare dell'impatto sui conti pubblici*, in *Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, in *Atti del seminario Gruppi parlamentari del PD di Camera e Senato*, 18 febbraio 2019, 17-23.

<sup>50</sup> *Ibid.*, 21.

<sup>51</sup> Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico*, 29 giugno 2022, 66-68.

<sup>52</sup> Dl n. 50/2022, convertito con modificazione in l. n. 91/2022.

<sup>53</sup> Messo a disposizione dal Corriere del Veneto, [qui](#).

In via generale, tale schema di ddl sostanzialmente confermava l'impostazione della bozza Gelmini: le uniche variazioni riguardavano l'aggiunta di un parere del MEF sullo schema d'intesa preliminare, da rendere entro il termine di trenta giorni (dopo di che si sarebbe consolidato il silenzio-assenso), e la previsione che, qualora il Governo avesse deciso di non conformarsi al parere espresso dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali sull'intesa preliminare, avrebbe dovuto quantomeno indicarne le ragioni con un'apposita relazione da trasmettere alle Camere.

Con riferimento ai LEP, veniva riconfermato il rinvio all'art. 13, co. 4, del d.lgs. n. 68/2011 già operato dalla bozza Gelmini. Tuttavia, venivano modificati, ancora una volta, gli ambiti materiali entro i quali questi dovessero intervenire: norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, ecosistema e beni culturali, sicurezza sul lavoro, istruzione e tutela della salute (sul quale però già ci sono i LEA). Inoltre, veniva inserito un termine – probabilmente meramente ordinatorio – di dodici mesi per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, con l'aggiunta che, alla sua scadenza, si sarebbe provveduto alla loro definizione non più con d.P.C.M, ma con «atto avente forza di legge» – immaginando quindi che l'adozione di un atto normativo primario da parte del Governo potesse essere più celere dell'adozione di un semplice atto amministrativo (tralasciando in questa sede di esaminare i profili di incompatibilità con gli artt. 76 e 77 Cost.).

Infine, quanto alla clausola di durata, si prevedeva che, alla scadenza del termine *eventualmente* previsto dall'intesa, se lo Stato e la Regione non avessero *congiuntamente* assunto l'iniziativa di riformarla, questa si sarebbe dovuta ritenere rinnovata.

Tale bozza è stata discussa il 17 novembre 2022 in Conferenza Stato-Regioni, rispetto alla quale si è registrata una dura opposizione, soprattutto da parte delle Regioni Puglia e Campania<sup>54</sup>. In particolare, la Campania ha elaborato un documento<sup>55</sup>, nel quale la bozza Calderoli è stata contestata almeno su tre piani fondamentali: quello dei principi, del procedimento e della determinazione dei LEP.

Quanto ai principi, la Campania ha lamentato l'assenza di un richiamo chiaro all'unità nazionale, alla solidarietà e all'eguaglianza sostanziale, nonché la violazione dei principi di cui all'art. 119 Cost. In tal senso, il ddl in questione avrebbe potuto «snaturare la *ratio* dell'intervento legislativo, quale desumibile dalla stessa Carta Costituzionale». In relazione al procedimento venivano ravvisate gravi forzature, relative soprattutto alla «compressione, nei tempi e nelle modalità, del coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nel procedimento di approvazione dell'intesa». In generale, il procedimento descritto dalla bozza Calderoli non veniva ritenuto «adeguato al rango degli interessi coinvolti». Più in dettaglio la Regione meridionale contestava il meccanismo di silenzio-assenso sul parere del MEF, la non vincolatività del parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni. Infine, quanto ai LEP, veniva contestata la possibilità di devolvere le funzioni alle Regioni anche senza la preventiva attuazione dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. L'ordine logico del procedimento secondo la Regione Campania

<sup>54</sup> Si veda a tal proposito il [Comunicato stampa](#) del Presidente della Puglia, Michele Emiliano, del 17 novembre 2022.

<sup>55</sup> Reperibile sul [sito](#) della Regione Campania.

avrebbe dovuto invece essere: determinazione dei LEP, definizione dei fabbisogni e costi standard, attivazione dei meccanismi perequativi e, solo alla fine, la devoluzione differenziata delle funzioni.

Ricevuto un primo parere dalla Conferenza Stato-Regioni, il Ministro Calderoli ha iniziato da subito a intavolare colloqui con le singole Regioni. In particolare, il 9 dicembre si è recato in Campania, dove ha dichiarato la volontà del Governo di definire preventivamente i LEP nelle materie oggetto della differenziazione. Dal canto suo, il Presidente della Regione ha proposto un programma politico alternativo di sette punti<sup>56</sup>, contenenti una serie di iniziative propedeutiche alla semplificazione dei procedimenti amministrativi valide per tutte le Regioni. Queste avrebbero potuto realizzarsi senza ricorrere ai meccanismi di cui all'art 116, co. 3, Cost. – come a suo tempo era stato proposto anche in dottrina<sup>57</sup>.

A seguito degli incontri promossi con le Regioni, il Ministro Calderoli ha riformulato la bozza di legge quadro, scindendone però i contenuti: quelli relativi alla determinazione dei LEP sono confluiti nella legge di bilancio per il 2023 (in particolare, art. 1, co. 791 e ss.), mentre, la parte procedurale della legge quadro è stata trasfusa in un successivo schema di ddl datato 29 dicembre 2022. Successivamente, con alcune modifiche, è stato sottoposto all'approvazione "preliminare" del Consiglio dei ministri il 2 febbraio 2023<sup>58</sup> e, il 2 marzo, è stato trasmesso in Conferenza unificata, dove ha ricevuto un parere favorevole, salvo i voti contrari delle Regioni guidate dal centro-sinistra: Campania, Puglia, Emilia-Romagna e Toscana<sup>59</sup>. Lo schema di ddl è stato poi approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri il 16 marzo 2023. Si attende quindi la sua sottoposizione al vaglio delle Camere.

#### 4. I commi 791 e ss. della legge di bilancio per il 2023

Come si è anticipato, la parte della normativa della bozza Calderoli sulla fissazione dei LEP è confluita nella legge di bilancio per il 2023<sup>60</sup>. In particolare, l'art. 1, co. 791 e ss. della legge n. 197/2022 prevede che i livelli essenziali delle prestazioni, intesi «quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce [il] nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale»<sup>61</sup>, debbano essere determinati «[ai] fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari

<sup>56</sup> Reperibile sul [sito](#) della Regione Campania.

<sup>57</sup> Possibilità prefigurata *illo tempore* anche in dottrina R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, spec. 12-16.

<sup>58</sup> Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 19, 2 Febbraio 2023.

<sup>59</sup> Cfr. *Autonomia differenziata: Emiliano, parere contrario al ddl Calderoli*, 2 marzo 2023, al link: [www.regioni.it/newsletter/n.4469/del02-03-2023/autonomia-differenziata-emiliano-parere-contrario-al-ddl-calderoli-25341/](http://www.regioni.it/newsletter/n.4469/del02-03-2023/autonomia-differenziata-emiliano-parere-contrario-al-ddl-calderoli-25341/).

<sup>60</sup> Sul punto si v. G. 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.

<sup>61</sup> Art. 1, co. 791, l. n. 197/2022.

territoriali nel godimento delle prestazioni» entro un termine che potrebbe andare dai 12 mesi ai 3 anni<sup>62</sup>.

Nello specifico, viene istituita una «Cabina di regia» che in qualche misura rievoca la *governance* del PNRR: essa è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, eventualmente sostituito dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, alla quale partecipano i Ministri competenti, specie quelli coinvolti nell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.<sup>63</sup>, e altri esponenti rappresentativi degli Enti territoriali<sup>64</sup>.

La Cabina di regia dovrà quindi determinare i LEP, in un procedimento che si articola in tre fasi. Nella prima fase – che deve concludersi entro giugno 2023 – la Cabina opererà una ricognizione della normativa, delle funzioni e della spesa storica relativa alle materie di cui all'art. 116, co. 3, Cost. Nella seconda fase, entra in gioco la Commissione tecnica per i fabbisogni standard, la quale utilizzerà le ricognizioni di cui alla fase precedente per formulare delle «ipotesi tecniche» di costi e fabbisogni standard, nei limiti però delle risorse già stanziare a legislazione vigente. Infine, nella terza fase, sulla base delle ipotesi della Commissione tecnica, la Cabina di regia dovrà elaborare degli schemi di d.P.C.M. entro i successivi sei mesi dalla chiusura dell'attività di ricognizione svolta nella prima fase. Tali schemi di decreto saranno poi approvati con deliberazione del Consiglio dei ministri (pur non essendo regolamenti), previa acquisizione dell'intesa in Conferenza unificata<sup>65</sup>. Invero, qualora la Cabina di regia non riuscisse a determinare i LEP entro tali termini, si procede alla nomina di un Commissario *ad acta* – il quale però, ovviamente, non potrà sostituirsi anche alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, in caso di suoi ritardi<sup>66</sup>.

Tale impianto normativo presenta numerose criticità, che riguardano sia i contenuti che il procedimento per la formazione dei LEP.

Quanto ai contenuti, in primo luogo non convince la nozione dei livelli essenziali delle prestazioni adoperata dal legislatore, ancorché questa sia stata mutuata dalla giurisprudenza costituzionale<sup>67</sup>. Infatti, i livelli essenziali non corrispondono alla «soglia di spesa costituzionalmente necessaria» per l'erogazione delle prestazioni (definizione che più propriamente si addice ai fabbisogni standard): i LEP dovrebbero consistere nelle *concrete prestazioni* che devono essere erogate su tutto il territorio nazionale in condizioni di eguaglianza.

<sup>62</sup> In questo senso, la legge di bilancio ha autorizzato stanziamenti di spesa fino al 2025, cfr. art. 1, co. 798, l. n. 197/2022. Sul punto, si v. anche M. ESPOSITO, *I tempi dell'autonomia differenziata: ventuno mesi per il Sì allo spacca-Italia*, in *Il Mattino*, 3 gennaio 2023.

<sup>63</sup> Ci si riferisce al Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, al Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, al Ministro dell'economia e delle finanze, oltre ovviamente al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie. Per quanto riguarda invece i Ministri coinvolti nel procedimento di attuazione del regionalismo differenziato, la loro individuazione potrebbe non essere automatica, e dunque non è un caso che la stessa legge di bilancio non li individui *ex ante*, in quanto non tutte le Regioni hanno già formalizzato le loro richieste in tema di differenziazione: art. 1, co. 792, l. n. 197/2022.

<sup>64</sup> Si tratta del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, del presidente dell'Unione delle province d'Italia e del presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, o loro delegati: cfr. art. 1, co. 792, l. n. 197/2022.

<sup>65</sup> Sul carattere debole o forte dell'intesa, si v.: G. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP*, cit.

<sup>66</sup> Art. 1, c. 797, l. n. 197/2022.

<sup>67</sup> Corte cost. sent. 220/2021.

Pertanto, l'obbligo gravante in capo allo Stato non è esclusivamente quello di reperire le risorse per le Autonomie, ma bisogna anche accertarsi che le risorse stanziare si tramutino in servizi reali per la persona, livellando in questo modo i divari. Per far ciò, lo Stato dovrebbe intervenire valorizzando il principio di «sussidiarietà positiva»<sup>68</sup>, che consiste nel mettere le Autonomie nella condizione di poter erogare le prestazioni di loro competenza, non soltanto attraverso la logica delle risorse, ma eventualmente esercitando anche i poteri sostitutivi ex art. 120 Cost. Dunque, per la garanzia dei LEP occorrerebbe predisporre soprattutto un sistema di monitoraggio delle prestazioni erogate<sup>69</sup>, rispetto al quale nei commi della legge di bilancio non vi è traccia.

Quanto al procedimento, si deve evidenziare una completa marginalizzazione del Parlamento, con una conseguente violazione della riserva di legge posta dall'art. 117, co. 2, lett. m), Cost.<sup>70</sup>. A voler prendere sul serio quanto scritto nella legge di bilancio, il Governo starebbe prefigurando la completa riforma dello stato sociale e dell'effettività dei diritti fondamentali, previa adozione di un atto amministrativo generale, sotto la responsabilità esclusiva del Presidente del Consiglio di Ministri, frutto di una valutazione tecnica, senza alcun coinvolgimento dell'organo deputato alla rappresentanza generale<sup>71</sup>.

Tuttavia, tale rischio è meramente ipotetico, in quanto il processo qui descritto non potrà che risolversi in una mera riorganizzazione della spesa storica, posto che non sono state stanziare risorse per colmare le voragini dei divari territoriali. Inoltre, come puntualmente rilevato dall'Ufficio parlamentare di bilancio, la pseudo-determinazione dei LEP nei soli settori interessati dall'autonomia differenziata relega di fatto l'eguaglianza a una posizione ancillare, di mera strumentalità rispetto alle richieste di differenziazione<sup>72</sup>.

In ultimo, il punto più oscuro e incerto di tutto il procedimento riguarda il metodo di individuazione concreta dei LEP. Infatti, nulla dice la legge su quali siano gli ambiti delle materie coinvolti nella loro determinazione, su quali siano le soglie quantitative minime alle quali il Governo dovrebbe attenersi<sup>73</sup>, o quali siano i criteri e le procedure per il loro eventuale aggiornamento<sup>74</sup>.

<sup>68</sup> V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in Enciclopedia giuridica "Treccani", Volume XII (aggiornamento), Roma, 2004.

<sup>69</sup> Si veda a tale riguardo: R. BIN, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, Testo della lezione svolta al Seminario di Studi e Ricerche parlamentari «Silvano Tosi» - Corso di Diritto Regionale, 6 marzo 2019, spec. 7.

<sup>70</sup> V. nota 40, *supra*.

<sup>71</sup> In questi termini si è espresso il Prof. GAETANO AZZARITI nel suo *Intervento* al Convegno *Tra autonomia differenziata e presidenzialismo*, organizzato dalla CGIL il 20 gennaio 2023.

<sup>72</sup> UPB, *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*, 2022, 98. Sul rapporto tra regionalismo differenziato e LEP: A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2021, 321 ss.

<sup>73</sup> M. VILLONE, *La tua firma per fermare l'Autonomia differenziata*, in *Quotidianosanita.it*, 12 gennaio 2023. Un piccolo (e insufficiente) passo verso il recupero di un minimo grado di centralità parlamentare è tuttavia contenuto nell'art. 3 del ddl Calderoli, il quale prevede che le Camere debbano rendere un parere sullo schema di d.P.C.M. entro 45 giorni. Si prevede poi che gli ambiti di materia entro i quali debbano essere definiti i LEP debbano essere stabiliti con legge (e non con d.P.C.M.). A tale riguardo, bisognerà attendere la fase parlamentare per verificare se e in che termini questa normativa sarà coordinata con la legge di bilancio.

<sup>74</sup> Sul punto, G. DE MINICO, *Diritti sociali, l'individuazione tocca al Parlamento*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 marzo 2023.

## 5. Il contenuto del ddl Calderoli

Mentre la legge di bilancio si dedica alla definizione dei LEP, il ddl Calderoli si concentra sugli aspetti procedurali per la concessione di ulteriore autonomia ex art. 116, co. 3, Cost. Ne riassumiamo qui il contenuto essenziale, suddividendo la nostra analisi in quattro punti fondamentali: a) la fase di negoziazione dell'intesa, b) il trasferimento delle funzioni e il loro finanziamento, c) la durata dell'intesa e d) il meccanismo di successione delle norme nel tempo.

a) La fase di negoziazione dell'intesa. In riferimento alla negoziazione, l'art. 2 del ddl prevede che l'atto di iniziativa della Regione sia trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli Affari regionali. Quest'ultimo lo dovrà poi trasmettere ai Ministri competenti, i quali avranno trenta giorni per rendere una valutazione, «anche ai fini dell'articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42», vale a dire ai fini dell'attribuzione delle risorse finanziarie. Tuttavia, se i ministeri dovessero tardare nel consegnare siffatta valutazione, il Ministro per gli Affari regionali avvia comunque la trattativa con la Regione, assumendo una sorta di competenza *omnibus*, riferita a tutte le aree di amministrazione coinvolte *ratione materiae* dall'intesa, competenza che a stretto rigore non potrebbe essere riconosciuta nemmeno al Presidente del Consiglio ex art. 95 Cost. In questo modo sembra superarsi perfino la prassi maturata con il Conte I, che aveva comunque visto il coinvolgimento dei ministeri interessati. Inoltre, in questa fase non viene garantita in alcun modo la trasparenza<sup>75</sup>, la cui assenza aveva suscitato le reazioni delle Regioni meridionali durante la XVIII Leg.

Successivamente è previsto che, dopo la conclusione del negoziato tra Ministro per gli Affari regionali e la Regione interessata, lo schema di intesa sia trasmesso alla Conferenza unificata, alla quale sono riconosciuti 30 giorni per l'espressione di un parere. Al termine dei 30 giorni, lo schema deve essere «immediatamente» trasmesso alle Camere per l'esame da parte dei «competenti organi parlamentari». Questi ultimi si esprimono entro 60 giorni con «atti di indirizzo», pertanto non con emendamenti<sup>76</sup>, udito il Presidente della Giunta regionale.

Tale schema d'intesa viene trasmesso nuovamente al Governo, il quale avvia eventualmente una nuova trattativa con le Regioni sulla base degli «atti di indirizzo» delle Camere e del parere della Conferenza unificata, al termine della quale lo «schema d'intesa definitivo» è trasmesso al Consiglio regionale per l'approvazione.

Dopo l'approvazione consiliare, lo schema d'intesa viene nuovamente trasmesso al Consiglio dei ministri, il quale successivamente delibera «un disegno di legge di approvazione dell'intesa», previa sottoscrizione del Presidente del Consiglio dei ministri. Viene dunque creata con legge ordinaria una nuova categoria di disegni di legge – che, in quanto tale, potrebbe invero non

<sup>75</sup> Cfr. A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, 2.

<sup>76</sup> Posizione favorita in dottrina da A. D'ATENA, *A proposito*, cit., 323-325. In particolare, l'A. ritiene che non si potrebbe parlare in questa fase di emendamenti in senso tecnico, ma piuttosto di «mancata approvazione con rilievi» (324). Si v. anche: A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *Federalismi.it*, n. 17/2019, 15-19; R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma*, in *Federalismi.it*, n. 5/2019, 4.

ricevere l'autorizzazione da parte del Presidente della Repubblica ex art. 87 Cost. – al fine di escludere (illegittimamente) la possibilità per il Parlamento di approvare emendamenti nella successiva fase legislativa.

In tal senso, la scelta circa l'eventuale inemendabilità del disegno di legge che recepisce l'intesa dovrebbe spettare unicamente ai Presidenti di assemblea<sup>77</sup>, ex art. 64 Cost., fatta salva comunque la possibilità per il singolo parlamentare di contestare la decisione presidenziale attraverso il sollevamento di un conflitto di attribuzione contro la Camera di appartenenza, ai sensi della recente giurisprudenza costituzionale<sup>78</sup>.

Alla luce di quanto riportato, appare evidente che vi sia un tentativo da parte del Governo di escludere le "intromissioni" del Parlamento nella fase di negoziazione delle intese. In particolare, non si comprende perché lo schema di intesa non possa in via preventiva essere presentato anche alle Camere piuttosto che al solo Ministro per gli Affari regionali, garantendo in tal modo un minimo di trasparenza quantomeno in relazione ai termini iniziali della trattativa. Inoltre, non si spiega perché lo schema d'intesa preliminare debba essere oggetto di «atti di indirizzo» e non di più semplicemente di emendamenti<sup>79</sup>. A tale riguardo, non potrebbero essere addotte ragioni fondate sul principio di «necessaria bilateralità» delle intese<sup>80</sup>, posto che – come sottolinea lo stesso ddl – non si è ancora in presenza di un'intesa, ma soltanto di uno schema (infatti, non vi è stata l'approvazione consiliare).

Invero, i soli pareri/atti di indirizzo non vincolanti da parte del Parlamento – che per altro andrebbero resi entro tempistiche serratissime – non garantirebbero in alcun modo la centralità delle assemblee elettive, posto che queste verrebbero coinvolte a valle di un'interlocuzione già ampiamente sviluppata<sup>81</sup>. In tal modo, tutte le tensioni politiche – comprese quelle interne alla maggioranza – verrebbero scaricate nella fase parlamentare di approvazione dell'intesa. Qui il ddl Calderoli vorrebbe costringere il Parlamento entro l'alternativa del "prendere o lasciare", senza considerare che un eventuale rifiuto secco di tutto il "pacchetto" della differenziazione comporterebbe anche la frustrazione delle aspettative delle Regioni, le quali sarebbero state inutilmente impegnate dal Governo per anni in un lento e laborioso procedimento.

b) Il trasferimento delle funzioni e il relativo finanziamento. L'art. 4 del ddl prevede che, negli ambiti in cui dovranno essere definiti i LEP ai sensi dell'art. 1, co. 791 ss. della l. n. 197/2022 (qualunque essi siano), il trasferimento delle funzioni possa avvenire solo a seguito

<sup>77</sup> S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare*, cit., 11.

<sup>78</sup> C. Cost., ordinanza n. 17/2019. Sul punto, M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale*, cit., 100-103. Posizione che, tuttavia, secondo A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo*, cit., 331, sarebbe essere stata parzialmente rivista nell'ordinanza n. 60/2020. Invece, per quanto riguarda la possibilità di porre la questione fiducia sul ddl di approvazione delle intese, questa viene esclusa da M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019, 33-34, il quale – tra le altre cose – sottolinea il paradosso dell'approvazione della questione fiducia a maggioranza semplice, la quale comporterebbe, d'un lato, la riconferma della fiducia al Governo, ma, dall'altro lato, la non approvazione della legge di differenziazione per il mancato raggiungimento della maggioranza assoluta. Contra A. RUGGERI, *La "specializzazione" della autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta Online*, n. 3/2019, 609.

<sup>79</sup> In O. CHESSA, *Sui profili procedurali*, cit., 10, si ritiene che in ogni caso l'attività emendativa dei parlamentari non potrebbe essere validamente impedita anche nella successiva fase di approvazione delle intese definitive.

<sup>80</sup> M. MANCINI, *Prove tecniche di regionalismo differenziato*, cit., 143.

<sup>81</sup> A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019*, cit., 4.

della loro determinazione. Inoltre, se per la garanzia dei LEP fossero necessarie delle risorse finanziarie, si potrebbe procedere alla devoluzione differenziata solo dopo l'adozione dei necessari «provvedimenti legislativi».

A tale riguardo, appare singolare che il Parlamento sia escluso nella fase di determinazione dei LEP, ma che debba comunque intervenire *qualora* fossero necessari degli stanziamenti per la loro erogazione<sup>82</sup>, quasi come se le Camere fossero alle dipendenze nemmeno del Governo, ma della Cabina di regia (o del Commissario *ad acta*). In secondo luogo, bisogna apprezzare una sensibile differenza di trattamento tra il finanziamento dei livelli essenziali e quello delle funzioni trasferite alle Regioni differenziate. Infatti, i primi necessiteranno della continua costituzione di appositi fondi nelle leggi di bilancio (con una logica improntata ai meccanismi della finanza derivata, incompatibile con i dettami dell'art. 119 Cost.), mentre le seconde potranno far riferimento al gettito fiscale riferito al territorio regionale, garantendo quindi un regime di stabilità assoluta: è scomparsa infatti la clausola presente nella bozza Boccia, in ragione della quale le Regioni differenziate potevano essere chiamate a contribuire alle spese dello Stato in situazioni eccezionali<sup>83</sup>.

Ma ciò che genera maggiori perplessità è che viene sottratto alla legge di differenziazione anche la possibilità di individuare concretamente il *quantum* delle risorse che dovranno essere attribuite alle Regioni differenziate, posto che – in linea con quanto previsto dall'art. 5 delle bozze d'intesa del Conte I – tale attività è stata deferita a una Commissione paritetica Stato-Regione, composta dal Ministro per gli Affari regionali, da rappresentanti del MEF e di ciascuna delle amministrazioni statali e regionali coinvolte.

Questa soluzione del ddl Calderoli sembrerebbe emulare quanto di regola viene previsto per l'attuazione degli Statuti delle Regioni speciali. Tuttavia, come prontamente rilevato dalla dottrina, non è possibile operare nessun parallelismo tra i due procedimenti<sup>84</sup>. In primo luogo, perché le commissioni previste dagli Statuti speciali sono funzionali all'attuazione di una fonte di rango costituzionale (quale lo Statuto); invece, l'art. 116, co. 3 Cost. punta alla deroga della Costituzione. In secondo luogo, perché nell'ambito dell'attuazione degli Statuti speciali viene riconosciuto alle commissioni paritetiche esclusivamente un ruolo consultivo e non deliberativo, ai fini dell'emanazione di decreti legislativi d'attuazione: questi ultimi sono fonti normative *sui generis*, di rango primario, che trovano legittimazione in norme di carattere costituzionale, quali gli Statuti speciali. In terzo luogo, perché l'art. 116, co. 3, Cost. pone una riserva di legge assoluta, e pertanto non dovrebbe essere consentito il rinvio ad altra fonte all'infuori dalla legge stessa<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Sul punto si v. la nota 73, *supra*.

<sup>83</sup> Per altro duramente criticata in A. GIOVANARDI e D. STEVANATO, *Autonomia*, cit., 233. A ciò va aggiunto che l'art. 7, co. 5, del ddl affida alla Commissione paritetica (di cui *infra* nel testo) il monitoraggio sull'adeguatezza dei fondi per le regioni differenziate, con la possibilità quindi che il gettito fiscale per le Regioni differenziate sia agevolmente integrato; mentre, nulla si dispone sul destino dell'extra-gettito.

<sup>84</sup> R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": alleggerimento verso l'eversione*, in *Forum Costituzionale*, 16 marzo 2019, 2-3. S. PARISI, *Indipendenza*, cit., 288.

<sup>85</sup> In questi termini, A. D'ATENA, *A proposito*, cit., 326-327. Ma anche: R. LOUVIN, *Un bilateralismo improbabile*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2019, 4-8.

In tal senso, vi è il concreto rischio che il Parlamento approvi una scatola vuota, dato che non sarebbe possibile conoscere *ex ante* le risorse attribuite alle Regioni differenziate<sup>86</sup>. E rispetto a tali attribuzioni, il Parlamento non potrebbe fare alcun passo indietro, dato che l'autonomia differenziata non potrebbe essere messa in discussione senza il consenso della Regione interessata. Infatti, l'art. 7 del ddl Calderoli riconosce allo Stato il diritto di assumere l'iniziativa per la revisione dell'intesa nelle sole forme di cui all'art. 2 del medesimo disegno di legge, il quale relega il Parlamento a una funzione perlopiù consultiva del Governo.

c) La durata dell'intesa. L'art. 7 stabilisce che l'intesa deve avere durata inferiore a 10 anni e che questa si intende rinnovata qualora lo Stato o la Regione non assumano un'iniziativa in tal senso «almeno dodici mesi prima della scadenza». Invero, tale disposizione potrebbe porre dei problemi pratici molto rilevanti. Innanzitutto, non è specificato con quali forme lo Stato dovrebbe assumere l'iniziativa. In secondo luogo, non viene specificato il *dies a quo* della dichiarazione di recesso: potrebbe per esempio il Governo “prenotare” il recesso dopo appena uno o due anni dall'approvazione dell'intesa con legge? Potrebbe poi revocare la “prenotazione” del recesso? In terzo luogo, non appare chiaro perché mai lo Stato e la Regione, di comune accordo, non possano pervenire alla risoluzione, anche *pro parte*, dell'intesa in assenza di “prenotazione”. Sembrerebbe, pertanto, che tale procedura sia volta a blindare ulteriormente la posizione della Regione differenziata, anche se a tal fine sarebbe stato sufficiente il solo disposto dell'art. 116, co. 3, Cost., il quale prevede l'*iniziativa regionale* anche per il procedimento *a contrario*<sup>87</sup>. Quest'ultimo punto costituisce probabilmente uno dei passaggi più critici dell'art. 116: in qualche modo, sembrerebbe che perfino il ddl Calderoli cerchi di attenuare la rigidità dell'impostazione costituzionale. In questo senso, forse, potrebbe essere letto l'inciso di cui all'art. 7, co. 1, del ddl, nella parte in cui stabilisce che «[l'] intesa può prevedere inoltre i casi e le modalità con cui lo Stato o la Regione possono *chiedere* la cessazione della sua efficacia, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere». Si tratta invero di una disposizione assai criptica, dato che non appare chiaro in cosa dovrebbe consistere la *richiesta* di cessazione dell'efficacia dell'intesa. Non si comprende cioè se debba ritenersi che la mera *richiesta* di recesso da parte dello Stato (o perfino della Regione!) debba essere approvata a maggioranza assoluta delle Camere, oppure se si stia autorizzando l'inserimento all'interno delle intese di ipotesi di recesso unilaterale da parte dello Stato o della Regione che vadano approvate a maggioranza assoluta dalle Camere (che quindi sarebbero realmente unilaterali solo per lo Stato). In ogni caso, questa parte del ddl Calderoli sembrerebbe porsi in contrasto con la lettera dell'art. 116, co. 3, Cost. Quest'ultimo potrebbe essere suscettibile solo di revisione costituzionale *ex art.* 138, oppure – più probabilmente – di una dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte: appare infatti eccessivo sottrarre allo Stato perfino l'iniziativa per il recesso dall'intesa.

---

<sup>86</sup> CORTE DEI CONTI, *Gestione delle risorse nel periodo 2013 – 2018 correlate all'attuazione dell'autonomia differenziata con particolare riguardo alle politiche del lavoro, della formazione e istruzione*, Deliberazione 29 marzo 2022 n. 4/2022/G, spec. 43-83; G. TRIA, *Audizione*, in *Resoconto stenografico*, Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, 18 aprile 2019; M.C. GUERRA, *Audizione*, in *Resoconto stenografico*, Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, 3 luglio 2019.

<sup>87</sup> Cfr. O. CHESSA, *Sui profili procedurali*, cit., 6.

d) Il meccanismo di successione delle norme nel tempo. A tale riguardo, viene previsto che «ciascuna intesa individua i casi in cui le disposizioni statali vigenti nelle materie [...] oggetto di intesa [...] continuino ad applicarsi nei relativi territori della Regione fino alla data in vigore delle disposizioni regionali disciplinanti gli ambiti oggetto dell'intesa». Invero, tale norma sembra foriera di spiacevoli equivoci, in quanto non appare chiaro se l'intesa debba indicare le disposizioni specifiche che si intendono abrogate (o forse solo "sospese"<sup>88</sup>) fin tanto che non sia intervenuta una disposizione regionale (quindi non necessariamente una legge); oppure se l'intesa possa individuare tali «casi» in termini più generali. Ad ogni modo, sarebbe opportuno che la legge di differenziazione stessa si occupasse *ex ante* di individuare le disposizioni statali che devono intendersi abrogate – pur essendo consci che si tratta di un'operazione non sempre agevole.

## 6. Alcune conclusioni

La legge quadro, immaginata dalla dottrina per riempire gli spazi lasciati bianchi dalle norme costituzionali, ha finito per diventare uno strumento – operante più sul piano politico che giuridico – volto a inquadrare il processo di differenziazione entro coordinate compatibili con i principi costituzionali. Per realizzare concretamente questo obiettivo, la legge quadro dovrebbe garantire innanzitutto la trasparenza del procedimento verso l'opinione pubblica, il Parlamento e la comunità degli studiosi. Dovrebbe poi attenersi al *riconoscimento* della centralità parlamentare<sup>89</sup>, garantire la coesione territoriale e assicurare la razionalità (ancor prima che l'opportunità politica) della devoluzione differenziata.

Rispetto a ognuno di questi punti, il ddl Calderoli manifesta gravi carenze.

Quanto alla trasparenza, di essa non vi è semplicemente alcuna traccia. È da rilevare che se il ddl Calderoli fosse entrato in vigore già prima del Conte I, nulla sarebbe andato diversamente rispetto a quanto sopra riportato. Anzi, l'intento prioritario del ddl sembra proprio quello di portare rapidamente a compimento quanto cominciato col Governo verde-giallo<sup>90</sup>.

Appare in generale evidente una completa marginalizzazione del Parlamento, il quale è tenuto fuori sia dalla fase di negoziazione delle intese sia in quella della definizione dei presupposti delle stesse, vale a dire dei livelli essenziali delle prestazioni. In tal senso, sia la determinazione dell'*an* che del *quantum* dei LEP è stata totalmente demandata allo stesso soggetto costituzionale – il Governo – che è contemporaneamente coinvolto, su un tavolo di negoziato parallelo, nella conclusione delle intese. Pertanto, l'Esecutivo potrebbe a sua discrezione restringere l'ambito di operatività dei LEP, ogni qualvolta la definizione di questi si

<sup>88</sup> Diffusamente sul punto: A. BONOMI, *Il "fenomeno" della cessazione di efficacia della legge statale ad opera della legge regionale nel regionalismo differenziato: aspetti problematici*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, 247-259.

<sup>89</sup> Sul punto si v. A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 13.

<sup>90</sup> In tal senso, l'art. 10, co. 1, del ddl Calderoli: «L'esame degli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, prosegue secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge».

rivelasse troppo complessa, comportando quindi un rallentamento della dislocazione differenziata delle competenze.

Sotto questo aspetto, si è affermato in dottrina che il ddl Calderoli starebbe facendo slittare la nostra forma di governo verso un sistema presidenziale, attribuendo di fatto al *Premier* e a un suo Ministro una centralità decisionale, che a stretto rigore gli artt. 92-95 Cost. non riconoscerebbe loro<sup>91</sup>. Tuttavia, a nostro avviso, lo schema Calderoli non potrebbe essere efficacemente inquadrato nemmeno nella forma di governo presidenziale (almeno in una di quella degli ordinamenti democratici), posto che non viene istituito un reale sistema di pesi e contrappesi: l'unica priorità sembra piuttosto quella di conseguire il regionalismo differenziato nel minor tempo possibile.

Invero, anche la scelta di incentrare tutto il sistema perequativo sui LEP andrebbe riconsiderata, poiché questi non potrebbero temperare in alcun modo le distorsioni che deriverebbero dall'approvazione di un sistema di finanziamento dell'autonomia differenziata con effetti anti-perequativi<sup>92</sup>. Infatti, i LEP hanno dato pessima prova di sé in tutti gli ambiti nei quali questi sono fin ora intervenuti<sup>93</sup>: basti pensare al settore sanitario, dove la fissazione dei LEA – anche senza regionalismo differenziato – non ha ridotto il divario, ma ha consentito che questo aumentasse<sup>94</sup>. Non basta pertanto prevedere dei singoli interventi normativi per il ricucimento dei divari: occorrerebbe piuttosto avviare un generale percorso di convergenza territoriale, il quale non è stato introdotto nemmeno dal PNRR<sup>95</sup>.

Nel ddl Calderoli, poi, ci sono anche altri grandi assenti. Non vi è traccia della fissazione di un metodo che garantisca un minimo di razionalità nella devoluzione delle funzioni, alternativo allo «shopping nel supermercato delle competenze»<sup>96</sup> che nella XVIII Leg. aveva portato il Governo a negoziare delle «intese-monstruum»<sup>97</sup>. Quale senso avrebbe riconoscere ad alcune Regioni più autonomia in materie quali «ordinamento della comunicazione», «ricerca scientifica e tecnologica», «alimentazione» se attualmente la legislazione regionale non ha consumato nemmeno i margini di discrezionalità che sono loro attribuiti?<sup>98</sup> In quali termini le Regioni potrebbero ottenere ulteriore autonomia in materie come «porti e aeroporti», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» se questi ambiti sono di fatto attratti pedissequamente in sussidiarietà, per via della loro chiara dimensione nazionale (o addirittura

---

<sup>91</sup> G. DE MINICO, *Perché il ddl Calderoli*, cit.

<sup>92</sup> M. VILLONE, *Autonomia differenziata, tra miseria e nobiltà politica*, in *Repubblica Napoli*, 28 agosto 2019, il quale rileva che il LEP d'un lato indica la misura dell'eguaglianza prescritta, dall'altro lato quella della diseguaglianza consentita.

<sup>93</sup> C. BUZZACCHI, *Se questo è regionalismo*, in *La Costituzione.info*, 6 febbraio 2023.

<sup>94</sup> C. SAGONE, *Criticità, divari territoriali e pandemia: quali prospettive future per il Sistema sanitario italiano?*, in *Diritti Regionali*, n. 2/2022, 30.

<sup>95</sup> Cfr. A. GIANNOLA, *PNRR. Istruzioni per l'uso*, in B. CARAVITA e L. BIANCHI (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, 23-30.

<sup>96</sup> La citazione è tratta da: M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale*, cit., 68.

<sup>97</sup> M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 31.

<sup>98</sup> Ciò sembra essere stato riconosciuto anche dal Sottosegretario G. BRESSA in *Audizione*, cit.: «Ci sono materie di legislazione concorrente, come l'alimentazione e l'ordinamento sportivo, che astrattamente possono essere oggetto di una maggiore autonomia e competenza, ma che praticamente fanno fatica a trasformarsi in qualcosa di sensato».

sovranazionale)?<sup>99</sup> Ciò è avvenuto in primo luogo perché non vi è norma che obblighi le Regioni a motivare o a manifestare, anche in termini minimi, la logica con la quale hanno richiesto delle competenze piuttosto che altre.

A tale riguardo, la dottrina ha pure suggerito qualche soluzione. Il riferimento va alla tecnica dell'analisi delle funzioni<sup>100</sup>, attraverso la quale dovrebbero essere comparate le economie di scala con quelle di scopo, procedendo a devoluzione solo nel caso in cui le seconde siano superiori alle prime. Deve rimanere fermo però che le competenze attinenti agli interessi unitari infrazionabili – come le norme generali sull'istruzione<sup>101</sup> – debbano essere saldamente trattenute in capo allo Stato<sup>102</sup>. E per quanto riguarda le competenze legislative, le Regioni dovrebbero comunque precisare *ex ante* quali politiche pubbliche intendano realizzare con esse<sup>103</sup>, posto che la loro devoluzione non potrebbe giustificarsi in ragione di una presunta maggiore capacità gestionale degli Enti territoriali minori<sup>104</sup>. Ciò non toglie però che il regionalismo differenziato richieda cautela: si dovrebbe procedere con un approccio improntato alla progressività, alla gradualità, alla sperimentaltà<sup>105</sup> della devoluzione asimmetrica, avendo sempre cura di garantire l'equilibrio complessivo del sistema Stato-Regioni.

In definitiva, lo strumento della legge quadro dovrebbe dare maggiore certezza del diritto, tanto nella fase negoziale, quanto in quella implementativa dell'autonomia differenziata. Tuttavia, ritenevamo preferibile procedere nell'incertezza del rispetto della Costituzione, piuttosto che nella sicurezza della sua violazione.

---

<sup>99</sup> S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 678-679. Ma anche: J. DI GESÙ, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di energia dal primo regionalismo alla clausola di asimmetria*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2020, 12-17.

<sup>100</sup> Sul punto: S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi*, cit., 191-195.

<sup>101</sup> A. LUCARELLI, *Audizione*, cit.

<sup>102</sup> S. PARISI, *Indipendenza*, cit., 293-294.

<sup>103</sup> R. BIN, *Le materie*, cit., 10-11. Di contro, sottolinea tuttavia A. LUCARELLI, *Audizione*, cit., che la devoluzione dovrebbe in ogni caso riguardare prevalentemente funzioni amministrative.

<sup>104</sup> In questi termini: O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato*, cit., par. 7. Ma anche: A. D'ATENA, *The financial autonomy*, cit., 10-12.

<sup>105</sup> R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, 283. Ma anche: Confindustria, *Iniziative regionali per l'autonomia differenziata ex articolo 116 della Costituzione*, luglio 2019, 7.

ANDREA NAPOLITANO\*

## L'irrinunciabile funzione del Parlamento per una equilibrata e funzionale attuazione del procedimento di autonomia differenziata\*\*

ABSTRACT (EN): The procedure for the implementation of the so-called differentiated autonomy, legitimized by article 116 paragraph 3 of the Constitution, was, before the outbreak of the pandemic crisis, at the center of important debates in doctrine. This work aims to focus on the need to consider the Parliament as an essential body by providing all tools and methods suitable for attributing the role of co-decider in the entire process of differentiation.

ABSTRACT (IT): Il procedimento per l'attuazione della c.d. autonomia differenziata, legittimata dall'articolo 116 comma 3 Cost., è stato, prima dello scoppio della crisi pandemica, al centro di importanti dibattiti in dottrina. Il presente lavoro si prefigge l'obiettivo di riflettere sulla necessità di considerare il Parlamento organo imprescindibile prevedendo, strumenti e modalità idonee ad attribuirgli un ruolo di codecisore nell'intera fase di differenziazione.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il percorso di differenziazione. Cenni. – 3. Il disegno di legge recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”. – 4. Considerazioni conclusive.

### 1. Premessa

Il tema del regionalismo differenziato, al centro del dibattito politico e dottrinale degli ultimi anni, è rimasto, salvo timide iniziative<sup>1</sup>, inattuato fino al dinamismo mostrato da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto<sup>2</sup>.

Si tratta, come è noto, di una disposizione, l'articolo 116 comma 3 Cost., considerata da alcuni strumento idoneo a garantire appieno il sistema delle autonomie nell'ottica della loro

---

\* Ricercatore t.d. lett b) in Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Il riferimento è a richieste di “forme e condizioni particolari di autonomia” prontamente abbandonate in concomitanza del dibattito sul federalismo fiscale e dell'adozione della legge n° 42/09 che sembravano, inoltre, definitivamente accantonate dalla c.d. riforma Renzi Boschi, improntata su un modello di neocentralismo. Cfr. sul punto A. PAPA, *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Atti del Convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”*, [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it), 2019.

<sup>2</sup> Tra le cause di questa mancata attuazione rientrano, senza dubbio, la mancata riflessione, di natura sistemica, sugli effetti della c.d. clausola di asimmetria e, soprattutto, il ruolo “autoritario” esercitato dallo Stato in materie di legislazione concorrente e residuale delle regioni. Cfr. sul punto Cfr. inoltre al riguardo A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116 comma 3 della Cost.* in *Fed. Fisc.*, 1, 2007.

valorizzazione<sup>3</sup> mentre, da altre parte della dottrina, un modello capace di minacciare l'unità nazionale, tutelata dall'articolo 5 Cost, attraverso una disarticolazione del territorio<sup>4</sup>.

Per questo motivo le iniziative di Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto hanno permesso di inaugurare un nuovo dibattito avente ad oggetto la natura giuridica, gli effetti della legge ad autonomia negoziata sull'attuale riparto di giurisdizione ex art. 117 Cost. e soprattutto, l'impatto che l'attuazione di tale norma costituzionale potrebbe avere sui rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali.

Ritenuta pacifica la circostanza secondo la quale tale norma debba essere considerata "prescrizione cedevole" per espressa previsione costituzionale<sup>5</sup> e che sia destinata esclusivamente alla specializzazione delle autonomie ordinarie<sup>6</sup>, il presente lavoro, muovendo dall'analisi del percorso iniziato nel 2018 e dei provvedimenti che si sono susseguiti nel corso degli ultimi anni, intende indagare il ruolo da attribuire e garantire al Parlamento nell'ambito dell'intero processo di differenziazione.

Tale necessità può evincersi dall'interpretazione della stessa disposizione dalla quale può evincersi come l'inizio del procedimento debba essere considerata una scelta politica<sup>7</sup> da parte delle Camere che, come è noto, non sono costrette "a muoversi a rime obbligate rispetto ad una opzione costituzionale predefinita di cui essa costituisca necessario sviluppo"<sup>8</sup>.

La struttura duale e complessa del procedimento impone, quindi, il rispetto dei canoni di collaborazione, sussidiarietà, negoziazione e co- decisione caratterizzanti, sempre più, l'esercizio del potere legislativo proprio in riferimento ai rapporti con le autonomie territoriali.

Al tempo stesso, oltre a consigliare una compartecipazione parlamentare nella fase di approvazione delle condizioni di differenziazione, la natura bilaterale dello stesso procedimento suggerisce, in linea teorica, di escludere una modificazione unilaterale, mediante la presentazione di emendamenti al disegno di legge di approvazione dell'intesa stipulata da Regioni e Governo, nel rispetto dei fondamentali principi di economica procedurale e di buon andamento dei lavori parlamentari.

Per questo motivo il contributo si prefigge l'obiettivo di giustificare la necessaria predisposizione di strumenti idonei a valorizzare il ruolo strategico che il Parlamento è chiamato a svolgere nella fase preliminare la stipulazione delle intese, nella fase di approvazione del disegno di legge ed, infine, nella fase di monitoraggio e controllo successiva all'entrata in vigore

<sup>3</sup> Cfr. S. MANGIAMELLI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) secondo il quale la disposizione in esame sia stata elaborata quale "forma di apertura alle forze che reclamavano maggiore federalismo".

<sup>4</sup> Cfr. tra i tanti A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in [www.dperonline.it](http://www.dperonline.it), 2, 2019, p. 30; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in [www.dperonline.it](http://www.dperonline.it), 2, 2019, p. 43; A. MENCARELLI, *Il caso della legge ad autonomia negoziata sul regionalismo differenziato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17, 2019, p.5

<sup>5</sup> Come è stato infatti evidenziato la stessa può essere modificata con norme poste da atti di fonte di diverso rango Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 3.

<sup>6</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Giur. Cost.*, 3, 2002.

<sup>7</sup> 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*, Milano, 2001, p. 57 il quale sottolinea come l'approvazione effettiva della legge statale sia "lasciata alla libera dinamica delle forze politiche e parlamentari".

<sup>8</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6, 2019 p. 24

della legge ad autonomia negoziata per addivenire ad “una migliore contestualizzazione della differenziazione all’interno di un sistema territoriale ispirato ai principi di unità”<sup>9</sup>.

La messa a regime di forme e condizioni particolari di autonomia potrebbe, infatti, essere considerata il punto di partenza verso una più generale riarticolazione dell’intero sistema delle autonomie regionali non del tutto preventivabile sul piano degli equilibri nei rapporti tra Stato e Regioni e della stessa fisionomia della forma di Stato<sup>10</sup>.

## 2. Il percorso di differenziazione. Cenni

Le tre Regioni che hanno dato avvio a questa “nuova” stagione del regionalismo differenziato hanno, come è noto, scelto percorsi differenti<sup>11</sup> per arrivare alla definizione dell’accordo con il Governo propedeutico alla sottoscrizione di accordi preliminari stipulati in data 28 febbraio 2018<sup>12</sup>.

A questi hanno fatto seguito le prime bozze di intesa, firmate il 25 febbraio 2019 e il 15 maggio 2019, caratterizzate non solo per la definizione delle richieste avanzate dalle Regioni proponenti ma anche per il numero di materie rivendicate, aumentate rispetto a quelle previste negli accordi preliminari, e per la loro articolazione in sotto materie, competenze e funzioni<sup>13</sup>.

Inoltre, i mesi successivi alla conclusione delle stesse si sono distinti per una intensa attività da parte di altre regioni a Statuto ordinario che hanno iniziato l’iter previsto per la differenziazione al punto da rendere necessaria la definizione, presso il Ministero per gli affari regionali, di tavoli tecnici tra rappresentanti del Governo e delle Regioni al fine di addivenire alla definizione di disposizioni generali per disciplinare i singoli processi di differenziazione.

Per la parte che qui rileva si ricorda, inoltre, come l’analisi dell’iter di differenziazione portato avanti da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto abbia permesso di evidenziare uno

---

<sup>9</sup> Cfr. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 4, 2019, p. 265. Al riguardo l’Autore evidenzia come “il preventivo superamento delle Camere permette di anticipare e sdrammatizzare la possibile contrapposizione tra Camere, Governo e Regione, lasciando, per un verso, alle trattative degli esecutivi margine sufficiente per recepire le indicazioni parlamentari e consentendo, per un altro, alle Camere di verificare se e come l’intesa tenga conto delle indicazioni provenienti dalle assemblee legislative e deliberando di conseguenza”.

<sup>10</sup> Cfr. A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul “regionalismo differenziato” e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17, 2019, p. 10.

<sup>11</sup> Nello specifico, infatti, a differenza della Lombardia e del Veneto, l’Emilia-Romagna non è ricorsa all’istituto referendario avendo avviato l’iter attraverso l’approvazione di un Documento di indirizzo da parte della Giunta regionale, arricchito dai contributi dei firmatari del c.d. patto per il lavoro stipulato tra sindacato, imprese, enti locali, università ed associazioni. Per un’analisi più approfondita sia consentito il rinvio a A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21, 2018.

<sup>12</sup> Questi ultimi sono stati considerati un “primo confronto, ispirato al principio di leale collaborazione” ed aventi ad oggetto i principi generali, la metodologia e le materie per l’attribuzione di maggiore autonomia nel rispetto dei principi costituzionali.

<sup>13</sup> Per un’analisi più approfondita sul punto si rinvia a Cfr. F. PALLANTE, *Ancora sul regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20, 2019

degli “evidenti difetti di formulazione”<sup>14</sup> da rinvenirsi proprio nella estrema marginalizzazione del ruolo del Parlamento all’interno del procedimento<sup>15</sup>.

È infatti noto come il metodo scelto per l’approvazione della legge ad autonomia negoziata fosse stato quello indicato dall’articolo 8 comma 3 Cost. che regola le intese tra Stato e confessioni diverse da quella cattolica.

Si tratta di una impostazione che ha legittimato, in maniera espressa, quella tesi secondo la quale al Parlamento sarebbe dovuto spettare l’adozione di una legge di approvazione, in senso tecnico, di un testo frutto dell’accordo tra Governo e Regioni.

L’unico organo rappresentativo della sovranità popolare avrebbe, di fatto, ricoperto il ruolo di mero “ratificatore” delle volontà governative non potendo intervenire in maniera attiva per addivenire ad una più convinta approvazione parlamentare.

Per questo motivo, nel rispondere alle sollecitazioni di parte della dottrina<sup>16</sup> volte ad attribuire al Parlamento un ruolo di “baricentro costituzionale del procedimento di differenziazione”<sup>17</sup> per la sua funzione di “portatore dell’interesse nazionale nelle sue diverse articolazioni, politiche e territoriali”<sup>18</sup>, si è deciso di intervenire attraverso la presentazione della c.d. bozza di legge quadro Boccia<sup>19</sup>.

In modo particolare la proposta di legge prevedeva la partecipazione del Parlamento nella fase preliminare l’approvazione dell’intesa, immaginando l’obbligo, per il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di trasmettere alle Camere l’accordo sottoscritto con il Presidente della Regione interessata per l’espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari<sup>20</sup> chiamate ad esprimersi entro 60 giorni dalla trasmissione della stessa bozza<sup>21</sup>.

Il Governo avrebbe dovuto quindi sottoporre l’intesa raggiunta con la Regione interessata a un vaglio parlamentare preliminare non vincolante ma che comunque, in caso di discordanza tra l’intesa finale e l’atto di indirizzo parlamentare, avrebbe imposto un obbligo di motivazione in capo all’esecutivo.

A ciò si aggiunga, inoltre, come nella proposta di legge fosse stato altresì previsto come Stato e Regione interessata avrebbero dovuto sottoporre a verifica l’intesa al termine del decimo anno

---

<sup>14</sup> Cfr. A. MORELLI, Art. 116, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Il Parte, Ordinamento della Repubblica (Art. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 325

<sup>15</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), cit., p. 24.

<sup>16</sup> Cfr. A. PAPA, *Regionalismo differenziato Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Atti del Convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”*, cit., p. 8; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit., p. 30; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, cit. p. 43.

<sup>17</sup> Cfr. M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo differenziato, tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17, 2019, p. 29

<sup>18</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, cit., 24

<sup>19</sup> Per un’analisi più approfondita della bozza di legge quadro si rinvia a L. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla “bozza di legge quadro” consegnata dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116 comma 3 Cost.*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 22, 2019.

<sup>20</sup> Il riferimento è alla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, alla Commissione parlamentare per le questioni regionali ed alle Commissioni parlamentari competenti per materia.

<sup>21</sup> Cfr. L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3, 2019, p. 577.

dall'entrata in vigore della legge ad autonomia negoziata stabilendo, al tempo stesso, la possibilità, per entrambi, di assumere, in ogni momento, l'iniziativa per la revisione dell'intesa senza essere vincolati alla scadenza prevista dalla legge.

L'irrompere dell'emergenza sanitaria, dalla quale sono derivate critiche rilevanti sull'inefficienza delle Regioni tali da immaginare un superamento del regionalismo inteso nel suo complesso<sup>22</sup>, ha di conseguenza messo in secondo piano il tema del regionalismo differenziato che, però, non è mai del tutto uscito dall'agenda politica al punto da essere affrontato dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, dalla Commissione bicamerale per gli affari regionali<sup>23</sup>, nonché essere oggetto della nota di aggiornamento al DEF 2020 e 2021<sup>24</sup>.

Da ultimo, come è noto, il tema è ritornato ad essere oggetto di ampio dibattito alla luce della ripresa dei negoziati tra Stato e Regioni, circostanza dalla quale è derivato il riferimento alla materia nella legge di bilancio 2023<sup>25</sup> e, soprattutto, la deliberazione, da parte del Consiglio dei ministri, del disegno di legge avente ad oggetto l'attuazione del riconoscimento di particolari forme e condizioni di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma 3, Cost<sup>26</sup>.

### 3. Il disegno di legge recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”

Per la parte che qui rileva si evidenzia come il disegno di legge abbia immaginato, sulla base di quanto già previsto dalle precedenti bozze, disposizioni specifiche volte a disciplinare l'intervento del Parlamento nel processo di differenziazione.

---

<sup>22</sup> Cfr. A. PIOGGIA, *La sanità italiana di fronte alla pandemia. Un banco di prova che offre una lezione per il futuro*, in *Dir. pubbl.*, 2020, p. 385; L. BUSATTA, *Regionalismo e disuguaglianze: i limiti strutturali del welfare italiano alla prova della pandemia*, in A. PAJNO, L. VIOLANTE (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale, Problemi di governo*, Il Mulino, Bologna, 2021.

<sup>23</sup> Nello specifico, infatti, nel voler approfondire le questioni legate al percorso di differenziazione la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha svolto un'indagine conoscitiva nell'ambito della quale sono stati auditi membri del Governo, degli enti locali ed esperti della materia. Al riguardo si ricorda come, nell'ambito delle audizioni svolte anche dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, la Ministra per gli affari regionali e le autonomie abbia informato la Commissione dell'istituzione di una apposita Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di regionalismo differenziato con l'obiettivo di predisporre una proposta di intervento normativo sul tema dell'autonomia differenziata.

<sup>24</sup> Nello specifico il disegno di legge avente ad oggetto le disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata è stato inserito nella nota di aggiornamento tra quelli collegati alla manovra di bilancio evidenziando come il tema fosse prioritario alla luce dell'emergenza sanitaria emersa con l'obiettivo della “definizione preliminare dei livelli essenziali nelle materie oggetto di autonomia”.

<sup>25</sup> Il riferimento è ai commi da 791 a 801 della Legge 29 dicembre 2022 n° 197 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025.

<sup>26</sup> Come è noto il Ministro per gli affari regionali e le autonomie ha presentato alle Regioni una bozza di disegno di legge avente ad oggetto l'autonomia differenziata. In seguito, accogliendo le richieste di modifica avanzate dalle Regioni, il testo è stato trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per essere messo all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri del 3 febbraio 2023.

In via preliminare deve, purtroppo, riscontrarsi la totale assenza delle Camere nella fase di elaborazione dell'intesa avente ad oggetto le materie da attribuire e l'articolazione delle funzioni corrispondenti, attribuendo tale compito in esclusiva agli organi esecutivi di Stato e Regioni<sup>27</sup>.

Al riguardo deve evidenziarsi, come condivisibilmente ricordato, che l'art. 116, comma 3, Cost. non individua in maniera chiara e puntuale il soggetto legittimato a dialogare, rendendo, di fatto, possibile, seppur da un punto di vista meramente teorico, l'individuazione dello stesso negli organi legislativi regionale e statale<sup>28</sup>.

Ritenuta pacifica e consapevole la scelta di non perseguire tale opzione si sarebbe potuto, però, immaginare il coinvolgimento, nella fase di negoziazione, proprio di quegli organi le cui competenze sono direttamente interessate dal processo di differenziazione<sup>29</sup>.

Tale circostanza avrebbe implicato, di conseguenza, la necessità di immaginare un intervento del Parlamento già nella fase preliminare alla determinazione delle bozze di intesa attraverso un

---

<sup>27</sup> Il disegno di legge, infatti, attribuisce tale competenza al Presidente del Consiglio dei Ministri e della Giunta regionale nonché al Ministro per gli affari regionali e le autonomie e in via collaterale, ai Ministri competenti per materia ed il Ministro dell'economia e delle finanze.

<sup>28</sup> Il riferimento è, ad esempio, a quanto accadeva con l'approvazione degli statuti regionali prima della revisione costituzionale del 1999. Cfr. sul punto O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), 14, 2017. Secondo l'Autore, inoltre, “ questa disciplina procedurale formalizzata non esclude che la sua attivazione sia preceduta da trattative informali tra Regione interessata e Stato, in particolare tra gli esecutivi nazionale e regionale, al fine di prevenire spiacevoli “ sorprese” quando poi si dovrà attivare il procedimento formale ex art. 116. Ma resta inteso che il meccanismo disposto dal testo costituzionale impegna direttamente gli organi legislativi regionale e nazionale, ai quali spetta il formale avvio del procedimento legislativo, la gestione delle fasi consultive e la deliberazione concordata finale”. Cfr. inoltre sul punto E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2018; M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci: Riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, in [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it), 11 gennaio 2020, p. 98.

<sup>29</sup> Cfr. sul punto P. GIANSPERO, *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*, 1, 2018, p. 70 il quale giustamente evidenzia la disparità tra quanto avvenuto a livello statale e regionale. Nello specifico, infatti, mentre in ambito nazionale non vi è stata alcuna forma di collaborazione tra Governo e Parlamento “ il confronto con il Consiglio regionale e con gli enti locali in corso di trattativa è effettivamente avvenuto in tutte le Regioni che hanno siglato pre-intese, non solo attraverso la deliberazione dell'avvio del procedimento con atti di indirizzo ( o- nel caso del Veneto- con l'approvazione di una proposta di legge nazionale che ha formato la base per l'avvio di trattative), ma anche con successive deliberazioni con le quali si impegna la Giunta a proseguire le trattative mediante indirizzi volti all'esecutivo regionale attraverso mozioni o ordini del giorno consiliari a seguito di informazioni sugli avanzamenti delle negoziazioni con lo Stato”.

esame preventivo volto alla definizione di ordini del giorno, mozioni<sup>30</sup> e risoluzioni in grado di orientare le scelte governative nella fase di negoziazione<sup>31</sup>.

Il disegno di legge prevede, inoltre, che il negoziato tra Governo e Regione, tradotto in uno schema preliminare di intesa a firma del Presidente del Consiglio e della Regione interessata, debba essere successivamente inviato alla Conferenza unificata chiamata ad esprimersi, attraverso un parere non vincolante, entro 30 giorni dalla data di trasmissione.

Trascorso questo termine, si stabilisce che lo stesso testo sia sottoposto all'esame degli organi parlamentari competenti legittimati a pronunciarsi con atti di indirizzo entro 60 giorni dalla ricezione dello schema<sup>32</sup>.

Seppur apprezzabile, se rapportata alla ingiustificata marginalizzazione del Parlamento che ha caratterizzato il percorso intrapreso da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, si tratta di una procedura che non può considerarsi esaustiva al fine di garantire un pieno ed effettivo coinvolgimento delle Camere nell'ambito del processo di differenziazione.

Nello specifico, infatti, l'intervento delle stesse si tradurrebbe, di fatto, in un controllo *ex post* alla stregua di quanto immaginato, ad esempio, per l'adozione dei decreti legislativi per i quali, come è noto, è richiesto il parere delle Commissioni parlamentari competenti<sup>33</sup>.

Il disegno di legge stabilisce, altresì, come nell'ambito dell'intesa stipulata tra Governo e Regioni debba essere indicato un termine di durata che non può comunque essere superiore ai dieci anni.

---

<sup>30</sup> Cfr. sul punto B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 13, 2019 il quale ricorda che, seppur prive di vincolo giuridico per il Governo possono comunque costituire un importante strumento ai fini della approvazione finale della legge ad autonomia negoziata. Cfr. inoltre L. SPADACINI, M. PODETTA, *L'autonomia differenziata, la c.d. Bozza Calderoli e la legge di bilancio per il 2023*, in [www.astridrassegnaonline.it](http://www.astridrassegnaonline.it), 2, 2023, p. 10, che al riguardo fanno riferimento alla possibile definizione di un "possibile primo atto di indirizzo parlamentare emesso ex ante che guidi cioè sin da subito il Governo nella gestione delle trattative che conducono alla definizione dello schema di intesa preliminare posto che l'atto di iniziativa regionale relativo alla richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia dovrebbe da subito essere trasmesso anche al Parlamento e non solo, come stabilisce la Bozza Calderoli, al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie".

<sup>31</sup> Per avvalorare tale tesi cfr. sul punto F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Giuffrè, Milano, 1997, 271, il quale ricorda come "il governo ha talora sollecitato una discussione ed un voto delle Camere prima della firma e non prima della ratifica come è previsto nel disposto costituzionale. Si pensi in particolare al Trattato del Nord Atlantico, al Trattato di non proliferazione nucleare, agli accordi di Osimo, nonché all'Atto unico europeo oltre che alla revisione degli accordi lateranensi". Cfr. sul punto P. MACI, *Regionalismo differenziato: tra bulimia di autonomia e rischi di ingovernabilità*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 19, 2022 il quale condivisibilmente immagina una partecipazione delle Camere quale terzo soggetto necessario già nella fase delle trattative attraverso il coinvolgimento di una delegazione parlamentare da identificarsi nella Commissione affari costituzionali, questioni regionali o attraverso la definizione di una Commissione costituita *ad hoc*.

<sup>32</sup> Cfr. sul punto E. CATERINI, E. JORIO, *La difficile attuazione del regionalismo differenziato*, in [www.astridrassegnaonline.it](http://www.astridrassegnaonline.it), 3, 2023 che sottolinea come questo primo "step parlamentare" assuma un "ruolo di complementarietà e di confronto/ proposta sulle scelte della politica governativa, correlato all'ultimo e definitivo adempimento legislativo ove le Camere saranno impegnate a votare la legge attributiva delle maggiori competenze legislative".

<sup>33</sup> Cfr. sul punto L. SPADACINI, M. PODETTA, *L'autonomia differenziata, la c.d. Bozza Calderoli e la legge di bilancio per il 2023*, cit., p. 14. Gli Autori, al riguardo, ricordano come nei casi di adozione dei decreti legislativi "il coinvolgimento parlamentare nell'adozione di un atto governativo si riferisce a trasferimenti di competenza legislativa limitati nel tempo su oggetti definiti e sui quali il Parlamento si è già espresso fissando i principi ed i criteri direttivi. I trasferimenti di competenza ex art. 116 comma 3 Cost. viceversa sono attuati potenzialmente per un tempo indefinito (anche se la bozza ammette l'eventualità di intese con un limite di durata) in settori plurimi e senza previa indicazione di principi o criteri direttivi".

Allo stesso modo, pur giudicando favorevolmente la sottoposizione dell'intesa a verifica, considerata un importante strumento volto a contrastare l'irreversibilità che potrebbe caratterizzare la stessa legge ad autonomia negoziata<sup>34</sup>, deve tuttavia evidenziarsi come tale durata debba considerarsi poco idonea anche alla luce della totale assenza delle Camere nella fase di rinegoziazione<sup>35</sup>.

Al riguardo, in un'ottica di necessario coinvolgimento dell'assemblea legislativa, si sarebbe potuto vincolare la verifica delle intese al ruolo che il Parlamento potrebbe svolgere in una fase successiva all'approvazione della legge di differenziazione, ad esempio attraverso una attività di valutazione delle politiche pubbliche basate sulla definizione di interventi volti a rinegoziare, nel breve periodo e se necessario, i contenuti delle intese<sup>36</sup>.

Nello specifico, infatti, quest'ultimo sarebbe in grado di ricoprire una funzione di controllo *ex post* con l'obiettivo di valutare non solo l'obiettivo formale di adozione degli atti di esecuzione della legge approvata a maggioranza assoluta, ritenuti propedeutici per una piena ed efficiente attuazione dell'autonomia differenziata, ma anche lo scopo sostanziale di raggiungimento dei risultati attesi da quella specifica linea di politica pubblica<sup>37</sup>.

#### 4. Considerazioni conclusive

La deliberazione, da parte del Consiglio dei Ministri, del disegno di legge volto a dare attuazione al percorso di differenziazione ai sensi dell'articolo 116, comma 3, Cost. permette di svolgere, per la parte che qui rileva, considerazioni conclusive sul ruolo che il Parlamento ricopre e potrebbe essere chiamato a svolgere nell'ambito dell'intero procedimento.

Nello specifico, infatti, nell'ottica di un confronto a più ampio respiro si potrebbe innanzitutto riflettere sulle attuali condizioni del decentramento istituzionale previsto dalla Costituzione ed affrontare anche il tema della possibile trasformazione del Senato in luogo di raccordo e di compensazione della differenziazione nell'ottica di un riequilibrio unitario<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Per un'analisi più approfondita della natura giuridica della legge ad autonomia negoziata sia consentito il rinvio a A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, cit.

<sup>35</sup> Come è noto, infatti, le Camere sarebbero chiamate solo a deliberare, con legge approvata a maggioranza assoluta, la cessazione dell'efficacia dell'intesa.

<sup>36</sup> Cfr. M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci. Riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, cit., p. 98 che al riguardo fa riferimento ad "una visione che sarebbe valorizzata proprio attraverso l'accorto utilizzo della funzione di valutazione delle politiche pubbliche che avrebbe il duplice effetto di razionalizzare, sulle base delle conoscenze assunte relativamente agli effetti prodotti, gli interventi volti ad attribuire nuove autonomie o, se del caso, a modificare o ridurre o anche eliminare del tutto quelle già attribuite".

<sup>37</sup> Cfr. sul punto E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 3, 2019, 220. Per un'analisi approfondita della funzione di controllo si vedano, tra i tanti, A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1970; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974; M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1, 2016.

<sup>38</sup> Cfr. sul punto P. MACI, *Regionalismo differenziato: tra bulimia di autonomia e rischi di ingovernabilità*, cit., p. 20, secondo il quale "la previsione di un Senato delle autonomie potrebbe essere utile per una migliore gestione del sistema connesso al regionalismo asimmetrico quale luogo di compensazione preventivo in cui le richieste di maggiore autonomia da parte delle Regioni, maturate in seno ai singoli territori e formalizzate dagli organi istituzionali delle Regioni, si palesino e si formalizzino. Questo

Tale circostanza è altrettanto sentita se si considera la possibile definizione di un modello istituzionale caratterizzato da una asimmetria tra Regioni che imporrebbe un adeguamento anche della rappresentanza politica ad un sistema policentrico e, di conseguenza, l'attribuzione alle Camere di strumenti e poteri di controllo capaci di bilanciare l'affievolimento della centralità parlamentare rispetto alla funzione legislativa<sup>39</sup>.

Nella piena consapevolezza della difficoltà di addivenire ad una così rilevante revisione costituzionale derivante dalla trasformazione della seconda Camera deve risultare comunque imprescindibile l'esigenza di salvaguarda la centralità parlamentare che senza dubbio garantirebbe le diverse esigenze dei territori evitando, al tempo stesso, lo sviluppo di fenomeni centrifughi caratterizzati da frammentazione<sup>40</sup>.

Nello specifico, infatti, muovendo dalla considerazione che la c.d. "clausola di asimmetria" non rappresenti l'anticamera di una possibile secessione<sup>41</sup> ma, al contrario, un modello grazie al quale immaginare un regionalismo più consapevole e responsabile, si ritiene al tempo stesso necessario immaginare forme di controllo volte ad evitare che l'attribuzione di maggiore

---

*ramo del Parlamento sarebbe il luogo privilegiato di rappresentanza delle autonomie oltre che della Repubblica nella sua interezza avendo la possibilità di discutere previamente nel suo complesso su tutte le proposte di maggiore autonomia avanzate da ciascuna Regione e di consentire al Governo di siglarle con la regione interessata avendo già espresso un parere favorevole che trovi il consenso di tutte o della maggioranza delle autonomie territoriali ivi rappresentate". Cfr. inoltre sul punto O. CHESSA, Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico, cit.; M. G. RODOMONTE, Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci: Riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere, cit., p. 102. Secondo l'Autrice, infatti, "la scelta oggi predominante a favore dell'autonomia negativa renderebbe quanto mai necessario introdurre strumenti di autonomia positiva che, attraverso il dialogo e la partecipazione, possano contrastare le tendenze alla centralizzazione emerse in questi anni ma che siano anche in grado di evitare il rischio, connesso all'attivazione di processi di differenziazione, di compromettere la coesione sociale, politica e istituzionale della Repubblica, consentendo la partecipazione delle autonomie territoriali ai processi decisionali centrali".*

<sup>39</sup> Cfr. M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci: Riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, cit., p. 105 Al riguardo l'Autrice evidenzia come sia interessante osservare come "proprio in un contesto che potrebbe essere caratterizzato in futuro dal superamento dell'uniformità regionale, la partecipazione del Parlamento all'elaborazione di tali politiche, in particolare in presenza di una Camera di rappresentanza territoriale, consentirebbe anche di evitare i possibili conflitti indotti dal fatto che l'intesa ai sensi dell'art. 116 comma 3 Cost. non consente la partecipazione di altre Regioni che potrebbero invece ritenersi lese nelle loro competenze dall'attribuzione di competenze ulteriori alle sole Regioni che abbiano stipulato l'intesa".

<sup>40</sup> Cfr. sul punto D. TRABUCCO, *Referendum consultivo e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 1, 2019, p. 33 che al riguardo parte di un centro quale "punto di sintesi in quanto garante delle funzioni indivisibili del sistema e della sua unitarietà". Cfr. sul punto P. MACI, *Regionalismo differenziato: tra bulimia di autonomia e rischi di ingovernabilità*, cit., p. 10, secondo il quale "un potere centrale forte ed autorevole avrebbe la possibilità di dare con maggiore autorevolezza le indicazioni finalizzate a tradurre in norme quelle scelte strategiche in grado di soddisfare meglio le esigenze di coesione territoriale e di sviluppo equilibrato dell'intero territorio italiano, sia dal punto di vista socio-economico che dal punto di vista infrastrutturale anche grazie al programma PNRR".

<sup>41</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'art. 116 terzo comma della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regione Lombardia, Veneto*, cit., p. 102, secondo il quale "l'asimmetria non costituisce l'anticamera di una richiesta di secessione, che avrebbe solo fondamenti di fatto e privi di riscontro costituzionale. Infatti l'asimmetria rappresenta solo un modo previsto dalla Costituzione per un regionalismo più consapevole e responsabile con effetti emulativi da parte delle Regioni, da cui i cittadini hanno tutto da guadagnare. Da ultimo resta aperta la valutazione del Parlamento nazionale al momento dell'approvazione della legge con la maggioranza assoluta, sul profilo dell'unità ed indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 della Costituzione che esula dai profili costituzionali dell'asimmetria, costituendo un principio di regime politico costituzionale".

autonomia produca un “*vulnus costituzionale*” del principio formale e sostanziale di eguaglianza tale da “*minacciare i principi di solidarietà, mutualità e cooperazione tra istituzioni pubbliche*”<sup>42</sup>.

Si tratta di uno scopo che non può essere raggiunto se non attribuendo una centralità al Parlamento nell’ambito dell’intero procedimento, in quanto “*luogo di sintesi unitaria delle diverse istanze pluralistiche*”<sup>43</sup> e “*miglior garante dell’equilibrio fra unità ed autonomia imposto dall’art. 5 Cost. in cui la differenziazione regionale deve trovare il suo posto*” nonché “*degli interessi nazionali intesi come compositi e non come escludenti di quelli regionali e locali*”<sup>44</sup>.

La necessità di predisporre un ruolo preminente al Parlamento deve altresì essere avvalorata dalla circostanza secondo la quale, in assenza di revisione costituzionale, l’approvazione di una legge ad autonomia negoziata comporterebbe una deroga al riparto costituzionale delle competenze e ad un “*mutamento ontologico dello status di una o più Regioni*”<sup>45</sup> che imporrebbe, di conseguenza, l’esigenza di garantire la salvaguardia dell’unità nazionale e controbilanciare la perdita di centralità parlamentare rispetto alla funzione legislativa<sup>46</sup>.

La realizzazione dell’autonomia differenziata si sostanzierebbe, infatti, nel potenziamento, a discapito dell’assemblea nazionale, della potestà legislativa regionale, alterando, di fatto, l’assetto costituzionale dei poteri e rendendo, quindi, necessario un adeguamento generale della legislazione statale agli ambiti di competenza regionale “differenziati”, il tutto a Costituzione invariata.

L’approvazione di una legge attuativa di quanto previsto dall’articolo 116 comma 3 Cost., seppur ritenuta non necessaria da parte di dottrina<sup>47</sup>, deve, quindi, essere considerato un elemento determinante e fondamentale<sup>48</sup> per definire non solo gli aspetti di carattere generale<sup>49</sup>,

---

<sup>42</sup> Cfr. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8, 2019, p. 20.

<sup>43</sup> Cfr. M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c’è e il Parlamento che dovrebbe esserci: Riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, cit., p. 108

<sup>44</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, cit., p. 24

<sup>45</sup> Cfr. M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo differenziato, tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali*, cit., p. 38.

<sup>46</sup> Cfr. M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c’è e il Parlamento che dovrebbe esserci: Riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, cit., 109.

<sup>47</sup> Cfr. L. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla “bozza di legge quadro” consegnata dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116 comma 3 Cost.*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 22, 2019.

<sup>48</sup> Cfr. sul punto A.M. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, in [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it), 2, 2019 secondo la quale “*anche a voler escludere l’esistenza di uno specifico obbligo costituzionale di una legge di attuazione resterebbe intatta la sua opportunità*” in quanto “*proprio il maggior tasso di autonomia che attraverso il regionalismo viene iniettato nel sistema costituzionale richiede prestazioni in termini di unità*”.

<sup>49</sup> Il riferimento è, ad esempio, ai criteri oggettivi di valutazione delle richieste regionali volte ad evitare che il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia derivi dalla mera contrattazione tra Governo e Regione interessata. Cfr. sul punto G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e i relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell’autonomia differenziata*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1, 2023, 5. Al riguardo l’autore evidenzia come “*ben difficilmente il confronto sull’autonomia differenziata potrà restare ancorato alla discussione tra gli esecutivi dello Stato e delle Regioni ma emergerà sempre più chiara l’esigenza di raggiungere quanto più possibili spunti di ampia convergenza con le forze politiche presenti in Parlamento proprio per la necessità di pervenire alla definizione del quadro legislativo delle regole attuative dell’art. 116 comma 3 Cost. in coerenza con gli imprescindibili obiettivi costituzionalmente rilevanti di mantenimento della coesione nazionale e di riduzione della sperequazione attualmente esistenti*”.

ma anche disciplinare nel merito l'intervento del Parlamento nel processo di differenziazione ritenuto "costituzionalmente doveroso"<sup>50</sup>.

In questo senso l'elaborazione di un impianto normativo risponderebbe, altresì, all'esigenza di cristallizzare e rendere ordinato, omogeneo ed efficiente il procedimento di autonomia negoziata attraverso un intervento nell'ambito delle determinazioni che comportano una decostituzionalizzazione del catalogo delle competenze legislative ed amministrative attribuite alle Regioni.

Il legislatore sarebbe chiamato, quindi, ad immaginare forme, modalità, condizioni e limiti entro i quali dare attuazione all'autonomia differenziata vista la natura di "principio di nuovo conio" e la presenza di un "fondamentissimo interesse di rilevanza costituzionale" quale è il principio di unità della Repubblica sancito dall'articolo 5 Cost.<sup>51</sup>

Ritenuta pacifica l'approvazione di una legge attuativa di quanto previsto dall'articolo 116 comma 3 Cost deve, inoltre, ritenersi opportuno e necessario che quest'ultima assuma il rango di legge costituzionale al fine di poter garantire solidi argini, governare il processo di differenziazione, nonché tutelare e garantire la dimensione pattizia del procedimento che culmina con il raggiungimento dell'intesa<sup>52</sup>.

L'approvazione di una legge ordinaria non sarebbe infatti in grado di assicurare il rispetto di forma e contenuti da parte della c.d. legge ad autonomia negoziata che, essendo essa stessa legge ordinaria oltretutto rinforzata, sarebbe in grado di intervenire su leggi anteriori di pari rango<sup>53</sup>.

Per quanto riguarda gli aspetti processuali la legge attuativa potrebbe essere chiamata a delimitare l'autonomia delle Regioni relativamente alla fase "propulsiva" e a quella

<sup>50</sup> Cfr. Ibid, p. 10.

<sup>51</sup> Ibid, p. 5. Al riguardo l'Autore evidenzia la necessità di evitare "che il decentramento sviluppato mediante l'autonomia differenziata si svolga secondo forme, modalità, condizioni e limiti che siano stabiliti in modo estemporaneo e di volta in volta mutevole, e quindi da discipline atomizzate e del tutto autoreferenziali e senza riguardo alcuno per un'esigenza unitaria di evidente rilievo costituzionale, quella cioè di garantire l'inserimento razionalmente coordinato e coerente delle singole leggi di approvazione delle intese nel sistema complessivo dei rapporti costituzionalmente definiti tra le istituzioni che compongono la Repubblica"

<sup>52</sup> Cfr. sul punto S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato dalla terra al mito e ritorno*, in *Corti supreme e salute*, 2020, p. 2, che al riguardo considera l'approvazione di una legge costituzionale "la via maestra" e soluzione "più desiderabile sotto diversi punti di vista: linearità e certezza nella definizione del processo di produzione normativa, condivisione ampia di questo, pacificazione delle parti politiche in conflitto nell'accettazione comune della complessità del processo di decisione politica che si apre" Cfr. sul punto inoltre R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 265 il quale fa riferimento ad un provvedimento organico capace di rappresentare "uno sforzo per una migliore contestualizzazione della differenziazione all'interno di un sistema territoriale ispirato dai principi di unità" in modo essere considerato "un serio tentativo di tenere insieme gli articoli 3 comma 2 e 5 Cost. all'interno di un regionalismo che abbandona la sponda dell'uniformità per avviarsi verso quella di una ragionevole differenziazione".

<sup>53</sup> Cfr. sul punto S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi. Breve guida partica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 29, 2022, p. 199 che sottolinea "la debolezza sistematica della modalità stessa di intervento con lo strumento della legge-quadro". Secondo l'Autore infatti, quest'ultima, "essendo legge ordinaria e non ricevendo particolare status da alcuna disposizione costituzionale nel rapporto con fonti successive del medesimo rango è destinata a poter da questa innovata, in tutto o in parte, espressamente o implicitamente, a poter essere in ispecie innovata o derogata con legge di approvazione delle intese, della quale non può costituire parametro né quanto a contenuti né quanto a procedimento formativo".

“endoregionale” riferita alla fase di consultazione con gli enti locali da intendersi quale condizione di procedibilità.

Al tempo stesso l’approvazione della stessa risulterebbe propedeutica ad una necessaria ed imprescindibile modifica dei regolamenti parlamentari<sup>54</sup> capace di definire, in maniera specifica e puntuale, meccanismi *ad hoc* per l’esame e l’approvazione dell’intesa<sup>55</sup>.

In questo modo potrebbe altresì permettersi la possibilità di immaginare una rappresentanza della Regione interessata nell’iter di approvazione della legge ad autonomia negoziata al fine di concordare eventuali modifiche al testo dell’intesa derivanti dall’esame parlamentare<sup>56</sup>.

Nonostante, come in precedenza ricordato, si sia superata l’iniziale impostazione volta a rendere estremamente marginale il ruolo delle Camere nel processo di differenziazione, deve altresì evidenziarsi come, seppur rappresentativa di una apprezzabile *ratio* di parlamentarizzazione del processo, l’ultimo disegno di legge non può considerarsi del tutto convincente nella misura in cui l’intervento del Parlamento riuscirebbe ad orientare le scelte del governo solo da un punto di vista politico stante la non vincolatività dei pareri espressi dalle Commissioni sulle intese sottoscritte.

Per questo motivo può senza dubbio condividersi, come ricordato in precedenza, la soluzione di assoggettare lo svolgimento della prima fase del percorso di differenziazione a quanto previsto dalle procedure di espressione dei pareri parlamentari sugli atti del Governo<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup>Cfr. A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul “regionalismo differenziato” e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali* cit., p. 10 Secondo il quale l’assenza di disciplina speciale nei regolamenti parlamentari “*può alternativamente prestarsi ad interpretazioni divergenti quando non addirittura opposte, potendosi ricavare tanto l’argomento secondo cui la mancata previsione di una procedura di esame particolare autorizzerebbe a ritenere tout court applicabile a disciplina ordinaria per l’esame in sede referente quanto quello secondo cui i tratti di assoluta novità e la mancanza di precedenti utilmente invocabili legittimerebbero invece la definizione in via di prassi, di una inedita procedura d’esame che ben potrebbe derogare ad alcune delle regole del procedimento legislativo ordinario*”.

<sup>55</sup>Cfr. G. COSTA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per una valorizzazione del ruolo del Parlamento*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 9, 2021, p. 84 il quale evidenzia come “*in assenza di una disciplina tipica nei vigenti regolamenti parlamentari, infatti, l’orizzonte della differenziazione conduce sull’orlo di un precipizio quando il disegno di legge venga trasmesso dal Governo alle Camere*”. Allo stesso modo l’Autore ricorda come “*nonostante, per colmare la lacuna, siano state immaginate possibili estensioni analogiche dei modelli procedurali offerti dai regolamenti vigenti, l’analogia delle forme possa risultare fuorviante considerando alcune distanze siderali, rinvenibili specularmente nelle rispettive rationes materie costituzionali e sulle ricadute di queste sul piano dell’emendabilità del disegno di legge*”.

<sup>56</sup> Cfr. F. GALLARATI, *Il ruolo del Parlamento nell’attuazione del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna*, in DPCE online, 1, 2019 secondo il quale, “*in questo caso si potrebbe trarre spunto dall’analisi dell’esperienza più matura del regionalismo differenziato, quella spagnola, interrogandosi sulla possibilità di adottare anche in Italia dei meccanismi che consentano al Parlamento di incidere sul contenuto dell’intesa senza che questo si tramuti dal potere dello Stato di modificare unilateralmente le condizioni concordate con la Regione interessata*”.

<sup>57</sup> Cfr. sul punto A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul “regionalismo differenziato” e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, cit., il quale al riguardo ipotizza uno scenario in cui, nel considerare atti del governo gli schemi di intese già raggiunte in via di principio con le Regioni, gli stessi dovrebbero essere assegnati alle competenti commissioni parlamentari ai fini dell’espressione dei pareri parlamentari ai sensi degli articolo 143 comma 3 del Regolamento della Camera e 139 bis del Regolamento del Senato. Da tale circostanza deriverebbe il ruolo di “*codecisione del Parlamento sulle singole questioni oggetto di disciplina delle intese, attraverso la possibilità per le Camere di esprimere veri e propri pareri parlamentari recanti non solo osservazioni generiche e di valenza esclusivamente politica ma anche condizioni riferite a modificazioni puntuali dei testi che il Governo sarebbe invitato a recepire nelle intese definitive da assumere in accordo con le Regioni*”. Al riguardo l’Autore evidenzia, inoltre, come “*si darebbe corpo, mediante una convenzione costituzionale da ratificare, su impulso delle Presidenze delle Camere, negli organi parlamentari a ciò preposti ad una procedura*

Tale circostanza imporrebbe l'assegnazione degli schemi di intese alla Commissione affari costituzionali nonché l'espressione di rilievi da parte di tutte le Commissioni competenti per materia e di quella per le questioni regionali dai quali deriverebbe, di conseguenza, la definizione di pareri caratterizzati da osservazioni e indicazioni aventi natura obbligatoria attraverso la (possibile) definizione di linee guida vincolanti per il Governo.

In questo caso, quest'ultimo sarebbe quindi chiamato, almeno negli obiettivi da raggiungere, al rispetto delle stesse al fine di conseguire un risultato conforme al dettato parlamentare.

In conclusione, una più ampia regionalizzazione delle competenze potrebbe favorire, alla luce delle enormi differenze sociali, economiche e demografiche fra i vari territori, una più funzionale allocazione delle risorse attraverso l'erogazione di beni e servizi pubblici da ritenersi conformi alle esigenze della collettività locale<sup>58</sup>.

Superando la logica del "tutto o niente"<sup>59</sup>, risulta, di conseguenza, necessaria una analisi che prescindendo dallo scontro ideologico che ha polarizzato la questione tra favorevoli e contrari, approcciando con "scienza e coscienza"<sup>60</sup> alla questione e muovendo dalla consapevolezza che si tratta di un procedimento costituzionalmente previsto ed attuabile nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione chiamata a garantire l'unità economica e giuridica della Repubblica<sup>61</sup>.

Si tratta di un'impostazione che impone, necessariamente, un intervento concreto in ambito nazionale capace di raccordare le diverse realtà territoriali e che tenga conto, inoltre, dell'attuale sistema di internazionalizzazione dell'economia e di integrazione europea<sup>62</sup>.

---

*che, seppur atipica, combinerebbe tra loro strumenti procedurali esistenti nei regolamenti parlamentari al fine di consentire alle Camere di mantenere una posizione centrale nel complessivo procedimento lasciando tuttavia al Governo sufficienti spazi di manovra e di autonomia negoziale in merito alle questioni sulle quali le Camere non abbiano ritenuto, nella fase preliminare, di esprimere una diversa volontà".*

<sup>58</sup> Cfr. sul punto F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 690 secondo il quale "le proiezioni operative dell'art. 116 comma 3 Cost. si possono manifestare non solo in una versione minima, ossia nella versione che lascia alla differenziazione delle Regioni ordinarie il solo spazio di ciò che è oggi competenza formalmente residuale e concorrente (ed esclusiva statale in alcune materie) ma anche in una versione massima (o più autentica), ossia nella versione che consente alle Regioni ordinarie di definire in accordo con lo Stato ciò che finora è mancato, e quindi i confini non tanto delle competenze regionali e concorrenti o residuale, quanto delle (altre) competenze esclusive statali che su di esse possano incidere e che potrebbero dunque riacquistare (o scoprire per la prima volta, anche per questa via, lo spazio di eccezionalità che il senso, anche politico, della riforma del 2001 intendeva assegnare loro".

<sup>59</sup> Cfr. G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e i relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, cit., p.15, il quale evidenzia come "si dovranno evitare atteggiamenti improduttivamente rissosi e che finirebbero per degradare il dibattito tra le diverse opinioni a mera arena di scontro tra sordi e ciechi".

<sup>60</sup> Ibid, p. 15

<sup>61</sup> Cfr. sul punto E. CATERINI, E. JORIO, *La difficile attuazione del regionalismo differenziato*, cit., p. 15, che evidenzia la necessità di "affrontare il tema senza antagonismo politico partendo dagli atti normativi presupposti, soprattutto di quelli costituzionali e attuativi della Carta. Una cautela necessaria per evitare il proliferare di argomentazioni distorsive, ma soprattutto un disagiato disegno del futuro al Paese, in termini di erogazioni delle prestazioni essenziali, e una pericolosa disparità di trattamento alla Nazione nell'esigere i LEP tale da generare la perduranza di insopportabili discriminazioni territoriali".

<sup>62</sup> Per un'analisi approfondita del ruolo delle Regioni in ambito europeo Cfr. tra i tanti J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Regioni*, 6, 2007, p. 933; A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea*, Torino, 2016. Cfr. inoltre sul punto P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 8 febbraio 2019, p. 8 secondo il quale il rilancio di una politica regionalista potrebbe costituire un

Come tutte le riforme legislative “materialmente costituzionali” a Costituzione invariata anche quella per l’attuazione dell’autonomia differenziata necessita, quindi, non solo di un processo attuativo coerente con le finalità perseguite dallo stesso atto iniziale al fine di scongiurare situazioni di incertezza ed instabilità che l’ordinamento giuridico faticerebbe a tollerare.

Per questo motivo risulta oltremodo imprescindibile fondare l’intero percorso di differenziazione sulla base di una proficua e leale collaborazione tra Parlamento, Governo e Regioni interessate<sup>63</sup> grazie alla quale poter addivenire ad un regionalismo che da competitivo diventi cooperativo<sup>64</sup>.

Di conseguenza, straordinaria rilevanza dovrà essere assegnata non solo all’operato del nuovo esecutivo che ha, da subito, assegnato al tema del regionalismo differenziato una straordinaria rilevanza all’interno del programma di governo, ma anche, e soprattutto, all’apporto che lo stesso Parlamento sarà in grado di garantire nella fase di approvazione del disegno di legge presentato dal Governo, al fine di trasformare le numerose ed importanti criticità riscontrate negli ultimi anni in elementi virtuosi ed impedire che gli aspetti svantaggiosi del regionalismo differenziato passino dall’essere fisiologici a patologici<sup>65</sup>.

---

importante strumento “ per riorganizzare l’ordinamento nazionale e renderlo così competitivo nel processo di integrazione europea e nell’internazionalizzazione dei mercati”. Cfr. infine A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., 20. Al riguardo l’Autore evidenzia come “la richiesta di maggiore autonomia da parte di alcune regioni non è da considerare solo un escamotage per avere servizi e politiche pubbliche che siano in grado di soddisfare le legittime aspettative delle loro comunità, ma anche un modo per acquisire una maggiore potenzialità in quella che ormai non è più una competizione nazionale ma europea e, per questo aspetto, addirittura globale”.

<sup>63</sup> La compartecipazione di tutti i soggetti coinvolti, sulla basata sulla leale collaborazione istituzionale, cristallizzata in un testo normativo, limiterebbe, inoltre, la previsione di possibili contenziosi costituzionali basati su contestazioni di natura procedimentale delle quali potrebbe essere investita la Corte Costituzionale. Cfr. A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul “regionalismo differenziato” e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, cit., 30.

<sup>64</sup> Sulla modalità del modello regionalista e sul dibattito tra concezione cooperativa e competitiva Cfr. tra i tanti T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo*, in AA. VV., *Una riforma per le autonomie*, Milano, Giuffrè, 1986; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali ( la via italiana al regionalismo cooperativo)* in *Le Regioni*, 1989; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, Padova, 1995; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., 20; M. BELLETTI, *Prove ( poco gradite) di regionalismo cooperativo*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell’esperienza italiana del primo e secondo regionalismo*, Aracne, Roma, 2008; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), 14, 2017; P. BILANCIA, *Riflessioni sulla geografia del potere poteri, diritti e sistema finanziario*, in [www.rivistaacit.it](http://www.rivistaacit.it), 3, 2019.

<sup>65</sup> Cfr. sul punto S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello stato regionale*, cit., 2, secondo il quale “ non solo è possibile mantenere una unità sostanziale dell’ordinamento della Repubblica promuovendo le autonomie territoriali, ma sarebbe possibile assicurare una crescita economica e sociale su tutto il Paese, consentendo alle Regioni del nord di realizzare in autonomia passi in avanti in termini di crescita e competitività e alle Regioni del sud uscire dalla condizione di aree meno favorite. Un regionalismo differenziato, infatti, comporta una maggiore responsabilità da parte di tutti i soggetti politici della Repubblica”

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. POGETTA, *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. SAIITA, *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, sfilando 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 competeva 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 invero 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. RIVISECCHI, *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).

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.

ANTONINO IACOVIELLO\*

## Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione\*\*

ABSTRACT (EN): The implementation of Article 116(3) of the Constitution must be compatible with the constitutional principles of legal and economic unity of the Republic, of “equalization”, and of solidarity between the different parts of the national territory. The essay point out some possible tools to facilitate an initial implementation of the 'asymmetry clause', and some possible indicators to guide the negotiations between the State and the Regions and to evaluate the agreements upon approval by law.

ABSTRACT (IT): L'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione deve essere coerente con i principi costituzionali di unità giuridica ed economica della Repubblica, di perequazione, e di solidarietà tra le diverse parti del territorio nazionale. Il saggio intende ricercare possibili strumenti per agevolare una prima attuazione della “clausola di asimmetria”, e possibili indicatori per orientare i negoziati per il raggiungimento delle intese e la loro valutazione in sede di approvazione.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le iniziative regionali per la richiesta di maggiore autonomia, i primi negoziati, e la ricerca di procedure per la valutazione delle istanze regionali. – 3. I limiti costituzionali impliciti per l'attuazione dell'articolo 116, co. 3, della Costituzione. – 4. I possibili effetti della clausola di asimmetria sul sistema dei rapporti tra lo Stato e le Regioni: profili finanziari e funzionali. – 5. Possibili prospettive per un'evoluzione equilibrata del modello di regionalismo delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

### 1. Premessa

L'articolo 116, comma 3, della Costituzione – come ben noto – consente la possibilità di derogare ai criteri di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni e introduce così possibili elementi di asimmetria nel modello di regionalismo italiano che si aggiungono alle forme particolari di autonomia riconosciute alle Regioni speciali.<sup>1</sup>

\* Ricercatore in diritto pubblico ISSIRFA – CNR.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> La dottrina ha dedicato ampia attenzione all'articolo 116, comma 3, della Costituzione sin dai primi commenti alla riforma del Titolo V. Tra i primi lavori scientifici sull'interpretazione e sulle procedure di attuazione si vedano M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 13 dicembre 2002, E. DI MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del Federalismo in Italia*, Bologna, 2004, pag. 409, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, a cura di, *La Repubblica delle autonomie*, Padova, 2003, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, pagg. 139 e ss.. Tra i lavori degli ultimi anni si vedano S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2017, L.

L'attuazione della disposizione costituzionale, e quindi l'avvio dell'esperienza del "regionalismo asimmetrico",<sup>2</sup> è un tema di stretta attualità per diverse ragioni. Anzitutto per l'interesse propulsivo di alcune forze politiche,<sup>3</sup> poi per la connessione (indiretta) con il PNRR,<sup>4</sup>

---

VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4/2018, A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in *Dig. Disc. pubbl.*, Agg. VIII, Torino, 2021 A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, relazione presentata in occasione del XXXIII Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, svoltosi a Firenze nei giorni 16 e 17 novembre dell'anno 2018, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 6/2019, G.T. BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *federalismi.it*, 13/2019, R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 giugno 2019, A. D'ATENA, *A proposito della clausola di asimmetria* (art. 116 u.c. Cost.), in *Riv. AIC*, n. 4, 2020, E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'articolo 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Consulta Online*, n. 1/2020, L. RONCHETTI, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *Federalismi.it*, 7/2023.

<sup>2</sup> La parola "asimmetria", intesa come contrario della parola "simmetria" nella sua accezione più generica di "disposizione uniforme, invariante, di elementi o di assetto di un sistema" (cfr. Treccani), sembra preferibile per una definizione sintetica del modello, rispetto alla definizione "regionalismo differenziato", più puntualmente riferibile alla specialità prevista dal comma 1 dell'articolo 116 della Costituzione; in letteratura sulla natura dell'autonomia differenziata e sul rapporto tra differenziazione e specialità si rinvia a F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato sul regionalismo asimmetrico*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. NAPOLITANO, a cura di, *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Milano, 2020, pag. 227 e ss.. Come efficacemente osservato, "il linguaggio consente di organizzare l'orizzonte di senso di una comunità; i concetti che definiscono quell'orizzonte animano e connotano le parole che usiamo" (cfr. A. MASTROMARTINO, *Prima riflettere sul concetto di asimmetria, poi procedere a differenziare*, in D. Coduti, a cura di, *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, 2022). La scelta del linguaggio si riflette dunque anche nell'articolazione del pensiero, ed è certamente rilevante nella ricerca della migliore interpretazione di una disposizione; ancor più lo è se si tratta di una disposizione costituzionale, che per sua natura è destinata a orientare la legislazione. L'articolo 116, comma 3 della Costituzione, come meglio si dirà più innanzi, introduce la possibilità di deroghe al regime "ordinario" del regionalismo italiano, inteso come la disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni contenuta nel Titolo V della Costituzione. Come ampiamente noto, le Regioni ordinarie sono sottoposte a una disciplina comune; in particolare, l'articolo 117 della Costituzione prevede regole omogenee per il riparto della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni. Diversamente, per le Regioni speciali è prevista una disciplina derogatoria rispetto a quella comune stabilita con gli Statuti speciali, appunto, che costituiscono la misura del grado di autonomia di ciascuna Regione speciale. In questo modo l'autonomia delle Regioni speciali è differenziata rispetto a quella delle Regioni ordinarie, per cui il legislatore costituzionale ha previsto un originario modello uniforme di riferimento con alcuni margini di elasticità introdotti con l'approvazione prima della legge costituzionale n. 1 del 1999, con riferimento alla forma di governo regionale, e poi con l'approvazione della legge n. 3 del 2001, con riferimento ai criteri di riparto delle funzioni legislative, al conferimento delle funzioni amministrative sulla base dei principi dell'articolo 118, e sulla disciplina dell'organizzazione e del funzionamento della Regione. La possibilità di richiedere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" introduce un elemento di flessibilità del modello originario di carattere organizzativo, consentendo alle Regioni di concordare limitazioni a spazi di azione assegnati dalla Costituzione alla legislazione statale; sul tema di rinvia a A. D'ATENA, *Diritto regionale*, 2022, Torino, pagg. 308 e ss..

<sup>3</sup> Il tema dell'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione è stato inserito più volte dal Governo nelle note di aggiornamento al DEF, ed è stato indicato come obiettivo prioritario nell'ambito del Programma nazionale di riforma 2020 ("Priorità 4: Produttività, competitività, giustizia e settore bancario"); cfr. Documento di economia e finanza 2020, Sezione III, Programma nazionale di riforma, pag. 84.

<sup>4</sup> La connessione indiretta con il PNRR si rinviene, per un verso, nello stretto legame con il completamento del "federalismo fiscale" espressamente indicato come obiettivo da raggiungere nell'anno 2026; per altro verso nel riferimento espresso al tema dell'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione contenuto nel Piano Nazionale di Riforma per l'anno 2020. Segnatamente, il Governo ha indicato specificamente come obiettivo prioritario nell'ambito del processo di realizzazione dell'autonomia differenziata "la definizione preliminare dei livelli essenziali nelle materie oggetto di autonomia"; ha precisato altresì di volere continuare "nel processo di definizione di strumenti perequativi, con attenzione anche a quelli infrastrutturali, finalizzati alla riduzione del divario tra il Nord e il Sud del Paese, in modo da rendere possibile la realizzazione del processo dell'autonomia attuando al contempo i principi di coesione e di solidarietà nazionale" (cfr. Documento di economia e finanza 2020, Sezione III, Programma nazionale di riforma, pag. 84). Il

infine per la necessità di dare una risposta istituzionale alle richieste di diverse Regioni, che non possono restare prive di seguito.

Nella XIX legislatura il tema è stato indicato tra quelli caratterizzanti del programma di governo;<sup>5</sup> inoltre, recentemente, la “clausola di asimmetria”<sup>6</sup> è stata oggetto di attenzione prima da parte delle agenzie internazionali di *rating*<sup>7</sup> e da ultimo della Commissione europea.<sup>8</sup>

Si sono create così, progressivamente, nuove condizioni per la ripresa del processo di attuazione del comma 3 dell’articolo 116 della Costituzione.<sup>9</sup>

A distanza di oltre venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, e di oltre 5 anni dall’iniziativa delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, restano da risolvere diverse problematiche complesse già evidenziate in letteratura;<sup>10</sup> tra tutte, quella che sembra essere centrale per l’avvio di una nuova fase del processo di attuazione del Titolo V della Costituzione è la ricerca di un equilibrio tra le istanze di maggiore autonomia e il rispetto dei principi costituzionali di unità giuridica ed economica della Repubblica, di perequazione e di solidarietà tra le diverse parti del territorio nazionale.

---

PNR per l’anno 2020 si inquadra nelle dinamiche della *governance* economica europea, e rappresenta il primo passo sia per la successiva individuazione delle misure indicate nel PNRR presentato dall’Italia per accedere alle risorse del NGEU, sia per la programmazione 2021-2027. Come ben noto, l’erogazione dei finanziamenti previsti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza è sottoposta a una serie di condizionalità tra cui il rispetto da parte degli Stati membri delle raccomandazioni specifiche formulate per ciascuno Stato nell’ambito del semestre europeo (artt. 10 e 18 del Regolamento europeo 2021/241); sul tema si veda F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, Padova, 2021.

<sup>5</sup> Si vedano le dichiarazioni programmatiche del Governo Meloni pronunciate e depositate in Parlamento il 25 ottobre 2022, nella parte in cui esprimono il fermo proposito di “*dare seguito al processo virtuoso di autonomia differenziata già avviato da diverse Regioni italiane secondo il dettato costituzionale e in attuazione dei principi di sussidiarietà e solidarietà, in un quadro di coesione nazionale*”.

<sup>6</sup> La definizione è di S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, 2002, pag. 140 e ss..

<sup>7</sup> Il tema è comparso in un documento della Società Standards & Poor’s Corporation del mese di aprile dell’anno corrente, ripreso poi da diversi organi di informazione.

<sup>8</sup> Il tema compare nelle Raccomandazioni rivolte all’Italia nella relazione semestrale della primavera dell’anno corrente, prevista nell’ambito del semestre europeo; cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *2023 Country Report Italy 2023*, COM (2023) 612 final, p. 16.

<sup>9</sup> In particolare, per effetto del riferimento espresso contenuto nel PNR per l’anno 2020, l’attuazione della clausola di asimmetria ha assunto una rilevanza propria, che non dipende più solo dalla volontà delle forze politiche di maggioranza; si colloca ora tra le riforme istituzionali rilevanti nell’ambito degli impegni assunti con le istituzioni europee. Quantomeno la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, essendo espressamente indicata come obiettivo prioritario nel Programma nazionale di riforma, sembra potersi ricondurre alle strategie prioritarie indicate in adempimento alle Raccomandazioni al Paese approvate dal Consiglio europeo nell’anno 2019; pertanto, potrebbe rientrare tra le riforme di accompagnamento alla realizzazione del Piano, non irrilevanti in sede di valutazione a livello europeo e nell’orientamento dell’indirizzo politico del Governo nazionale. Sull’incidenza della *governance* economica europea sull’organizzazione e il funzionamento degli Stati membri si rinvia a E. DI SALVATORE, *Le politiche europee nella spirale della crisi economica e l’impatto sull’organizzazione e sul funzionamento dello stato membro*, in A. IACOVIELLO, a cura di, *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact*, pag. 251 e ss.. Con riferimento specifico agli effetti dell’inclusione del Piano nazionale di riforma nel PNRR si veda C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di Governo italiana alla “prova” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, pag. 331.

<sup>10</sup> La letteratura è molto vasta. Si segnalano, tra i Volumi più recenti, S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, 2020, C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO, a cura di, *Regionalismo differenziato e specialità regionale, problemi e prospettive*, Torino, 2020, L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato: percorsi e argomenti per l’attuazione dell’articolo 116, comma 3, Cost.*, Torino, 2021, D. CODUTI, a cura di, *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, 2022. Sia consentito segnalare altresì A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. NAPOLITANO, a cura di, *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Milano, 2020.

La flessibilità del riparto di competenze tra Stato e Regioni non solo deve essere coerente con tali principi, ma deve anche tenere conto dei potenziali effetti riflessi sull'intero sistema del regionalismo italiano.

Diversi elementi di contesto complicano le cose.

Mancano a tutt'oggi alcuni elementi di equilibrio del sistema istituzionale previsti dal legislatore costituzionale del 2001, come ad esempio la compiuta attuazione del federalismo fiscale, l'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001, o la ricognizione dei principi fondamentali per le materie di competenza concorrente che costituiscono un punto di riferimento essenziale per "misurare" le "ulteriori forme e condizioni di autonomia" possibili per le Regioni ordinarie.<sup>11</sup>

Inoltre manca un'analisi di impatto della "clausola di asimmetria" sul sistema dei rapporti tra lo Stato e le Regioni.<sup>12</sup>

La scienza del diritto costituzionale può concorrere a delineare un percorso per un'equilibrata attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione sia cercando un'interpretazione il più possibile condivisa della disposizione costituzionale, sia indicando le procedure più efficaci.<sup>13</sup>

E' necessario però sfrondare il dibattito da tutti gli elementi di carattere politico, che ingenerano confusione e che comportano spesso una deviazione dell'attenzione sulle dichiarazioni di principio piuttosto che sul contenuto concreto delle istanze di autonomia.

Inoltre si deve avere un approccio al tema orientato verso la piena realizzazione dell'autonomia regionale, tenendo conto delle ragioni costituzionali dell'istituzione delle Regioni che possono essere sinteticamente individuate nella promozione della partecipazione democratica e nell'avvicinamento del potere decisionale alle comunità insediate sul territorio nazionale con riferimento a tutte le materie direttamente correlate con la valorizzazione del territorio e i servizi alla persona.<sup>14</sup>

Infine, si devono evitare posizioni ideologiche precostituite, critiche o "a favore". Contestualmente, occorre particolare rigore di valutazione per evitare ogni possibile effetto

---

<sup>11</sup> Sul tema della mancata attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione si vedano, tra i lavori più recenti, S. MANGIAMELLI, *Il regionalismo italiano. Tra limiti della politica e prospettive di ripresa. Riflessioni dopo le crisi*, Milano, 2022, *passim*; R. BIN, F. FERRARI, a cura di, *Il futuro delle Regioni*, Napoli, 2023, *passim*.

<sup>12</sup> Nei lavori preparatori non si rinviene alcun riferimento al possibile impatto della disposizione sulla legislazione e più in generale sul sistema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Per una riflessione sulle possibili ricadute di un assetto dei rapporti tra Stato e Regioni fondato sul regionalismo differenziato anche con riferimento alla ricostruzione dei principali contributi comparsi in letteratura, si veda G. TALI BARBIERI, *Procedimenti e fonti dell'asimmetria (A proposito della relazione di Lorenza Violini)*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. NAPOLITANO, a cura di, *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, cit., pag. 142 e ss..

<sup>13</sup> In maniera efficace è stato osservato che la formulazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, condizionata dalla limitata attenzione ricevuta nel corso dei lavori preparatori, «può favorire lo sviluppo di quelle "virtualità multiple" insite nell'elasticità delle norme costituzionali»; cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale. Prime note*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. NAPOLITANO, a cura di, *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, cit., pagg. 178 che, richiamando autorevole dottrina, precisa che le "virtualità multiple" «inducono a leggere la Carta costituzionale non come testo "separato" ma come parte irradiante di un più ampio "ordinamento costituzionale", alimentato dalla "base materiale", in continua evoluzione, su cui essa si appoggia» (cfr. A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali VIII, Milano, spec. 264 e 354).

<sup>14</sup> Sul tema si rinvia a L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, *passim*.

distorsivo in termini di divario tra le diverse parti del territorio nazionale, disomogeneità dei servizi e delle prestazioni, sostenibilità delle finanze pubbliche.<sup>15</sup>

In questo modo sembra possibile potere tentare di valorizzare tutti gli elementi di dinamismo che potrebbero consentire di agevolare lo sviluppo sostenibile dei territori.

Certamente la possibilità di riconoscere forme e condizioni ulteriori di autonomia può favorire esperimenti di *governance* che potrebbero rivelarsi utili per rispondere alle istanze di cambiamento provenienti da diverse parti del territorio nazionale; ma occorre preservare l'equilibrio dei rapporti complessivi tra Stato e Regioni avendo ben chiaro che tra essi intercorre un rapporto – obbligatoriamente – di leale collaborazione, e non invece un rapporto di “competizione” che potrebbe condurre a considerare le istanze di autonomia come una contrapposizione delle attribuzioni regionali a quelle statali.

Il processo è tutto da costruire, sia sotto il profilo dei limiti alle possibili richieste di asimmetria, sia sotto il profilo del procedimento che costituisce una garanzia del rispetto dei principi costituzionali.<sup>16</sup>

In questa sede si intende contribuire a ricercare una possibile prospettiva di attuazione della disposizione costituzionale muovendo da una riflessione sui limiti costituzionali impliciti.

L'obiettivo è tentare di dimostrare, anzitutto, che sarebbe opportuna una delimitazione convenzionale degli ambiti materiali che possono costituire oggetto di trasferimento delle competenze in fase di prima attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione;<sup>17</sup> quindi, che la gestione dei negoziati per la definizione delle intese, e la successiva loro valutazione ai fini dell'approvazione della legge di attribuzione delle ulteriori forme di autonomia, potrebbero essere agevolati dall'individuazione di parametri predeterminati da parte del Parlamento, tenendo conto ad esempio della necessità di assicurare l'omogeneità della legislazione sul territorio nazionale in alcune materie,<sup>18</sup> della necessità di garantire i livelli essenziali delle prestazioni, o della necessità di mantenere la funzione redistributiva delle politiche pubbliche (che mantiene un valore costituzionale anche con riferimento agli interventi necessari per la

---

<sup>15</sup> Sul tema del divario nell'erogazione dei servizi e dei possibili effetti distorsivi sullo sviluppo regionale si veda il *Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali*, Corte dei conti, Sezione delle autonomie, Deliberazione n. 19/SEZAUT/2022/FRG; in particolare, pag. 133 e ss., con riferimento alla mobilità sanitaria.

<sup>16</sup> I profili problematici sono stati evidenziati sin dai primi commenti sul testo novellato dell'articolo 116 della Costituzione; si veda, tra gli altri, M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, cit., pag. 178.

<sup>17</sup> La richiesta di maggiore autonomia per tutte le materie ricomprese tra quelle di competenza concorrente, e per le materie di competenza esclusiva statale indicate nella disposizione costituzionale, pur formalmente possibile, non sembra coerente con diversi principi costituzionali che non possono essere superati; sembra preferibile orientare l'attuazione della clausola di asimmetria verso un modello di regionalismo dinamico che preveda una delimitazione settoriale delle possibili ulteriori forme di autonomia nella misura necessaria per rispondere a particolari esigenze delle diverse parti del territorio. In fondo, autonomia vuol dire prevedere la possibilità di prendere decisioni differenziate per assicurare una gestione dei servizi sul territorio in maniera più efficiente rispetto a quanto riesce a fare il livello di governo nazionale, con il limite della neutralità degli effetti per le altre autonomie territoriali. Almeno nella prima fase, si potrebbero escludere ad esempio le materie per cui si dovesse verificare da subito un impatto non sostenibile sulla finanza pubblica o sulla qualità dei servizi erogati sul territorio nazionale; la sede per la definizione congiunta delle materie devolvibili nella prima fase potrebbe essere la Conferenza Stato-Regioni.

<sup>18</sup> Si pensi, ad esempio, al governo del territorio, alla tutela dell'ambiente, alle grandi reti di trasporto e di navigazione, alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

rimozione degli squilibri e la realizzazione della solidarietà, intesa in senso costituzionale come solidarietà tra le diverse parti del territorio nazionale).<sup>19</sup>

## 2. Le iniziative regionali per la richiesta di maggiore autonomia, i primi negoziati, e la ricerca di procedure per la valutazione delle istanze regionali

Le prime iniziative per la richiesta di maggiore autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione sono state intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nell'anno 2017.<sup>20</sup> Sono stati sottoscritti i primi accordi preliminari con il Governo nell'anno 2018,<sup>21</sup> e poi è stato avviato un negoziato con il Governo per l'ulteriore ampliamento delle istanze di autonomia che ha portato a una nuova formulazione delle bozze di intesa nell'anno 2019.<sup>22</sup>

Diverse altre Regioni hanno approvato atti di indirizzo riferiti all'avvio del processo di richiesta di maggiore autonomia in attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> In questo modo si potrebbe delineare un modello procedimentale che consentirebbe di vincolare il Governo a precisi parametri legislativi previamente individuati dal Parlamento, con la conseguente affermazione di una logica di tipo condiviso e non conflittuale; sui possibili ruoli da riconoscere ai soggetti istituzionali nel procedimento di attuazione della clausola di asimmetria si veda, ancora, V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale. Prime note, cit.*, pag. 178.

<sup>20</sup> Le Regioni Lombardia e Veneto hanno promosso rispettivamente un referendum consultivo sulla richiesta di ulteriori forme di autonomia che si sono svolti nell'anno 2017 con esito positivo (il referendum per entrambe le Regioni si è svolto il 22 ottobre 2017). La Regione Emilia-Romagna ha richiesto l'attivazione della clausola di asimmetria con risoluzione approvata da parte dell'assemblea legislativa regionale all'esito di un articolato processo di partecipazione ampiamente e costantemente sperimentato dalla Regione (Risoluzione n. 5321/2017). In letteratura è stato osservato che le prime richieste di differenziazione sono avvenute nell'anno 2003 ad opera della Regione Toscana e nel 2007 da parte delle Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto; per una ricostruzione e un'analisi delle iniziative regionali si veda L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato: percorsi e argomenti per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, Cost., cit., passim*. Particolarmente interessante sembra la ricostruzione della "via lombarda" per l'acquisizione di spazi di autonomia mediante forme di contrattazione con lo Stato, in via amministrativa, e con altre Regioni limitrofe (cfr. pag. 97 e 98); la ricerca evidenzia, per un verso, la natura intrinsecamente cooperativa del regionalismo italiano e, per altro verso, le potenzialità non adeguatamente considerate dello strumento delle intese di cui all'articolo 117, comma 8, della Costituzione. Come efficacemente osservato, consentirebbe di sperimentare una collaborazione orizzontale tra Regioni per aree omogenee (ad esempio in materia di istruzione, beni culturali; cfr. pag. 98). Sulle iniziative regionali si veda, tra gli altri, anche S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria, cit.*; in particolare, *Capitolo 1, Parte seconda*, pag. 193 e ss. (di C. Cipolloni).

<sup>21</sup> Per i contenuti degli accordi preliminari sottoscritti nell'anno 2018 si veda il dossier del Servizio Studi del Senato "Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto", n. 16, maggio 2018. Sui contenuti degli accordi si veda G. PICCIRILLI, *Gli "accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 2/2018.

<sup>22</sup> Le bozze di intesa concordate nell'anno 2019 sono state esaminate dal Consiglio dei Ministri nella seduta n. 44 del 14 febbraio 2019, e sono rinvenibili sul sito web istituzionale del Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio. A quanto consta, il negoziato riguardava solo la "parte generale" delle intese, ma non è stata presa nessuna decisione. Sui contenuti delle bozze di intesa si veda F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *federalismi.it*, n. 20/2019.

<sup>23</sup> Le Regioni Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno conferito ai Presidenti il mandato di richiedere l'avvio delle trattative per il conferimento di ulteriori ambiti di autonomia ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione; tutte, tranne la Campania, hanno chiesto ulteriori forme di autonomia in materia di governo del territorio. Le Regioni Basilicata, Campania e Puglia hanno assunto iniziative preliminari con atti di indirizzo del Consiglio. I dati sono estratti da A. ANGELI, L. GRAZZINI, P. LATTARULO, M. MACCHI, A. PETRETTO, *Differenze territoriali e autonomie regionali: come migliorare l'offerta di servizi nel Paese?*, relazione presentata al XXXIX Seminario AISRe, svoltosi a Bolzano nei giorni dal 17 al 19 settembre 2018 (scheda n. 5). Per una ricostruzione delle iniziative

In un primo momento l'interesse manifestato dalle Regioni ha consentito di intravedere un orizzonte politico di possibile cooperazione regionale per addivenire a richieste di maggiore autonomia articolate per macro-aree, secondo i principi del c.d. regionalismo funzionale. Di riflesso, è sembrato possibile ricercare a livello centrale un punto di osservazione per la definizione di criteri di esame delle istanze regionali il più possibile predeterminati, e soprattutto per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2, lett. m).

Poi, il percorso si è interrotto a seguito della crisi di governo che intervenne nell'estate del medesimo anno.

Il Governo che è venuto dopo ha concentrato l'attenzione sulle regole procedurali per la disamina delle richieste di maggiore autonomia, con una convergenza politica sull'opportunità di condizionare ogni negoziato alla previa determinazione del LEP, dei fabbisogni e dei costi standard, in modo da considerare le possibili conseguenze del riconoscimento della maggiore autonomia richiesta dalle Regioni sull'ordinamento territoriale della Repubblica.<sup>24</sup>

Il processo di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione ha subito ancora una battuta di arresto in conseguenza della pandemia da Covid-19, per poi riprendere nell'anno 2021 dopo l'avvicendamento del Governo Draghi che ha preso il posto del Governo Conte II.

In questo caso si è scelto di istituire una Commissione con il compito di predisporre una proposta di intervento normativo per l'attuazione della clausola di asimmetria;<sup>25</sup> contestualmente si è ripreso il dialogo con le Regioni che avevano richiesto maggiore autonomia.

Il cambio di Governo conseguente alle elezioni dell'anno 2022 ha dato nuovo impulso al processo istituzionale; dopo una serie di attività consultive preliminari svolte dal Ministro per gli affari regionali il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge recante "*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*", incardinato presso il Senato della Repubblica (A.S. n. 615/2023).<sup>26</sup> E' stato avviato inoltre il procedimento per la determinazione dei Lep nelle

---

per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione si veda *Autonomia differenziata, Dossier tecnico del CINSEDO* (Centro Studi Interregionale - Studi e documentazione), n. 1, novembre 2019, rinvenibile sul sito web [www.regioni.it](http://www.regioni.it); per un'analisi delle iniziative regionali si veda il *Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, Camera dei deputati, XVII Legislatura (approvato nella seduta del 6.2.2018).

<sup>24</sup> Ddl c.d. Boccia, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, comma 3, della Costituzione", dell'anno 2020. Il ddl veniva inserito dal Governo nella nota di aggiornamento al DEF per l'anno 2020 tra quelli collegati alla manovra di bilancio, e il tema dell'autonomia differenziata veniva trattato all'interno del Programma nazionale di riforma 2020, con le conseguenze in termini di indirizzo politico derivanti dalle regole europee. Per un approfondimento si veda, tra gli altri, A. MORELLI, *L'incerta attuazione del regionalismo differenziato*, in D. Coduti, *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., p.105.

<sup>25</sup> La relazione conclusiva dei lavori della Commissione, presieduta dal Prof. Beniamino Caravita, è stata trasmessa dal Governo ai Presidenti di Camera e Senato il 19 gennaio 2022; è seguito un disegno di legge, che però non è approdato all'esame del Consiglio dei Ministri.

<sup>26</sup> Il disegno di legge ha come obiettivo dichiarato di stabilire gli obiettivi e le procedure a cui lo Stato deve conformarsi nella sottoscrizione delle intese con le Regioni a statuto ordinario per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia in base all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nel rispetto dei principi di unità giuridica ed economica, indivisibilità, autonomia e decentramento amministrativo. Inoltre, delinea le procedure per l'approvazione delle intese, previo parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari. Prevede altresì

materie indicate dall'articolo 116, Comma 3, della Costituzione, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, commi da 791 a 801 della legge 29 dicembre 2022, n. 197.<sup>27</sup>

In questo caso, almeno in linea di principio, la volontà politica della maggioranza di governo di dare attuazione alla clausola di asimmetria sembra incontrare l'adesione del sistema delle autonomie, come si evince dal parere della Conferenza delle Regioni del dicembre 2022 con cui è stata sottolineata, tra l'altro, l'opportunità di dare compiuta attuazione alla riforma del Titolo V anche in relazione agli articoli 117 e 119 della Costituzione secondo una logica di regionalismo cooperativo.<sup>28</sup>

Le iniziative intraprese dalle Regioni, pur in un quadro di insieme condizionato ancora da una significativa incertezza, impongono al legislatore statale di dare una risposta.<sup>29</sup>

Il compito di "misurare" l'autonomia che è possibile attribuire senza rotture dell'ordinamento costituzionale è attribuito al Parlamento, che deve verificare il punto di equilibrio trovato con ciascuna intesa fra le istanze di autonomia e i limiti costituzionali, tenendo conto dei possibili effetti delle richieste di maggiore autonomia sul sistema complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni.<sup>30</sup>

### 3. La ricerca delle finalità costituzionali della "clausola di asimmetria" e alcune conseguenti riflessioni sui limiti impliciti per l'attuazione dell'articolo 116, co. 3, della Costituzione

L'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione presuppone un'interpretazione il più possibile condivisa della clausola di asimmetria e un'analisi di impatto, che è mancata nella fase pre-legislativa.

Sul primo tema si devono individuare con chiarezza l'oggetto e le finalità costituzionali della c.d. "clausola di asimmetria"; sul secondo tema, si devono considerare tutti i possibili effetti dell'attribuzione di "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*" alle Regioni richiedenti

---

regole per il consolidamento del ruolo del Parlamento nella determinazione dei LEP, per il trasferimento delle funzioni oggetto delle intese, per la perequazione e la promozione dello sviluppo economico, e in più punti contiene un riferimento espresso alla copertura finanziaria dell'eventuale maggiore autonomia concessa dalle future intese. Quest'ultimo aspetto sottolinea un profilo di oggettiva incertezza, ad oggi, in ordine alla valutazione dell'impatto delle richieste regionali di maggiore autonomia sul sistema dei rapporti tra Stato e Regioni. Per un approfondimento si veda a A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2/2023.

<sup>27</sup> Sul procedimento di determinazione dei LEP si veda G.M. SALERNO, *Con il procedimento di definizione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 1/2023.

<sup>28</sup> Si veda il Documento della Conferenza delle Regioni del 14 dicembre 2022, 22/218/CR4/C1.

<sup>29</sup> In tal senso si ricorda anche l'obbligo giuridico previsto espressamente dall'articolo 1, comma 571, della legge 147/2013, legge di stabilità per l'anno 2014, che ha fissato le prime regole procedurali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, prevedendo un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi sulle istanze regionali ai fini dell'intesa. Si tratta di un termine ordinatorio che sollecita il Governo a lavorare per arrivare a un'intesa da sottoporre prima al parere degli enti locali per il tramite della Regione proponente, e poi al Parlamento che mantiene la facoltà di non dare seguito alla proposta di intesa - secondo il modello sperimentato con riferimento al procedimento di approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie - o di approvarla a maggioranza assoluta. In letteratura si veda G. RIVISECCHI, *Il regionalismo differenziato nella Repubblica delle autonomie*, con particolare riguardo ai profili procedurali, in D. CODUTI, *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., pag. 48.

<sup>30</sup> La funzione attribuita al Parlamento sembra comprendere anche un'attività di indirizzo al Governo per orientare il negoziato istituzionale che precede la stipula delle intese e la possibilità di non dare seguito all'approvazione delle intese se in contrasto con i limiti costituzionali.

sul sistema dei rapporti istituzionali tra i diversi livelli di governo, anche sotto il profilo finanziario con riferimento ai costi della maggiore autonomia.<sup>31</sup>

Il primo problema da affrontare è l'individuazione delle possibili "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" che possono essere attribuite alle Regioni; cioè la risposta al quesito su quali siano le funzioni che si possono devolvere con la legge "rinforzata" prevista dal legislatore costituzionale.

Il secondo problema è la ricerca della finalità della disposizione costituzionale, o meglio dei motivi che possono giustificare la richiesta e l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia; in questo caso il tema è la risposta al quesito sulle ragioni che possono (o devono) sostenere la richiesta di maggiore autonomia.

Poi si pone il problema di individuare eventuali possibili limitazioni agli ambiti di autonomia che possono essere attribuiti alle Regioni richiedenti, tra quelli indicati dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione.<sup>32</sup>

Il punto di partenza per una riflessione sui temi indicati è la ricerca della genesi della disposizione costituzionale: un primo riferimento all'autonomia differenziata compare nei lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dall'On.le D'Alema, e in particolare nell'articolo 57 del progetto del 4 novembre 1997, che prevedeva la possibilità di disciplinare forme e condizioni particolari di autonomia anche per le Regioni ordinarie, con legge costituzionale; non risultano poi altre evidenze fino alla legge costituzionale n. 3/2001.

Il comma 3 dell'articolo 116 Cost. introduce l'asimmetria nel regionalismo italiano prevedendo per l'attribuzione di maggiore autonomia non una legge costituzionale, ma una legge statale da approvare sulla base di un'intesa bilaterale con la Regione interessata.<sup>33</sup>

I lavori preparatori riportano un dibattito non molto articolato, in cui si rinvergono solo alcuni riferimenti alla possibilità di prevedere nuove forme di specialità per alcune regioni con legge costituzionale; pertanto il contenuto della disposizione costituzionale deve essere ricercato muovendo da un'interpretazione letterale.

Il testo del comma 3 dell'articolo 116 consente di cogliere solo una logica consensuale che prevede una facoltà di richiedere maggiore autonomia (per le Regioni) e una corrispondente facoltà di concedere l'autonomia richiesta (per lo Stato) nelle materie specificamente indicate.

Non è chiaro il significato da attribuire alle parole "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"; inoltre, non si rinviene alcun limite espresso per le materie specificamente considerate.

<sup>31</sup> In particolare per evitare possibili effetti negativi, come ad esempio la complicazione del quadro regolatorio in materie strategiche o il divario nella qualità dei servizi essenziali nelle diverse parti del territorio nazionale.

<sup>32</sup> Sotto il profilo procedurale si pone il tema della definizione delle regole del procedimento per l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia, che non si affronta in questa sede, ampiamente indagato in letteratura. Sul tema si rinvia a A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. NAPOLITANO, a cura di, *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, cit., passim, e a G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, *federalismi.it*, 4/2022, pagg. 838 e ss., anche con riferimento a una ricognizione dei principali contributi.

<sup>33</sup> Il comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione è stato aggiunto con un emendamento presentato nella discussione svolta alla Camera (emendamento 4.31); il riferimento è ripreso da S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, Torino, 2011, pag. 126.

In assenza di riferimenti utili nei lavori preparatori, per individuare le funzioni che si possono attribuire alle Regioni si deve tenere conto del combinato disposto delle disposizioni costituzionali che disciplinano il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, ed in particolare degli articoli 116, comma 3, 117, 118 e 119 della Costituzione; con il medesimo approccio metodologico si deve affrontare la questione dei presupposti che possono consentire l'ampliamento dell'autonomia regionale.

Il punto iniziale del ragionamento è che il comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione si configura come una norma derogatoria rispetto alle regole del Titolo V in materia di riparto della competenza legislativa di Stato e Regioni.<sup>34</sup> Di conseguenza, le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" riguardano propriamente la funzione legislativa, e pertanto l'oggetto della deroga al riparto costituzionale delle competenze è da individuarsi nella diversa ripartizione della competenza legislativa, con riferimento a specifici ambiti materiali.<sup>35</sup>

Sulla base di queste riflessioni si può affermare sin da ora che l'attribuzione di maggiore autonomia richiede una precisa indicazione sia degli ambiti materiali riconducibili a ciascuna voce ricompresa negli elenchi contenuti nell'articolo 117 della Costituzione, sia dei "nuovi" specifici confini della competenza del legislatore statale riconducibile alle materie c.d. "trasversali" che potrebbero intersecare la competenza regionale devoluta.<sup>36</sup>

Se si accoglie questa interpretazione, è possibile stabilire un primo contenuto necessario delle intese negoziate tra lo Stato e le Regioni: la definizione chiara degli ambiti materiali, tra quelli riconducibili alla corrispondente voce contenuta negli elenchi di cui all'articolo 117 della Costituzione, e la delimitazione della competenza legislativa statale mediante l'individuazione di deroghe puntuali alle regole in materia di riparto della competenza legislativa.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Come osservato in letteratura sin dalle prime riflessioni sull'attuazione della clausola di asimmetria, non può essere escluso anche un ampliamento delle funzioni amministrative regionali; si veda ad esempio ancora, M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, cit.. Tuttavia, il riferimento all'articolo 117 della Costituzione consente di delimitare la maggiore autonomia a una diversa regolazione degli ambiti di competenza legislativa di Stato e Regioni; quindi, l'estensione alle funzioni amministrative non direttamente connesse agli ulteriori ambiti di competenza legislativa, pure possibile perché non espressamente esclusa, configurerebbe un uso improprio della clausola di asimmetria in considerazione del fatto che la devoluzione di funzioni amministrative ancora statali è già consentita dall'articolo 118 della Costituzione senza richiedere ulteriori strumenti derogatori.

<sup>35</sup> Più precisamente, la deroga potrebbe essere intesa come la possibilità di limitare gli ambiti di competenza legislativa statale nelle materie richiamate nella disposizione costituzionale. Quindi, con riferimento alle materie di competenza esclusiva statale, si potrà scegliere un livello di autonomia condiviso secondo il modello della competenza concorrente, e introdurre pertanto solo una differenziazione per la disciplina di dettaglio, oppure (ma sembra più difficile) una devoluzione alla competenza legislativa esclusiva regionale. Mentre con riferimento alle materie di competenza concorrente si potrà scegliere di derogare a specifici principi fondamentali della materia, e introdurre specifiche limitazioni delle competenze statali di natura "trasversale".

<sup>36</sup> In letteratura è stato posto, opportunamente, il tema del rapporto tra le leggi di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione e le competenze statali trasversali; si veda, ad esempio, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., pag. 181. Si deve considerare il possibile effetto limitativo dei meccanismi derogatori dei criteri di riparto delle competenze, e della legislazione statale nelle materie c.d. "trasversali"; sul tema si veda P. COLASANTE, *I meccanismi derogatori «di generale applicazione» del riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni nella riforma costituzionale in itinere: la clausola di asimmetria come limite all'esercizio della clausola di flessibilità/supremazia*, in questa Rivista, n. 3/2015, pag. 7.

<sup>37</sup> Per le ragioni già evidenziate le ulteriori forme di autonomia dovrebbero limitarsi alla funzione legislativa, e alle funzioni amministrative e alle risorse relative alle "nuove" materie devolute alla competenza regionale. Eventuali riferimenti a trasferimenti settoriali di funzioni amministrative e risorse nelle materie già di competenza regionale configurerebbero un uso improprio della clausola di asimmetria, ma non darebbero luogo a violazioni delle regole

Un secondo tema di rilievo per l'interpretazione della clausola di asimmetria è la ricerca delle finalità dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, e quindi delle ragioni costituzionali che potrebbero giustificare possibili richieste di maggiore autonomia legislativa. In assenza di riferimenti nei lavori preparatori, ancora una volta, si deve tenere conto della logica complessiva che ispira il modello di regionalismo delineato dal legislatore costituzionale:<sup>38</sup> l'avvicinamento dei centri decisionali alle comunità insediate sul territorio, con il correttivo statale della cura delle materie strategiche, dell'unitarietà giuridica ed economica della Repubblica e della realizzazione del principio di solidarietà.

Secondo questa logica, la maggiore autonomia si configurerebbe come uno strumento di dinamismo orientato a liberare le potenzialità di ciascuna parte del territorio nazionale limitando l'azione dello Stato e potenziando l'azione delle Regioni, con il limite di non pregiudicare gli interessi delle altre Regioni e di non provocare un aumento delle disuguaglianze.

Così inteso il regionalismo asimmetrico diviene una possibilità di evoluzione del modello delineato dal legislatore costituzionale, nei limiti della neutralità dei possibili riflessi della maggiore autonomia riconosciuta ad alcune Regioni rispetto alle altre.<sup>39</sup>

Sulla base di queste considerazioni sembra potersi rinvenire un rapporto di strumentalità delle funzioni devolvibili in attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione con le esigenze specifiche di ciascun territorio.<sup>40</sup> Di conseguenza si può ritenere che le Regioni che richiedono maggiori forme di autonomia hanno la responsabilità di motivare le istanze e di dimostrare la "neutralità" degli effetti sul sistema dei conti pubblici e dei rapporti tra Stato e Regioni non richiedenti.<sup>41</sup>

Queste riflessioni, se condivise, consentono di indicare un secondo punto di riferimento per orientare i negoziati tra Stato e Regioni: le istanze regionali di maggiore autonomia devono essere sostenute da una motivazione puntuale delle ragioni della richiesta di differenziazione, mentre al Governo (prima) e al Parlamento (poi) compete di verificare le possibili conseguenze anche con riferimento alla sostenibilità della finanza pubblica.<sup>42</sup>

---

costituzionali perché le funzioni amministrative sarebbero devolute con la legge di approvazione dell'intesa, che troverebbe la sua base giuridica nell'articolo 118 della Costituzione, e non invece nell'articolo 116, comma 3.

<sup>38</sup> In letteratura è stato osservato che la clausola di asimmetria si muove all'interno del sistema di autonomia ordinaria disegnato dal Titolo V, secondo la revisione costituzionale del 2001; cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., pag. 2017. Pertanto, la finalità della disposizione costituzionale si può ricercare tenendo conto della logica costituzionale dell'autonomia regionale.

<sup>39</sup> In altre parole, l'eventuale attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ad alcune Regioni non deve condizionare l'autonomia delle altre Regioni, in particolare sotto il profilo finanziario.

<sup>40</sup> Si tratta della ragione costituzionale dell'autonomia regionale, orientata proprio a consentire una differenziazione proporzionale alle diverse esigenze del territorio nazionale in una cornice unitaria assicurata dall'insieme degli strumenti di raccordo, tra cui rientrano gli stessi criteri per il riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

<sup>41</sup> Pertanto sarebbe opportuno che le richieste di maggiore autonomia siano sostenute da dati verificabili, o da ragioni politiche; forse è il momento di approfondire le esperienze di differenziazione legislativa a livello regionale, per comprendere cosa serva davvero per realizzare un livello di differenziazione proporzionato alle esigenze reali.

<sup>42</sup> Si apre poi l'ulteriore problema della ricerca dei possibili indicatori per giustificare l'opportunità del riconoscimento di maggiori spazi di autonomia in favore di singole Regioni, e magari di sostenere eventuali aumenti dei costi. Sul tema dei costi, estremamente rilevante, si vedano A. FILIPPETTI, *I costi dell'asimmetria e argomenti per una devoluzione selettiva dell'istruzione*, e S. GABRIELE, *Autonomia differenziata, i numeri sulle risorse in gioco e alcuni aspetti critici*, entrambi in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. NAPOLITANO, a cura di, *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, cit., rispettivamente pag. 277 e ss., e pag. 285 e ss..

Si pone poi il tema delle possibili limitazioni agli ambiti di maggiore autonomia che possono essere consentiti in attuazione dell'articolo 116, comma 3, Cost.; questo è un ulteriore nodo fondamentale per delineare il procedimento di attuazione della disposizione costituzionale, poiché la clausola di asimmetria si presta a diverse possibili interpretazioni che potrebbero condurre a modelli di regionalismo potenzialmente non compatibili con i principi di unitarietà della Repubblica e di solidarietà tra le diverse parti del territorio nazionale.

Una prima possibile interpretazione della clausola di asimmetria, estensiva, che si rileva ad esempio dagli atti di iniziativa delle Regioni Veneto, Lombardia e Piemonte, è orientata a consentire la ricerca di una specialità rispetto alle altre Regioni assoggettate alla disciplina del Titolo V della Costituzione, con importanti possibili conseguenze sul sistema di finanza pubblica e più in generale sul coordinamento delle politiche pubbliche.

Una diversa interpretazione della clausola di asimmetria, anch'essa possibile e più coerente con il sistema dei rapporti tra Stato e Regioni, è orientata invece a consentire maggiore autonomia legislativa limitatamente a specifici ambiti materiali compresi nelle voci delle materie richiamate dall'articolo 116, comma 3, individuati sulla base di motivate esigenze del territorio di riferimento.

Tra le due possibili interpretazioni, la seconda appare preferibile, e maggiormente coerente con lo "spirito della Costituzione",<sup>43</sup> per almeno due motivi: il primo, attiene all'opportunità di consentire la possibilità di differenziare il riparto di competenze limitatamente a quanto davvero utile a favorire lo sviluppo e la competitività dei territori, senza rischi di ricadute negative sul sistema istituzionale; il secondo, riguarda il rapporto tra la clausola di asimmetria e la clausola di specialità che meritano di essere considerate diversamente.<sup>44</sup>

In questo senso appare opportuno sottolineare che il legislatore costituzionale ha consentito l'attribuzione di nuove forme di autonomia con lo strumento della legge ordinaria. Sebbene nei lavori preparatori non vi siano riferimenti utili ad orientare l'interpretazione della disposizione costituzionale, la scelta dello strumento della legge ordinaria suggerisce una interpretazione restrittiva della clausola di asimmetria orientata a rispondere a specifiche esigenze con deroghe limitate a circoscritti ambiti materiali compresi nelle voci degli elenchi di materie di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 117 della Costituzione. Al contrario, la diversa interpretazione, pure possibile, consentirebbe di modificare radicalmente il sistema di riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le singole Regioni, determinando un superamento della disciplina costituzionale per le Regioni beneficiarie dei maggiori ambiti di autonomia.

Se dovesse prevalere un'interpretazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione orientata a consentire la richiesta dell'intero elenco delle materie devolvibili la clausola di

---

<sup>43</sup> In effetti la Corte costituzionale, sebbene pronunciandosi con riferimento ai limiti della potestà statutaria regionale, ha precisato che le norme giuridiche del nostro ordinamento devono rispettare puntualmente "ogni disposizione della Costituzione", e devono rispettarne anche "lo spirito", in nome della pure costituzionalmente necessaria "armonia con la Costituzione"; cfr. Corte cost. n. 304/2002.

<sup>44</sup> Si tratta di due strumenti di dinamismo del riparto di competenze tra Stato e Regioni che rispondono a finalità diverse: come opportunamente rilevato in letteratura, la clausola di asimmetria si pone in una logica *bottom-up*, mentre la clausola di specialità si pone in una logica *top-down*, con la conseguenza che la prima opera all'interno del Titolo V della Costituzione, mentre la seconda rappresenta una deroga ad esso. Si veda in tal senso A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., pag. 115.

asimmetria assumerebbe una connotazione politica, non legata a specifiche e motivate esigenze del territorio ma ispirata a una contrapposizione impropria con il legislatore statale.<sup>45</sup>

Invece, l'interpretazione "funzionale" della clausola di asimmetria, consentirebbe di ancorare le richieste di maggiore autonomia a specifiche esigenze settoriali, e non a un intento politico di rottura degli equilibri delineati dal legislatore costituzionale.<sup>46</sup>

In questo modo, il contenuto della clausola di asimmetria potrebbe individuarsi nella maggiore autonomia regionale rispetto alle competenze statali, da determinarsi caso per caso mediante la deroga ai principi fondamentali previsti per ciascuna materia di interesse regionale e la limitazione dei possibili interventi del legislatore statale mediante gli strumenti costituzionali che consentono interventi di natura "trasversale".

Mentre il parametro per la valutazione delle istanze regionali potrebbe essere la verifica della migliore efficienza nell'uso delle risorse, a livello nazionale, e la migliore erogazione dei servizi, con il limite delle potenziali diseguglianze che potrebbero conseguire per le altre Regioni.

Questa possibile interpretazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione sembra avere il pregio di orientare anche la fase di discussione delle intese soprattutto per le richieste di maggiore autonomia che riguardano anche materie "pesanti" come ad esempio quelle di competenza esclusiva statale: le Regioni richiedenti dovrebbero dimostrare le esigenze di differenziazione della legislazione e le specifiche aspettative del territorio di riferimento;<sup>47</sup> mentre il Governo, prima, e il Parlamento, poi, dovrebbero svolgere un'analisi di impatto e una verifica puntuale degli effetti per le altre Regioni che non devono subire le conseguenze di eventuali deroghe ai criteri di riparto delle competenze fissati dalla Costituzione.<sup>48</sup>

#### 4. I possibili effetti della clausola di asimmetria sul sistema dei rapporti tra lo Stato e le Regioni: profili finanziari e funzionali

Muovendo dall'interpretazione della clausola di asimmetria nei termini sin qui indicati, si possono individuare alcuni possibili effetti delle richieste di maggiore autonomia sul sistema

---

<sup>45</sup> Ne deriverebbero, almeno potenzialmente, importanti implicazioni sull'ordinamento, sia a livello statale, sia a livello regionale, che richiederebbero un'attenta verifica di compatibilità con i principi costituzionali che assicurano un equilibrio tra unità e autonomia; ad esempio, una lettura della clausola di asimmetria in questo senso richiederebbe necessariamente un intervento perequativo preliminare per bilanciare l'attribuzione dell'autonomia solo alle Regioni richiedenti e contenere gli effetti finanziari per le altre Regione.

<sup>46</sup> In tal senso si veda S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano*, cit. pagg. 174, 175.

<sup>47</sup> Si tratta di un tema non sufficientemente esplorato; non sembra esserci evidenza di una concreta differenziazione a livello legislativo nell'esperienza del regionalismo italiano, con la sola eccezione di alcune materie, come il governo del territorio (e in particolare la materia edilizia). Sul tema si vedano i dati sulla legislazione regionale illustrati periodicamente nel Rapporto annuale dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati (si veda in particolare la Sezione del Rapporto "La produzione normativa regionale" curata da A. Arabia); la pubblicazione è rinvenibile nel sito web istituzionale della Camera dei deputati.

<sup>48</sup> In tal senso si veda S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *federalismi.it*, n. 29/2022, pag. 184. Sul tema in letteratura è stato osservato che "l'asimmetria, così come la specialità, non è un modo offerto alle Regioni per «andare per la propria strada», bensì si tratta di uno schema di esercizio dell'autonomia dalla valenza non meramente economicistica, come vorrebbe chi lo lega solo ai principi di efficienza ed efficacia, bensì di valore politico, perché costituisce un modello più responsabile e più prossimo della gestione del potere, destinato a produrre dei benefici anche alla comunità nazionale"; cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., pag. 687.

dei rapporti tra Stato e Regioni, anche con riferimento ai possibili riflessi sull'equilibrio dei conti pubblici che condizionano evidentemente l'attuazione della clausola di asimmetria.<sup>49</sup>

Di conseguenza, si possono ricavare possibili indicatori utili per orientare prima i negoziati preliminari tra il Governo e le Regioni, e poi la valutazione delle intese da parte del Parlamento.

Un primo possibile problema deriva dall'incertezza della definizione delle materie indicate negli elenchi dell'articolo 117 della Costituzione;<sup>50</sup> un secondo problema sembra porsi per il coordinamento tra la legislazione statale e regionale per la pianificazione e l'implementazione delle politiche pubbliche; poi si deve considerare la necessità di assicurare l'omogeneità della legislazione a livello nazionale in alcune materie, e i riflessi dell'eventuale attribuzione di ulteriore autonomia sulla finanza pubblica.<sup>51</sup>

Sotto il profilo dell'incertezza della definizione delle "voci" comprese negli elenchi dell'articolo 117 della Costituzione è nota la complessità della delimitazione delle competenze dei diversi livelli decisionali; è noto altresì che – almeno per le materie di competenza concorrente – le esigenze di unitarietà dell'ordinamento costituzionale sono tutelate dai principi fondamentali e dall'applicazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.<sup>52</sup>

In molti casi si tratta di materie di rilievo strategico nazionale, tra cui ad esempio il coordinamento della finanza pubblica, l'ordinamento delle comunicazioni, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, l'istruzione, e anche la tutela dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio; la giurisprudenza costituzionale, nel tempo, ha individuato diversi elementi di correzione dell'incertezza del sistema di riparto delle competenze che si devono mantenere anche in vista dell'attuazione della clausola di asimmetria.

---

<sup>49</sup> Il tema dei possibili riflessi sui conti pubblici è di particolare importanza perché appare davvero improbabile accettare la tesi della neutralità finanziaria; da ultimo, sul tema si vedano i rilievi della Commissione europea, *2023 Country Report Italy 2023*, cit.

<sup>50</sup> Sul tema, anche con riferimento al procedimento per la definizione delle *materie*, si rinvia a S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992, pagg. 93 e ss..

<sup>51</sup> Sulle possibili criticità si veda il Documento del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 19 giugno 2019, recante "Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri".

<sup>52</sup> Si pensi al caso della materia "governo del territorio"; tenendo conto delle proposte di intesa presentate dalle Regioni Piemonte, Veneto e Lombardia, l'attribuzione di maggiore autonomia alle Regioni richiedenti potrebbe comportare effetti non facilmente prevedibili, anche con riferimento all'elevato rischio di conflitti di competenza con il legislatore statale. Ad esempio in caso di deroghe alla disciplina degli interventi edilizi nelle zone sismiche, tenuto conto che la Corte costituzionale ha affermato che le norme sismiche dettano una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale (sentenze n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 246 del 2019), orientata alla tutela dell'incolumità pubblica che non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali (sentenze n. 232 del 2017, n.264 del 2019); oppure, in caso di deroghe alla disciplina della dislocazione degli interventi edilizi prevista dal D.P.R. n. 380/2001, tenuto conto della giurisprudenza costituzionale consolidata nel vigente quadro normativo di riferimento, già richiamata nel terzo paragrafo del presente lavoro, cui si rinvia (tra le altre, sentenza n. 262 del 2016); o, ancora, in caso di una disciplina derogatoria delle funzioni di pianificazione comunale, che sono ricomprese tra quelle fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. (Corte costituzionale, sentenza n. 179/2019). In tali casi sussistono interessi pubblici di rilievo non solo regionale che sembrano richiedere una disciplina di riferimento uniforme per tutto il territorio nazionale, che può essere assicurata richiamando espressamente i principi fondamentali che devono continuare a essere rispettati.

Per le materie indicate, in molti casi, non sembra possibile una separazione netta delle competenze tra Stato e Regioni, e sembra necessario conservare un riferimento agli strumenti di dinamismo introdotti dalla giurisprudenza costituzionale con il sistema delle deroghe da specificare nelle intese. Inoltre, non sembra sempre possibile la devoluzione della competenza in maniera esclusiva alle Regioni richiedenti maggiore autonomia, per la necessità di non compromettere l'omogeneità della legislazione sul territorio nazionale.

Pertanto, tenendo conto dei diversi intrecci di competenza che si possono verificare, nonostante il dato testuale della disposizione costituzionale, sembra necessario mantenere forme di condivisione del potere decisionale e comunque un'omogeneità delle regole a livello nazionale, nei limiti necessari per avere certezza sul pari livello dei servizi fondamentali in tutte le parti del territorio nazionale e per contenere le conseguenze anche economiche di modelli organizzativi e procedurali differenziati.

Di conseguenza, per un verso, non sembra possibile ammettere la devoluzione integrale della competenza legislativa a livello regionale nelle materie di competenza esclusiva statale considerate dall'articolo 116, comma 3, Cost.; per altro verso, la deroga ai principi fondamentali, possibile nelle materie di competenza concorrente, non sembra che possa essere intesa come assoluta. In entrambi i casi la devoluzione di competenze che potrebbe ritenersi consentita dalla clausola di asimmetria trova un limite nell'esigenza costituzionale di assicurare l'omogeneità della legislazione regionale sul territorio nazionale e il rispetto dei principi di coesione e solidarietà.<sup>53</sup>

I possibili riflessi che potrebbero verificarsi sul sistema del riparto delle competenze tra Stato e Regioni richiedono pertanto una precisa individuazione degli ambiti materiali ricompresi nelle "voci" che compaiono negli elenchi dell'articolo 117 della Costituzione, una precisa individuazione dei principi che si intende superare, o derogare, e una clausola di salvaguardia che consenta la piena applicazione degli strumenti della leale collaborazione tra Stato e Regioni anche dopo l'eventuale approvazione delle intese.

Sotto un diverso profilo si deve tenere conto della sostenibilità finanziaria delle richieste di maggiore autonomia.<sup>54</sup>

Per evitare distorsioni del sistema di finanza pubblica, ed effetti pregiudizievoli per le altre Regioni, il riconoscimento di ulteriori ambiti di autonomia deve essere condizionato dal rispetto dei principi dell'articolo 119 della Costituzione e, in particolare, dalla compatibilità con il principio della perequazione, per cui occorre assicurare il legame di solidarietà tra la popolazione delle singole Regioni beneficiarie di maggiori forme di autonomia, e il resto della Repubblica.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Tale esigenza sembra strettamente funzionale ad assicurare un ordinato coordinamento delle funzioni di Stato e Regioni, la ragionevole aspettativa di un quadro normativo omogeneo sul territorio nazionale per la disciplina dell'assetto del territorio e delle regole per l'erogazione di servizi essenziali come la tutela della salute e l'istruzione, e più in generale il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

<sup>54</sup> Sui costi si veda S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Parte seconda, Capitolo 3, pagg. 285 e ss..

<sup>55</sup> Sul tema si veda l'analisi critica di G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, 2019, *passim*.

La principale difficoltà da affrontare è la difficoltà di quantificare le risorse necessarie al finanziamento degli ambiti di autonomia previsti nelle bozze di intesa sia per l'incertezza delle modalità di trasferimento delle risorse,<sup>56</sup> sia per l'incertezza in ordine alla stima delle possibili implicazioni sul controllo dei conti pubblici.<sup>57</sup>

Dal punto di vista sostanziale, la Costituzione prevede espressamente il rispetto dei principi stabiliti nell'articolo 119, che riguardano il tema del cosiddetto federalismo fiscale secondo cui le Regioni, come gli altri enti territoriali, devono avere tributi propri e disporre di compartecipazione al gettito dei tributi statali riferibili al loro territorio. Tali principi impongono che lo Stato si faccia carico di riequilibrare l'attribuzione delle risorse per i territori con minore capacità fiscale per abitante, in modo da assicurare il finanziamento delle funzioni pubbliche fondamentali attribuite alle Regioni e il finanziamento di interventi speciali per rimuovere squilibri e promuovere lo sviluppo dei territori; impongono insomma un vincolo di solidarietà, che si aggiunge all'obbligo di tutte le Regioni di contribuire al risanamento dei conti pubblici.

Ne discendono legami organizzativi con lo Stato, e di solidarietà tra le Regioni, garantiti appunto dal principio della perequazione delle risorse che prevede un contributo a carico delle Regioni con maggiore capacità fiscale per abitante.

Anche con riferimento ai profili finanziari, il tema centrale resta quindi la valutazione del merito delle richieste.

In questo caso, la specifica previsione dei costi e il trasferimento delle risorse per il finanziamento delle funzioni potrebbero diventare prima un parametro per orientare i negoziati per le intese, e poi un indicatore per la valutazione in sede di approvazione delle intese.

I parametri indicati, se considerati sin dalla fase dei negoziati, consentirebbero di orientare i negoziati per l'approvazione delle intese e di costruire le stesse con un metodo finalizzato a integrare le regole costituzionali che regolano il riparto delle competenze tra lo Stato e le singole Regioni, mediante la legge di approvazione.<sup>58</sup>

L'intesa è il punto di compromesso tra le richieste delle Regioni e i limiti individuati dall'amministrazione statale; la legge di approvazione dell'intesa costituisce lo strumento con cui si procede alla verifica della sostenibilità e dell'opportunità del riconoscimento di maggiori forme di autonomia, con ogni conseguenza anche in termini di controllo di costituzionalità.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Sulle diverse ipotesi per l'individuazione delle risorse per il finanziamento del regionalismo differenziato (metodo del costo storico, metodo del costo medio e metodo dei fabbisogni standard), si veda P. LATTARULO, *Decentramento e differenziazione. Come rafforzare i territori e le istituzioni che li rappresentano*, Osservatorio regionale sul federalismo, Note e contributi, Nota 6, luglio 2019, pagg. 8,9,10; il contributo è rinvenibile sul sito web istituzionale dell'IRPET.

<sup>57</sup> Sul tema si veda ancora si veda S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, cit., pagg. 297 e ss..

<sup>58</sup> Di qui la caratura costituzionale opportunamente evidenziata in letteratura: si veda M. LUCIANI, *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 13 marzo 2019, pag. 1; il documento è rinvenibile sul sito web del Senato della Repubblica.

<sup>59</sup> Ma è importante sottolineare che il Parlamento non è obbligato ad approvare l'intesa con legge; mantiene la facoltà di non approvare la legge, sebbene andando incontro a conseguenze politiche difficilmente prevedibili. Il Parlamento svolge la funzione costituzionale di valutare definitivamente le implicazioni delle istanze di maggiore autonomia sul sistema Paese; di conseguenza, deve essere posto in condizione di indicare possibili correttivi per bilanciare l'interesse regionale con l'interesse nazionale sin dalla fase dei negoziati mediante l'esercizio della funzione di indirizzo. La facoltà di non procedere all'approvazione delle intese si giustifica tenendo conto della circostanza per cui la legge di

Lo strumento dell'intesa svolge pertanto la funzione di indicare il punto di equilibrio tra le richieste regionali, i limiti rappresentati dai principi costituzionali, e le possibili implicazioni sul sistema istituzionale.

Per questa specifica funzione le intese devono considerare tutti i profili rilevanti per la nuova disciplina del riparto della competenza legislativa, ivi compresi i limiti alle "nuove" competenze regionali e alle competenze statali trasversali, nonché le regole per il trasferimento e il finanziamento delle funzioni.<sup>60</sup>

##### **5. Possibili prospettive di azione per un'evoluzione equilibrata del regionalismo in Italia: il rispetto delle istanze di maggiore autonomia e i possibili strumenti istituzionali per un'evoluzione equilibrata del regionalismo in Italia**

Il principio della correlazione tra funzioni e risorse pone in evidenza il tema del rispetto dell'equilibrio del bilancio come condizione ultima dell'approvazione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia.

Se si tiene conto dei dati macroeconomici disponibili, evidenziati da ultimo nel documento di programmazione economica e finanziaria per l'anno 2023, si comprende che lo spazio di manovra è limitato e che occorre particolare lungimiranza e prudenza politica.

Gli indicatori sembrano evidenziare che non ci sono le condizioni per il trasferimento di tutte le funzioni nelle materie indicate dall'articolo 116, comma 3, Cost.; un primo elemento di prospettiva sembra essere la scelta di preferire una sperimentazione graduale della clausola di asimmetria, procedendo per specifici ambiti materiali non "pesanti".

Diversamente, eventuali trasferimenti in blocco di competenze in materie "pesanti" come sanità, scuola e trasporto pubblico, richiederebbero uno specifico integrale finanziamento che potrebbe realizzarsi o con maggiori aliquote regionali sulle imposte statali, o con un aumento del prelievo fiscale. Non sembrano esserci alternative possibili, dimostrate fino ad oggi, se si accetta che la tesi del trasferimento della spesa storica riferita a specifiche funzioni (attualmente) statali sconta il limite dei riflessi sul sistema complessivo di bilancio per il fatto che non vengono meno automaticamente le funzioni statali per le altre Regioni.

Inoltre, e non è un elemento di poco rilievo, la scelta politica di consentire da subito maggiore autonomia nelle materie sopra indicate avrebbe come conseguenza, di carattere

---

approvazione delle intese potrebbe avere un potenziale effetto definitivo, in quanto eventuali modifiche resterebbero condizionate dall'iniziativa (improbabile) della Regione interessata. Di qui la rilevanza del ruolo del Parlamento, che appare fondamentale per "misurare" in concreto, caso per caso, le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia che possono essere concesse alle diverse Regioni in attuazione dell'articolo 116 della Costituzione. Sul ruolo del Parlamento nell'attuazione della clausola di asimmetria si veda G. RIVISECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, cit., pagg. 844 e ss.; con specifico riferimento al potere di indirizzo per orientare i negoziati del Governo si veda V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale. Prime note*, cit., pag. 192 e ss..

<sup>60</sup> Sui contenuti necessari delle intese si veda L. VIOLINI, I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 16, comma 3, della Costituzione, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. NAPOLITANO, a cura di, *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, cit., pag. 99 e ss.; con particolare riferimento all'importanza di prevedere una clausola di salvaguardia delle competenze statali di natura trasversale si veda G. TARLI BARBIERI, *Procedimenti e fonti dell'asimmetria (a proposito della relazione di L. Violini)*, cit. pagg. 148 e 156.

costituzionale, l'obbligo di far precedere i trasferimenti delle funzioni da interventi perequativi per superare i limiti del divario che condizionano diverse Regioni.

Con un approccio pragmatico, che peraltro sembra essere condiviso sia a livello nazionale che territoriale, l'attuazione della clausola di asimmetria dovrebbe essere realizzata in maniera graduale, limitando in una prima fase gli ambiti materiali da prendere in considerazione nei primi negoziati.<sup>61</sup>

Il rinvio della discussione sul trasferimento delle funzioni riferite alle materie "pesanti" agevolerebbe i negoziati, semplificando la valutazione di impatto dell'attribuzione di ulteriori forme di autonomia alle Regioni richiedenti; di conseguenza, limitando le possibili conseguenze problematiche del riconoscimento di maggiore autonomia, si potrebbe sperimentare in un tempo ragionevolmente contenuto l'asimmetrico riparto della competenza legislativa consentito dalla Costituzione.

E' chiaro che si tratta di una scelta politica.

Nel caso la proposta di un'attuazione graduale della clausola asimmetrica non dovesse essere condivisa, le cose si farebbero più difficili; tuttavia, si osserva che anche in questo caso sembrano possibili soluzioni (forse) non ancora esplorate. A ben vedere, con il limite della necessità di un intervento perequativo, costituzionalmente necessario, sembrerebbe comunque possibile procedere con gradualità.

In una prima fase si potrebbe limitare l'attribuzione della maggiore competenza legislativa alle materie "non pesanti", mentre per le istanze di maggiore autonomia nelle materie "pesanti" si potrebbe procedere con gli strumenti indicati nell'articolo 118 della Costituzione.<sup>62</sup>

Molte delle richieste regionali, infatti, hanno natura amministrativa; pertanto, per le materie diverse da quelle "pesanti", i negoziati sulle richieste di maggiore autonomia potrebbero - anzi dovrebbero - avere ad oggetto i principi fondamentali da derogare per rispondere alle specifiche esigenze di ciascuna Regione richiedente. Mentre per le altre materie i negoziati potrebbero avere ad oggetto il trasferimento di specifiche funzioni regionalizzabili, muovendo dal decreto legislativo n. 112 del 1998.

In tal modo, caso per caso, si potrebbero prima "misurare" gli spazi di autonomia possibile nell'ambito dei negoziati istituzionali preliminari all'approvazione delle intese, e poi "verificare" l'equilibrio tra le ragioni della differenziazione e le esigenze di unitarietà in sede di approvazione della legge.

La maggiore autonomia consentita dalla clausola di asimmetria sarebbe così utilizzata per affidare alle Regioni ciò che può essere fatto meglio a livello territoriale, valutando caso per caso se le richieste di maggiore autonomia siano giustificate da esigenze o ragioni di opportunità concrete, e se le materie cui sono riferite siano effettivamente devolvibili senza conseguenze per la pianificazione e l'implementazione delle politiche pubbliche.

La valutazione delle richieste di maggiore autonomia potrebbe essere ancorata a parametri condivisi, con evidenti conseguenze già ai fini della stessa elaborazione delle proposte di intesa.

---

<sup>61</sup> La sede istituzionale per realizzare questa preconditione dei negoziati potrebbe essere la Conferenza Stato-Regioni.

<sup>62</sup> In effetti, con riferimento alle materie "pesanti", molte delle funzioni indicate nelle proposte di intesa ad oggi disponibili hanno una natura amministrativa e sembrano orientate ad avere certezza delle risorse per la pianificazione dell'erogazione dei servizi.

Sotto un primo profilo, si potrebbe decidere di condizionare l'avvio dei negoziati tra Regioni e Governo a una "selezione" preliminare degli ambiti materiali devolvibili tra quelli riconducibili a ciascuna delle voci ricomprese nell'elenco dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, da svolgere in sede di Conferenza Stato-Regioni.

In tal modo, si potrebbero ridurre gli ambiti materiali da considerare in sede di prima applicazione della disposizione costituzionale, e si potrebbe contare su un elenco di ambiti materiali di interesse regionale più specifico rispetto al mero richiamo delle voci ricomprese nell'elenco delle materie di competenza concorrente.

Sotto un secondo profilo si potrebbe prevedere che le proposte di intesa debbano indicare con precisione sia gli ambiti materiali specifici oggetto della richiesta di maggiore autonomia, sia i principi fondamentali della materia che si intendono derogare.

La delimitazione degli ambiti materiali devolvibili consentirebbe un vantaggio non di poco rilievo, per il fatto che si potrebbe "misurare" la maggiore autonomia tenendo conto dei principi fondamentali della materia individuati nei primi venti anni dell'applicazione del nuovo Titolo V della Costituzione.<sup>63</sup>

L'elenco degli ambiti materiali devolvibili potrebbe diventare anche un indicatore per la valutazione delle proposte di intesa; mentre la specifica indicazione dei principi fondamentali ritenuti essenziali per assicurare l'omogeneità della legislazione e il coordinamento tra Stato e Regioni potrebbe diventare un ulteriore indicatore per l'approvazione delle intese.

Un altro parametro di valutazione potrebbe essere l'invarianza economica per le altre Regioni, e la sostenibilità per la finanza pubblica da valutare caso per caso.

Le Regioni potrebbero contare così su parametri utili a orientare la programmazione della ricerca di ulteriori forme di autonomia in specifiche materie direttamente correlate alle particolari esigenze delle comunità di riferimento.

Inoltre, le esigenze di unitarietà dell'ordinamento potrebbero essere tutelate prevedendo una clausola di carattere generale che riprenda la proposta della Regione Emilia-Romagna che ha inserito un riferimento espresso "al rispetto dei principi posti dagli articoli 117, 119 e 81 della Costituzione e del principio di leale collaborazione, cardine fondamentale delle relazioni tra istituzioni che, ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione, sono enti costitutivi della Repubblica, nella consapevolezza del suo carattere unitario e indivisibile" (cfr. Accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione tra il Governo della Repubblica italiana e la Regione Emilia Romagna, articolo 1).

Il regionalismo differenziato è una questione che interessa il Paese nel suo insieme, e non solo le Regioni che hanno richiesto sino ad oggi - o chiederanno in futuro - maggiore autonomia.

Per questo richiede un'analisi ponderata e un'attuazione graduale, per settori, in modo da sperimentare i potenziali effetti distorsivi e i possibili correttivi.

---

<sup>63</sup> Le intese potrebbero delimitare le maggiori forme di autonomia conservando solo alcuni principi fondamentali ritenuti indispensabili per realizzare caso per caso il bilanciamento tra le esigenze di differenziazione e quelle di unitarietà dell'ordinamento giuridico.

IGNAZIO SPADARO\*

## Regionalismo differenziato e forma di Stato. Riflessioni sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. alla luce dell'esperienza spagnola\*\*

ABSTRACT (EN): The essay moves from a synthetic reconstruction of the declinations of asymmetric constitutionalism, and then dwells, in a comparative perspective, on the discipline of regional differentiation in Spain and the related theory of so called *hechos diferenciales*. Some ideas are drawn then, about the concrete enforceability of the institution at hand into the Italian legal system, also in the light of the agreements already undersigned by some Regions and the State, as well as of the provisions contained in the bill no. S.615, still under parliamentary scrutiny.

ABSTRACT (IT): Il saggio muove da una sintetica ricostruzione delle declinazioni del costituzionalismo asimmetrico, per poi soffermarsi, in prospettiva comparata, sulla disciplina del regionalismo differenziato in Spagna e sulla connessa teoria dei cd. *hechos diferenciales*. Se ne traggono alcuni spunti di riflessione in ordine alla concreta implementabilità dell'istituto nell'ordinamento italiano, anche alla luce delle intese già sottoscritte con alcune Regioni e di quanto previsto, al riguardo, dal disegno di legge S.615, tuttora all'esame del Parlamento.

SOMMARIO: 1. Inquadramento dei problemi. – 2. Premesse terminologiche. – 3. L'accesso alla differenziazione nel testo del “nuovo” art. 116 Cost. Cenni sul DDL Calderoli. – 4. Le molteplici «vie» verso l'autonomia regionale e la differenziazione nell'ordinamento costituzionale spagnolo. – 5. Difficoltà di assumere l'esperienza spagnola come precedente. – 6. La diversa levatura costituzionale delle istanze autonomistiche in Italia e Spagna. – 7. *Segue*. L'autonomia differenziata come possibile fonte di discriminazioni inter-territoriali. – 8. Alla ricerca di un criterio giustificativo delle asimmetrie: i «fatti differenziali». – 9. *Segue*. Oltre gli *hechos diferenciales*: la differenziazione come strumento di eguaglianza sostanziale. – 10. Profili critici delle pre-intese sottoscritte con Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna. – 11. *Segue*. Asperità di un eventuale sindacato di legittimità costituzionale. – 12. Possibili obiezioni e relativa confutazione. – 13. Considerazioni conclusive e spunti per un'effettiva democraticità dei procedimenti di differenziazione.

### 1. Inquadramento dei problemi

Il 13 luglio 2023 la Commissione Affari costituzionali del Senato ha iniziato l'esame del disegno di legge S.615, recante «*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*» (di seguito: «DDL Calderoli»)<sup>1</sup>.

\* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato nell'Università degli studi di Catania.

\*\* Articolo sottoposto a referendum. Lo studio si inserisce fra le attività del Progetto “La tenuta dello Stato costituzionale ai tempi dell'emergenza da Covid19. Profili giuridico-finanziari”, condotto grazie al “programma ricerca di ateneo UNICT 2020-22 linea 2”.

<sup>1</sup> Il disegno di legge è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 16 marzo 2023, su proposta del Ministro per gli Affari regionali sen. Roberto Calderoli, e depositato il 23 marzo successivo. In dottrina v. per tutti A. STERPA, *Quale,*

*Prima facie*, tale disposizione sembrerebbe riprodurre nell'ordinamento italiano un modello di regionalismo, cd. asimmetrico, analogo a quello sperimentato in Spagna sin dalla caduta del regime franchista<sup>2</sup>. Se ciò fosse vero, andrebbero quantomeno ridimensionati i timori espressi da alcuni giuristi<sup>3</sup> in ordine, soprattutto, ai rischi di confusione del panorama normativo, se non addirittura di vera e propria disgregazione dell'unità nazionale<sup>4</sup> e del senso della cittadinanza, che nascerebbero dalla concorrenza di ben ventitré legislatori diversi, in un novero assai ampio di materie: le ventitré richiamate dall'articolo 116, più quelle, solo in parte coincidenti, già previste dagli Statuti di Regioni speciali e Province autonome. Per contro, ove il caso spagnolo non potesse essere elevato a "precedente", ci si starebbe inoltrando in un territorio ancora inesplorato e ciò dovrebbe consigliare cautela, sia agli organi costituzionali chiamati ad intervenire nell'imminente procedimento legislativo (Governo, Parlamento, Presidente della Repubblica), sia, successivamente, alla Consulta, ove quest'ultima si trovasse a decidere sulla legittimità della nuova disciplina.

Si pone, quindi, l'esigenza di svolgere un'attenta riflessione, guardando – può sin d'ora anticiparsi – non solo alla lettera delle rispettive disposizioni costituzionali, bensì anche al contesto ordinamentale in cui esse si inseriscono, nonché all'attuazione che quelle spagnole hanno già concretamente ricevuto a livello legislativo.

## 2. Premesse terminologiche

La molteplicità delle locuzioni proposte in dottrina per descrivere l'istituto in esame<sup>5</sup> rende opportuna qualche breve premessa terminologica. Il concetto di fondo è quello di "asimmetria costituzionale", comunemente utilizzato per descrivere tutte quelle forme di decentramento politico, sia esso di carattere regionale o federale, nelle quali le entità sub-statali «non hanno

---

delle tante autonomie? Una lettura differente del "regionalismo differenziato", in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2023, p. 69 ss., e R. DI MARIA, *La procedura per la attuazione del c.d. "regionalismo differenziato": dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.*, *ibid.*, p. 33 ss.; F. CUTTAIA, *L'ampliamento dell'autonomia regionale e il rispetto dei profili unitari, formali e sostanziali: le basi poste dal disegno di legge quadro approvato dal Consiglio dei ministri*, *ibid.*, p. 17 ss.

<sup>2</sup> In questo senso già F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2003<sup>2</sup>, p. 61.

<sup>3</sup> V. da ultimo, anche con riferimento a profili ulteriori rispetto a quelli considerati nel corso di queste riflessioni, l'articolata disamina di L. CHIEFFI, A. LOPES, D. SCALERA, S. STAIANO, *Regionalismo differenziato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. VII ss., cui cfr. già F. PALLANTE, *L'autonomia regionale differenziata dal punto di vista giuridico*, in *Il Mulino*, febbraio 2023, § 2 ss., e G. DE MINICO, *Perché il ddl Calderoli supera il confine della legittimità costituzionale*, in *Il Sole 24 Ore* (ed. online), 6 gennaio 2023; meno severo il giudizio di E. CATELANI, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), marzo 2023, che ravvisa «luci ed ombre». Nello stesso senso può segnalarsi il disegno di legge costituzionale d'iniziativa popolare, modificativo dell'art. 116 e di altre disposizioni del Titolo V, elaborato dall'associazione "Coordinamento per la democrazia costituzionale" su impulso del suo Presidente, il prof. Massimo VILLONE.

<sup>4</sup> V. i molteplici riferimenti alla «secessione» richiamati da A. FERRARA, *I criteri e le materie dell'asimmetria*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2019, p. 2, che tuttavia ravvisa la tendenza verso un mero «regionalismo d'esecuzione» (pp. 4-5 ss.).

<sup>5</sup> V. la ricognizione operata da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007, pp. 143-144, che lamenta l'impiego di formule «niente affatto univoche» e, a suo avviso, prive di «grossi risultati pratici».

tutte le medesime competenze»<sup>6</sup>. All'interno di questa categoria concettuale suole distinguersi, poi, tra autonomia "speciale" ed autonomia "differenziata", a seconda che la quantità e, soprattutto, la qualità<sup>7</sup> delle deviazioni dal modello siano tali da delineare uno *status* giuridico significativamente diverso, oppure no.

In ambito politologico si evidenzia come il primo tipo di autonomia si radichi, di norma, su un substrato di differenze sociali, culturali, storiche, linguistiche o religiose tanto significative da richiedere un regime normativo unico o, comunque, molto particolareggiato. Il secondo, invece, si limiterebbe a valorizzare l'attitudine di determinate popolazioni ad autogovernarsi con risultati migliori di quelli presumibilmente raggiungibili dalle Autorità centrali, per motivi non necessariamente legati a specificità territoriali. Attitudine che, di norma, trova la propria dimostrazione nelle buone «performances» già registrate dalle rispettive classi politiche, negli ambiti già di competenza sub-statale<sup>8</sup>. Nel complesso, la dottrina maggioritaria accoglie questa impostazione, distinguendo, però, in termini ancora più netti a seconda che un certo territorio presenti «peculiarità condizioni storico-geografiche» (specialità), oppure no (differenziazione)<sup>9</sup>. Tale dicotomia, seppur coerente con i caratteri del regionalismo italiano, merita forse qualche temperamento, non potendosi escludere a priori che anche fattori storico-culturali possano sorreggere istanze autonomiste di entità limitata<sup>10</sup>.

Con specifico riferimento all'Italia, secondo parte della dottrina il discrimine ultimo è costituito, oltre, ovviamente, alla diversa natura giuridica degli Statuti (leggi regionali *vs.* leggi costituzionali)<sup>11</sup>, dal cd. «principio paritetico», ossia nell'equiordinazione tra lo Stato e le (sole) autonomie speciali in tutti i processi decisionali volti a modificare detta autonomia, o anche solo a darvi concretezza mediante norme attuative<sup>12</sup>. Da tale equiordinazione discenderebbe,

<sup>6</sup> Così A. ANZON DEMMIG, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2008, p. 51, cui cfr. più in generale A. MASTROMARINO, *Prima riflettere sul concetto di asimmetria, poi procedere a differenziare*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 24 ss., e, per una panoramica in prospettiva comparata, F. PALERMO, *Lo stato delle asimmetrie regionali in chiave comparata*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2018, p. 296 ss. Non potrà essere oggetto di specifiche considerazioni in questa sede, ma merita di essere comunque segnalato, l'ulteriore distinguo tra asimmetrie di fatto e asimmetrie giuridiche, su cui v. per tutti R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2020, p. 70 ss.

<sup>7</sup> F. PALERMO, *Il regionalismo*, cit., p. 60.

<sup>8</sup> Cfr. B. BALDI, *Exploring Autonomism: Asymmetry and New Developments in Italian Regionalism*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, dicembre 2020, p. 25 ss.

<sup>9</sup> V. *ex multis*, con riguardo all'ordinamento italiano, A. CARIOLA, F. LEOTTA, Art. 116, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Utet Giuridica, Milano, 2006, p. 2179; A. M. POGGI, Art. 116, comma 3: *norma di sistema o norma di razionalizzazione del regionalismo ordinario?*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, CSF, Torino, 2019, pp. 28-29; A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *DPER online*, n. spec. 2, 2019, p. 25 ss.

<sup>10</sup> Di questo avviso S. SCAGLIARINI, *Gli ambiti di differenziazione regionale: virtù (del modello) e vizi (della sua attuazione)*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Università di Torino, Torino, 2020, p. 329. Ancor più decisa la critica di A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, *ibid.*, p. 615, secondo il quale la netta contrapposizione tra «visione identitaria» e «visione funzionalista» dell'autonomia regionale sarebbe del tutto «artificiosa».

<sup>11</sup> Questo sarebbe anche «l'unico [elemento distintivo] dotato di un solido fondamento costituzionale» secondo G. COMAZZETTO, *I "limiti di contenuto" ai processi di differenziazione regionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2023, p. 3, che pure non disconosce gli altri, includendovi «la condizione di maggior favore goduta dalle autonomie speciali sotto il profilo finanziario» (p. 2).

<sup>12</sup> Per converso, i negoziati con le Regioni differenziate resterebbero dominati dal «mero» principio di leale collaborazione: v. F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2019, p. 6.

poi, l'irrevocabilità della specialità da parte del Parlamento, persino in sede di revisione costituzionale<sup>13</sup>, quantomeno finché sussistano le peculiarità fattuali e antropologiche che ne abbiano giustificato la creazione<sup>14</sup>. Ciò non vale, ovviamente, per tutti quegli ordinamenti, come p. es. lo spagnolo, che ammettono la revisione integrale dei rispettivi Testi fondamentali. Tuttavia, in prospettiva comparata tale ricostruzione resta interessante, laddove essa, esaltando il nesso esistente tra Statuti di autonomia e specificità territoriali, suggerisce, altresì, l'impossibilità logico-giuridica di estendere *ad libitum* il novero delle autonomie speciali<sup>15</sup>.

### 3. L'accesso alla differenziazione nel testo del “nuovo” art. 116 Cost. Cenni sul DDL Calderoli

Com'è noto, l'art. 2 della legge costituzionale n. 3/2001, nell'ambito di una complessiva riforma del Titolo V, ha riscritto il testo dell'art. 116 Cost. Da un canto, esso ha confermato l'esistenza di Regioni speciali titolari di «forme e condizioni particolari di autonomia» (comma 1), nonché la suddivisione del Trentino-Alto Adige in due «Province autonome», già prevista dal relativo Statuto (comma 2)<sup>16</sup>. Dall'altro, al comma 3 della nuova disposizione ha introdotto la possibilità, per le Regioni ordinarie, di accedere a «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in tutte le materie che l'art. 117, co. 3 Cost. assegna alla potestà concorrente di Stato e Regioni e in altre, puntualmente richiamate, che sono invece di competenza statale esclusiva *ex art.* 117, co. 2 Cost. (organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali)<sup>17</sup>.

Sotto il profilo procedimentale, la norma impone la preventiva consultazione delle autonomie locali, la stipula di una specifica intesa tra lo Stato e la Regione interessata ed il relativo recepimento con legge approvata a maggioranza assoluta.

Sotto il profilo sostanziale, essa prescrive il «rispetto dei principi di cui all'art. 119», che com'è noto comprendono l'autonomia patrimoniale, fiscale, tributaria e di spesa degli enti locali; la gestione equilibrata dei relativi bilanci; l'intervento obbligatorio dello Stato a favore dei territori con minore capacità fiscale, così come di quelli che versino in condizioni di svantaggio dal punto di vista socio-economico o sul piano dell'«effettivo esercizio dei diritti della persona» (specie, può ritenersi, dei diritti sociali, in quanto «finanziariamente condizionati»)<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Di questo avviso F. PALERMO, *op. cit.*, p. 5 ss., e gli ulteriori Autori ivi citati. *Contra* cfr. però S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, n. 2, 2016, p. 272 ss., che riconoscono nell'autonomia speciale solo una dei possibili svolgimenti dell'art. 5 Cost.; dubitativamente, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, *cit.*, p. 151 (spec. nt. 41).

<sup>14</sup> Osserva G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, 2014, pp. 8-9, reperibile nel [sito](#) della Corte costituzionale, che «pure volizioni politiche», così come non sono storicamente alla base delle «specialità regionali» italiane (bensì lo sono la «peculiarità storica», la «particolare posizione e conformazione dei territori», la «composizione etnica e linguistica» delle relative popolazioni), non sarebbero costituzionalmente abilitate neppure a determinarne l'abrogazione.

<sup>15</sup> Cfr. ancora, con riferimento all'Italia, F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato*, *cit.*, p. 5.

<sup>16</sup> Sulla genesi dell'autonomia speciale nell'ordinamento costituzionale italiano v. ampiamente L. BLANCO (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 29 ss.

<sup>17</sup> Sulle vicende che hanno condotto all'attuale terzo comma v. A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *DPER online*, n. spec. 2, 2019, p. 31 ss.

<sup>18</sup> Cfr. C. cost., sentenza 26 settembre 1990, n. 455, § 3, e, in dottrina, L. BUSATTA, *La salute sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 83 ss.; volendo, anche I. SPADARO, *Corte costituzionale e sentenze di accoglimento a retroattività limitata: alla ricerca di un difficile equilibrio tra Stato sociale e sanità dei conti pubblici*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2019, p. 3 ss.

Inoltre, dal novembre 2022 l'articolo enuncia di nuovo, al comma 6, il cd. principio di insularità<sup>19</sup>, ossia l'espreso riconoscimento della «peculiarità» delle isole e l'obbligo, per la Repubblica, di adottare le «misure necessarie a rimuovere gli svantaggi» che ne derivano.

Invero, stante la funzione di limiti alla differenziazione assegnata a tutti questi principi dall'art. 116 Cost.<sup>20</sup>, la pertinenza dell'insularità non appare del tutto chiara. È ben possibile che una piena regionalizzazione, ad esempio, del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» impatti sull'autonomia di spesa e programmazione dei Comuni, così come è possibile che un massiccio trasferimento delle competenze sulla «tutela della salute» crei, in ipotesi, sistemi sanitari regionali non sufficientemente coordinati tra loro e col SSN, con conseguenti disparità territoriali sotto il profilo dell'accesso alle cure. Per contro, al di fuori di meri casi di scuola<sup>21</sup>, è difficile comprendere in quale modo la differenziazione potrebbe pregiudicare direttamente le comunità isolane, in quanto tali. Non è impossibile, quindi, che si sia in presenza di un mero difetto di coordinamento, tanto più che – come si diceva – l'odierno sesto comma è stato inserito nel testo risultante dalla riforma del 2001 in un momento successivo. Senza poter anticipare considerazioni che si svolgeranno più diffusamente nei paragrafi seguenti, resta, tuttavia, possibile fornirne un'interpretazione utile, ove si ritenga che il richiamo dell'art. 119 Cost. operi anche nei riguardi di conseguenze della differenziazione soltanto indirette, concernenti p. es. l'eventuale trattenimento di quote significative del gettito fiscale da parte delle Regioni “differenziate” e la conseguente erosione delle risorse concretamente disponibili per gli interventi di perequazione, coesione territoriale e promozione destinati, per l'appunto, alle aree insulari.

In dottrina è ancora incerto se dell'istituto in esame possano avvalersi anche le Regioni speciali<sup>22</sup>. La tesi favorevole è stata argomentata prevalentemente sulla base dell'art. 10 della stessa legge di riforma, che rende applicabili anche a tali Enti tutte le disposizioni del “nuovo” Titolo V, nelle parti in cui esse prevedano «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite», fino all'eventuale revisione dei rispettivi Statuti<sup>23</sup>. In senso opposto si è osservato

---

<sup>19</sup> Ad opera dell'art. 1, co. 1 della legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2. Prima del 2001, la disposizione già 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». Le implicazioni sottese alla diversità delle formulazioni *ante* e *post* Riforma sono approfondite da G. CARBONI, *La stagione dell'insularità*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2022, p. 22 ss., cui cfr. più di recente T. E. FROSINI, «Insularità» e Costituzione, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2020, p. 247 ss.

<sup>20</sup> In questa prospettiva v. approfonditamente A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII agg., Utet Giuridica, Milano, 2021, p. 321 ss.

<sup>21</sup> Potrebbe immaginarsi, ad esempio, che un'intesa ex art. 116, co. 3 Cost. escluda dal godimento della differenziazione una piccola porzione del territorio regionale, come per l'appunto un'isola. Come anticipato nel testo, trattasi di un mero caso di scuola, la cui verifica, quand'anche non fosse lesiva dell'art. 3 Cost. (v. *infra*, § 7), avrebbe verosimilmente costi elevati sul piano politico-elettorale e può, quindi, ritenersi improbabile.

<sup>22</sup> Per una ricostruzione dei diversi orientamenti dottrinali si rinvia a O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato*, cit., p. 661 ss., e A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in AA.VV., *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 120 ss.

<sup>23</sup> Sulle asperità interpretative di tale disposizione nella giurisprudenza costituzionale v. di recente C. SAGONE, *La specialità regionale: verso un ineluttabile declino o prospettive di un nuovo inizio?*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato*, cit., p. 849 ss. L'applicabilità dell'art. 10 al caso di specie è stata contestata, in particolare, da A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III c. Cost. e prospettive di specialità regionale*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2020, p. 21 ss., che distingue tra spazi di autonomia assegnati direttamente dalla legge cost. 3, 2001 e spazi di autonomia da essa solo «discendenti»; *contra*

che l'art. 116, co. 3 Cost., distinguendo espressamente tra Regioni titolari di autonomia speciale in forza di appositi Statuti e Regioni ordinarie, beneficiarie di autonomia differenziata sulla base di intese, opererebbe quale *lex specialis*. Tuttavia, questa lettura sembra sottovalutare che l'art. 10 si pone come norma di chiusura della Riforma, per di più transitoria, e ciò le conferisce una portata intrinsecamente derogatoria. Inoltre, il *favor* per il decentramento politico che ha ispirato l'intera revisione del Titolo V e la conferma della specialità di alcune Regioni nel testo del novellato art. 116 striderebbero con la riserva, ad esse, di un trattamento anche solo temporaneamente deteriore rispetto alle Regioni ordinarie. Il dibattito è, comunque, destinato a perdere d'importanza, atteso che la ricomprensione dell'autonomia differenziata nell'alveo dell'art. 10 legge cost. n. 3/2001 è, ora, espressamente prevista dall'art. 10, co. 2 del DDL Calderoli.

Come già accennato, tale disegno di legge intende rimediare all'assenza di un'organica disciplina di attuazione, che si protrae da oltre un ventennio nonostante l'intensa attività istruttoria svolta a livello parlamentare, specie nella XVII e XVIII legislatura<sup>24</sup>, e malgrado le iniziative assunte dal Governo già nel 2007 e nel 2019<sup>25</sup>. Più precisamente, l'art. 2 del testo si propone di integrare le scarse previsioni costituzionali concernenti la conclusione delle intese tra Stato e Regioni ed il loro successivo recepimento a livello legislativo<sup>26</sup>, mentre la disposizione successiva conferma il requisito della preventiva determinazione dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», già previsto dall'odierna Legge di bilancio<sup>27</sup>, preoccupandosi, altresì, di prevenire eventuali ritardi attraverso una serrata scansione temporale<sup>28</sup>.

Tanto premesso con riguardo all'Italia, può, adesso, procedersi ad esaminare lo statuto costituzionale della differenziazione in Spagna, dove peraltro – può già anticiparsi – essa è inscindibilmente connessa all'esistenza stessa del regionalismo.

---

F. TIGANO, *Regionalismo differenziato e permanenza della specialità*, in *Giustizia Insieme*, 2023, § 7.2, che sembra ritenerla eccessivamente formalistica.

<sup>24</sup> V. le indagini conoscitive svolte dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali dal novembre 2017 al febbraio 2018 (A.C., doc. XVII-bis, n. 13) e dal marzo 2019 al marzo 2021 (A.C., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 12 luglio 2022, p. 158 ss.), accanto al ciclo di audizioni condotto dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale dal febbraio 2019 al luglio 2022.

<sup>25</sup> Il riferimento è ai progetti di legge elaborati, rispettivamente, dagli allora Ministri Lanzillotta e Boccia. Più in generale, sui molteplici tentativi di attuare il regionalismo differenziato v. l'ampia ricostruzione di L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato?*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 92 ss.

<sup>26</sup> Sulle questioni sottese al rapporto tra intesa e successiva legge atipica v., anche per ulteriori rinvii, G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato nella Repubblica delle autonomie, con particolare riguardo ai profili procedurali*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione*, cit., p. 50 ss.

<sup>27</sup> Art. 1, co. 791 ss. legge 29 dicembre 2022, n. 197. In precedenza, l'art. 1, co. 571 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, si era limitato a stabilire un termine di trenta giorni dal deposito delle richieste, entro il quale il Governo è tenuto ad «attivarsi».

<sup>28</sup> Com'è noto, la determinazione dei LEP, benché prevista tra le competenze esclusive dello Stato già nel testo del novellato art. 117, co. 2, lett. m) Cost., è sinora avvenuta soltanto in ambito sanitario: v. A. PAPA, *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso paradigmatico della tutela del diritto alla salute*, in L. CARPENTIERI, D. CONTE (a cura di), *Dal federalismo al regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 52 ss.

#### 4. Le molteplici «vie» verso l'autonomia regionale e la differenziazione nell'ordinamento costituzionale spagnolo

La Costituzione spagnola del 1978, pur dedicando alle *Comunidades Autónomas* un intero capitolo, ne rimette l'effettiva istituzione a futuri Statuti, che il Parlamento è abilitato ad approvare con legge organica scegliendo, volta per volta, le competenze normative da attribuire, sulla base di elenchi di materie predisposti dallo stesso Costituente agli artt. 148 e 149.

Al riguardo, pur in assenza di specifiche etichette normative la dottrina suole distinguere tra un procedimento «ordinario» ed un procedimento «speciale». Il primo si applica ai territori insulari, alle singole Province che vantino una «*entidad regional histórica*»<sup>29</sup> o ai gruppi di Province limitrofe che abbiano «*características históricas, culturales y económicas comunes*». L'iniziativa è data ai rispettivi organi di governo, che debbono esercitarla congiuntamente ad un numero di Comuni che rappresenti i due terzi degli elettori ivi residenti (art. 143 Cost.). Questo procedimento è comunemente designato «*vía lenta*», poiché nell'immediato consente l'attribuzione di competenza normativa nella sole materie elencate nell'art. 148 Cost., rinviando quella nelle materie *sub* art. 149 Cost. ad una successiva revisione dello Statuto, attivabile non prima di cinque anni<sup>30</sup>. Tale attesa non è imposta, invece, ove ricorrano i requisiti per percorrere la cd. *vía rápida*: conferma della richiesta di autonomia, in ciascuna provincia, dai tre quarti dei Comuni, rappresentanti almeno la maggioranza degli elettori, e successiva approvazione referendaria a maggioranza assoluta da parte delle popolazioni interessate (art. 151 Cost.).

Peraltro, ai fini delle considerazioni che si svolgeranno in seguito è utile segnalare che la maggior parte delle odierne Comunità si è costituita avvalendosi di procedure semplificate, previste dalla I e dalla II disp. trans., rispettivamente, per i territori che all'entrata in vigore della nuova Costituzione godessero già di autonomia provvisoria (*vía lenta*), e per quelli che «in passato»<sup>31</sup> disponessero già di statuti approvati con referendum (*vía rápida*). In presenza di tali condizioni, infatti, per l'avvio della procedura è stata sufficiente una delibera approvata a maggioranza assoluta dai rispettivi organi di governo collegiali, senza necessità di ottenere l'assenso né degli enti locali, né del corpo elettorale.

Una strada ancora differente è stata percorsa dalla Navarra, la quale, disponendo di un proprio ordinamento particolare sin da epoca storica, ha soltanto dovuto attenderne l'«aggiornamento» a norma della I disp. add. (cd. *amejoramiento del fuero*)<sup>32</sup>.

Infine, va ricordato lo *status* particolare di Ceuta e Melilla, in origine semplici municipalità (*Ciudades*) che nel 1995 il Parlamento ha, però, investito di un'autonomia analoga a quella delle

<sup>29</sup> La dottrina è unanime nel ricondurre a tale categoria solo Paesi baschi, Catalogna e Galizia, come riportato da J. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico spagnolo* (trad.), Cedam, Padova, 1999 (1998), p. 40.

<sup>30</sup> A norma dell'art. 147, co. 3 Cost., la riforma degli Statuti segue le regole procedurali delineate dai medesimi, ferma restando ovviamente la necessità dell'approvazione finale con legge organica.

<sup>31</sup> Cioè prima della sollevazione militare del 18 luglio 1936: v. A. PORRAS NADALES, *Il regionalismo differenziato: sfide e prospettive*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 20.

<sup>32</sup> Legge organica 10 agosto 1982, n. 13, *de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, la cui sostanziale sovrapponibilità ai «normali» Statuti è evidenziata peraltro da S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autonomas*, vol. I, Editorial Civitas, Madrid, 1982, p. 276 ss. Sulle peculiarità dell'ordinamento forale navarrino si rinvia a J. C. ALLI ARANGUREN, *El desarrollo inicial del Amejoramiento del Fuero de Navarra*, in *Iura Vasconiae*, n. 12, 2015, p. 47 ss.

Comunità «per motivi di interesse nazionale», come espressamente consentito per esse dalla V disp. trans.<sup>33</sup>.

## 5. Difficoltà di assumere l'esperienza spagnola come precedente

Dal raffronto tra le disposizioni sin qui richiamate emerge che, a ben vedere, il modello di regionalismo differenziato<sup>34</sup> spagnolo è solo apparentemente simile a quello introdotto dal legislatore costituzionale italiano nel 2001.

In entrambi i casi è prevista la possibilità di conferire a determinate popolazioni, su loro richiesta, un'autonomia politico-amministrativa maggiore di quella ordinariamente prevista per il livello di governo sub-statale. Senonché, mentre in Italia un certo tasso di autonomia sussiste *ab initio*, in Spagna la situazione di partenza coincide con un modello di organizzazione territoriale (formalmente) accentrato. È vero, infatti, che ciascuna *Comunidad* accede alla differenziazione nel momento stesso in cui è istituita, ma è altrettanto vero che detta istituzione è meramente eventuale, essendo subordinata, da un canto, all'esercizio del potere di iniziativa statutaria da parte di specifici soggetti; dall'altro, al voto favorevole del Parlamento e, talora, anche del corpo elettorale. In mancanza – deve rimarcarsi – tutte le materie elencate agli artt. 148 e 149 sono e restano di competenza esclusiva dello Stato<sup>35</sup>. Tra i due sistemi vi è, quindi, una differenza strutturale, che si riflette sul significato della scelta politica. Per il Parlamento italiano, diversamente da quello spagnolo, la differenziazione rappresenta un mero *quid pluris* e la sua eventuale negazione non equivale di per sé al disconoscimento delle istanze di partecipazione ai processi di governo manifestate dai richiedenti. Istanze che, infatti, in raccordo con l'Esecutivo esso può, poi, decidere di soddisfare in altro modo, p. es. allentando i vincoli della legislazione statale, intensificando la leale collaborazione<sup>36</sup> con Giunta e Consiglio regionali, valorizzando il principio di sussidiarietà verticale già previsto dall'art. 118 Cost., incoraggiando la stipula di intese tra Regioni *ex art.* 117, co. 8 Cost. *etc.*<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Più precisamente, l'apprezzamento dell'interesse nazionale è evocato dall'art. 144 Cost., cui la disposizione transitoria rinvia. Allo stato, si rintraccia peraltro un disallineamento tra la formula utilizzata dal Costituente, che allude a (potenziali) «*Comunidades Autónomas*», e la denominazione ufficiale di «*Ciudades Autónomas*» che si ricava, invece, dai rispettivi Statuti (leggi organiche n. 1, 1995 per Ceuta e n. 2, 1995 per Melilla, entrambe del 13 marzo 1995).

<sup>34</sup> La locuzione, oramai divenuta comune in dottrina, fu coniata con riferimento all'Italia da L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000, *passim*.

<sup>35</sup> L'apparente paradosso di uno Stato accentrato ma interamente "regionalizzabile" è spiegato da J. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico*, cit., p. 31, con la ripulsa del Costituente tanto verso l'accentramento franchista, quanto verso il precedente federalismo, col quale si tendeva a spiegare il fallimento dell'esperienza repubblicana. Sul tipo di Stato (cd. *integral*) della II Repubblica e sugli spunti che esso ha comunque offerto al Costituente del '78 v. A. DUEÑAS CASTRILLO, *El Estado autonómico español*, in AA.VV., *Modelos para armar*, Editorial de la UNC, Cordova, 2019, p. 174 ss.

<sup>36</sup> Su questo tema, all'interno di una letteratura assai vasta, v. almeno Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI agg., Utet Giuridica, Torino, 2015, p. 250 ss., e F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene, Napoli, 2018, p. 5 ss., cui *adde*, per una ricostruzione in chiave storico-evolutiva, P. COLASANTE, *The principle of fair cooperation in the Italian legal order and the intergovernmental relations between State and Regions*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2017, p. 2 ss.

<sup>37</sup> Cfr. le fonti di differenziazione alternative all'art. 116 Cost. prospettate da A. M. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato*, cit., p. 88 ss., per la quale il ricorso al comma 3 sembrerebbe un'*extrema ratio*. Secondo E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3*,

Ne deriva la difficoltà di riconoscere nell'esperienza spagnola un collaudato precedente della spinta che si vorrebbe imprimere al regionalismo italiano. Difficoltà che, peraltro, è destinata a trovare ulteriore conferma se dal piano delle astratte previsioni costituzionali si passa a quello della loro concreta applicazione. Sempre con riferimento alla Spagna, va, infatti, richiamato che il tramonto del regime franchista non determinò soltanto un rinnovato desiderio di democrazia, ma anche il risveglio di antiche rivendicazioni autonomiste<sup>38</sup>. I due fenomeni si svilupparono in parallelo, tanto che già durante la stesura della nuova Costituzione (1977-1978) il Governo dovette consentire con decreto-legge alla nascita di ben quattordici Comunità, le cui circoscrizioni coprivano la quasi totalità del territorio nazionale<sup>39</sup>. Benché tali atti fossero formalmente provvisori, l'ipotesi di revocarli o di lasciare che venissero dichiarati illegittimi dal *Tribunal constitucional* per contrasto col nuovo Testo fondamentale parve impraticabile. Le *Cortes*, pur non confermandone direttamente le disposizioni, come accaduto, invece, in Italia per lo Statuto siciliano, scelsero, quindi, di prevedere un procedimento accelerato per allinearle al nuovo corso costituzionale. Vi era, poi, l'urgenza di sottrarre argomenti ai gruppi indipendentisti che andavano rinfocolandosi in alcune aree del Paese, per soddisfare la quale alcuni giuristi sostennero l'opportunità di imitare proprio l'esperienza delle Regioni speciali italiane<sup>40</sup>. L'intento di circoscrivere l'autonomia regionale a «*pocos y excepcionales territorios*»<sup>41</sup>, nutrito dalle forze politiche di maggioranza, non poté, però, emergere apertamente nel dettato costituzionale, stante la necessità di raggiungere un compromesso con quelle sinistre che sin dal 1972 propugnavano un progetto antitetico, federalista e rispettoso dell'«autodeterminazione» di Catalogna, Paesi Baschi e Galizia<sup>42</sup>.

Si optò, così, una sostanziale «decostituzionalizzazione» delle scelte sull'attribuzione di autonomia<sup>43</sup>, che finirono rimesse a successivi accordi tra le forze politiche, sia nazionali che territoriali, ed al loro recepimento attraverso fonti sub-costituzionali, quali sono le leggi organiche di approvazione degli Statuti. Ciò spiega, peraltro, perché la condizione di «specialità

---

Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2019, p. 3, l'odierno anelito alla differenziazione avrebbe causa proprio nell'incompiuta attuazione dell'art. 118 Cost.

<sup>38</sup> Di vera e propria «fuga» dall'«antimodello» franchista parla J. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico*, cit., p. 8. Lo stretto legame tra democrazia e decentramento politico nella storia costituzionale spagnola è accuratamente ricostruito da A. DUEÑAS CASTRILLO, *Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia*, Fundación Manuel Giménez Abad, Saragozza, 2021, p. 42., cui cfr. già, sul forte radicamento dei movimenti autonomisti e sulle relative influenze a livello superprimario sin dal XIX secolo, S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho publico*, cit., p. 77 ss.

<sup>39</sup> Restavano prive di autonomia regionale solo le province di Santander, Logroño e Madrid, che l'avrebbero acquisita già nei tre anni successivi.

<sup>40</sup> V. in particolare E. AJA FERNÁNDEZ, *Quatre idees sobre la constitució democrática*, in *Taula de Canvi*, n. 4, 1977, p. 71, e J. FERRANDO BADÍA, *La región y el Estado regional*, in *Revista española de la opinión pública*, n. 47, 1977, pp. 10-11.

<sup>41</sup> In questi termini S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho publico*, cit., p. 90 e p. 139 ss., cui cfr. più di recente A. PORRAS NADALES, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 20-21. Del resto, il cd. principio dispositivo, che rimette alle stesse comunità locali la scelta se dotarsi, o meno, di autonomia regionale, si era storicamente affermato nel dibattito sulla Costituzione del 1931 «precisamente como un correctivo a la alternativa de la generalización autonómica», che già allora voleva evitarsi, come puntualmente ricostruito, ancora, da S. MUÑOZ MACHADO, *op. ult. cit.*, p. 145.

<sup>42</sup> PCE e PSOE rinunciarono definitivamente a tale progetto solo col *compromiso* sottoscritto col Governo il 21 gennaio 1977, come ricostruito da A. DUEÑAS CASTRILLO, *La influencia entre España e Italia en sus ordenamientos regionales*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 31, 2022, pp. 12-13.

<sup>43</sup> Il vocabolo, piuttosto comune nella dottrina spagnola, è ripreso da S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, vol. VIII, BOE, Madrid, 2015<sup>4</sup>, pp. 108-109, pur con qualche cautela.

diffusa»<sup>44</sup> che, come si diceva, era sorta già nel periodo transitorio, non durò a lungo: già con i *Pactos autonómicos* del 1981, i principali partiti diedero la stura ad una deliberata generalizzazione ed omogenizzazione dell'autonomia regionale, culminata, nella prima metà degli anni Novanta, col riconoscimento a tutte le Comunità delle medesime competenze (salve isolate eccezioni, su cui si tornerà a breve)<sup>45</sup>.

Nei primi anni Duemila, il risveglio di sentimenti localistico-identitari, specie in Catalogna e Paesi Baschi<sup>46</sup>, e la diffusa insofferenza verso le tendenze ri-accentratrici frattanto manifestate dal Parlamento, per effetto di un'interpretazione estensiva delle materie di competenza statale cd. trasversali e della crescente pervasività della legislazione di principio nelle materie di competenza concorrente<sup>47</sup>, ha indotto alcune Comunità ad azionare nuovamente la leva della differenziazione. Si è, così, data la stura ad una nuova fase del regionalismo spagnolo, che non può ancora ritenersi conclusa e che ha visto l'inserimento, nel testo dei nuovi Statuti<sup>48</sup>, di molteplici disposizioni tese a «blindare»<sup>49</sup> e, spesso, espandere ulteriormente gli spazi di autonomia. Ciò è avvenuto, ad esempio, mediante la specificazione di alcuni titoli competenziali; l'insistenza, già sul piano letterale, sul carattere esclusivo di alcune competenze comunitarie *ratione materiae*; la fissazione di un rapporto di complementarietà tra regolamenti comunitari e normativa di fonte statale e la limitazione di questa, almeno in linea di principio, ad atti di rango legislativo; il coinvolgimento delle comunità locali nei processi decisionali (statali) che li riguardano; la comparsa di inediti *bills of rights* statutari, talora persino più corposi e garantisti delle corrispondenti disposizioni costituzionali (art. 14 ss.)<sup>50</sup>. Senonché, non è sfuggito alla dottrina che la timidezza di alcune novelle<sup>51</sup>, l'inderogabilità e l'identità dei limiti posti all'autonomia delle Comunità a livello superprimario, puntualmente ribadita dal

<sup>44</sup> La locuzione è mutuata da A. RUGGERI, *Prospettive di una «specialità» diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, n. 6, 2000, p. 862, che la utilizza con riferimento all'Italia.

<sup>45</sup> Cfr. la fortunata metafora «café para todos», coniata già dall'allora Ministro per le Regioni, Manuel Clavero Arévalo (1977-1979). Sugli Accordi richiamati nel testo, rispettivamente del 31 luglio 1981 e del 28 febbraio 1992, v. per tutti S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de derecho*, cit., p. 125 ss.

<sup>46</sup> Per approfondimenti v. almeno A. FERNÁNDEZ, A. GARCÍA, R. PINEDA, *Los Estatutos vasco y catalán en la II República y la Constitución de 1978*, 2005, p. 3 ss., reperibile nel [sito](#) dell'Instituto Nacional de Administración Pública.

<sup>47</sup> Su questi temi v. in dettaglio F. BALAGUER CALLEJÓN, *Lo Stato «autonomico» spagnolo: la stagione delle riforme*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 338 ss.

<sup>48</sup> La dottrina italiana tende a designare tali atti normativi come Statuti «di seconda generazione», mentre per quella spagnola le «generazioni» sarebbero tre: v., anche per una sintetica definizione dogmatica, M. ALFONSO RODRÍGUEZ, *Artículo 14*, in A. DOMÍNGUEZ VILA, J. RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ (a cura di), *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, BOE, Madrid, 2020, p. 115, e, più approfonditamente, J. F. LÓPEZ AGUILAR, R. GARCÍA MAHAMUT, *El nuevo Estatuto de autonomía de Canarias: «tercera generación», hecho diferencial y nuevo sistema electoral*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 115, 2019, p. 16 ss. Solo l'«avanguardia» di una «terza generazione» è ravvisata, ma su basi concettuali diverse, da M. MONTI, *L'asimmetria dei derechos estatutarios nell'ordinamento spagnolo fra identità, uguaglianza e visioni federali o regionali dello Estado Autonomico*, in *DPCE online*, n. 3, 2019, p. 2095 ss.

<sup>49</sup> La metafora è utilizzata, tra gli altri, da S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, vol. IX, BOE, Madrid, 2015, p. 66 ss.

<sup>50</sup> Per una più analitica ricognizione si rinvia a I. RUGGIU, *Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2007, p. 141 ss.

<sup>51</sup> Vi si sofferma ancora F. BALAGUER CALLEJÓN, *Lo Stato «autonomico» spagnolo*, cit., p. 341 ss., cui adde, per approfondite considerazioni sulla limitata incidenza dei richiami statutari all'esclusività di talune competenze comunitarie nell'esperienza spagnola, S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de derecho*, cit., vol. IX, p. 77 ss.

Tribunale costituzionale<sup>52</sup>, e, non ultima, la rapida diffusione di simili previsioni in un numero sempre più cospicuo di Statuti stanno finendo per spingere il sistema verso una nuova «simmetria *de facto*»<sup>53</sup>.

Per contro, com'è noto, in Italia sia il numero e la denominazione delle singole Regioni che la simmetria delle relative attribuzioni (con l'eccezione, anche in questo caso, di quelle a Statuto speciale) figuravano già nel testo originario della Costituzione. Sicché, a ben vedere l'odierno art. 116, co. 3 Cost. non ha tanto l'effetto di avvicinare l'Italia alla Spagna, quanto, piuttosto, di spingerla nella direzione opposta, ossia verso quella differenziazione che l'ordinamento iberico ha, invece, progressivamente abbandonato.

Sotto questa luce, non stupisce che parte della dottrina mostri, per l'appunto, una certa cautela in ordine alla possibilità di assimilare i due regionalismi, preferendo interrogarsi sulle analogie esistenti con ordinamenti diversi, come Austria, Regno Unito e Germania<sup>54</sup>. A prescindere della condivisibilità, o meno, di siffatti accostamenti, ciascuno dei quali reca inevitabilmente un certo tasso di approssimazione<sup>55</sup>, la ricostruzione appena operata induce a riflettere su quanto la differenziazione possa condizionare il concreto svolgimento del modello regionale. E poiché l'istituto è, oramai, presente anche nell'ordinamento italiano, nella prospettiva di una sua compiuta implementazione, che si profila imminente e, anzi, nei confronti di tre Regioni è già iniziata<sup>56</sup>, pare utile domandarsi se esso incontri nelle disposizioni della Costituzione del 1948 limiti significativi, in grado di impedire quello scostamento dalla lettera del Testo che si è, invece, constatato nel caso spagnolo.

---

<sup>52</sup> V. emblematicamente la nota sentenza 28 giugno, n. 31, con la quale il Tribunale costituzionale ha di fatto neutralizzato, in parte dichiarandole illegittime e in parte re-interpretandole alla luce del Testo costituzionale, numerosissime disposizioni del nuovo Statuto catalano, di cui alla legge organica 19 luglio 2006, n. 6 (poi ripetutamente modificata, da ultimo con legge organica 27 dicembre 2022, n. 34). La pronuncia, anche per la molteplicità dei temi affrontati, ha suscitato estremo interesse in dottrina: v. L. ARROYO JIMÉNEZ, *La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de autonomía de Catalunya*, in *Informe Comunidades Autónomas*, 2010, p. 42 ss., oltre ai corposi rinvii operati da E. BINDI, *Oltre i confini dell'autonomia. La Catalogna tra diritto a decidere e Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2019, p. 5, nt. 12, mentre per un inquadramento generale della giurisprudenza costituzionale maturata, anche successivamente, sui cd. *nuevos Estatutos* v. per tutti A. DOMÍNGUEZ VILA, *Artículo 94*, in A. DOMÍNGUEZ VILA, J. RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ (a cura di), *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018*, cit., pp. 593-594.

<sup>53</sup> V. testualmente M. ALBERTON, *Dinamiche interistituzionali in Spagna tra decentramento, accentrimento e "balzi asimmetrici": il caso della tutela dell'ambiente*, in *DPCE online*, n. 3, 2020, p. 3075, che pure ravvisa nel testo di alcuni Statuti promettenti «germogli di innovazione». Nello stesso senso, tra gli altri, L. POMED, *La protección del medio ambiente como función estructural del Estado en el seno de la Unión Europea: entrecruzamientos competenciales*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 98, 1998, p. 186, e M. LÓPEZ PORTAS, *El avance de los nuevos modelos federales. Una reflexión sobre la ulterior reforma del Estado autonómico*, in *Revista de Asesoría Jurídica de la Xunta de Galicia*, n. 6, 2011, p. 203, cui *adde*, con specifico riferimento ai nuovi cataloghi di diritti, anche M. MONTI, *L'asimmetria dei derechos estatutarios nell'ordinamento spagnolo*, cit., p. 2107.

<sup>54</sup> V. al riguardo A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 144-145, ed ulteriori Autori ivi citati.

<sup>55</sup> Lo evidenzia, ancora, A. MORRONE, *op. cit.*, p. 145.

<sup>56</sup> Si tratta di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, su cui v. meglio *infra*, § 10.

## 6. La diversa levatura costituzionale delle istanze autonomistiche in Italia e Spagna

Riguardata nel suo complesso, anche dopo la Riforma del 2001 la Costituzione italiana sembra delineare un quadro normativo meno favorevole all'espansione dell'autonomia regionale, conseguenza immediata della differenziazione, rispetto alla Costituzione spagnola. Già il *Preambolo* di quest'ultima dichiara la volontà di proteggere i «*pueblos de España*», declinando il primo sostantivo al plurale. Analogamente, l'articolo 2, pur stabilendo l'indissolubilità e l'unità della «*Nación española*», subito precisa che essa è composta da «*nacionalidades y regiones*», ciascuna delle quali titolare di un preciso «diritto» all'autonomia<sup>57</sup>. Diritto che, peraltro, il Costituente dichiara non soltanto di «garanti[re]» ma, prima ancora, di «riconosce[re]», evocandone così la preesistenza, storica e giuridica, rispetto allo Stato<sup>58</sup>, alla stessa stregua di quanto fa l'art. 2 della Costituzione italiana proprio con riferimento ai diritti inviolabili dell'uomo. Tale parallelismo può, forse, apparire eccessivo con riguardo ad enti, le *Comunidades Autónomas*, che restano comunque privi di sovranità e, quindi, di originarietà. Cionondimeno, esso trova ulteriore riscontro nella lettera dell'art. 143, co. 1 Cost., a norma del quale, proprio «nell'esercizio del diritto all'autonomia» ex art. 2 Cost., le Province hanno il potere di «costituirsi» in Comunità; e lo stesso prevede la V disp. trans. per Ceuta e Melilla. Ne traspare una concezione tutto sommato secondaria del ruolo dello Stato, al quale residuerà, in sede di approvazione dello Statuto, verificare che la decisione autonómica sia stata assunta nel rispetto dei requisiti e delle procedure fissati a livello superprimario. Verosimilmente, le *Cortes* dovranno appurare altresì la compatibilità delle nuove disposizioni con (altri) interessi costituzionalmente rilevanti. Tuttavia, a questo proposto pare quantomeno significativo che l'unica volta in cui il Costituente menziona l'«*interés nacional*», all'art. 144, non lo fa in senso limitativo dell'autonomia regionale, bensì per favorirla, consentendone, cioè, la concessione anche in difetto di una delle condizioni normalmente necessarie (cd. *via excepcional*).

Ed ancora, va rimarcato che, a differenza di quanto si legge nell'art. 116, co. 3 della Costituzione italiana, nell'art. 148 di quella spagnola le competenze autonome non figurano come oggetto di «attribuzione» dall'alto, bensì, sul piano strettamente testuale, sono le stesse Comunità a potersi «assumere» (comma 1) e, poi, «ampliare» (comma 2). «Lo Stato» ricompare solo nell'articolo successivo, allorché il Costituente elenca le competenze ad esso riservate in via originaria (*rectius*, temporanea), e di nuovo nell'art. 150, co. 2 Cost., che conferisce ad esso il potere di «trasferire» o «delegare» alle Comunità competenze ulteriori, traendole dalle proprie.

<sup>57</sup> Tratto ritenuto caratterizzante da L. VANDELLI, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1982, p. 187. Per approfondimenti v. per tutti C. ORTEGA SANTIAGO, *Qué es España como nación de nacionalidades y regiones? Asimetría y hechos diferenciales*, in *Civitas Europa*, n. 1, 2019, p. 221 ss., e G. JÁUREGUI BERECIARTU, *Los conceptos de Nacionalidad y Región en la Constitución de 1978*, in *Iura Vasconiae*, n. 11, 2014, p. 389 ss., cui cfr. già R. RIBÓ, *Cataluña como nacionalidad*, in AA.VV., *Comentarios sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña*, vol. I, Institut d'Estudis Autònoms, Barcellona, 1990, p. 74 ss.

<sup>58</sup> Lo osserva F. DÍAZ REVORIO, *Proceso constituyente y proceso descentralizador: ¿de dónde venimos y adónde vamos?*, in J. OLIVER ARAUJO (a cura di), *El futuro del Estado Español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 117. Più cauto F. RUBIO LLORENTE, *La España de las autonomías*, in ID., *La forma del poder*, CEPC, Madrid, 2012<sup>3</sup>, p. 800, secondo il quale si tratterebbe di una priorità non giuridica, ma politica.

Non a caso, la dottrina spagnola dibatte da tempo attorno all'idea – pur non del tutto condivisibile – che alle Comunità autonome vada riconosciuto lo *status* di entità federate<sup>59</sup>.

Per contro, al netto dei recenti dibattiti attorno alla figura, di matrice prevalentemente politologica, del cd. federalismo dinamico<sup>60</sup>, la collocazione dell'Italia tra gli Stati a decentramento (soltanto) regionale può considerarsi pacifica<sup>61</sup>. È vero, infatti, che l'art. 5 Cost. impegna la Repubblica a «riconosce[re] e promuove[re] le autonomie locali», ad attuare «il più ampio decentramento amministrativo» e ad «adeguare[re] i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento», ma è altrettanto vero che l'*incipit* di tale disposizione reca un fermo richiamo all'unità e all'indivisibilità. A differenza dell'art. 2 della Costituzione spagnola, la nostra riconosce un solo «popolo» italiano (artt. 1, 71, 101, 102), la cui unicità risalta ulteriormente dalla contrapposizione dell'Italia a tutti gli «altri popoli», nel testo dell'art. 11 Cost.

Inoltre, la Costituzione del 1948 non qualifica mai l'autonomia come diritto<sup>62</sup>. Il novellato art. 114 Cost. stabilisce che tanto lo Stato quanto gli enti territoriali (ivi comprese le Regioni) concorrono a formare la Repubblica, ma la Corte costituzionale ha sottolineato che tale formula non vale a parificarne *tout court* l'importanza nell'ordinamento<sup>63</sup>.

Come si è già richiamato, in Italia il numero e la denominazione delle Regioni sono stabiliti da un atto tipicamente statale, quale è la Costituzione. A norma dell'art. 132 Cost., la modifica delle circoscrizioni regionali, la creazione di nuove Regioni e la fusione di quelle già esistenti, benché subordinate all'iniziativa delle comunità locali, sono riservate al Parlamento, che «può» liberamente decidere di procedervi oppure no, come si ricava anche sul piano lessicale dall'utilizzo di verbi che esprimono autorità («disporre», «consentire»).

---

<sup>59</sup> Questa lettura è sostenuta con particolare vigore da R. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978* (trad.), Giappichelli, Torino, 2017<sup>3</sup>, p. 165 ss., cui *adde*, pur con qualche lieve temperamento, A. ROJO SALGADO, *La riforma in senso federalista del modello spagnolo delle autonomie*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2006, p. 67 ss., e J. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomo*, p. 8; in Italia, v. di recente D. CAMONI, *Il sistema costituzionale delle Comunità Autonome spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato*, cit., p. 152. Di diverso avviso J. GARCÍA GUERRERO, *Lo Stato autonomo, evoluzione e qualche conclusione sulla prima riforma integrale di alcuni Statuti*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2008, p. 2 ss.

<sup>60</sup> Sul tema v. M. SAHADŽIĆ, *Asymmetry, Multinationalism and Constitutional Law*, Routledge, New York, 2021, p. 15, ed ulteriori rinvii.

<sup>61</sup> In questo senso, *ex multis*, E. CASTORINA, *Forme di Stato, tipi di Stato, forme di governo*, in AA.VV., *Diritto costituzionale*, Wolters Kluwer, Milano, 2021, p. 70. Sulle difficoltà connesse alla distinzione tra ordinamenti regionali e federali non è qui possibile soffermarsi col debito approfondimento, ma deve almeno richiamarsi la tesi di G. DE VERGOTTINI, *La distribución territorial del poder político*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 16, 1986, p. 59 ss., secondo il quale il problema non merita di essere sopravvalutato, poiché regionalismo e federalismo sarebbero mere varianti qualitative di un unico modello, lo Stato decentrato. Nello stesso senso, più di recente, anche S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de derecho*, cit., vol. VIII, p. 96, che per la Spagna preferisce piuttosto la locuzione, ancora diversa, «Estado Autonomo».

<sup>62</sup> Per contro, V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2019, p. 12, esprime l'impressione che le rivendicazioni di autonomia differenziata siano state avanzate «alla stregua di un diritto potestativo collettivo» verso attori istituzionali «riduttivamente considerati in un'inverosimile situazione di soggezione costituzionale».

<sup>63</sup> V. la nota sentenza 8 luglio 2003, n. 274, § 2.1, che malgrado l'intervenuta modifica dell'art. 127 Cost. ha confermato la disparità tra Stato e Regioni in ordine ai vizi di costituzionalità denunziabili, in quanto «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato [è] pur sempre riservata [...] una posizione peculiare». In dottrina v. per tutti E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" articolo 114, vent'anni dopo*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2021, p. 139 ss.

Tutti questi elementi consentono già di affermare la legittimità e, anzi, la doverosità costituzionale, per Governo e Parlamento, di operare un taglio attento e penetrante delle richieste di maggiore autonomia ex art. 116, co. 3 Cost., in misura sicuramente maggiore di quanto avvenuto in Spagna, col preciso obiettivo di accertare che esse non confliggano né con gli interessi di altre Regioni né, tantomeno, con quelli nazionali<sup>64</sup>.

## 7. *Segue. L'autonomia differenziata come possibile fonte di discriminazioni inter-territoriali*

La Riforma del 2001 ha confermato l'esigenza, avvertita già dallo stesso Costituente, di riservare a cinque Regioni un trattamento giuridico diverso dalle altre. Proprio la nuova formulazione dell'art. 116 Cost., anzi, rafforza l'idea della specialità: forme e condizioni particolari di autonomia «*possono essere attribuite*» alle Regioni ordinarie, mentre Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta ne «*dispongono*» senz'altro<sup>65</sup>.

Senonché, la specialità è, per sua natura, un concetto relativo<sup>66</sup>. Ne deriva che ogni concessione di maggiore autonomia ad una Regione ordinaria impatta, automaticamente, sullo *status* delle Regioni di cui all'art. 116, co. 1 Cost., poiché le rende, per così dire, “meno speciali”, riducendo proporzionalmente il “peso” giuridico delle relative peculiarità. Entro certi limiti, invero anche piuttosto ampi, ciò può considerarsi legittimo, poiché rientra nell'ampia libertà di scelta che deve riconoscersi al Parlamento; e in questo senso possono intendersi, del resto, i noti interventi devolutivi registratisi tra il 1972 e il 1998, aventi ad oggetto competenze amministrative<sup>67</sup>. Tuttavia, ove il ricorso alla differenziazione sia tanto cospicuo da sfociare nell'innalzamento del livello-base dell'autonomia regionale (si pensi, di nuovo, al caso spagnolo), può, allora, determinarsi una situazione anomala, che vede comunità regionali “diverse” per espresso disposto costituzionale ricevere un trattamento normativo simile<sup>68</sup>, in violazione del principio di eguaglianza formale, ex art. 3 Cost.<sup>69</sup>. Per evitare tale conseguenza, l'unica via pare essere quella di nuove concessioni alle Regioni speciali, così da ripristinare le proporzioni originarie tra le rispettive sfere di autonomia. In quest'ottica, del resto, si pone la legge cost. n. 3/2001, laddove essa, come si è già richiamato, subito dopo aver accresciuto

<sup>64</sup> Sulla perduranza dell'«interesse nazionale» nell'ordinamento costituzionale italiano come limite all'autonomia territoriale, anche dopo la sua espunzione dal testo dell'art. 117, co. 1 Cost., v. Cons. St., sentenza 2 agosto 2021, n. 5679, § 3; per approfondimenti, A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, *passim*, e L. SAPORITO, *Regionalismo, federalismo e interesse nazionale*, Jovene, Napoli, 2012<sup>2</sup>, p. 7 ss., ed ulteriori rinvii.

<sup>65</sup> Enfasi aggiunta. Una differenza lessicale «non trascurabile» secondo A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 151-152, cui cfr. l'impressione di una quasi-pattizietà degli Statuti speciali che dal nuovo testo ricavano A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., p. 2180.

<sup>66</sup> V. quanto anticipato *supra*, § 3.

<sup>67</sup> Sulla (lenta) implementazione del regionalismo italiano v. ampiamente T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato*, ESI, Napoli, 2020, p. 11 ss.

<sup>68</sup> Per contro, l'odierno dualismo tra Regioni ordinarie e speciali sarebbe costituzionalmente doveroso secondo A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2019, p. 13 ss.

<sup>69</sup> Cfr. lo stretto nesso tra eguaglianza «interpersonale» e «interterritoriale» evidenziato già da S. GAMBINO, *Diritti fondamentali, autonomia regionale e unità nazionale*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2018, p. 16 ss. Sul principio di eguaglianza come «dovere di coerenza» in sede di produzione normativa v. invece B. CARAVITA, *Art. 3*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 13 ss.

l'autonomia delle Regioni ordinarie ed averne esteso provvisoriamente i benefici a Regioni speciali e Province autonome, prospetta l'«adeguamento dei rispettivi statuti», sul presupposto, evidentemente, che essi sarebbero stati rivisti «al rialzo».

Come anche le note vicende basche e catalane confermano, la concessione di maggiore autonomia a determinati territori suscita spesso sentimenti di malcontento e di rivalsa in quelli che già ne godevano in precedenza e che vedono così ridursi o, addirittura, estinguersi la propria collocazione «asimmetrica» all'interno del sistema<sup>70</sup>. Al di là di eventuali pulsioni nazionaliste, ciò è in parte inevitabile, poiché si spiega con l'ambizione di ciascuna classe politica locale di acquisire consensi mostrandosi capace di competere attivamente e, se possibile, di prevalere sulle altre per l'accaparramento delle fonti di benessere (beni, risorse naturali, gettito fiscale, quote di mercato agricolo o industriale, flussi turistici, etc.).

Senonché, le Regioni speciali italiane godono già di un margine di autonomia piuttosto ampio. Tralasciando, in questa sede, le molteplici disposizioni statutarie di carattere procedurale, concernenti p. es. il sollevamento delle questioni di costituzionalità e le modalità di deliberazione in Consiglio dei ministri nelle questioni d'interesse regionale<sup>71</sup>, basti ricordare che tali Enti già dispongono di potestà legislativa esclusiva in materie che l'art. 117 Cost. assegna, invece, alla competenza concorrente<sup>72</sup> o, addirittura, statale<sup>73</sup>. Del resto, nonostante la tendenza della Corte costituzionale a tollerare le compressioni (anche) dell'autonomia regionale speciale motivate dal carattere cd. finalistico o trasversale di alcuni titoli di competenza statale<sup>74</sup>, l'espressa menzione di determinate materie negli Statuti non è priva di rilevanza. Essa, infatti, da una parte assicura comunque ai Consigli un certo margine d'intervento<sup>75</sup>; dall'altra, pone questi ultimi al riparo dalle incertezze cui soggiacciono le altre Regioni per la perimetrazione della propria competenza residuale ex art. 117, co. 4 Cost.<sup>76</sup>.

Ora, seppure in astratto il *surplus* di autonomia speciale, di cui in questa sede si sostiene la necessità, potrebbe avere molteplici contenuti, in concreto le cose sembrano stare diversamente, posto che è quantomeno difficile ipotizzare incrementi significativi sul versante organizzativo che siano compatibili con la Costituzione. Si pensi, in ipotesi, al mutamento delle Commissioni

<sup>70</sup> Cfr. quanto riportato, con riferimento al caso spagnolo, da A. DUEÑAS CASTRILLO, *El Estado autonómico*, cit., p. 185.

<sup>71</sup> V. puntualmente gli artt. 40.2, 56, 97 e 98 St. Trentino-Alto Adige; gli artt. 8, 21.3 e 31 St. Sicilia (quest'ultimo ancora inattuato); gli artt. 47.2, 48, 49 e 51.2 St. Sardegna; gli artt. 44.3, 48.1 St. Valle d'Aosta; gli artt. 22.1, 23 e 44 St. Friuli-Venezia Giulia.

<sup>72</sup> Così, ad esempio, l'istruzione elementare e la valorizzazione dei beni culturali, a norma dell'art. 14, lett. r) St. Sicilia, e la disciplina delle istituzioni sportive, ex art. 4, n. 14) St. Friuli-Venezia Giulia.

<sup>73</sup> Cfr. la tutela dei beni storici e artistici, che l'art. 14, lett. n) St. Sicilia riserva al legislatore regionale, mentre l'art. 117, co. 2, lett. s) allo Stato.

<sup>74</sup> Per un'articolata ricostruzione, a partire già da A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 15 ss., ed anche per successivi riferimenti giurisprudenziali, v. S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2020, p. 8 ss., cui cfr. la diversa prospettiva proposta da E. GIANFRANCESCO, *L'attribuzione di potestà legislativa alle Regioni in materie esclusive statali*, *ibid.*, n. 3, 2022, p. 3 ss.

<sup>75</sup> V. ex multis C. cost., sentenza 5 marzo 2009, § 4, anche nelle considerazioni di P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2010, p. 11 ss.

<sup>76</sup> Cfr. al riguardo C. LOSAVIO, *Agricoltura, pesca e caccia: oggetto e delimitazione di tre materie di potestà residuale regionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2020, p. 28 ss.

paritetiche affinché esse risolvano eventuali conflitti con lo Stato in forma giurisdizionale, secondo il modello groenlandese<sup>77</sup>, ovvero all'attribuzione di ulteriori guarentigie ai membri degli organi di governo regionali. Simili novelle sarebbero precluse, entrambe, dalle note sentenze della Consulta sull'incostituzionalità dell'Alta Corte per la Regione siciliana<sup>78</sup>.

Qualora il Parlamento, nel riformare gli Statuti speciali, decidesse di intervenire, quindi, sulla funzione legislativa, l'esigenza di superare le concessioni già operate a favore delle Regioni ordinarie ex art. 116, co. 3 Cost. lo costringerebbe a valutare opzioni, per così dire, estreme, come p. es. rinunciare, nei confronti delle Regioni speciali, alla *vis expansiva* di alcuni titoli di competenza statale, già poc'anzi richiamati; espungere gli odierni vincoli statutari sulla necessaria pertinenza delle leggi regionali alle specifiche esigenze del territorio; aumentare proporzionalmente gli elenchi delle materie di competenza concorrente ed esclusiva, attingendo da quelle che, proprio perché inerenti interessi nazionali, non sono suscettibili di differenziazione<sup>79</sup>. Così facendo, però, sarebbe elevato il rischio di incidere sull'unità della Repubblica e, in prospettiva individuale, di compromettere l'eguale godimento dei diritti fondamentali, cui si riconnette il concetto stesso di cittadinanza<sup>80</sup>.

La perdurante centralità dello Stato all'interno del sistema costituzionale, da una parte, e l'impossibilità di incrementare in misura cospicua l'odierno livello dell'autonomia speciale, dall'altra, consentono di affermare che nel caso italiano un utilizzo "disinvolto" della differenziazione, che determinasse cioè un'espansione ampia e generalizzata delle competenze regionali in misura analoga a quella spagnola, presenta elevati rischi di incostituzionalità. Si pone, allora, il problema di determinare quali fattori possano legittimamente addursi a sostegno delle richieste (e delle eventuali concessioni) di autonomia. A questo riguardo, sembra foriera di spunti la riflessione condotta dai giuristi spagnoli attorno alla categoria dogmatica dei cd. *hechos diferenciales*.

---

<sup>77</sup> Cfr. quanto previsto dall'art. 19 della *Legge sull'autogoverno della Groenlandia*, n. 473 del 12 giugno 2009, su cui v., nel quadro di considerazioni più ampie, F. DURANTI, *Asimmetrie e differenziazioni costituzionali negli ordinamenti nordici*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2020, p. 104 ss.

<sup>78</sup> V., rispettivamente, le sentenze 27 febbraio 1957, n. 38, § 3 ss., e 15 gennaio 1970, n. 6, § 6 ss. Sul versante dottrinale, paiono pregnanti le considerazioni di A. D'ATENA, *Dalla "costituzionalizzazione" alla "dissoluzione" dello Statuto siciliano (riflessioni sull'elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 1990, p. 1929 ss., e F. FABRIZZI, *Per una rilettura del principio di unità della giurisdizione costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2015, p. 2 ss.

<sup>79</sup> Cfr. puntualmente A. RUGGERI, *Prospettive di una «specialità» diffusa*, cit., pp. 856-857.

<sup>80</sup> Lo stretto nesso tra cittadinanza, principio di non discriminazione e riparto verticale delle competenze è evidenziato, tra gli altri, da S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, in AA.VV., *Differenziazione e asimmetria*, cit., p. 39 ss., cui cfr. A. FENNA, *Australian federalism and the COVID-19 crisis*, in AA.VV., *Federalism and the Response to COVID-19*, Routledge, New York, 2022, p. 19, il quale osserva che in un Paese tipicamente federale, come l'Australia, è proprio l'accesso a «[public] services of an equivalent standard» in tutto il territorio nazionale che conferisce effettività alla «common citizenship».

## 8. Alla ricerca di un criterio giustificativo delle asimmetrie: i «fatti differenziali»

Enunciata per la prima volta nel dibattito politico sulla questione coloniale, ma poi ampiamente sviluppata dalla dottrina costituzionalistica in prospettiva interna<sup>81</sup>, la *teoría de los hechos diferenciales* afferma che ogni diversità di regime normativo operata su base territoriale deve trovare giustificazione nella presenza di uno o più elementi concreti, i quali siano unici o, comunque, sufficientemente rari da differenziare le popolazioni interessate rispetto a tutte le altre che vivono entro i confini nazionali. Molti giuristi ritengono, inoltre, che la portata “differenziante” degli *hechos* debba risultare da un’espressa menzione nel Testo fondamentale<sup>82</sup>, dovendosi pertanto considerare irrilevanti – tra gli altri – sia il particolare radicamento storico di eventuali movimenti indipendentisti (Paesi Baschi, Catalogna), sia l’esistenza di Istituzioni locali pressoché uniche (si pensi ai corpi di polizia regionale di cui dispongono, oggi, solo Paesi Baschi, Catalogna, Canarie e Navarra).

Questi fatti costituzionalmente significativi possono, poi, distinguersi a seconda che siano giuridici o meta-giuridici<sup>83</sup>. I primi sono il precipitato, negli ordinamenti delle singole Comunità, di specifiche previsioni costituzionali. Si pensi al coinvolgimento del corpo elettorale nella modifica degli Statuti di Paesi Baschi, Catalogna, Galizia e Andalusia, che gli stessi hanno dovuto prevedere come “contropartita” per essere stati approvati seguendo la *vía rápida* (art. 152, co. 2 Cost.)<sup>84</sup>; alla collocazione di una *ley de mejoramiento del fuero*, anziché di un “normale” *Estatuto de Autonomía*, al vertice dell’ordinamento della Navarra, in ragione dell’appartenenza di questa alla categoria dei «*territorios forales*» (I disp. add.)<sup>85</sup>; all’art. 167 St. Canarie, che dà concreto svolgimento alla III disp. add. disciplinando il procedimento di modifica dello speciale regime economico e fiscale dell’arcipelago.

Gli *hechos* metagiuridici, invece, sono “fatti” in senso stretto, perché il Costituente si limita a riconoscerne l’esistenza nel mondo materiale, attribuendovi così, implicitamente o esplicitamente, un certo rilievo in sede di produzione normativa. In quest’ordine di idee si pongono, ad esempio, le disposizioni costituzionali che consentono la co-ufficialità delle lingue tradizionalmente parlate in alcune parti del Paese (art. 3), quelle che elevano a requisiti per l’ottenimento di autonomia la comunanza di caratteristiche storiche, culturali ed economiche (art. 143, co. 1), che garantiscono la preservazione degli ordinamenti forali (art. 149, co. 1, n.

<sup>81</sup> V. rispettivamente F. CAMBÓ I BATLLE, *Prólogo*, in J. M. DE NADAL (a cura di), *Per les terres de Crist*, Tipografia Occitania, Barcellona, 1927, p. I ss., e, per un quadro d’insieme dei successivi sviluppi dottrinali, J. GARCIA ROCA, *¿A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?*, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 11, 2000, p. 77 ss.

<sup>82</sup> V. in questo senso J. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico*, cit., *passim*, e N. PÉREZ SOLA, *La rilevanza dei fatti differenziali nello Stato autonomico*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 498, insieme agli ulteriori Autori ivi citati. *Contra* F. RUBIO LLORENTE, in AA.VV., *Ante el futuro del Senado*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcellona, 1996, p. 546 ss., che riconosce nella presenza di partiti nazionalisti dominanti a livello locale un «*hecho diferencial institucionalizado*» ed anzi qualifica le differenze di mero fatto come «*hecho[s] diferencial[es] en sí*».

<sup>83</sup> Si riprende, a grandi linee, la classificazione proposta da J. LÓPEZ AGUILAR, *op. cit.*, p. 67 ss.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 78 ss.

<sup>85</sup> J. ALLI ARANGUREN, *Los hechos diferenciales y la Constitución de 1978*, in *Euskoneus & Media*, novembre 2000, lett. C, fedele alla propria concezione, assai ampia, dei fatti differenziali, sembra includere in tale categoria anche la peculiare articolazione interna dei Paesi Baschi. Tuttavia, deve obiettarsi che l’art. 141, co. 3 Cost., che la legittima, seppur storicamente introdotto proprio per andare incontro alle richieste basche, è applicabile anche alle altre Comunità.

8<sup>a</sup>; I disp. add., co. 1; II disp. add.), che riservano alle comunità insulari o, comunque, geograficamente separate dal resto del territorio nazionale specifici diritti e garanzie nei rapporti con lo Stato (si vedano, di nuovo, l'art. 143, co. 1, e la III disp. add., ma anche l'art. 141, co. 4, e la V disp. trans.).

Astraendo per il momento dal caso spagnolo, nel quale – come si è evidenziato – la differenziazione è stata utilizzata in funzione uniformatrice, e tornando all'Italia, l'analisi dei fatti differenziali è utile per individuare punti di riferimento certi, in base ai quali selezionare le materie e, per ciascuna materia, anche le specifiche funzioni (legislative, regolamentari, amministrative) da attribuirsi a ciascuna Regione. Così, ad esempio, la presenza di gruppi etnici minoritari potrebbe legittimare l'attribuzione di maggiore autonomia in ambito scolastico e culturale, mentre sarebbe difficile fondarvi competenze in materia di trasporti o sanitaria.

Nello specifico, la Costituzione repubblicana prende in considerazione tre fattori. Il primo è menzionato dall'art. 6, che prevede l'emanazione di «apposite norme» per la tutela delle «minoranze linguistiche», alludendo con questa espressione – secondo l'interpretazione datane dal Parlamento in sede attuativa – non soltanto agli idiomi, bensì all'intero bagaglio antropologico e culturale di cui il fattore linguistico è, solitamente, un semplice indicatore<sup>86</sup>. Gli altri due fatti, cui si è già accennato nella prima parte di questo lavoro<sup>87</sup>, sono la condizione di debolezza economica di alcuni territori («minore capacità fiscale per abitante») e l'insularità, citate, rispettivamente, al III e al VI comma dell'art. 119.

È quantomeno dubbio, invece, se possa considerarsi differenziale, nel senso che qui si intende, il fattore demografico, atteso che il minor numero di senatori eleggibili in Valle d'Aosta e Molise (art. 57, co. 3 Cost.), così come la possibilità, data alla prima, di partecipare all'elezione del Presidente della Repubblica con un unico delegato, a fronte dei tre assegnati alle altre Regioni (art. 83, co. 2 Cost.), pur evocando implicitamente la minore popolosità di tali territori, sembra rientrare più nelle normali logiche della rappresentanza democratica che in quelle della differenziazione.

Ebbene, gli elementi appena richiamati, benché, non a caso, si riscontrino maggiormente nelle Regioni speciali, a ben vedere connotano anche diverse Regioni ordinarie, che su di essi – secondo la lettura che qui si propone – potrebbero pertanto fondare (mirate) richieste di differenziazione. Si pensi p. es. a Calabria e Basilicata, nei cui territori sono presenti antiche comunità di lingua e cultura albanese e le cui economie risentono ancora degli svantaggi derivanti dal mancato superamento della cd. *Questione meridionale*<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Legge 15 dicembre 1999, n. 482, la quale elenca dodici minoranze (albanese, catalana, germanica, greca, slovena, croata, più quelle «parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo»), precisando all'art. 1 di volerne valorizzare, per l'appunto, non solo le «lingue», ma anche le «culture». In dottrina cfr. P. COLASANTE, *La tutela delle minoranze e il riparto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2019, p. 1 ss.; da ultimo, G. DE VERGOTTINI, *La lingua come fattore identitario: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2023, p. 102 ss., e G. DEMURO, *Identità linguistica e forma di Stato*, *ibid.*, p. 123 ss.

<sup>87</sup> V. *supra*, § 3.

<sup>88</sup> Sul tema si rinvia a S. LIETO, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2019, p. 1 ss.

## 9. *Segue. Oltre gli hechos diferenciales: la differenziazione come strumento di eguaglianza sostanziale*

Invero, se si guarda alla teoria dei fatti differenziali per quello che essa è, ossia uno strumento per governare il bilanciamento tra la vocazione uniformante del diritto statale, da un canto, e la naturale aspirazione all'autonomia di ciascuna comunità, dall'altro<sup>89</sup>, e soprattutto se la si vede nella prospettiva delle concrete esigenze che ogni asimmetria costituzionale serve a soddisfare, si pongono le premesse per farne emergere la *ratio* più profonda: la costruzione dell'eguaglianza sostanziale, da intendersi in questo caso come effettivo godimento dei diritti fondamentali in ogni parte del territorio nazionale, attraverso l'individuazione di quale livello regolatorio (statale *vs.* regionale) sia, volta per volta, più idoneo a tale scopo<sup>90</sup>. Ne deriva un ampliamento dei possibili presupposti della differenziazione, dovendosi ricomprendere anche quelle situazioni di fatto che, seppur non prese in considerazione dal Costituente, siano comunque idonee a giustificare disparità di trattamento «ragionevoli»<sup>91</sup>, a mente dalla consolidata giurisprudenza costituzionale sull'art. 3 Cost.<sup>92</sup>.

In quest'ottica, forme e condizioni particolari di autonomia potrebbero essere richieste, ad esempio, da Regioni che vantino un patrimonio artistico e archeologico di eccezionale ricchezza, come il Lazio, o che abbiano sviluppato e mantenuto nel tempo particolare efficienza nell'erogazione di determinati servizi pubblici essenziali, come nel caso della sanità veneta e lombarda. Ogni richiesta di autonomia dovrebbe essere motivata, dovendosi in ciascun caso dimostrare il maggior beneficio che i cittadini trarrebbero dall'attribuzione di determinate competenze ad una certa Regione anziché allo Stato. In altri termini, dovrebbe ambirsi – per riprendere un'efficace metafora dottrinale – al confezionamento di «abiti [...] su misura»<sup>93</sup>, rifuggendo dal paradosso spagnolo di regimi astrattamente “differenziati”, ma sostanzialmente uguali tra loro.

Dal canto loro, nel fare le proprie valutazioni Governo e Parlamento non dovrebbero guardare soltanto alle singole popolazioni regionali, bensì all'intera collettività. Si pensi, ad esempio, alla maggiore disponibilità di risorse, eventualmente utilizzabili a fini perequativi,

<sup>89</sup> Ciò che non equivale, beninteso, a negarne l'utilità per il giurista o confinarla nel campo dei rapporti politici, come sembra invece intendere J. GARCÍA ROCA, *¿A qué llamamos, cit.*, p. 105.

<sup>90</sup> Per una puntuale disamina dei vantaggi e degli inconvenienti che derivano dall'esercizio dei poteri di governo a livello statale o regionale sia consentito rinviare a I. SPADARO, *Decentramento politico e pandemia: spunti per un "regionalismo dell'emergenza"*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2022, p. 155 ss., ed ulteriori riferimenti dottrinali ivi operati.

<sup>91</sup> V. puntualmente G. TESAURO, *Autonomia regionale differenziata, sistema sanitario nazionale e oltre*, in *DPER online*, n. spec. 2, 2019, pp. 61-62, secondo il quale «l'eguaglianza non può non ricomprendere anche la dimensione territoriale» e «per ciò stesso» implica valutazioni in ordine alla ragionevolezza delle asimmetrie *ex art.* 116 Cost.

<sup>92</sup> Invero, come evidenziano A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014<sup>5</sup>, p. 115 ss., nei ragionamenti della Corte il giudizio sulla ragionevolezza delle leggi si è progressivamente emancipato dal puntuale riferimento all'art. 3 Cost. Sul tema, all'interno di una letteratura assai vasta, v. almeno G. SILVESTRI, *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, Utet Giuridica, Torino, 1994, p. 143 ss., e F. MODUGNO, *Ragione e ragionevolezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, *passim*, oltre ai molteplici contributi raccolti da G. PERLINGIERI, A. FACHECHI (a cura di), *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto contemporaneo*, Edizioni Scientifiche, Napoli, 2017.

<sup>93</sup> M. ROMEO, *Regionalismo differenziato: in Calabria è stata approvata una risoluzione per promuovere un regionalismo "solidale"*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019, p. 8, cui cfr., sulla necessità di motivazione, A. M. POGGI, *Gli ambiti materiali*, cit., p. 97 ss., e più di recente G. COMAZZETTO, *I "limiti di contenuto"*, cit., p. 11, ed ulteriori rinvii.

conseguente alla tassazione di maggiori profitti imprenditoriali; alla diffusione di *know-how* e *best practices* positivamente sperimentati a livello locale; alla creazione di poli di eccellenza fruibili anche da chi risiede altrove<sup>94</sup>. Al contempo, tali sperimentazioni potrebbero essere considerate per una revisione periodica di LEP e fondi perequativi, affinché – per usare un’espressione della scienza economica – la naturale vocazione all’«esternalità» territoriale di determinati servizi non finisca per disincentivare il loro miglioramento, nella prospettiva tanto delle Regioni erogatrici quanto delle altre, le cui popolazioni finiscono per beneficiarne (si pensi al cd. turismo sanitario, ovvero ai trasferimenti da un’area all’altra del territorio nazionale cui sono indotti molti neo-laureati dalla ricerca di maggiori opportunità occupazionali)<sup>95</sup>.

Le medesime ragioni suggeriscono l’opportunità che le leggi approvate a norma dell’art. 116, co. 3 Cost. fissino termini non troppo lunghi, entro i quali verificare i risultati concretamente raggiunti da ciascuna Regione nell’esercizio delle nuove competenze, avendo cura di specificare sia i criteri sulla base dei quali tale controllo dovrà svolgersi, sia quelli per la nomina dei soggetti, auspicabilmente indipendenti dal potere politico, cui esso sarà affidato.

Invero, le cd. pre-intese sottoscritte dal Governo con Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna sembrano discostarsi dal modello che qui si propone, come si avrà modo di evidenziare in dettaglio nel paragrafo che segue.

#### 10. Profili critici delle pre-intese sottoscritte con Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna

L’art. 10, co. 2 del DDL Calderoli prevede che «l’esame degli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata [...], prosegue secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge». Il riferimento è alle intese preliminari sottoscritte il 15 maggio 2019 con i Presidenti di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, le quali, dopo il *labor limae* richiesto dai successivi rilievi ministeriali e la determinazione dei LEP, potrebbero quindi essere senz’altro trasmesse alle Camere per il loro recepimento legislativo.

Tuttavia, come si diceva tutti e tre i documenti presentano diverse criticità. In primo luogo, essi sono sostanzialmente privi di motivazione, non bastando certo, a tal fine, il comune richiamo iniziale a non meglio precisate «specificità» dei rispettivi territori. Anzi, proprio la lettera di queste disposizioni lascia supporre che i redattori vi abbiano riservato scarsa considerazione, laddove essi pongono in rapporto lo «sviluppo» di ciascuna comunità regionale con le predette «specificità», anziché, come sarebbe stato forse più logico, con l’«attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia» (che pure figura nel medesimo periodo).

Inoltre, pur menzionando in premessa molteplici disposizioni costituzionali (artt. 3, 5, 114, 117, 118, 119), di fatto le bozze sembrano accedere ad un’interpretazione meramente letterale

---

<sup>94</sup> In questo senso D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell’art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2019, p. 335, e S. MANGIAMELLI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.4, 2017, p. 661 ss., cui *adde*, con riferimento al cd. turismo sanitario, G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sparse sull’equità nella salute e nei servizi sanitari*, in *Corti Supreme e salute*, n. 1, 2022, p. 302 ss.

<sup>95</sup> Cfr. sul tema A. FILIPPETTI, F. TUZI, *I costi dell’asimmetria e i fabbisogni standard: argomenti per una devoluzione selettiva dell’istruzione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2019, pp. 5-6.

dell'art. 116, co. 3 Cost., prevedendo la “regionalizzazione” di un insieme di materie assai cospicuo: sedici nel caso emiliano-romagnolo, venti in quello lombardo e ben ventitré, ossia tutte quelle costituzionalmente possibili, nel caso del Veneto. Numeri che, nella pratica, debbono considerarsi financo più elevati alla luce del fatto che alcune etichette riuniscono materie contigue ma concettualmente distinte, come p. es. il «coordinamento della finanza pubblica» e quello del «sistema tributario», ovvero, in termini ancor più evidenti, la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e [l']organizzazione di attività culturali»<sup>96</sup>.

Ancor più del dato quantitativo rileva quello, per così dire, qualitativo, concernente cioè la natura giuridica degli atti che le Regioni interessate sono abilitate ad emanare. A questo proposito, deve rilevarsi che nella grande maggioranza dei casi il trasferimento comprende non solo la potestà amministrativa e regolamentare, ma anche quella legislativa<sup>97</sup>, talora prevedendo persino l'accentramento, al livello regionale, di funzioni che oggi spettano, invece, ai Comuni.

Invero, la segretezza<sup>98</sup> con cui sono state condotte le trattative, la tardività con cui ne sono stati pubblicati gli esiti e la mancata allegazione di qualsivoglia tipo di documentazione tecnica rende difficile accertare se alla base degli accordi in esame vi sia un'adeguata istruttoria, idonea a giustificare necessità, proporzionalità e ragionevolezza di una differenziazione tanto massiccia; ovvero se, in ipotesi, essi riposino semplicemente su una concezione dello Stato che ritiene *tout court* preferibile il livello di governo regionale rispetto ad ogni altro. Tale impressione è corroborata, *a contrario*, dal fatto che l'obbligo di calibrare l'esercizio delle nuove competenze sui rispettivi «contest[i] socio-economic[i]», ove previsto, è sempre riferito a casi specifici<sup>99</sup> o ha un'incidenza marginale<sup>100</sup>, mentre in molte ipotesi è, addirittura, ancora oggetto di confronto<sup>101</sup>, proprio per la contrarietà espressa dalla Regione verso tale clausola.

Ed ancora, appare potenzialmente problematica la regionalizzazione di infrastrutture strategiche quali «porti e aeroporti civili» in Veneto e Lombardia, nonché quella di servizi essenziali come «istruzione» e «tutela della salute», prevista anche per l'Emilia-Romagna. In particolare, con riferimento all'istruzione deve rilevarsi che, pur lasciandosi allo Stato la

<sup>96</sup> Anche sotto questi profili, pare calzante la critica di A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2022<sup>5</sup>, p. 168, secondo il quale la stesura dei nuovi elenchi dell'art. 117 Cost. sarebbe stata poco accurata.

<sup>97</sup> Pur con qualche approssimazione, dettata dalla tecnica del ritaglio e dallo spezzettamento di alcuni ambiti materiali tra disposizioni distinte, può affermarsi che l'Emilia-Romagna acquisirebbe competenza normativa piena su dieci materie, la Lombardia su diciassette e il Veneto su diciotto.

<sup>98</sup> Sul punto v. l'aspra critica di G. TESAURO, *Autonomia regionale*, cit., pp. 68-69, e di S. STAIANO, *Sul regionalismo differenziato*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione*, cit., p. 9, secondo il quale tutta la prima parte del negoziato si sarebbe svolta «nel retrobottega della democrazia».

<sup>99</sup> V. per la Lombardia, l'art. 10, co. 1, lett. a) e l), vertenti su organizzazione del sistema educativo regionale, istruzione degli adulti e formazione professionale; per l'Emilia-Romagna, l'art. 11; per il Veneto, l'art. 10, co. 1, lett. a) e l) (formazione scolastica e professionale), l'art. 11 (parità scolastica), l'art. 28, co. 1, lett. a) (sistema universitario regionale).

<sup>100</sup> V., al netto di qualche oscillazione lessicale e senza alcuna pretesa di esaustività, l'art. 10, co. 1, lett. b), delle pretese con Lombardia e Veneto, in materia di valutazione del sistema educativo regionale di istruzione, e l'art. 13 di quella con l'Emilia-Romagna, che attribuisce alla Regione un potere di iniziativa rispetto a provvedimenti statali in materia ambientale, ed ancora, l'art. 11, co. 1, lett. m), sull'istruzione tecnica superiore.

<sup>101</sup> Cfr. per la Lombardia gli artt. 13 e 25, concernenti, rispettivamente, ambiente e università. Per l'Emilia-Romagna v., invece, l'art. 11 (ambiente); la lett. c) dell'articolo successivo all'attuale art. 34, sul sostegno alle aree montane; l'art. 35, co. 1, lett. b) e e) (sanità); la disposizione successiva, sui «percorsi di specializzazione» medica, e quella *post* art. 42, sull'attività venatoria. Per il Veneto v. infine l'art. 14, in materia ambientale; l'art. 24, sull'inserimento occupazionale; l'art. 27, co. 3, e l'art. 50, co. 1, sul sostegno alle attività imprenditoriali.

competenza su ordinamento scolastico e titoli di studio, sono invece interamente trasferite sia quella sull’allocazione territoriale degli Istituti, sia quella sulla relativa dotazione organica. Le pre-intese con Lombardia e Veneto prevedono, addirittura, il transito di docenti, dirigenti scolastici e collaboratori, oggi dipendenti statali, nei ruoli della Regione, insieme a tutto il personale ministeriale addetto agli uffici di programmazione periferici<sup>102</sup>. Pur non sfociando necessariamente nell’accantonamento della contrattazione collettiva nazionale<sup>103</sup>, è quantomeno lecito ipotizzare che tutto ciò accrescerebbe il peso di quella integrativa, spesso caratterizzata da minore forza sindacale, con possibili ricadute sullo *status* giuridico dei lavoratori<sup>104</sup>. A parte si pone l’esigenza di coordinare le nuove attribuzioni regionali con la competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» (art. 117, co. 2, lett. l Cost.), cui la Corte costituzionale riconduce sia la regolamentazione dei rapporti di lavoro che l’applicazione ad essi dei contratti collettivi<sup>105</sup>.

Con riguardo alla sanità, le nuove competenze delle Regioni, seppur dettagliate, nel complesso sono tanto ampie da incidere sulla qualità del servizio. Esse comprendono, infatti, profili che investono sia l’assetto istituzionale e burocratico che l’organizzazione e la consistenza delle piante organiche, le modalità di erogazione delle cure, la rete formativa delle specializzazioni, l’edilizia ospedaliera, le dotazioni strumentali<sup>106</sup>. Ciò appare tanto più problematico se si considera che la salute figura nel testo dell’art. 32, co. 1 Cost. non solo come «diritto dell’individuo», ma anche come interesse dell’intera «collettività». Considerazioni non dissimili possono farsi, di nuovo, per l’istruzione, dato che il livello di scolarizzazione dei cittadini si riflette sulle relative *chances* di realizzazione lavorativa e, quindi, anche sul contributo che ciascuno di essi è in grado di dare al «progresso [...] della società», a mente dell’art. 4 Cost. Il rischio, opportunamente segnalato in dottrina, è quello di scivolare in una sostanziale «regionalizzazione dello Stato sociale», con effetti disgregativi sull’uniformità dello «*status* di cittadinanza»<sup>107</sup>.

Di indubbia rilevanza per il Paese è anche l’oggetto di ulteriori richieste venete e lombarde che, in questa fase, sembrano essere state rigettate, ma che danno comunque la misura

<sup>102</sup> V. gli artt. 27-30 (Emilia-Romagna), 10-11 (Lombardia) e 11-12 (Veneto).

<sup>103</sup> Invero, le prime bozze di intesa lasciavano intravedere proprio questa direzione, giudicata problematica da R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l’art. 116, comma 3, Cost.*, in *Questione Giustizia*, n. 4, 2019, § 4. Analogamente, cfr. quanto a suo tempo ipotizzato dalla Regione Toscana per i lavoratori del comparto “beni culturali” (*Ipotesi di autonomia speciale per i beni culturali ex art. 116, comma 3, Cost.*, delib. Giunta 24 marzo 2003, § 4.1).

<sup>104</sup> Lo segnala G. COSENTINO, *Articolo 116 della Costituzione e autonomia regionale differenziata*, in AA.VV., *Autonomia differenziata e istruzione*, 2019, p. 11, reperibile nel [sito](#) di CISL Scuola, che prospetta l’insorgenza di nuove «gabbie salariali» su base territoriale. Sui problemi derivanti dalla maggior debolezza del sindacato a livello locale nel comparto pubblico v. A. TOPO, *Dinamismo/istituzionalizzazione della contrattazione collettiva pubblica ed “efficienza” del contratto integrativo*, in AA.VV., *Mezzo secolo dallo Statuto dei lavoratori*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 339 ss.

<sup>105</sup> V. la sentenza 4 dicembre 2006, n. 411, § 5.1, problematicamente richiamata da V. SATTÀ, *Regionalismo differenziato, istruzione e scuola*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 1, 2020, p. 432, cui si rinvia anche per più approfondite considerazioni sul tema.

<sup>106</sup> V., pur con qualche distinguo, gli artt. 35 (Emilia-Romagna), 29 (Lombardia) e 25 (Veneto).

<sup>107</sup> A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *DPER online*, n. spec. 2, 2019, p. 7, cui cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato*, cit., p. 10.

dell'approccio «massimalista»<sup>108</sup> con cui tali Regioni si sono accostate al tavolo delle trattative: ricerca scientifica, estrazione e trasporto degli idrocarburi, smaltimento dei rifiuti, accesso ai corsi di specializzazione medico-sanitaria<sup>109</sup>.

### 11. *Segue. Asperità di un eventuale sindacato di legittimità costituzionale*

In definitiva, sulla base di quanto evidenziato nel corso di queste riflessioni non pare azzardato ipotizzare che le pre-intese presentino diversi vizi di incostituzionalità, i quali, in assenza di modifiche significative, si comunicherebbero alle intese e, quindi, alle leggi che ne recepissero i contenuti. A quel punto, essi potrebbero essere eccepiti nei confronti, rispettivamente, di quegli atti amministrativi e di quelle leggi che le Regioni procedessero ad emanare nell'esercizio delle loro nuove competenze. Chi fosse interessato a sottrarsi ad una certa disciplina regionale, cioè, potrebbe cercare di farne dichiarare l'invalidità eccependo (anche) quella della legge attributiva della competenza sulla specifica materia; legge la cui eventuale irragionevolezza potrebbe dimostrarsi anche sulla base del trattamento riservato ad un'altra Regione, assunto a *tertium comparationis*. In questo modo, la parte otterrebbe l'annullamento delle norme regionali e la conseguente riespansione della normativa statale, che ella reputasse – in ipotesi – più vantaggiosa.

Per quanto, forse, macchinose sul piano argomentativo, simili iniziative processuali non possono escludersi, giacché a ben vedere si limiterebbero a riprodurre nel giudizio di costituzionalità lo schema, già noto, della cd. invalidità derivata degli atti amministrativi<sup>110</sup>. In ogni caso, la mera possibilità di una loro proposizione avrebbe ricadute negative sul versante della certezza del diritto. Inoltre, un aumento dei contenziosi – a prescindere dall'esito – nell'immediato sarebbe tanto più problematico in quanto proprio l'efficienza del sistema giudiziario è oggetto di precisi impegni con l'UE, nell'ambito del PNRR<sup>111</sup>.

Più in generale, è facile prevedere che la forte caratura simbolica assunta dalla differenziazione nell'odierno dibattito politico, derivante da oltre un trentennio di rivendicazioni autonomistiche e, a tratti, persino indipendentiste, potrebbe turbare la serenità sia delle valutazioni dei giudici *a quibus*, sia della stessa Corte costituzionale. Ciò sarebbe non

---

<sup>108</sup> L. VIOLINI, *Una forma di Stato*, cit., p. 135 ss. Di recente, forti perplessità sono state espresse, al riguardo, da M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2023, p. 54 ss.

<sup>109</sup> V. in particolare, per il Veneto, l'art. 29, co. 1, lett. q) della bozza proposta dalla Regione; il comma 1 e il comma 2, IV alinea, della disposizione posta dopo l'art. 41; la disposizione premessa all'art. 22. Per la Lombardia, v. invece la lett. n) dell'art. 16 e la disposizione che precede l'odierno art. 35.

<sup>110</sup> Sul tema v. di recente, anche per ulteriori rinvii, L. PASSARINI, *Gli effetti del giudicato costituzionale sul provvedimento amministrativo*, in *Il Diritto amministrativo*, n. 3, 2023, p. 1 ss., cui cfr. la figura della «concatenazione produttiva» elaborata da H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto* (trad.), Giappichelli, Torino, 1961 (1934), p. 81. Nulla cambierebbe, peraltro, qualora l'atto da invalidare avesse carattere formalmente amministrativo, salvo, naturalmente, il fatto che in questo caso la legge recante la disciplina della materia sarebbe ad un tempo atto presupposto (del provvedimento impugnato) ed atto presupponente (della legge di differenziazione), in ciò fondandosi comunque l'interesse della parte a veder sollevata la questione di costituzionalità.

<sup>111</sup> V. puntualmente la dec. esec. Consiglio 10160, 21 - ADD 1 REV 2, 8 luglio 2021, p. 40 ss., e cfr. quanto illustrato dinanzi alla II Commissione della Camera dei deputati dall'allora Ministra della Giustizia Marta Cartabia nell'audizione del 15 febbraio 2022 (*Resoconto stenografico*, p. 7 ss.).

solo inopportuno ma, per certi versi, paradossale, se si pensa che nel 2015 fu proprio la Consulta a “salvare” dalle pressioni della piazza il Parlamento, impedendo l’indizione di referendum consultivi attraverso i quali il Consiglio regionale veneto mirava alla «legittimazione plebiscitaria» di rivendicazioni marcatamente centrifughe (trattenimento della quasi totalità del gettito tributario al livello regionale, piena autonomia di destinazione dei trasferimenti statali, ottenimento di autonomia differenziata, di autonomia speciale o dell’indipendenza)<sup>112</sup>. E che anche questa fosse la preoccupazione dei Giudici, al di là degli argomenti concretamente adottati in motivazione, lo si desume dal fatto che, ove avessero prevalso i “sì”, l’oggetto delle richieste sarebbe rimasto costituzionalmente precluso in un caso soltanto (la secessione)<sup>113</sup>, mentre negli altri quattro, parimenti colpiti dalla declaratoria di illegittimità, avrebbe potuto essere comunque conseguito – al limite – col procedimento di cui all’art. 138 Cost.

## 12. Possibili obiezioni e relativa confutazione

Le preoccupazioni espresse nel corso di queste considerazioni sull’insorgenza di disparità territoriali nel godimento dei diritti fondamentali potrebbero apparire eccessive a fronte dell’attenzione riservata sia dalla vigente legge di bilancio, sia dallo stesso DDL Calderoli, alla determinazione dei LEP, che entrambi pongono come *condicio sine qua non* della differenziazione. Senonché, tale adempimento è insufficiente a garantire l’uniformità dei diritti sociali, per il semplice motivo che questi ultimi non sono riducibili ad un mero insieme di «prestazioni»<sup>114</sup>. E infatti, un conto è stabilire p. es. il rapporto tra numero di posti letto e popolazione in un dato territorio o i tempi-limite per l’effettuazione di determinati accertamenti diagnostici, e un altro fare in modo che tutti i cittadini godano di un certo livello minimo di salute, corrispondente al «nucleo essenziale» del diritto garantito dall’art. 32 Cost.<sup>115</sup>. Tanto è vero che, nella pratica, tale obiettivo può essere perseguito dal soggetto pubblico anche in modi diversi dalla mera erogazione di prestazioni sanitarie, p. es. riducendo le emissioni inquinanti, scoraggiando il tabagismo o vigilando sulla qualità degli alimenti in commercio. Di questa

<sup>112</sup> Sentenza 25 giugno 2015, n. 118, § 8.4 ss., avente ad oggetto le leggi regionali 19 giugno 2014, nn. 15 e 16. La pronuncia è annotata, anche in prospettiva comparata, da S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2015, p. 939 ss., e G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2015, p. 2 ss., cui si deve la locuzione ripresa nel testo (*ibid.*, p. 11). Sull’intera vicenda v. inoltre D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2015, p. 1141 ss., mentre sui tentativi già precedentemente operati dal Veneto di utilizzare il referendum come mezzo di pressione politica su Governo e Parlamento cfr. F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l’autonomia e l’indipendenza del Veneto. Non c’è due senza tre. Anche se...*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2015, p. 759 ss.

<sup>113</sup> G. FERRAIUOLO, *op. cit.*, p. 7 ss., osserva criticamente che l’eventuale «prospettazione, mediante referendum, di un percorso teso alla modifica della normativa costituzionale non appare un’automatica violazione degli obblighi costituzionali» (p. 8).

<sup>114</sup> In questo senso A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in AA.VV., *Enciclopedia giuridica*, vol. XII, Treccani, Roma, 1989, p. 28 ss., che infatti contesta la tratatizia figura dei «diritti pubblici soggettivi» come «diritti del cittadino a una prestazione positiva da parte dello Stato» (p. 29). Più di recente v. anche I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2012, p. 15 ss.

<sup>115</sup> Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale concernente il «nucleo essenziale» (o «irriducibile») dei diritti sociali v. L. CASTELLI, *Alla ricerca del “limite dei limiti”: il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, p. 473 ss.

parziale discrasia paiono consapevoli gli stessi redattori delle pre-intese, allorché, dopo aver indicato le «materie» oggetto dei trasferimenti di competenza, specificano le singole potestà attribuite alle Regioni. Il problema è che, come si è già rilevato, in molti casi queste appaiono tanto ampie e numerose da incidere sostanzialmente sul contenuto dei diritti, risolvendosi in una paradossale «legalizzazione» di disparità già esistenti, che l'art. 3, co. 2 Cost. prescriverebbe, invece, di appianare<sup>116</sup>.

Va, poi, segnalata la recente sentenza n. 190/2022 della Corte costituzionale<sup>117</sup> secondo la quale, quantomeno in ambito sanitario, il «principio di contenimento della spesa», fissato dal legislatore statale nell'esercizio del proprio potere di coordinamento della finanza pubblica, impedisce alle Regioni di fornire prestazioni gratuite non comprese tra i LEA, ogniquale volta detti Enti versino in condizioni di sofferenza finanziaria. Anche da questo punto di vista, la «regionalizzazione» di interi settori di *welfare* potrebbe avere ricadute negative sul livello dei servizi essenziali, ostacolandone il miglioramento.

Per altro verso, e di nuovo in prospettiva comparata, potrebbe eccepirsi che sinora la differenziazione non sembra aver posto problemi di costituzionalità in Spagna, nonostante se ne sia fatto un uso estremamente ampio. Ciò è vero, ma a ben vedere si spiega, oltre che con il maggiore *favor* per il decentramento ivi manifestato<sup>118</sup>, con la diversa genesi dell'istituto *de quo* rispetto all'ordinamento italiano. Nel sistema spagnolo, come si è già ampiamente segnalato, l'autonomia differenziata fu prevista già nel testo originario della Costituzione, sicché la sua compatibilità col principio di unità nazionale, con la necessaria uniformità dei diritti sociali e col principio di non discriminazione deve darsi per presupposta, in quanto riposa su valutazioni operate, in modo insindacabile, dallo stesso Costituente. Viceversa, l'odierno art. 116, co. 3 della Costituzione italiana è stato introdotto dal Parlamento. Esso deriva, quindi, dall'esercizio di un potere costituito, il quale incontra un limite invalicabile nell'immodificabilità della «forma repubblicana» (art. 139 Cost.)<sup>119</sup>. Tutto ciò pone il giurista dinanzi ad un'alternativa. O l'art. 2 della legge costituzionale n. 3/2001 deve interpretarsi in senso letterale; e allora, poiché consente concessioni di autonomia tanto significative da confliggere con diversi principi fondamentali (artt. 2, 3, 5 Cost.), deve considerarsi illegittimo<sup>120</sup>. Oppure, come appunto si sostiene in questa sede, esprimendo norme di organizzazione, esso va letto muovendo proprio dai suddetti principi e, quindi, in senso restrittivo, così da evitare che le esigenze del

---

<sup>116</sup> In questi termini, con precipuo riferimento alla qualità dell'istruzione, V. SATTÀ, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 447, cui cfr. A. M. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 18 ss.

<sup>117</sup> Sentenza 7 luglio 2022, annotata da C. BUZZACCHI, *La «soglia ulteriore» dei livelli essenziali e la responsabilità degli amministratori regionali: note a margine della sentenza n. 190 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2023, p. 276 ss.

<sup>118</sup> V. *supra*, § 4.

<sup>119</sup> Per un'argomentata ricostruzione del significato di tale locuzione, comprensivo anche dei principi fondamentali puntualmente richiamati nel testo, v. A. CIANCIO, *I valori fondanti della Repubblica italiana a sessant'anni dalla sua nascita*, in EAD., *Persona e «Demos»*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 173 ss., ed ulteriori rinvii.

<sup>120</sup> L'assoluta intangibilità dei principi supremi dell'ordinamento, persino rispetto alle leggi di revisione costituzionale, è stata affermata dalla Corte sin dalla nota sentenza 29 dicembre 1988, n. 1146, § 2.1, su cui v. per tutti S. BARTOLE, *La Corte pensa alle riforme istituzionali?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 10, 1988, p. 5570 ss.; e cfr., sulla materia che qui interessa, la cit. sentenza n. 31/2010 del Tribunale costituzionale spagnolo, nella parte in cui essa esclude che la riallocazione delle competenze normative tra Stato e Comunità possa surrrettizamente sfociare nell'esercizio di un «*poder constituyente prorrogado o sobrevenido*» (FJ 57).

decentramento minino il funzionamento e la stabilità della forma di Stato. Quest'ultima, del resto, è la via ampiamente percorsa – *mutatis mutandis* – anche dal Tribunale costituzionale spagnolo nella sentenza con cui, nel 2010, esso ha neutralizzato la portata “eversiva” di buona parte delle disposizioni sul riparto verticale delle competenze, contenute nel nuovo Statuto catalano (FJ 65 ss.)<sup>121</sup>.

### 13. Considerazioni conclusive e spunti per un'effettiva democraticità dei procedimenti di differenziazione

In conclusione, ed in sintesi, sembra utile ribadire quanto già argomentato nel corso di queste riflessioni circa l'incostituzionalità di un ricorso eccessivo alla differenziazione, il quale rischierebbe di mutare surrettiziamente il tipo di Stato o, comunque, di stravolgere l'odierno assetto del regionalismo aggirando le garanzie procedurali dell'art. 138 Cost., come del resto autorevolmente prospettato, in dottrina, già all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V<sup>122</sup>. Del resto, in un'ottica eminentemente pragmatica non può negarsi financo l'opportunità che su un cambiamento tanto significativo dei rapporti tra Stato e Regioni possano esprimersi “tutti” i cittadini, e non solo quelli residenti nei territori di volta in volta interessati; tanto più che, a rigore, ciascuna intesa già «ristruttura *at large* l'assetto dei diritti e della loro tutela sull'intero territorio nazionale»<sup>123</sup>. Siffatto coinvolgimento è, oggi, impedito dalla consolidata giurisprudenza costituzionale che esclude la sottoponibilità a referendum, tra le altre, delle leggi approvate con procedimenti speciali<sup>124</sup>. Esso, però, potrebbe recuperarsi qualora, intendendosi concessioni di autonomia ampie e generalizzate come quelle che le odierne pre-intese lasciano prospettare<sup>125</sup>, con la medesima maggioranza prescritta dall'art. 116, co. 3 Cost. il Parlamento optasse, invece, per una revisione dell'art. 117 Cost. In questi casi, infatti, potrebbe essere richiesta la celebrazione di un referendum confermativo a norma dell'art. 138 Cost.

Invero, parte della dottrina si è mostrata scettica sull'eventualità di un effettivo intervento della Corte costituzionale in materia<sup>126</sup> e la stessa Consulta ha più volte affermato che, ove le

---

<sup>121</sup> V., anche per gli opportuni riferimenti dottrinali, quanto anticipato *supra*, § 5, nt. 52.

<sup>122</sup> Cfr. già L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 18 ss., cui *adde*, nella fase attuativa, A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 7; V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato*, cit., p. 13; A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta online*, n. 3, 2019, p. 605, il quale ultimo prospetta una «modifica di fatto del Titolo V» per effetto, in particolare, dell'adozione di intese di contenuto analogo o, addirittura, identico.

<sup>123</sup> M. MANETTI, *L'importanza del procedimento parlamentare*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2019, p. 2. La difficoltà di ravvisare un interesse solo localistico alle concessioni di autonomia differenziata è argomentata da V. TONDI DELLA MURA, *op. cit.*, p. 14, anche sulla scorta dell'analogia con la giurisprudenza costituzionale in tema di mutamento delle circoscrizioni regionali (p. 3).

<sup>124</sup> L'orientamento è costante, a far data dalla nota sentenza 2 febbraio 1978, n. 16, su cui v. per tutti V. CRISAFULLI, *In tema di limiti al referendum*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, p. 151 ss.

<sup>125</sup> Negli ultimi anni quasi tutte le Regioni ordinarie hanno manifestato analoga volontà di accedere alla differenziazione: cfr. C. BUZZACCHI, *L'autonomia asimmetrica come valorizzazione di peculiarità localizzate in un quadro di unità e solidarietà*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione*, cit., p. 91.

<sup>126</sup> In questo senso A. RUGGERI, *La “specializzazione”*, cit., pp. 605-606, che pure conviene sull'incostituzionalità di concessioni che beneficiassero indiscriminatamente tutte le Regioni ordinarie, e che comunque si riferisce all'ipotesi

censure di costituzionalità attengano all'irragionevolezza delle scelte legislative, la necessità di rispettare la libertà del decisore politico ne consente l'accoglimento solo in ipotesi eccezionali, nella quali, cioè, detta irragionevolezza sia «manifesta»<sup>127</sup>. Ciò, tuttavia, non muta la pregnanza di queste considerazioni, né tantomeno l'obbligo di osservare la Costituzione (art. 54 Cost.), che grava su tutti i partecipanti al procedimento di differenziazione anche in virtù delle rispettive funzioni<sup>128</sup> e che anzi, secondo autorevole dottrina, è tanto più intenso quanto meno probabile appaia la sanzione (nel caso di specie, la declaratoria di incostituzionalità)<sup>129</sup>.

Si profila, quindi, l'opportunità di una parziale riscrittura delle odierne bozze di intesa, sgombrando il campo dall'equivoco, in cui sembrano versare soprattutto le trattative con Lombardia e Veneto, che la differenziazione possa fungere da «surrogato di specialità»<sup>130</sup>. Impresione, quest'ultima, che potrebbe, forse, apparire eccessiva a fronte della perdurante distinzione tra le due forme di autonomia<sup>131</sup>. E tuttavia, nella pratica è difficile negare che l'acquisizione di un cospicuo numero di competenze, specie legislative, consentirebbe alle Regioni *de quibus* di incidere sulla cd. cittadinanza sociale in misura significativa, grazie a spazi di autonomia assai ampi, per l'appunto simili – anche se non identici – a quelli delle Regioni speciali.

Occorrerebbe, allora, sfrondare il numero delle materie, specie sul versante legislativo, se del caso favorendo l'affermazione di un regionalismo cd. di esecuzione, secondo il modello tedesco. Nel lungo termine, l'insostenibilità di un «sistema amministrativo a macchia di leopardo» potrebbe indurne un'applicazione generalizzata: la differenziazione diverrebbe, così, «strumento di rivitalizzazione» del regionalismo, preservando, al contempo, l'uniforme godimento dei diritti sociali<sup>132</sup>. Tuttavia, ciò porrebbe, a sua volta, l'esigenza di una più stretta collaborazione tra i

---

in cui la questione di legittimità costituzionale investa la legge di differenziazione direttamente anziché, come prospettato nel paragrafo precedente, come atto presupposto di una legge regionale.

<sup>127</sup> V., *ex multis*, la sentenza 11 gennaio 2023, n. 40, § 5.2, cui cfr. in dottrina, anche per ulteriori riferimenti, M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, 2013, p. 3 ss., reperibile nel [sito](#) della Corte costituzionale.

<sup>128</sup> Consiglieri e membri dei Governi regionali, ministri, parlamentari e, in sede di promulgazione, anche il Presidente della Repubblica.

<sup>129</sup> ...saldandosi, in questi casi, con l'obbligo di «fedeltà»: cfr. C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 52, nt. 120, specie nella lettura che ne dà G. SALERNO, *Art. 54*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario*, cit., p. 1079.

<sup>130</sup> In questi termini la critica di G. TARLI BARBIERI, *Procedimenti e fonti dell'asimmetria (a proposito della relazione di Lorenza Violini)*, in AA.VV., *Differenziazione e asimmetria*, cit., p. 145 ss., cui cfr. l'«autonomia speciale “mascherata”» ravvisata nelle odierne pre-intese da A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato*, cit., p. 25.

<sup>131</sup> Essa è rimarcata, in particolare, da F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato*, cit., *passim*, e, specie con riferimento alle Commissioni paritetiche (su cui v. subito nel testo), da R. LOUVIN, *Un bilateralismo improbabile*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2019, p. 4 ss.

<sup>132</sup> Cfr., argomentatamente, A. FERRARA, *I criteri e le materie dell'asimmetria*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2019, p. 4, e G. SALERNO, *L'autonomia differenziata: problema o prospettiva costituzionale?*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2023, p. xi. Quest'ultimo A. in particolare, pur non negando l'esistenza di «incertezze applicative e critiche più fondate», si mostra fiducioso nella possibilità di addivenire ad una «differenziazione positiva e costruttiva», proficua «per le singole Regioni senza mettere a rischio neppure l'unità del sistema», come già auspicato anche da L. VIOLINI, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in AA.VV., *Differenziazione e asimmetria*, cit., p. 109. Le locuzioni richiamate nel testo sono, rispettivamente, di B. CARAVITA, *L'autonomia del Nord nel perimetro della Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2017, p. 2, e P. COLASANTE, *I meccanismi derogatori «di generale applicazione» del riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni nella riforma costituzionale in itinere: la clausola di asimmetria come limite all'esercizio della clausola di flessibilità/supremazia*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2015, p. 9

diversi livelli di governo<sup>133</sup>; collaborazione che l'odierno sistema delle Conferenze non sempre riesce a garantire in misura adeguata e che, quantomeno in alcune fasi della recente crisi pandemica, si è mostrata assai fragile<sup>134</sup>.

Una volta che le intese siano stipulate in via definitiva, il Parlamento dovrebbe prestare attenzione a non recepirne i contenuti in maniera, per così dire, acritica, facendo, piuttosto, ampio utilizzo dei propri poteri istruttori<sup>135</sup> per verificare che ciascuna concessione sia necessaria, proporzionata e ragionevole, ed inoltre che non pregiudichi l'eguale godimento dei diritti in tutte le aree del territorio nazionale<sup>136</sup>, potendosi basare, a tal fine, anche sulla documentazione eventualmente già acquisita dal Governo durante le trattative. Da questo punto di vista è apprezzabile che il DDL Calderoli preveda l'obbligo, per l'Esecutivo, di acquisire il parere delle Camere sulle bozze preliminari degli accordi, nonché di redigerne il testo finale «sulla base» degli atti d'indirizzo da esse eventualmente approvati (art. 2, commi 4 e 5). Un passo ulteriore potrebbe essere, tuttavia, la fissazione, nel testo della legge, di criteri che orientino l'Esecutivo già nella prima fase dei negoziati, quantomeno con riferimento a richieste che poggino su fatti differenziali facilmente prevedibili, perché tipizzati in Costituzione. Tale soluzione, peraltro a suo tempo prospettata dalla Corte costituzionale per le intese con le confessioni acattoliche<sup>137</sup>, avrebbe l'ulteriore vantaggio di evitare che l'effettivo accoglimento delle istanze autonomistiche, in ciascun momento storico, finisca per dipendere dalla sensibilità del Governo *pro tempore*. Inoltre, essa alleggerirebbe il peso politico della decisione parlamentare<sup>138</sup> e, non ultimo, potrebbe prevenire il rischio di irragionevoli disparità di trattamento.

Invero, limitare la discrezionalità negoziale del Governo e, più in generale, assicurare un perdurante controllo delle Camere sulle scelte in esame appare tanto più necessario a fronte delle disposizioni contenute nella prima parte delle odierne bozze di intesa. Esse, infatti, assegnano la concreta implementazione di quanto concordato a Commissioni paritetiche di nomina governativa e a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>139</sup>, cui si rimette – rispettivamente – la determinazione delle «risorse finanziarie, umane e strumentali» necessarie

---

<sup>133</sup> Sulla co-essenzialità della leale collaborazione al regionalismo di esecuzione insiste, tra gli altri, P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2007, p. 231 ss., cui si rinvia anche per opportuni riferimenti al sistema tedesco.

<sup>134</sup> Sul tema v. almeno C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2021, p. 670 ss., ed ulteriori rinvii; volendo, anche con riferimento alla pandemia, I. SPADARO, *Decentramento politico e pandemia*, cit., p. 157 ss. Per contro, l'inadeguatezza delle Conferenze a governare un sistema di autonomie regionali propriamente differenziate è opportunamente evidenziata da L. DELL'ATTI, *Intergovernmental relations e attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. Considerazioni prospettive sull'evoluzione delle forme di governo*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2023, p. 23.

<sup>135</sup> Sul tema v. per tutti R. PESCATORE, *L'istruttoria legislativa alla prova della "qualità democratica della normazione"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. spec. 2, 2018, p. 78 ss., cui si rinvia anche per i fitti riferimenti dottrinali.

<sup>136</sup> In questa prospettiva già A. D'ATENA, *Note finali sull'attuazione della clausola di asimmetria*, in AA.VV., *Differenziazione e asimmetria*, cit., p. 335 ss.

<sup>137</sup> Sentenza 27 gennaio 2016, n. 52, § 5.1, cui cfr. già la sentenza 2 aprile 2012, n. 81, § 4.2, sull'apponibilità di limiti legislativi alla discrezionalità del Presidente regionale nella scelta dei propri assessori.

<sup>138</sup> In questa prospettiva ancora V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato*, cit., p. 15 ss.

<sup>139</sup> In particolare, le prime avrebbero il compito di determinare «le risorse finanziarie, umane e strumentali e le forme di raccordo con le amministrazioni centrali» necessarie (art. 3), mentre ai secondi sarebbe affidato il trasferimento dei beni e delle risorse così individuati e la contestuale soppressione o il ridimensionamento [...] dell'amministrazione statale periferica» (art. 4).

alle Regioni per l'esercizio delle loro nuove competenze (art. 3), ed il relativo trasferimento da parte dello Stato, insieme alla «soppressione» (o al ridimensionamento) dell'«amministrazione statale periferica» (art. 4). Mossa da questa preoccupazione, parte della dottrina ha proposto una lettura estensiva della riserva di legge rinforzata contenuta nell'art. 116, co. 3 Cost. Si è sostenuta, cioè, la possibilità che le intese siano approvate con decreto legislativo, previa delegazione del Parlamento e «doppio parere delle Commissioni parlamentari» (un primo parere sullo schema preliminare dell'atto, un altro sul testo definitivo)<sup>140</sup>.

In un'ottica di sano contenimento dei costi e dei tempi delle istruttorie, queste ultime potrebbero essere affidate alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, che peraltro potrebbe scegliere di avviare interlocuzioni con la società civile sul modello del *débat public* francese<sup>141</sup>, ed in particolare con gli *stakeholders* operanti nei settori interessati dalle richieste di autonomia.

Tutti questi dati andrebbero a comporre una base tendenzialmente oggettiva, sulla quale il Presidente della Repubblica, in sede di promulgazione delle leggi di differenziazione, e, eventualmente, la Corte costituzionale potrebbero fondare le rispettive valutazioni, specie per quanto riguarda i profili attinenti alla ragionevolezza, senza doversi impegnare direttamente in attività, quali sono appunto la selezione e la prima interpretazione di “fatti”, che mal si attagliano ad organi di garanzia<sup>142</sup>. Ma soprattutto, l'eventuale pubblicazione dei suddetti *dossiers* consentirebbe di garantire, per il futuro, quella trasparenza dei processi decisionali che in ogni Stato di diritto è essenziale al buon funzionamento dei meccanismi di responsabilità politico-elettorale e che, come si è già osservato, nelle trattative sulla differenziazione condotte in questi anni è, invece, mancata.

---

<sup>140</sup> S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2023, p. xv, il quale rimarca del resto che «i trasferimenti di funzioni dallo Stato alle Regioni di maggiore dimensione e “successo”, così come «tutte le riforme di maggior significato nella storia repubblicana», «sono stati compiuti attraverso la delega legislativa».

<sup>141</sup> Sul tema v. per tutti M. DELL'OMARINO, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa*, in *Diritti comparati*, n. 7, 2017, p. 7 ss.

<sup>142</sup> Invero, la dottrina insiste da tempo sull'importanza degli elementi fattuali nei giudizi di costituzionalità, che peraltro sembra trovare riscontro nelle modifiche apportate, nel 2020, alle relative *Norme integrative*: v. E. MALFATTI, *Giurisprudenza costituzionale e “questioni tecniche”: i poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *Cons. online – Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, p. 2 ss., cui cfr. già, *ex multis*, M. D'AMICO, *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2017, p. 1 ss., e G. A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 153 ss. Sulla figura del Presidente della Repubblica come organo di garanzia, invece, v. per tutti R. TARCHI, *Democrazia e Istituzioni di garanzia*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, p. 949 ss., che pure evidenzia la «particolare rilevanza politica» dei relativi atti (*ibid.*, p. 951).