



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. II

(ESTRATTO)

**MARCO PODETTA**

**IL TENTATIVO DI ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA:  
DAL DISEGNO DI LEGGE CALDEROLI ALLA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2023**

17 MAGGIO 2023

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Marco Podetta**

**Il tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata:  
dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023\***

**ABSTRACT:** *This paper analyzes some issues related to the implementation of the so-called differentiated regionalism in the light of the relevant provisions of the 2023 budget law for 2023 and the Calderoli draft law presented at the beginning of the XIX Legislature. In particular, the research tries to highlight the need to strengthen the role of the Parliament, the inadequacy of the funding mechanism, and the incorrect method of determining the essential levels of services and the financial resources.*

SOMMARIO: 1. L'autonomia differenziata: i problemi aperti dai recenti interventi in campo normativo. – 2. Il rafforzamento del ruolo del Parlamento nella procedura di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione. – 3. L'inadeguatezza del meccanismo di finanziamento delle funzioni differenziabili. – 4. L'errata modalità di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e delle risorse finanziarie.

*1. L'autonomia differenziata: i problemi aperti dai recenti interventi in campo normativo*

Pochi mesi dopo l'insediamento del Governo Meloni, successivamente alla diffusione di alcuni "appunti di lavoro" contenenti le bozze di un disegno di legge in materia di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nel marzo 2023 è stato presentato in Parlamento il disegno di legge d'iniziativa governativa<sup>1</sup> recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario»<sup>2</sup>. La presentazione del disegno di legge faceva seguito alla



<sup>1</sup> XIX Legislatura, A.S. 615. Il disegno di legge di iniziativa governativa, su proposta del Ministro senza portafoglio per gli affari regionali e le autonomie Roberto Calderoli, è stato presentato in Senato il 23 marzo 2023 e annunciato nella seduta n. 52 del 23 marzo 2023. Per i riferimenti alle "bozze" del testo si vedano: L. SPADACINI, M. PODETTA, *L'autonomia differenziata: spunti a partire dalla c.d. Bozza Calderoli e dall'ultima Legge di bilancio*, in [Astrid Rassegna](#), n. 2/2023, 1, e G. LAURI, *Le "proposte Calderoli" sull'autonomia differenziata (e una controproposta)*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 3/2023, 2 ss. Per alcuni commenti sulle "bozze" si vedano, inoltre: P. BALDUZZI, *Falsa partenza per l'autonomia differenziata*, in [lavoce.info](#), 18 novembre 2022; O. CHESSA, *In tema di "autonomia differenziata": sui profili procedurali del DDL Calderoli come "legge generale di attuazione"*, in [Astrid Rassegna](#), n. 5/2023, 1 ss.; 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, 51 ss.; S. STAIANO, *Anti-mitopotesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in [federalismi.it](#), n. 29/2022, 182 ss. Per una recente più completa ricostruzione delle vicende che hanno portato alle richieste di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si veda 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, 46 ss.; A. RUGGERI, *L'autonomia regionale inappagata, la sua "differenziazione" e l'uso congiunturale della Costituzione*, in [Diritti Regionali](#), editoriale 14 maggio 2023.

<sup>2</sup> Nonostante la rubrica del disegno di legge faccia riferimento alle sole Regioni ordinarie, il disegno di legge di attuazione dell'autonomia differenziata, al secondo comma dell'articolo 10, conformemente ad autorevole dottrina (v. per esempio M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2002, 143 ss.), sembra estendere l'applicabilità dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione anche alle Regioni ad autonomia speciale, laddove afferma che si applica «l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3». Quest'ultimo, in effetti, dispone che, «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti», le disposizioni previste dalla riforma costituzionale del Titolo V della parte II della Costituzione introdotte nel 2001, «si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Tuttavia, il riferimento alle «altre Regioni» contenuto nell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione suggerisce che solo le Regioni a statuto ordinario possono beneficiare di forme particolari di autonomia, in quanto i commi precedenti dell'articolo 116 si occupano dell'autonomia delle Regioni a statuto speciale. Inoltre, l'estensione dell'autonomia differenziata alle Regioni speciali aggiungerebbe ulteriore asimmetria e potrebbe portare a una rincorsa delle Regioni speciali per l'estensione delle loro competenze. Infine, la clausola "generale" di maggior favore contenuta nell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 non può prevalere sulla disciplina speciale contenuta nell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, che

previsione, nella legge di bilancio per l'anno 2023, di alcune disposizioni volte a introdurre un procedimento per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, proprio in vista della possibile stipulazione di intese con le Regioni nell'ambito dei menzionati processi di devoluzione asimmetrica<sup>3</sup>.

La duplice iniziativa normativa riporta all'attenzione del dibattito politico e scientifico alcune problematiche che riguardano l'attuazione del cosiddetto regionalismo differenziato, riaprendo questioni di caratura costituzionale sulle quali non si è registrato accordo in dottrina fin dall'introduzione, nel 2001, della nuova disciplina costituzionale<sup>4</sup>.

La questione da affrontare in via prioritaria è quella circa la necessità di una normativa di attuazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione prima di provvedere all'adozione delle leggi di recepimento delle intese che la disposizione costituzionale prevede. Anche se potrebbe essere opportuno definire alcuni punti fermi ancor prima di dar corso alle richieste di differenziazione regionale, data la laconicità<sup>5</sup> – almeno per alcuni aspetti – del disposto costituzionale introdotto nel 2001, tuttavia l'idea di utilizzare una legge ordinaria per disciplinare la procedura di approvazione di una legge rinforzata presenta problemi di coerenza rispetto al sistema delle fonti. In effetti, l'unico modo per regolare in maniera completa le modalità di attuazione del terzo comma dell'articolo 116 sarebbe quello di ricorrere a una legge costituzionale<sup>6</sup>, ma sarebbe probabilmente sufficiente, o comunque più semplice date le circostanze attuali, affidare gli aspetti procedurali più delicati ai Regolamenti parlamentari<sup>7</sup>, dal momento che la legge di procedura non

---

dovrebbe essere intesa come riferita alle sole competenze attribuite dalla legge costituzionale a tutte le Regioni ordinarie. Secondo A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in questa *Rivista*, 2019/III, 604, «la “specializzazione” è [...] prefigurata in seno al *genus* delle Regioni di diritto comune, le sole alle quali è data appunto la opportunità di differenziarsi in parte dalle Regioni della loro stessa natura». Sul punto vedi, ora, G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L'autonomia regionale “differenziata” e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2023, 12.

<sup>3</sup> Legge 29 dicembre 2022, n. 197, articolo 1, commi 791-801. Sul punto vedi 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.

<sup>4</sup> Per la dottrina precedente al disegno di legge Calderoli, sul tema dunque del regionalismo differenziato in generale, si possono menzionare alcuni dei contributi più recenti: P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2018, n. 3, 1-12B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?* in *federalismi.it*, n. 13/2019, 2 ss.; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019; F. Pastore (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, Atti del convegno di Cassino del 5 aprile 2019, Padova, 2019; A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2021, 77 ss.; A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 600 ss.; A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in *federalismi.it*, n. 19/2019, 2 ss.; 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, o. 1 ss.; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 11/2018, 1 ss.; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari, 2019; ID., *Regionalismo differenziato. Uno Stato a pezzi*, in *il Mulino*, 29 Agosto 2022; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?* Editoriale Scientifica, Napoli 2019; L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Giappichelli, Torino, 2021.

<sup>5</sup> *Rectius*: «l'enunciato esibisce una formidabile duttilità strutturale» (A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 600). Parla di «laconica formulazione» della disposizione di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione anche M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, cit., 46.

<sup>6</sup> Sulla preferibilità di una legge costituzionale si veda S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2019, 6: «La via maestra sarebbe [...] quella di comporre le norme di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. in una legge costituzionale, approvata secondo il procedimento dell'art. 138 Cost.».

<sup>7</sup> In questo senso, si veda ora G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L'autonomia regionale “differenziata” e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, cit., 5 ss.

potrà comunque fungere da parametro di legittimità per le future leggi di attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia<sup>8</sup>.

Nonostante i suoi limiti, la proposta di legge in questione, qualora venisse approvata, sarebbe invece adeguata a vincolare le attività amministrative del Governo<sup>9</sup>, compresa la negoziazione delle intese. Inoltre, l'intervento legislativo potrebbe giustificarsi in relazione all'opportunità di definire regole necessarie e comuni a tutte le richieste di differenziazione, non tanto per quanto riguarda la procedura per la loro concessione, ma soprattutto per gli aspetti sostanziali comuni ad ogni richiesta, come la previsione di un sistema generale per il finanziamento delle competenze devolute. Indipendentemente dal grado di vincolatività della fonte normativa prescelta quanto alla procedura, infatti, è importante riconoscere l'interconnessione giuridico-economica tra il finanziamento delle funzioni devolute a una singola Regione e il finanziamento (per le stesse funzioni) delle altre Regioni o dello Stato, per i territori per i quali quest'ultimo continuerà ad essere competente, così come l'importanza del coordinamento con il sistema tributario complessivo delle disposizioni volte a finanziare le funzioni differenziate, nonché l'equità del meccanismo individuato, che rileva ai fini della compatibilità con la previsione costituzionale che richiede che le capacità impositive riconosciute alle Regioni (anche in relazione alle funzioni differenziate) siano sottoposte a un sistema di perequazione territoriale<sup>10</sup>. La complessità della materia è, del resto, evidenziata dall'anticipazione, rispetto alla formalizzazione del disegno di legge Calderoli, di un diverso ma connesso intervento legislativo, per il tramite della legge di bilancio per il 2023. Essa, con i commi da 791 a 798 dell'articolo 1, ha infatti come accennato predisposto un meccanismo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) anche «Ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione» (comma 791).

## *2. Il rafforzamento del ruolo del Parlamento nella procedura di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*

Diversamente dalle bozze che l'hanno preceduto, il disegno di legge Calderoli, con riferimento al procedimento da seguire per approvare la legge a maggioranza assoluta di cui all'articolo 116, comma 3, della Costituzione, non prevede più, almeno esplicitamente, la non emendabilità della proposta frutto dell'intesa fra Stato e Regione sottoposta all'esame parlamentare. Tuttavia, l'insuscettibilità di emendamenti del testo frutto dell'intesa sembra doversi ricavare implicitamente<sup>11</sup>. In effetti, l'articolo 2, comma 6, del disegno di legge prevede che, «Con lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali

---

<sup>8</sup> Sulla inadeguatezza di una legge ordinaria e la necessità di ricorrere a modifiche dei Regolamenti delle Camere, si veda di recente R. CALVANO, *Il Monstrum del regionalismo differenziato e le sue vittime*, in [laCostituzione.info](https://www.costituzionale.it/la-costituzione/info), 26 aprile 2023.

<sup>9</sup> G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, cit., 17.

<sup>10</sup> In effetti, «rispetto all'effettivo coordinamento fra differenziazione ed autonomia finanziaria [...] il testo [...] presenta alcune, significative, lacune e criticità», anche secondo 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.*, in [Italian Papers on Federalism](https://www.italianpapers.com/italian-papers-on-federalism), n. 1/2023, 32. Anche per M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, cit., 52, «Sorprensamente, questo aspetto della questione, pur centrale, è rimasto sin qui in secondo piano». Così anche G. AZZARITI, *Presidenzialismo e autonomia differenziata: un'altra Costituzione*, in [queste istituzioni](https://www.quotidiano.net/queste-istituzioni), n. 4/2022, 3 ss.

<sup>11</sup> In senso conforme, si veda G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, cit., 20. Anche secondo 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.*, cit., 36, il testo del disegno di legge dove essere interpretato nel senso che è «più verosimile che le Camere semplicemente approvino – o no – il disegno di legge e che, quindi, possano soltanto accogliere o respingere l'intesa congiuntamente licenziata dal Governo e dalla Regione».

e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata». L'intesa, dunque, non è nemmeno trasfusa nel testo di legge (giacché, per l'appunto, deve essergli solamente allegata), così da rendere evidente che la procedura supposta dal disegno di legge non consente l'approvazione di modifiche parlamentari ad essa.

Essendo una procedura di natura negoziale<sup>12</sup>, l'inemendabilità del testo che recepisce l'intesa pare in effetti l'unica via percorribile, non foss'altro perché una qualsiasi sua modificazione comporterebbe una variazione dell'accordo raggiunto, che richiederebbe (salvo il caso che la Regione "accettasse" le modifiche intervenute) una rinegoziazione di quest'ultimo nel suo complesso<sup>13</sup>.

In questo senso, in effetti, l'emendabilità da taluno proposta<sup>14</sup>, finisce per non distinguersi nettamente dalla soluzione opposta: se si sostiene che, prevista l'emendabilità del disegno di legge, l'eventuale approvazione di emendamenti sospende il procedimento legislativo e impone al Governo di rinegoziare, ciò non prefigura un procedimento sostanzialmente difforme da quello che, nel caso in cui la maggioranza parlamentare sia in dissenso sul testo dell'intesa, preveda, attraverso strumenti di indirizzo, che il Governo rinegozi con la Regione – rispetto a un punto o a un altro – sulla base di istruzioni parlamentari eventualmente anche dettagliate (per quanto, in tutti i casi, non potrà trattarsi di indirizzi giuridicamente vincolanti, il cui mancato rispetto sarà caso mai sanzionabile *ex post* con la mancata approvazione del testo che dovrebbe recepirli<sup>15</sup>). Insomma, il testo finale che potrà essere approvato dal Parlamento non potrà che coincidere con quello dell'intesa, nel testo originario o in quello rinegoziato dal Governo sulla base degli indirizzi parlamentari (espressi prima del procedimento legislativo, ovvero durante, se si addivenisse ad una procedura legislativa che li prevedesse).

Quindi, alla conclusione dell'inammissibilità di emendamenti al disegno di legge che recepisce l'intesa<sup>16</sup>, è necessario pervenire anche a prescindere dal fatto che il richiamo all'"intesa" nell'articolo 116 della Costituzione sembra richiamare quello presente nell'articolo 8, che prelude a una procedura legislativa che non consente la presentazione di emendamenti e che riguarda gli accordi con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, sul presupposto che, in entrambi i casi, la

---

<sup>12</sup> Essa è definita come «un patto politico» da A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 602. Secondo A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 159, l'intesa tra lo Stato e la Regione deve essere ricondotta «ad un atto bilaterale di tipo negoziale». Parla di «principio di bilateralità» E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2019, 13.

<sup>13</sup> Del resto, è noto più in generale il «sostanziale monopolio statale-governativo negli strumenti della cooperazione» (G. RIVISECCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2009, 12).

<sup>14</sup> In questo senso si veda A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 165. Sull'emendabilità o meno del disegno di legge di recepimento dell'intesa, si vedano, tra gli altri, D. CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2019, 29, e A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2/2019, 25.

<sup>15</sup> Ricorda in proposito E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2019, 15, che «l'atto di indirizzo esplica, infatti, i suoi effetti all'interno del rapporto fiduciario Governo-Parlamento ma non ha effetto direttamente conformativo del testo normativo». L. SPADACINI, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, in *federalismi.it*, n. 10/2023, 2 ss., ritiene, tuttavia, che la previsione di un procedimento legislativo per le leggi di recepimento delle intese che consenta emendamenti parlamentari finisca per coincidere con un procedimento legislativo che escluda l'emendabilità ma sia preceduto da procedure d'indirizzo, perché anche nella prima ipotesi di fatto gli emendamenti non possono che avere la portata di indirizzi al Governo in vista di una rinegoziazione dell'intesa.

<sup>16</sup> La tesi è condivisa da molti autori, tra i quali, si ricordano: A. D'ATENA, *L'art. 116, u.c., alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2018, 188; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3 Cost.*, cit., 15; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, al sito dell'[ISSIRFA](http://ISSIRFA), Studi e documenti, novembre 2017, par. 4.3.

procedura legislativa è preceduta da negoziazioni tra le parti interessate, vale a dire lo Stato da un lato e le confessioni religiose o le Regioni dall'altro<sup>17</sup>.

Neppure pare priva di possibili obiezioni la tesi ingegnosa<sup>18</sup> per cui non osterebbe alla natura negoziale del processo la previsione di una procedura legislativa che parta da una iniziativa regionale in senso proprio, e, dunque, del Consiglio regionale interessato, da presentare alle Camere. In quest'opzione, il carattere negoziale della procedura dovrebbe essere salvaguardato attraverso la previsione di un procedimento legislativo che si conclude con l'approvazione conforme, da parte delle Camere, del testo di iniziativa regionale o che, in caso di modifiche parlamentari, esso sia restituito al Consiglio regionale per una successiva approvazione conforme, e così via, fino al momento dell'approvazione di un identico testo da parte delle Assemblee nazionali e di quella regionale. Tale procedura, che dovrebbe in ogni caso essere prevista dai Regolamenti parlamentari (nonché da quelli delle Assemblee regionali), in ogni caso, sembra contrastare con la previsione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, secondo cui l'intesa non può derivare dalla procedura legislativa prescelta, perché la legge di devoluzione delle competenze è approvata, secondo la lettera della disposizione costituzionale, «sulla base» dell'intesa. E tale espressione induce a ritenere che l'intesa deve precedere l'iter legislativo.

Piuttosto, dato che il processo di attuazione dell'autonomia differenziata può portare alla riduzione delle competenze delle Assemblee legislative nazionali, è importante considerare come garantire il loro coinvolgimento effettivo nel processo decisionale, senza il quale la procedura delineata difficilmente potrebbe considerarsi in linea con il modello di Stato democratico-parlamentare previsto dalla nostra Costituzione. In effetti, «Il principio della centralità del Parlamento in questa procedura costituzionale [...] trova chiaramente ragione e fondamento nella circostanza che le materie, su cui è possibile attribuire maggiore autonomia, spettano “in via di regola generale” allo Stato (art. 117, commi 2 e 3, Cost.) e su di esse, pertanto, esiste una riserva di attribuzione delle Camere (art. 70, Cost.)»<sup>19</sup>. Peraltro, la possibilità che oggetto della legge di

---

<sup>17</sup> L'accostamento della procedura *de qua* a quella prevista dall'articolo 8 della Costituzione, pure da molti sostenuto, è nella stessa misura criticato in dottrina. Sostengono il possibile parallelismo, per esempio, M. CECCHETTI, *Le fonti della “differenziazione regionale” ed i loro limiti a presidio dell'unità ed indivisibilità della Repubblica*, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, II, Giuffrè, Milano, 2010, 153, ID., *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit. 153, 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, 344, 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, 1 ss. È contrario ad un simile accostamento M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?* Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2019, 92 ss. Di opinione convergente con quest'ultimo è M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione: spunti propositivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, 10 s., secondo cui «La regolamentazione dei rapporti tra Stato e confessioni acattoliche, in primo luogo, ha a che fare con la garanzia del principio di libertà e autonomia individuali», mentre «l'art. 116, commi 3 e 4, Cost., ha a che fare con il principio di legalità (costituzionale), quello di autonomia pubblica, la ripartizione delle funzioni statali e, dunque in definitiva, col principio di autorità». La ricostruzione non sembra convincente, dal momento che l'articolo 8 della Costituzione potrebbe più propriamente interpretarsi come disposizione a tutela di autonomie “sociali” e quella di cui all'articolo 116 a tutela di autonomie territoriali.

<sup>18</sup> Sostenuta tra gli altri da A. ANZON DEMMING, *Quale “regionalismo differenziato”?* in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2008, 57, O. CHESSA, *Autonomia negativa, autonomia positiva e regionalismo differenziato: come uscire dalla crisi del principio autonomistico*, in J. M. Castellà Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi, G. Verde (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, 180 s., ID., *Sui profili procedurali del DDL Calderoli*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2023, 1 ss., F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?* in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, 6, e G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., 17 ss.

<sup>19</sup> M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione: spunti propositivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, 4. Similmente, tra gli altri: O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017, 12; R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *federalismi.it*, n.

recepimento dell'intesa sia il trasferimento di una competenza legislativa assegnata al Parlamento nazionale finisce per conferire all'articolo 116, comma 3, della Costituzione un carattere derogatorio<sup>20</sup> rispetto al normale procedimento costituzionale richiesto per la modifica delle attribuzioni legislative del Parlamento ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Anche letta in questa ottica la disposizione non può certo ammettere l'attribuzione di un ruolo marginale alle Camere nazionali.

Tenendo presente quanto appena esposto (e senza dimenticare la possibilità del Parlamento di respingere in seguito il contenuto dell'intesa raggiunta, ad esempio se le sue indicazioni non fossero state accolte), è necessario dunque coinvolgere preventivamente il Parlamento nel processo decisionale mediante un atto di indirizzo rivolto al Governo<sup>21</sup>. Quest'ultimo, del resto, è l'unico organo autorizzato a gestire e concludere la fase negoziale preliminare alla stesura del disegno di legge da sottoporre alle Camere<sup>22</sup>. Questo tipo di coinvolgimento, in ogni caso, dovrebbe essere strutturato con modalità tali da garantire il rispetto della forma di Stato democratico-parlamentare sancita dalla nostra Costituzione<sup>23</sup>.

Proprio su questo aspetto, il disegno di legge risulta invece non risolutivo, poiché prelude – allo stato dell'arte – a un coinvolgimento parlamentare troppo limitato, che si sostanzierebbe solo nell'emissione entro sessanta giorni di un parere da parte delle Camere su un primo schema di intesa preliminare negoziato fra Stato e Regione (su cui, con il medesimo termine, sarebbe dapprima chiamata a pronunciarsi la Conferenza unificata Stato Regioni città ed autonomie locali)<sup>24</sup>. Questa procedura richiama in parte quella utilizzata per l'adozione dei decreti legislativi, per i quali spesso è richiesto il parere parlamentare (*sub specie* di parere delle commissioni parlamentari competenti). Tuttavia, in quel caso, il coinvolgimento parlamentare riguarda solo il trasferimento temporaneo di competenze legislative limitate ad oggetti specifici sui quali il Parlamento ha già espresso la propria opinione stabilendo i principi e i criteri direttivi. Al contrario, i trasferimenti di competenza previsti dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione possono durare a tempo indeterminato (sebbene la bozza ammetta la possibilità di intese con un limite di durata), riguardano settori molteplici e non sono preceduti dalla definizione di principi o criteri direttivi<sup>25</sup>.

Queste peculiarità, dovrebbero dunque suggerire che un primo atto di indirizzo parlamentare sia richiesto fin da subito, allo scopo di guidare il Governo già dalle prime fasi della gestione delle

---

5/2019, 8; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 6/2019, 22 ss.

<sup>20</sup> Si rinvia sul punto a M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 23/2008, 11, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 146 ss., e F. PIZZETTI, *Le intese per l'attuazione dell'art. 116*, in [Forum di Quaderni costituzionali](http://Forum di Quaderni costituzionali), 2001, 2.

<sup>21</sup> In proposito, si veda M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 27, che sulla base dell'inammissibilità di possibili emendamenti al disegno di legge di recepimento dell'intesa, afferma l'opportunità di atti di indirizzo parlamentari che abbiano «efficacia orientativa, vincolante al massimo sul piano politico».

<sup>22</sup> Sull'inevitabilità del ruolo del Governo nella negoziazione con le Regioni, si vedano 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, 168 ss., e A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 607.

<sup>23</sup> Anche secondo E. TIRA, *L'attuazione del regionalismo differenziato e il ruolo del Parlamento nella stipula delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in [Nomos](http://Nomos), n. 3/2020, 14 ss., sarebbe proprio necessario un coinvolgimento preventivo del Parlamento nella fase della negoziazione.

<sup>24</sup> Così la relazione al disegno di legge: «sul ruolo del Parlamento, a fronte del testo costituzionale che si limita a fare riferimento alla sola legge di approvazione di un'intesa già conclusa, l'idea di fondo è quella di valorizzare il coinvolgimento delle Camere fin dalla fase preliminare degli schemi di intesa, i quali saranno esaminati da parte dei competenti organi parlamentari, che potranno esprimersi con atti di indirizzo entro sessanta giorni, secondo i regolamenti di ciascuna Camera». In proposito, si vedano i commi 4 e 5 dell'articolo 2.

<sup>25</sup> Il paragone con la decretazione legislativa è presente anche in G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, cit., 19.

trattative per la definizione dello schema di intesa preliminare. Da questo punto di vista, pertanto, sarebbe stato necessario prevedere l'immediata trasmissione dell'atto d'iniziativa regionale relativo alla richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia non solo al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, come previsto nel disegno di legge Calderoli<sup>26</sup>, ma anche direttamente al Parlamento.

Inoltre, per quanto riguarda il coinvolgimento parlamentare successivo alla definizione dello schema di intesa preliminare previsto dal disegno di legge, non appare sufficiente un mero rinvio agli atti di indirizzo previsti dai Regolamenti parlamentari. Sarebbe infatti necessario individuare una forma di partecipazione parlamentare che non si esaurisca in un rapido coinvolgimento delle Assemblee, come attualmente previsto dai Regolamenti. Occorrerebbe organizzare un coinvolgimento della Commissione bicamerale per gli affari regionali, ma anche delle Commissioni competenti per materia<sup>27</sup> e, solo all'esito del procedimento, del *plenum* delle Camere stesse. In particolare, la Commissione bicamerale potrebbe raccogliere i pareri delle singole Commissioni e, data la sua natura strutturalmente idonea a fondere le volontà delle due Camere, elaborare un unico parere da presentare a Camera e Senato, che si esprimerebbero poi separatamente in via definitiva<sup>28</sup>.

Si tratta di una procedura ben più complessa di quella attualmente prevista dai Regolamenti parlamentari per gli atti di indirizzo, ma necessaria per rendere effettiva la partecipazione parlamentare ad atti di una complessità così elevata come quella che caratterizzerà inevitabilmente le intese (e ciò è, del resto, attestato dalle bozze di intese finora circolate<sup>29</sup>). Tale nuova procedura, quindi, richiederebbe come anticipato un inevitabile intervento di modifica dei Regolamenti parlamentari<sup>30</sup>, a ciò non potendo provvedere certamente la legge ordinaria di procedura in cui si concreta il disegno di legge Calderoli.

In questo modo, la procedura diventerebbe più complessa all'aumentare della diversità degli ambiti coinvolti nell'intesa, richiedendo il coinvolgimento di più Commissioni di merito. Si tratta di una conseguenza che non dovrebbe essere vista in modo negativo, perché fungerebbe da disincentivo procedurale (per le Regioni) a richiedere devoluzioni indiscriminate. Per tale via, si risponderebbe anche a una critica legittima avanzata avverso il riconoscimento dell'autonomia differenziata: la clausola del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione dovrebbe infatti permettere alle Regioni di richiedere la competenza differenziata su alcune materie specifiche e non su tutte (come invece attualmente fatto in particolare dalla Lombardia e dal Veneto). Si dovrebbe trattare, cioè, di richieste costruite in base a peculiarità territoriali, specificamente caratterizzanti la Regione richiedente<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> Si veda l'articolo 2, comma 1, del disegno di legge Calderoli, il quale prevede solo che «L'atto d'iniziativa [...] è trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie che, acquisita entro trenta giorni la valutazione del Ministro dell'economia e delle finanze, [...] avvia il negoziato con la Regione»).

<sup>27</sup> Con riguardo al ruolo da riconoscere alle Commissioni permanenti nel procedimento, si veda A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 322 ss.

<sup>28</sup> Sul ruolo della Commissione bicamerale, per quanto con riferimento ad un eventuale suo coinvolgimento nella procedura legislativa, si veda M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione: spunti propositivi*, cit., 18.

<sup>29</sup> In merito, 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.*, cit., 1 ss.

<sup>30</sup> Infatti, si tratta di «una fattispecie del tutto priva di regolamentazione» secondo M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione: spunti propositivi*, cit., 13. L'Autore (p. 14) considera anche l'ipotesi, invero assai problematica, di un impiego in via analogica delle disposizioni, previste dai Regolamenti, per l'applicazione dell'originario testo dell'articolo 123 della Costituzione, ora abrogato, secondo un suggerimento rintracciabile altrove in dottrina: E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3 Cost.*, cit., 10; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 163. Sul procedimento adottato per l'approvazione degli statuti ordinari secondo il testo costituzionale precedente la riforma del 2001, si veda F. BASSANINI, V. ONIDA, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento: rilievi critici su una vicenda parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1971.

<sup>31</sup> È stato correttamente sostenuto che l'art. 116 della Costituzione non si presta a richieste regionali generiche volte ad ottenere trasferimenti di materie in blocco, perché si tratta piuttosto di «uno strumento di rifinitura, per ritagliare funzioni aggiuntive su misura per specifiche esigenze di singole realtà regionali» (G. C. DE MARTIN, *A voler prendere*

Tuttavia, anche sulla base della suddetta critica, non pare possibile limitare il numero di materie di cui può essere contestualmente richiesta la devoluzione, né tantomeno legittimare l'eventuale previsione nella legge di procedura di un divieto di richiederne più di un certo numero. La procedura illustrata sarebbe dunque utile a garantire una maggiore partecipazione parlamentare, rendendo altresì proceduralmente più complicate, per quanto non impossibili, le richieste di devoluzione che riguardassero troppi ambiti di competenza contemporaneamente.

### 3. *L'inadeguatezza del meccanismo di finanziamento delle funzioni differenziabili*

Con riferimento alle bozze di intesa circolate nella XVIII Legislatura, si è riscontrata la presenza di diverse disposizioni finanziarie, che avrebbero richiesto un quadro comune di principi e regole generali stabilito a monte. Ciononostante, il disegno di legge Calderoli non propone alcuna disciplina finanziaria generale per individuare le risorse da assegnare, benché esse producano effetti sull'intero sistema di gestione delle risorse finanziarie. La proposta di legge si limita infatti a prevedere la creazione di una Commissione paritetica Stato-Regione per ognuna delle intese e che ciascuna di esse deve stabilire le modalità di finanziamento delle funzioni aggiuntive assegnate di volta in volta<sup>32</sup>.

Inoltre, il disegno di legge si riferisce, quale fonte di finanziamento regionale, solo alle «compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali»<sup>33</sup>, escludendo la possibilità di ricorrere a tributi propri (il che è solo in parte comprensibile<sup>34</sup>) e, soprattutto, a quote del fondo di perequazione<sup>35</sup>. Invece, sarebbe necessario individuare anche una disciplina finanziaria comune a monte delle intese, che queste dovrebbero rispettare per evitare sperequazioni ingiustificate tra le diverse Regioni differenziate. Non si tratta solo di garantire meccanismi e quote di finanziamento omogenei, ma anche di evitare di stabilire definitivamente il “costo” delle funzioni aggiuntive assegnate e di trasformarlo in una quota di gettito riferita al territorio delle Regioni differenziate, senza la possibilità di una revisione futura in mancanza di consenso comune delle Regioni

---

*sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 356). Nello stesso verso, tra gli altri, si veda L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, *ibid.*, 578.

<sup>32</sup> Come previsto sempre dal testo dell'articolo 4, commi 1 e 2, del disegno di legge A.S. 615.

<sup>33</sup> Articolo 5, comma 2. In proposito, la relazione introduttiva spiega soltanto che «Il finanziamento delle funzioni attribuite, le cui modalità sono definite dall'intesa, avviene attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali a livello regionale, in modo tale da consentire l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite, nel rispetto dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009 e dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione». In generale, però, il finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni – ivi comprese quelle differenziate – si svolge su tre canali: a) entrate e tributi propri; b) compartecipazioni; c) fondo di perequazione. Le compartecipazioni, tuttavia, per quanto non rinunciabili, non rappresentano la prima scelta cui ricorrere. Esse, infatti, comprimono l'autonomia finanziaria di entrata delle Regioni e con essa il principio di responsabilità che dovrebbe coinvolgere chi dispone circa le spese. Non a caso, è stato sostenuto da G. ARACHI, P. LIBERATI, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, in *Ie*, n. 1/2009, 235, che «le compartecipazioni ai tributi erariali possono essere considerate dei sostituti dei trasferimenti», specie per il modo come sono state utilizzate fino ad oggi, ossia con aliquote differenziate, in violazione delle previsioni costituzionale: l'articolo 119 della Costituzione, infatti, «presuppone che il sistema delle [...] entrate [delle Regioni] 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» (A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *le Regioni*, n. 1/2003, 70).

<sup>34</sup> È vero che le maggiori competenze non potranno essere finanziate da tributi propri in senso stretto, perché altrimenti le funzioni differenziate devolute sarebbero a esclusivo carico della fiscalità di quella Regione, i cui contribuenti, comunque, continuerebbero a concorrere al finanziamento di quelle funzioni negli altri territori regionali. Ciò non toglie, però, che imposte gestite per le altre Regioni dallo Stato possano essere trasferite alle Regioni differenziate, divenendo, almeno in senso lato, tributi propri delle Regioni differenziate. Ovviamente ciò non potrebbe che avvenire nell'ambito dei principi di perequazione di cui all'articolo 119 della Costituzione.

<sup>35</sup> Sul rapporto tra finanziamento regionale, autonomia differenziata e fondo perequativo, si veda in particolare A. FILIPPETTI, F. TUZI, *La finanza regionale e il lento percorso verso l'autonomia*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 1/2020, 17.

interessate e dello Stato<sup>36</sup>. Il fabbisogno per fare fronte alle ulteriori funzioni dovrebbe, dunque, da subito essere individuato con l'applicazione di regole fissate in una disciplina quadro che dovrebbero concettualmente permettere di calcolarlo in riferimento alle spese complessive dello Stato e alle modalità di finanziamento delle stesse, considerando contestualmente molte diverse variabili (fra le quali, *in primis*, il peso del ricorso all'indebitamento). Questo "costo" non potrebbe peraltro essere individuato una volta per tutte, dovendo necessariamente essere ricalcolato al mutare delle citate complesse variabili per evitare sperequazioni fra le Regioni differenziate e quelle ordinarie.

Il problema consiste, dunque, nell'evitare di adottare nuovamente il controverso modello di finanziamento "fisso" (eventualmente rivisto a scadenze variabili), utilizzato attualmente per il regime di specialità regionale e finora ipotizzato nelle bozze di intese in circolazione, il quale porta a gravi incongruenze<sup>37</sup>.

Ad esempio, se lo Stato dovesse ridurre la sua spesa in ambiti coperti dalle intese per i territori delle Regioni non differenziate per finanziare altre spese statali (o per ridurre il deficit), le Regioni differenziate non subirebbero alcuna conseguenza in termini di risorse destinate a quelle funzioni. Tuttavia, potrebbero comunque trarne vantaggio in termini di maggiori spese in altri settori o di riduzione del debito nazionale al quale non hanno contribuito.

Al contrario, se lo Stato dovesse ridurre la sua spesa in ambiti estranei alle intese (o aumentare il ricorso al deficit) per aumentare la sua spesa in ambiti coperti dalle intese, le Regioni differenziate ne subirebbero le conseguenze (in termini di minori spese in altri settori o di maggiore debito al cui pagamento dovrebbero contribuire), ma non ne trarrebbero alcun vantaggio in termini di risorse destinate a quella funzione.

Facendo un altro esempio, se i fabbisogni in un'area coperta dalle intese diminuissero, le quote di gettito basate sui fabbisogni calcolati al momento della stipula dell'intesa comporterebbero un surplus ingiustificato per le Regioni differenziate, che godrebbero del risparmio senza contribuire al beneficio dell'intera comunità nazionale. Al contrario, se i fabbisogni in un'area coperta dalle intese aumentassero, le quote di gettito basate sui fabbisogni calcolati al momento della stipula dell'intesa comporterebbero un disavanzo ingiustificato per le Regioni differenziate, che potrebbero subire tagli anche in altre aree non coperte dalle intese, effettuati dallo Stato per coprire le maggiori spese nelle Regioni ordinarie.

Contrariamente alla prospettiva adottata finora, insomma, sarebbe opportuno considerare la possibile e (probabilmente) inevitabile variazione delle quote di imposta destinate alle Regioni differenziate per finanziare le funzioni devolute.

Tali quote d'imposta, infatti, dovrebbero poter cambiare anche in seguito a una decisione unilaterale dello Stato, il quale è pur sempre in grado di intervenire sull'imposta di riferimento, ad esempio aumentando o diminuendo l'aliquota generale ovvero ampliando o riducendo la base imponibile.

Inoltre, a questi problemi di coordinamento del sistema di assegnazione delle risorse alle Regioni differenziate si aggiunge la necessità, sancita nell'articolo 119 della Costituzione come principio fondamentale di uguaglianza sostanziale, di attuare la perequazione «per i territori con minore capacità fiscale per abitante». Tuttavia, è importante notare che tale perequazione deve essere calcolata sulla base della diversità della capacità fiscale per abitante, mentre il sistema di distribuzione tra le Regioni del fondo sanitario nazionale, cui le disposizioni della legge di bilancio

---

<sup>36</sup> In merito si veda M. BORDIGNON, *Autonomia differenziata: tre i punti da riscrivere*, in [lavoce.info](http://lavoce.info), 4 aprile 2023: «a tempo zero, primo anno di devoluzione, nessuno ci perde e nessuno ci guadagna. Benissimo. Ma cosa succede negli anni successivi? Dal Ddl sembrerebbe che la regione si tiene la stessa percentuale da zero all'infinito».

<sup>37</sup> In proposito, si veda: E. BUGLIONE, *Aspetti finanziari della specialità delle regioni a statuto differenziato*, in A. Ferrara, G.M. Salerno (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, 204 ss.; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *le Regioni*, n. 6/2001, 1473 s.; G. MACCIOTTA, *Competenze e finanziamento delle regioni a statuto speciale e delle forme di autonomia differenziata*, in A. Zanardi (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, il Mulino, Bologna, 2006, 170 ss.

per il 2023 in materia di LEP sembrano ispirarsi, è costruito in verità all'opposto<sup>38</sup>. In questo ambito, infatti, è noto che lo Stato stabilisce l'ammontare delle risorse da destinare alle Regioni, che poi le dividono tra di loro in modo da garantire un finanziamento pro capite simile. Solo alla fine il risultato viene trasformato in aliquote di compartecipazione differenziate per ciascuna Regione<sup>39</sup>. Nel sistema attuale, quindi, la perequazione non si basa sulla diversità della capacità fiscali per abitante, ma sulla ripartizione delle risorse messe a disposizione dallo Stato. La perequazione prevista dall'articolo 119 della Costituzione, però, è un meccanismo che mira a compensare le diversità di capacità fiscale tra le Regioni, al fine di garantire una distribuzione equa delle risorse e, solo indirettamente, una parità di accesso ai servizi pubblici tra tutti i cittadini italiani, indipendentemente dalla loro collocazione geografica. Inoltre, il sistema di perequazione attualmente esistente non si innesta su un sistema di autonomia finanziaria di entrata e di spesa sulla base di tributi propri e compartecipazioni come richiesto dalla Costituzione. Al contrario, si inserisce in un sistema di trasferimenti statali, che pregiudica non solo l'autonomia delle Regioni ma anche il sistema della responsabilità politica. In altre parole, lo Stato riscuote le tasse e le Regioni spendono le risorse, senza avere una reale autonomia decisionale sui propri introiti e spese<sup>40</sup>. Ne consegue un sistema di perequazione completamente opaco, essendo implicito nella costruzione dei fabbisogni in ciascun settore, anziché essere frutto di una valutazione delle minori capacità di prelievo delle Regioni con capacità fiscale per abitante inferiore, al fine di compensare tale divario con le altre Regioni ma all'interno di un sistema, ai sensi del disposto costituzionale, in cui alle spese regionali dovrebbe provvedersi con risorse raccolte principalmente con tributi sostanzialmente regionali.

In conclusione, l'autonomia finanziaria delle Regioni rappresenta insomma ancora oggi una problematica irrisolta, che richiede una revisione del sistema di perequazione delle risorse tra le Regioni, al fine di garantire una distribuzione equa e trasparente delle risorse assieme a una maggiore autonomia decisionale alle Regioni stesse. L'inattuazione del disposto dell'articolo 119 della Costituzione che prevede la perequazione tra le Regioni, o la sua maldestra attuazione in ambiti specifici (come in quello sanitario), rende per di più complicata anche l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, che riguarda le funzioni devolute alle Regioni, il quale richiama espressamente proprio la prima disposizione<sup>41</sup>.

#### *4. L'errata modalità di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e delle risorse finanziarie*

Le criticità evidenziate in merito al riparto delle risorse finanziarie tra lo Stato e le Regioni, se non opportunamente affrontate e almeno parzialmente risolte, rischiano di ripercuotersi anche sulla

---

<sup>38</sup> Sulle differenze tra sistemi di finanziamento regionale organizzati sulla base dei bisogni (come quello attualmente vigente in campo sanitario) o sulla base delle capacità fiscali (come nell'articolo 119 della Costituzione), si veda P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *le Regioni*, n. 6/2001, 1446 ss. Per una diversa impostazione, si vedano A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *le Regioni*, n. 1/2003, 70 ss., S. PAJNO, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 7/2023, 223 ss., e A. ZANARDI, *Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà*, in A. Zanardi (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, il Mulino, 2006, 30.

<sup>39</sup> Si tratta di un meccanismo che opacizza il *quantum* e il *quomodo* della perequazione (si veda C. ABBAFATI, F. SPANDONARO, *Costi standard e finanziamento del Servizio sanitario nazionale*, in *Politiche sanitarie*, n. 2/2011, 52).

<sup>40</sup> Ricostruisce con efficacia la relazione costituzionale tra principio autonomista e principio democratico anche in relazione alla determinazione delle entrate e delle spese S. PAJNO, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 7/2023, 223 ss.

<sup>41</sup> Come esplicitato dallo stesso testo dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, in base al quale «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] possono essere attribuite [...] nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119». Il punto è sottolineato da M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, cit., 46 ss. Conformemente, si veda R. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tenuta della finanza pubblica*, in [Mondoperaio](http://Mondoperaio), n. 4/2023, 44.

procedura di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la quale viene fissata nella legge di bilancio per il 2023<sup>42</sup> come presupposto necessario all'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione. Al pari, il disegno di legge Calderoli subordina il trasferimento delle funzioni ulteriori, oggetto di devoluzione, all'individuazione dei LEP da parte dello Stato<sup>43</sup>.

Nonostante tali previsioni possano essere viste con favore, se si osserva la procedura delineata dalla legge di bilancio per il 2023, si nota immediatamente che il compito di determinare i LEP viene affidato ad una Cabina di regia governativa<sup>44</sup>, la quale prevede un coinvolgimento delle autonomie territoriali (peraltro molto limitato). Ciò non costituisce un problema, anzi, essendo la determinazione dei LEP una competenza esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione, con evidenti riflessi sulle funzioni regionali, il coinvolgimento dei livelli di governo inferiori deve essere visto con favore, seppur collocato all'interno di una procedura che, nel complesso, non appare soddisfacente. Infatti, accanto alla Cabina di regia governativa richiamata si affianca la Commissione tecnica per i fabbisogni standard, il cui lavoro congiunto dovrebbe portare all'azione di appositi schemi di DPCM sui quali, prima della loro adozione, si dovrebbe acquisire l'intesa della Conferenza unificata Stato Regioni città ed autonomie locali e, successivamente, il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali (dunque in questo caso con un rilevante coinvolgimento delle autonomie locali, apprezzabile, come detto poc'anzi, anche perché forse non dovuto).

Tanto il disegno di legge Calderoli quanto le disposizioni della legge di bilancio in materia, definiscono i LEP quali «soglia di spesa costituzionalmente necessaria»<sup>45</sup>, espressione questa che lascia intendere una criticabile prospettiva assunta in entrambi i testi da un duplice punto di vista. In primo luogo, si tratta di una prospettiva che confonde i LEP con il contenuto costituzionalmente protetto dei diritti, ancorché tracce di questa impostazione si trovino anche nella giurisprudenza costituzionale<sup>46</sup>. In secondo luogo, si tratta di una prospettiva, in effetti, favorita da una polemica volta a ostacolare l'attivazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, che ha investito l'individuazione preliminare dei LEP della funzione di mascherare i problemi di perequazione fiscale tra i territori. Problemi, questi ultimi, che stando alle disposizioni dell'articolo 119 della Costituzione dovrebbero trovare una soluzione diversa, a carico, specialmente, del fondo

---

<sup>42</sup> In particolare, come già ricordato, tale procedura è prevista dalle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 791-801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

<sup>43</sup> A.S. 615, articolo 1, comma 2: «L'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione, 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».

<sup>44</sup> Legge 29 dicembre 2022, n. 197, articolo 1, comma 791: «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)». Conformemente, l'articolo 4, comma 1, del disegno di legge Calderoli 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».

<sup>45</sup> L'espressione «di spesa» è sottintesa nell'articolo 1, comma 2, del disegno di legge Calderoli.

<sup>46</sup> Il disegno di legge Calderoli riprende testualmente la definizione data dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza più recente (il riferimento è alla [sentenza n. 220 del 2021](#)), diffusa anche in dottrina (si veda da ultimo R. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tenuta della finanza pubblica*, in [Mondoperaio](#), cit., 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»). Tuttavia, la dottrina ha sottolineato la distinzione tra nucleo costituzionalmente protetto dei diritti e livelli essenziali delle prestazioni: *ex multis*, 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, 1103 ss., e R. BIFULCO, *"Livelli essenziali", diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, 135 ss.

perequativo statale di cui al terzo comma<sup>47</sup>. Difatti, individuare nei LEP la soglia di spesa costituzionalmente necessaria al fine di individuare delle voci di spesa per singole funzioni regionali inerenti ai LEP, significa tradire le disposizioni costituzionali in materia di impianto tributario regionale. Come già ricordato, la funzione perequativa deve essere realizzata unicamente attraverso il relativo fondo statale e no, in via surrogata, attraverso l'individuazione di uno specifico ammontare di risorse individuato sulla base della previa determinazione dei LEP, con conseguente previsione di aliquote differenziate rispetto alle compartecipazioni<sup>48</sup>.

L'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, in effetti, allude alla necessità di garantire certi livelli di prestazione con riferimento ai diritti sociali e civili<sup>49</sup> e, a tal fine, la determinazione di tali livelli essenziali è rimessa alla competenza legislativa esclusiva statale (con la conseguenza che lo Stato potrà determinare aggravii di spesa a carico della finanza regionale). Tuttavia, l'assicurazione di tali livelli, da un lato, non si esaurisce senz'altro nell'individuazione delle risorse necessarie per farvi fronte (e peraltro richiede un meccanismo di accertamento che i livelli essenziali individuati dalla legge siano effettivamente raggiunti), dall'altro lato, non è detto invece che richieda necessariamente appositi stanziamenti statali, perché potrebbe ben essere assicurata attraverso una diversa allocazione del complesso delle risorse garantite alle Regioni attraverso il sistema di finanziamento con tributi propri, compartecipazioni e destinazioni del fondo perequativo.

In sostanza, se si fosse attuato correttamente l'articolo 119 della Costituzione, il ruolo dei LEP *ex* articolo 117 sarebbe molto più chiaro e meno confuso con il sistema di trasferimento delle risorse. Una corretta attuazione dell'articolo 119 della Costituzione prevederebbe infatti un sistema di integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni senza vincoli di destinazione<sup>50</sup>, nel quale la perequazione è garantita da un apposito fondo volto a compensare i territori con minore capacità fiscale. In un sistema siffatto, dunque, i LEP servirebbero a vincolare le Regioni nel senso di imporre loro la garanzia dei livelli essenziali individuati dalla legge dello Stato, in un contesto nel quale (al netto degli altri limiti) potrebbe esprimersi la propria autonomia (anche in termini di maggiore o minore pressione fiscale in relazione a politiche di maggiore o minore spesa pubblica e in termini di allocazione delle risorse a favore o meno di questa piuttosto che di altra funzione tra quelle loro attribuite).

Invece, nel così diverso contesto in essere (di sostanziale generalizzata elusione dell'articolo 119 della Costituzione e di mancata previsione di un meccanismo di trasferimento delle risorse specificamente individuato per le funzioni devolute ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione), dal disegno di legge Calderoli e dalla legge di bilancio emerge una concezione dei

---

<sup>47</sup> A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *le Regioni*, n. 1/2003, 70.

<sup>48</sup> P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1438 ss. Con una diversa prospettiva, si veda G. ARACHI, P. LIBERATI, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, cit., 235.

<sup>49</sup> Ad esempio: entro quanti giorni al massimo deve essere svolto un accertamento clinico urgente, così come uno non urgente, in ambito sanitario; quanti studenti al massimo, così come in media, può avere una classe in ambito scolastico; ogni quanti abitanti deve essere istituito un ufficio di giudice di pace; ecc.

<sup>50</sup> Sul principio di autosufficienza delle finanze regionali in vista dell'integrale soddisfazione dei propri "bisogni" si vedano, in particolare, 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, 178 ss., e F. BASSANINI, *Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2010, 5. Per la giurisprudenza, si veda, in particolare, la [sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2004](#), in cui si afferma che le fonti di finanziamento "ordinarie" degli enti territoriali «consentono – vale a dire devono consentire – agli enti di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite"». Quanto ai divieti di vincoli di destinazione delle risorse regionali, a partire dalla [sentenza n. 370 del 2003](#), la Corte costituzionale 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». Su questo punto, per la dottrina, si veda P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1446 ss.

LEP che li vorrebbe individuati sulla base di un accertamento dei costi e dei fabbisogni standard a legislazione e spese vigenti.

I LEP vengono cioè nella sostanza concettualizzati in termini di strumento di misurazione del fabbisogno finanziario dei diversi territori regionali (sia di quelli ordinari che quelli differenziati) nelle materie per cui è possibile procedere a stipulare le intese di cui all'articolo 116, comma 3, della Costituzione. Il timore, dunque, è che essi vengano erroneamente trasformati da prestazioni sostanziali da garantire (delle quali, cioè, occorre assicurare l'esigibilità<sup>51</sup>) a mere quote di compartecipazione al gettito di tributi erariali maturato nel territorio regionale (come già ricordato manca un riferimento a possibili tributi propri delle Regioni differenziate), sul modello già impiegato in materia di riparto del fondo sanitario nazionale<sup>52</sup>. Per dirla diversamente, il rischio è che i LEP, sulla base del meccanismo individuato dalla legge di bilancio e dal disegno di legge Calderoli, degradino a indici tecnico-amministrativi serventi solo alla allocazione di risorse finanziarie, da trasformare in aliquote diversificate di compartecipazione a tributi erariali, dove la diversificazione delle aliquote risponderebbe alle necessità di perequazione in modo non dissimile a quanto avviene per il fondo sanitario nazionale.

Questa diversa concezione dei LEP comporta una serie di conseguenze, da valutare non solo in termini di opportunità politica ma anche probabilmente di legittimità costituzionale.

Innanzitutto, l'impiego dei LEP sostanzialmente solo ai fini dell'individuazione dell'ammontare delle risorse da accordare alle Regioni differenziate finisce per spostare l'attenzione esclusivamente sulla congruità del quantitativo economico assegnato alle Regioni differenziate per gestire gli ulteriori ambiti devoluti piuttosto che sulla assicurazione delle prestazioni che la legislazione statale ha individuato come fondamentali<sup>53</sup>.

Inoltre, si è scelto di utilizzare a livello generalizzato il modello attualmente impiegato in materia sanitaria che si pone in forte tensione con il disposto dell'articolo 119 della Costituzione, eluso laddove si procede di fatto ancora ad un trasferimento di risorse dal livello Statale a quello regionale, sostanzialmente soltanto mascherato *ex post* (una volta determinate cioè le somme da devolvere) in forme di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, con conseguente opacizzazione dei meccanismi della responsabilità politica, che invece dovrebbero far coincidere (per quanto possibile) il soggetto che impone i tributi con quello che assicura i servizi concernenti i diritti civili e sociali. Ma l'articolo 119 della Costituzione sembra così violato anche sotto un altro profilo, dato che i LEP vengono di fatto impiegati anche per individuare la voce di spesa cui quelle risorse devono essere destinate in sede regionale. La disciplina introdotta nel 2001, infatti, prevede che il finanziamento delle funzioni regionali avvenga attraverso fondi (tributi propri, compartecipazioni e partecipazione al fondo perequativo) che non abbiano vincoli di destinazione, mentre nello schema prescelto i LEP vengono trasformati in "soglie" di spesa regionali necessarie in certi settori, ossia di fatto proprio in vincoli di destinazione.

Un altro grave problema riguarda la loro "spoliticizzazione"<sup>54</sup>, figlia soprattutto della procedura pensata per la loro determinazione, di carattere squisitamente amministrativo.

---

<sup>51</sup> Quanto all'esigibilità dei LEP si veda C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2011, 3371 ss., e G. RIVISECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 251 ss.

<sup>52</sup> Del resto, «la vera novità dei costi standard è quella dell'«esondazione» verso la sfera della determinazione delle quote di risorse pubbliche essenziali per la sanità» (C. ABBAFATI, F. SPANDONARO, *Costi standard e finanziamento del Servizio sanitario nazionale*, cit., 53). Nel senso della valorizzazione della dimensione finanziaria dei LEP a scapito di quella garantista dei diritti, invero, si è pronunciata la stessa Corte costituzionale, ad esempio con la [sentenza n. 220 del 2021](#): «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 [...]. Oltre a rappresentare un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti».

<sup>53</sup> In tema di esigibilità dei LEP si rinvia a G. RIVISECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 251.

<sup>54</sup> Si vedano in questo senso C. ABBAFATI, F. SPANDONARO, *Costi standard e finanziamento del Servizio sanitario nazionale*, cit., 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)».

In questo senso, se è vero che la Corte costituzionale nelle [sentenze n. 88 del 2003](#) e [n. 134 del 2006](#) si è pronunciata per la legittimità del ricorso alla fonte amministrativa negli ambiti di competenza legislativa esclusiva statale (in particolare con riferimento ai LEA in ambito sanitario<sup>55</sup>), resta il fatto che così facendo se ne mette in ombra la natura “politica”, che sembra invece desumersi dalla collocazione costituzionale della loro previsione (nell’articolo 117 della Costituzione, che li assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, e non nell’articolo 119 in materia di riparto delle risorse finanziarie<sup>56</sup>). È peraltro paradossale che la determinazione di prestazioni qualificate come «costituzionalmente necessari[e]» venga demandata integralmente a organi amministrativi (con il limitato intervento parlamentare di cui si è detto), mentre dovrebbe essere affidata alle Camere almeno con riferimento alle scelte politiche di fondo<sup>57</sup>, lasciando solo il resto all’attuazione in sede amministrativa (e dunque – presumibilmente – con la fonte prescelta nella legge di bilancio, ossia il DPCM).

In sostanza, l’assenza di una apposita e soddisfacente disciplina dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni per la mancata attuazione, in generale, dell’articolo 119 della Costituzione e, nello specifico, della compensazione perequativa delle diverse capacità fiscali ivi prevista, unita alla mancanza di una disciplina quadro dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni per le materie da devolvere in misura differenziata, comporta molti rischi con riferimento al processo di individuazione dei LEP ipotizzato nel disegno di legge Calderoli e nella legge di bilancio.

Da un lato, esso sembra “snaturare” i LEP, perché non è volto a individuare realmente i livelli essenziali delle prestazioni che lo Stato intende assicurare su tutto il territorio, essendo piuttosto finalizzato a individuare un meccanismo utile a stabilire la quantità delle risorse finanziarie da trasferire a legislazione e costi vigenti<sup>58</sup>.

Dall’altro lato, lo stesso rischia di scaricare indebitamente sui LEP i problemi di solidarietà infraterritoriale, che l’articolo 119 della Costituzione vorrebbe invece risolti a monte, con l’istituzione di un apposito fondo perequativo, rendendo il meccanismo di riequilibrio tra i territori molto opaco e non conforme all’autonomia finanziaria regionale che la Carta costituzionale vorrebbe realizzare.

---

<sup>55</sup> In proposito, si veda ora R. ARCANO, I. MAROCCIA, G. TURATI, *Cosa insegna l’esperienza dei LEA per l’autonomia differenziata*, in [Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani](#), 31 marzo 2023, 1 ss. Per un caso specifico, 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, 212 ss.

<sup>56</sup> In questo senso si veda la [sentenza della Corte costituzionale n. 282 del 2002](#), ove si intende il riferimento costituzionale ai LEP come strettamente connesso al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni: si tratta «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». In merito, si veda 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, 615 ss.

<sup>57</sup> Si dovrebbe considerare la materia come coperta da una riserva di legge almeno relativa. Nello stesso senso, si veda recentemente, 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, 47. Sul tema della riserva di legge in questo ambito si vedano, inoltre, G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell’evoluzione interpretativa*, CEDAM, Padova, 2007, M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2002, 352 ss., 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 ss., 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, Napoli, 2008, 309 ss.

<sup>58</sup> Secondo L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in [Rivista Gruppo di Pisa](#), n. 3/2012, 4, si tratta di una dicotomia interpretativa che riflette «un approccio “minimalista”, volto a mettere in luce il carattere, per così dire, “tecnico-amministrativistico”, dei LEP, o un approccio “massimalista”, attento, invece, a valorizzarne la natura a tutti gli effetti “politicocostituzionalistica”».