

LA PROSPETTIVA ANTISTORICA ED ANTIECONOMICA DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA DI CALDEROLI: LE REGIONI COME PICCOLE PATRIE*

di Daniela Mone**

Sommario. 1. Le Regioni fra Europa e Stato. – 2. Le Regioni nella prospettiva di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. tra dato giuridico e realtà economico-sociale. – 3. Il ddl Calderoli e i rischi della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni finalizzata alla differenziazione anziché alla tutela dei diritti. – 4. Gli effetti del principio di invarianza sulla garanzia dei diritti, nell'ipotesi della differenziazione.

1. Le Regioni fra Europa e Stato. Prendendo la parola alla Conferenza interparlamentare europea di Parigi del 21 aprile 1954, De Gasperi spiegava che quelle riunioni non erano sedi in cui prendere decisioni politiche proprie dei Parlamenti, «detentori delle sovranità nazionali», ma «liberi incontri, colloqui tra le varie tendenze e le varie nazionalità, un foro nel quale possono confrontarsi pareri diversi, ma tutti egualmente animati dalla preoccupazione del bene comune delle nostre patrie europee, della nostra Patria Europa».

La prospettiva di superamento dei nazionalismi emerge nettamente anche dal seguito del discorso dello statista per il quale l'Europa, quale «casa comune» risulterà dal riconoscimento di «principi di una sintesi politica, sociale, economica e morale in base alla quale gli Stati sovrani possono decidere di edificarla»¹.

De Gasperi parlava di Patria Europa ma anche di patrie europee, evidentemente, però, riferendosi a Stati non più chiusi in egoismi nazionali a difesa di propri interessi, secondo una visione potenzialmente foriera di conflitti, come quelli risalenti a pochissimi anni prima².

Una tale prospettiva, nonostante gli innegabili passi avanti da allora compiuti in direzione di una maggiore integrazione europea, può ritenersi senz'altro tradita da un evento dirompente quale la secessione della Gran Bretagna³ ma altrettanto da tendenze nazionalistiche emerse in più Stati nel corso degli anni⁴ o dal rifiuto di politiche europee più integrate sul versante economico-monetario da parte dei Paesi del Nord-Europa, cd. frugali, tuttora ben radicate

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professoressa Associata di Istituzioni di diritto pubblico – Università della Campania Luigi Vanvitelli.

¹ A. De Gasperi, *Discorso di De Gasperi: «La nostra patria Europa»*, in *Archivi Storici dell'Unione Europea, ASUE – Fondo Alcide De Gasperi, Esteri, III, Europa, 7*, Fondazione De Gasperi.

² V. J. D. Durand, *Alcide De Gasperi e la Patria Europea*, 19 agosto 2007, in *degasperitn.it*. Sul tema della pace in Europa e la necessità di una difesa comune per garantirla, recentemente, I. A. Nicotra, *L'ingenua illusione della pace perpetua e la necessità di una difesa comune europea*, in *Percorsi costituzionali*, 1, 2023, soprattutto 105-109 e 122 ss.

³ V. F. Balaguer Callejón, *L'Unione europea di fronte alla Brexit e ad altri processi disgregativi nel contesto globale*, in *federalismi.it*, 4 maggio 2020.

⁴ V. T. Visol, *Il Gruppo di Visegrad e l'UE: conflitto d'interessi o diverse visioni del futuro?*, in *Italianieuropei.it*, 29 gennaio 2021; A. Martinelli, *Torna davvero lo spettro del nazionalismo?*, in *Ispionline.it*, 29 agosto 2019; F. Chittolina, *Se il nazionalismo tracima nell'Unione europea*, in *apiceuropa.com*, 20 novembre 2022; F. Nelli Feroci, *Il progetto europeo contro l'Europa delle patrie* in *Affariinternazionali.it*, 7 gennaio 2024.

in essi⁵.

Dal discorso di De Gasperi non emergeva alcun riferimento alle entità infrastatali cui l'Unione europea ha destinato progressiva attenzione ma solo molto tempo dopo l'inizio dell'esperienza sovranazionale⁶.

Per anni, infatti, esse sono state totalmente ignorate, oggetto della cd. *Landesblindheit*, come icasticamente la definì Ipsen⁷, da tradurre come «cecità regionale» e certo non federale, proprio per evidenziare il peso rilevante degli Stati, Signori dei trattati, nell'ordinamento *in fieri*, secondo i principi propri del diritto internazionale cui il diritto comunitario è stato assimilato almeno nella sua fase iniziale di sviluppo⁸.

In seguito, l'approccio dell'Europa rispetto alle entità infrastatali si è modificato sebbene, ovviamente, mai al punto da fare delle Regioni o, comunque, delle entità infrastatali, dei soggetti parificati agli Stati⁹.

Invero, nel Manifesto di Ventotene del 1941, lì dove si auspica una federazione europea che consenta il superamento dello Stato assoluto e del nazionalismo, origine dei conflitti mondiali che hanno insanguinato il Novecento, non può non cogliersi contestualmente l'auspicio di un ruolo significativo per istituzioni rappresentative e vicine ai cittadini, quali le Regioni, nell'ottica del principio di sussidiarietà¹⁰: interpreti di bisogni ed esigenze presenti sui territori quindi funzionali al loro soddisfacimento a garanzia dello sviluppo della persona, secondo una prospettiva radicalmente opposta a quella dello Stato totalitario, com'è noto, fondato sulla funzionalizzazione della persona alla sua potenza¹¹. Le Regioni sono concepite come istituzioni da valorizzare, secondo un'idea di Europa sempre più integrata, anche allo scopo di colmare il mai superato *gap* fra istituzioni della prima e popolazioni dei diversi Stati membri¹².

⁵ Recentemente v. G. Marcone, M. Villa, *Il freno dei Paesi frugali*, in *ispionline.it*, 17 maggio 2024.

⁶ Si rinvia a O. Chessa, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*, in *federalismi.it*, 27 marzo 2020, 46 ss.

⁷ H.P. Ipsen, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in E.V. Caemmerer, H.J. Schlochauer, E. Steindorff, *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Hallstein*, Frankfurt 1966, 256.

⁸ G. Falcon, *La «cittadinanza europea» delle Regioni in Le Regioni*, 2, 2001, 329.

⁹ V. O. Chessa, *L'«Europa delle Regioni»*, cit., 47-49; G. Rivosecchi, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, in A. Morelli, A. Iannuzzi, C. Aliberti (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea*, Napoli, 2018, 37 ss.

¹⁰ In tal senso A. Lucarelli, *Introduzione. Dall'Europa delle Regioni alle piccole patrie*, in questo numero, evidenzia come nel progetto di Altiero Spinelli si auspicasse un'Europa che «fosse, da un lato, un'Unione federale di Stati e, dall'altro, però, anche un assetto con un forte decentramento interno dei singoli Stati membri». Il punto è sottolineato recentemente da A. Filippetti, G. Vecchione, *Trent'anni di politiche di coesione nel Mezzogiorno. Luci, ombre e luoghi comuni* in R. Coletti, A. Filippetti (a cura di), *Ue, la sfida della coesione. Obiettivi, politiche, risorse per lo sviluppo dell'Europa*, in *Il Sole 24 Ore*, 2022, 14, che rilevano come «nella politica di coesione i confini nazionali sono sfumati, mentre assumono una maggiore importanza i confini delle Regioni», così tornando d'attualità l'intuizione di Rossi e Spinelli ne Il Manifesto di Ventotene, di ridurre il ruolo degli Stati nazionali, promuovendo, invece, quello delle Regioni nella costruzione di un'Europa federale.

¹¹ «La nazione non è più ora considerata come lo storico prodotto della convivenza degli uomini, che, pervenuti, grazie ad un lungo processo, ad una maggiore uniformità di costumi e di aspirazioni, trovano nel loro stato la forma più efficace per organizzare la vita collettiva entro il quadro di tutta la società umana. È invece divenuta un'entità divina, un organismo che deve pensare solo alla propria esistenza ed al proprio sviluppo, senza in alcun modo curarsi del danno che gli altri possono risentirne. La sovranità assoluta degli stati nazionali ha portato alla volontà di dominio sugli altri e considera suo 'spazio vitale' territori sempre più vasti che gli permettano di muoversi liberamente e di assicurarsi i mezzi di esistenza senza dipendere da alcuno. Questa volontà di dominio non potrebbe acquietarsi che nell'egemonia dello stato più forte su tutti gli altri asserviti. In conseguenza lo stato, da tutore della libertà dei cittadini, si è trasformato in padrone di sudditi, tenuti a servirlo con tutte le facoltà per rendere massima l'efficienza bellica» (*Il Manifesto di Ventotene*, 1).

¹² Sul tema della democratizzazione europea anche attraverso le autonomie v. G. Rivosecchi, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, 2 ss. In tal senso si veda anche il ruolo assegnato alle Regioni (e alle Città dell'UE), nell'ambito della Conferenza sul futuro dell'Europa. In particolare,

Da tempo ci si è interrogati, in dottrina, sul modello di Europa delle Regioni da perseguire: un'Europa in cui esse prendono il posto degli Stati nazionali che si dissolverebbero, una volta compiuto il processo di integrazione sovranazionale o un'Europa in cui le Regioni rappresentino un terzo livello istituzionale generalizzato, «dotato di piena soggettività comunitaria»¹³.

La prima prospettiva sembra propria di quelle entità infrastatali, protagoniste di recenti esperienze riconducibili alla secessione come la Catalogna¹⁴ o, comunque, a forme molto radicali di autonomia come Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto¹⁵. Queste, infatti, mentre anelano un'autonomia spinta (di indipendenza, addirittura, parlava il Veneto) o la secessione dallo Stato nazionale, non mirano anche ad uscire dall'Europa. In tale ottica, dunque, il tema, che sicuramente esula dalle presenti considerazioni, è quello dei requisiti caratterizzanti lo *status* di membro dell'Unione europea, che pone questioni delicate di livello costituzionale interno agli Stati rispetto al quale si profilerebbero esperienze di rottura della continuità.

La seconda prospettiva è armoniosa con il quadro costituzionale degli Stati membri¹⁶, in quanto fondata sulla presenza contestuale di Stati nazionali ed autonomie infrastatali. Queste ultime, tuttavia, sono concepite in modo non lineare¹⁷: da un lato, si vorrebbero quali soggetti politici, interpreti delle esigenze dei cittadini e, quindi, intermediari fra questi e le istituzioni europee (e statali) al fine di ridurre la distanza che li separa; dall'altro, le si ingabbia in decisioni assunte a livello europeo e statale che poco spazio lasciano loro, proprio quali enti esponenziali della collettività di riferimento, relegandole, piuttosto, al ruolo di enti di decentramento amministrativo¹⁸.

Per l'Europa il territorio di riferimento è suddiviso in zone connotate da comuni caratteristiche di tipo territoriale, economico, sociale e, dunque, da esigenze omogenee che richiedono interventi, specifici per ciascuna zona, per il loro soddisfacimento. Le Regioni, quali soggetti politici, non appaiono rilevanti secondo quest'ottica sostanzialistica. Tuttavia - e probabilmente da ciò nasce un approccio contraddittorio - lo sono negli Stati membri (sebbene con denominazioni varie) e, allo stesso livello europeo, è stato loro riconosciuto

attraverso tale Conferenza, il Comitato europeo delle regioni (CdR) tende a perseguire la sua prima priorità politica che è «Avvicinare l'Europa ai cittadini». La sua delegazione, partecipando alle sessioni plenarie della Conferenza, potrà instaurare rapporti con tutti gli altri 420 delegati «per rafforzare il ruolo degli enti locali e regionali nel funzionamento democratico dell'Unione europea e promuovere la dimensione territoriale delle politiche dell'UE» (La Conferenza sul futuro dell'Europa e il ruolo delle regioni e delle città dell'UE, in *cor.europa.eu*). Sul tema della democratizzazione delle istituzioni europee, più in generale, si v. l'interessante dossier *Conferenza interparlamentare sulla democrazia in Europa*, Stoccolma, 18-19 giugno 2023, in *documenti.camera.it* nonché P. Scarlatti, *Democrazia e istituzioni nell'Unione europea: il Trattato di Lisbona*, in *Rivista AIC*, 1, 2011.

¹³ L. Torchia, *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, 3-4, 2000, 497.

¹⁴ In argomento v. L. Cappuccio, G. Ferraiuolo (a cura di), *Il futuro politico della Catalogna*, in *Federalismi.it*, 26 novembre 2014; G. Ferraiuolo, *La petita patria catalana nello scontro tra unilateralismi*, in *Rivista AIC*, 1, 2019; E. Bindi, *Oltre i confini dell'autonomia. La Catalogna tra diritto a decidere e Costituzione* in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2019.

¹⁵ Si rinvia sul punto a: *Dossier del Servizio Studi del Senato, Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, XVII Legislatura*, Dossier, n. 565, novembre 2017; Id., *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, XVIII Legislatura*, Dossier n. 16 maggio 2018; Id., *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato, XVIII Legislatura*, Dossier n. 104, 1 marzo 2019.

¹⁶ Per O. Chessa, *L'«Europa delle Regioni»*, cit., 49, «nella misura in cui la previsione, l'istituzione e la garanzia delle autonomie territoriali è parte integrante delle costituzioni nazionali, ne discende che, per effetto della sintesi costituzionale che si realizzerebbe a livello europeo, anche le regioni e le autonomie territoriali (e non solo gli Stati) debbano considerarsi soggetti del diritto dell'Unione sovranazionale».

¹⁷ G. P. Manzella, *Europa e «sviluppo armonioso», La strada della coesione europea: dal Trattato di Roma al Next Generation EU*, Svimez, Bologna, 2022, soprattutto 150 ss.

¹⁸ V. P. Ciarlo, *L'inevitabile nanismo legislativo delle Regioni e il loro avvenire amministrativo*, in *Dirittiregionali.it*, 1, 2023, 13 marzo 2023, soprattutto 222-225.

rilevo giuridico, come testimoniato dall'istituzione e progressivo sviluppo del Comitato delle Regioni¹⁹.

L'approccio unionale rispetto alle autonomie, invero, sembra riproporre la dicotomia da sempre connotante l'esperienza europea: un'esperienza, da un lato, caratterizzata da fini esclusivamente economici, dall'altro, con finalità politiche. Nel primo caso, l'omogeneità delle zone è essenziale per la riuscita delle strategie finalizzate allo sviluppo, laddove le diversità interne possono rappresentare fattori critici; nel secondo, al contrario, è essenziale la legittimazione da parte della base sociale e, dunque, lo sono istituzioni rappresentative, quindi, anche Regioni quali soggetti politici che interpretino le diversità della base.

Non si tratta di visioni inconciliabili dal momento che entrambe favoriscono, sebbene per ragioni diverse, il miglioramento delle condizioni di vita delle persone. Tuttavia, è innegabile che ne deriva una contraddittorietà nella normativa che regola i rapporti fra Unione e Regioni, fra idea di Regione quale soggetto istituzionale rappresentativo e Regione quale soggetto di mero decentramento che si riflette, all'interno, sui rapporti fra tale ente e lo Stato cui appartiene.

Se l'idea di Regione quale mero soggetto amministrativo è più coerente con la visione sostanzialistica cui si faceva riferimento, di contro, è inadeguata ad avvicinare la popolazione alle istituzioni sovranazionali, obiettivo cui pure le Istituzioni europee puntano e contrasta con la concezione di Regione della Costituzione italiana, quale soggetto politico.

Un tale scenario, in un contesto globalizzato, si traduce nell'adozione di politiche europee condizionanti pressoché totalmente le decisioni statali nonché, a maggior ragione, quelle regionali, in particolare attraverso l'accentramento delle decisioni di tipo economico-finanziario. Rispetto ad esso sono maturate convinzioni secondo cui oggi non residuerebbe alcuna discrezionalità agli Stati, e a maggior ragione, alle Regioni, a livello politico²⁰.

Non si può, tuttavia, negare che, pur fortemente condizionato dalle decisioni europee, residua uno spazio discrezionale nell'ambito di decisioni politiche, tanto in capo allo Stato quanto in capo alle Regioni. In particolare a livello economico-finanziario, le decisioni redistributive starebbero, almeno formalmente, interamente nella disponibilità dello Stato. Esso, sul piano formale, può infatti decidere in quali politiche investire e se lasciare, delle sue politiche, una parte alle Regioni, nei limiti dei vincoli costituzionali.

È evidente che tali differenti letture sono entrambe legittime e, per quanto detto, entrambe compatibili con i due differenti approcci europei rispetto alle autonomie, che anzi, le alimentano entrambe, prevalendo l'approccio sostanzialistico o formalistico, in base allo scopo, volta per volta, da raggiungere.

L'attuale esperienza di implementazione dell'autonomia differenziata, sicuramente finalizzata ad ampliare la dimensione politica regionale e che si muoverebbe lungo la traiettoria della valorizzazione politica delle Regioni va calata nel contesto europeo sommariamente descritto, senza trascurare quello economico-sociale che rileva in modo significativo sull'opportunità di determinate scelte politiche, giuridicamente inattuabili.

2. Le Regioni nella prospettiva di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. tra dato giuridico e realtà economico-sociale. Se, in effetti, non si può negare che lo spazio discrezionale dello Stato e delle Regioni risulta ridotto in termini di elaborazione dell'indirizzo politico, sebbene per lo Stato tale riduzione risulti compensata dalla partecipazione all'elaborazione di

¹⁹ O. Chessa, *L'«Europa delle Regioni»*, cit., 50, distingue fra integrazione funzionale ed integrazione istituzionale delle Regioni; la seconda non è stata adeguatamente sviluppata nel tempo, benché una sua espressione significativa sia rappresentata dall'istituzione e, poi evoluzione, del Comitato delle Regioni (50-51).

²⁰ Si rinvia alla nota 20.

quello europeo, non si può tuttavia affermare che non ne residui affatto.

Più precisamente, sul piano formale, nonostante il contesto globalizzato suggerisca l'adozione di politiche accentrate²¹, allo Stato residua uno spazio discrezionale, pur nel rispetto dei vincoli di natura economico-finanziaria posti dall'appartenenza all'Unione²².

Entro tali vincoli, cioè, sul piano giuridico, le decisioni di tipo allocativo/redistributivo sono discrezionali e, quindi, nella disponibilità della maggioranza di governo, nel rispetto della Costituzione.

In tale quadro, l'autonomia differenziata, questione di grande attualità oggi sia a livello politico che giuridico, non è oggetto di alcuna preclusione normativa europea, riguardando una redistribuzione di funzioni e risorse fra Stato e Regioni, nel rispetto del diritto europeo, per disposto costituzionale.

È chiaro, tuttavia, che lo scenario attuale, a livello geopolitico, tende ad un accentramento delle politiche per far fronte alla concorrenza globale e risolvere questioni di dimensione globale per cui risulta quanto meno anacronistico ed in controtendenza proiettarsi verso realtà frammentate, addirittura a livello infrastatale²³; tra l'altro, una tale scelta appare controproducente per l'intero Paese il cui debito pubblico, ormai arrivato al 140% del PIL, diventerebbe più costoso perché più rischioso per effetto dei meccanismi di finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni differenziate, previsti dalla normativa attuativa dell'art. 116, c. 3, Cost. L'UE è fortemente critica rispetto a tale progetto, proprio per i rischi che ne potrebbero conseguire in termini di rispetto degli obblighi europei, sotto tale profilo²⁴.

Rivendicare ulteriori competenze nel campo dell'istruzione o della salute o dell'energia, o della comunicazione, creando venti sistemi diversi e non comunicanti fra loro è, oggi, perciò, evidentemente inopportuno (probabilmente lo era già nel 2001, quando la spinta all'autonomia, com'è noto, fu alimentata dall'intento di sedare quella alla secessione²⁵) e, al di là di certi limiti, anche illegittimo.

²¹ F. Cerniglia, *L'autonomia differenziata, i profili finanziari*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2024 (in corso di pubblicazione), soprattutto 86-87. Id., *Fra Stato e mercato*, in *Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 2, 2023, 38-47, il Mulino. In particolare, l'A., 46-47, sottolinea l'inadeguatezza perfino della dimensione europea a fronteggiare le sfide cui è chiamato il soggetto pubblico nel mondo attuale: «[...] è altresì evidente che alcune grandi emergenze (si pensi all'ambiente) rendono vacuo l'intervento pubblico se limitato non solo all'azione di un solo Stato ma finanche a gruppi di Stati, come nel caso in cui la sola Ue dovesse agire a livello mondiale verso una transizione *green*. In tal senso A. Lucarelli, *Introduzione*, cit.

²² O. Chessa, *L'Europa delle Regioni*, cit., 55-56, ritiene che per l'Italia, l'«unificazione europea ha determinato una compressione delle sovranità statali in termini assoluti, il cui costo però è gravato specialmente sulle autonomie territoriali sub-nazionali, inducendo di conseguenza un potenziamento relativo del governo centrale».

²³ V. nota 23.

²⁴ Comunicazione Commissione su autonomia differenziata, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Relazione per paese 2023 - Italia che accompagna il documento Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2023 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2023 dell'Italia {COM(2023) 612 final}, 24.5.2023, 19: «Un siffatto livello di autonomia può essere concesso alle regioni solo dopo la definizione del livello essenziale dei servizi e del loro finanziamento; si tratta di un'operazione cruciale e complessa che richiede un'analisi dettagliata e una consultazione approfondita di tutti i portatori di interessi. La legge impone che tale riforma sia neutra dal punto di vista del bilancio delle amministrazioni pubbliche. Senza risorse aggiuntive potrebbe tuttavia risultare difficile garantire i medesimi livelli essenziali di servizi nelle regioni con una spesa storica bassa, anche a causa della mancanza di un meccanismo di perequazione. Nel complesso, la riforma prevista dalla nuova legge quadro rischia di compromettere la capacità delle amministrazioni pubbliche di gestire la spesa pubblica, con un conseguente possibile impatto negativo sulla qualità delle finanze pubbliche dell'Italia e sulle disparità regionali».

²⁵ Sono note le vicende politiche che portarono alla revisione del Titolo V, per scongiurare velleità secessionistiche della Lega Nord.

Tuttavia, considerata la nozione indefinita di materia di cui all'art. 117 della Costituzione²⁶, si potrebbero rivendicare funzioni determinate, fra le numerose riconducibili alle materie «differenziabili» ex art. 116, c. 3, Cost., senza intaccare l'unitarietà del sistema e, quindi, garantendo la legittimità del processo e, forse, anche la sua funzionalità²⁷.

L'autonomia differenziata, cioè, potrebbe non essere aprioristicamente «archiviata», né essere semplicisticamente «bollata» come incostituzionale, fermo restando che medesimi risultati, sotto il profilo dell'efficienza e della responsabilità degli enti, si potrebbero raggiungere per altre strade, come ad es., *in primis*, attuando l'art. 119, Cost., l'art. 117, Cost. previa opportuna revisione, e l'art. 118 Cost. L'attuazione delle richiamate disposizioni, peraltro, come si vedrà, è presupposto della corretta implementazione dell'art. 116, c. 3, Cost.

Com'è noto, questa è legittima se condotta nel rispetto dei principi dell'art. 119 Cost., richiamato esplicitamente dalla norma e nel rispetto dei principi fondamentali della Costituzione: essa, in definitiva, non può pregiudicare l'unità dell'ordinamento.

Entro tali paletti, se intesa quale possibilità di disciplinare funzioni in modo più adeguato alla realtà regionale, liberandola da vincoli talvolta privi di funzione garantistica ma asfittici rispetto allo svolgimento di attività da parte di cittadini e di imprese, soprattutto se duplicati ai diversi livelli istituzionali, l'autonomia differenziata non si pone in contrasto né con il diritto europeo, né con l'ordinamento costituzionale italiano. Piuttosto ne concorre ad attuare il fine ultimo, ossia lo sviluppo della persona, nel pieno rispetto dell'idea di regionalismo affermata in sede costituente e accolta all'art. 5 Cost., quale funzionale all'unità²⁸.

Al di là di considerazioni legittime sulla possibilità di raggiungere i medesimi risultati per altre vie, come sopra evocato, non si può non ritenere il ricorso all'art. 116, c. 3, Cost., nel rispetto dei vincoli costituzionali²⁹, scelta pienamente rientrante nella disponibilità delle forze politiche al Governo³⁰.

3. Il ddl Calderoli e i rischi della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni finalizzata alla differenziazione anziché alla tutela dei diritti. Il disegno di legge Calderoli, intitolato *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione*, approvato in prima lettura dal Senato il 23 gennaio 2024 ed attualmente in discussione alla Camera (C. 1665), (d'ora in poi

²⁶ Sia consentito rinviare a D. Mone, *La promozione dell'autonomia nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dell'uguaglianza e dell'unità*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2020, in particolare, 166 ss. e alla bibliografia ivi citata. L. Castelli, *I nodi pendenti dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione in Diritti regionali*, 23 gennaio 2024, 842, esclude che in base all'art. 116, c. 3, Cost., sia possibile il trasferimento in blocco di intere materie «riferendosi piuttosto [la disposizione *de qua*] a compiti specifici individuati all'interno dei singoli ambiti materiali»; A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Dir. pubbl. eur., Rassegna on line*, 2, 2019, 5 ss., paventa la sostanziale decostituzionalizzazione dell'art. 117, c. 3, Cost. per effetto del meccanismo di cui all'art. 116, c. 3, Cost.

²⁷ In tale prospettiva, decisiva sarebbe stata la previsione, nel ddl cd. Calderoli (su cui si rinvia avanti), di un obbligo di motivazione della richiesta di trasferimento delle materie da parte della Regione, in ordine alla maggiore efficienza di esercizio delle relative funzioni rispetto all'efficienza dell'esercizio di tali funzioni da parte dello Stato. Sia consentito rinviare sul punto a D. Mone, *Il modello di autonomia differenziata del ddl Calderoli tra finalità dichiarate e finalità perseguite: il nodo delle risorse finanziarie*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2024, (in corso di pubblicazione), 104 ss.

²⁸ Sia consentito rinviare a D. Mone, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, Napoli, 2023, 69-84.

²⁹ G. M. Salerno, *L'autonomia differenziata nell'evoluzione del regionalismo: da problema a prospettiva costituzionale*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 4, 2023, 982, esorta a considerare l'autonomia differenziata «non come un «problema», ma come una «prospettiva costituzionale».

³⁰ In tal senso da ultimo A. Morrone, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2024, (in corso di pubblicazione), soprattutto 1-4 del dattiloscritto.

ddl), delinea un regionalismo differenziato del tutto estraneo alle finalità sopra evocate³¹. Sebbene quelle espressamente indicate all'art. 1 siano perfettamente iscritte nel perimetro costituzionale, infatti, vengono poi disattese dagli articoli successivi.

Tali finalità, del resto, erano evidentemente assenti nei processi che, a partire dal 2017³², hanno sostanzialmente portato all'approvazione del testo richiamato ed i cui esiti più avanzati sembrano essere oggetto specifico dell'art. 11 del ddl. Questa disposizione prevede che siano «esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge»³³ evidentemente allo scopo di velocizzare l'iter delle richieste delle Regioni da sempre più interessate alla maggiore autonomia, sottraendole alle regole fissate per la loro formazione che, seppur insufficienti, hanno migliorato anche quanto previsto dal progetto originario approvato dal Governo il 16 marzo 2023³⁴.

Sia i richiamati processi che il ddl appaiono inequivocabilmente orientati al fine prioritario del trattenimento di risorse sul territorio regionale in cui vengono prodotte, secondo la nota teoria del residuo fiscale i cui limiti sono stati in più occasioni convincentemente messi in luce³⁵.

Ciò inficia la compatibilità con la Costituzione del testo normativo, che, sebbene si ponga quale attuativo dell'art. 116, c. 3 Cost.³⁶, lo viola in più punti, ad esempio ledendo i principi

³¹ Si delinea in esso un «regionalismo degli egoismi» che A. Lucarelli, *Introduzione*, cit., colloca al di fuori del progetto di «unità europea».

³² Sull'incompatibilità di tali processi con i «principi fondativi della Repubblica che regolano il funzionamento della forma di Stato, del tipo di Stato e della forma di Governo», v. A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit., 6-8. Sia consentito rinviare anche a D. Mone, *Costituzione, regionalismo*, cit., 193 ss.

³³ La modifica del testo presentato dal Governo in Commissione Affari Costituzionali al Senato, non riduce le criticità di una previsione che, comunque, «recupera» (che vuol dire «esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge») accordi formati sulla base di una procedura riformata perché evidentemente ritenuta inadeguata se non illegittima. S. Staiano, *Salvare il regionalismo differenziato dai suoi epigoni attardati*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 4, 2023, 988, invita ad intervenire sul testo licenziato dal Senato in modo da «stabilire espressamente che, con l'entrata in vigore della legge, cessi l'efficacia degli accordi preliminari stipulati con le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Quelle intese, peraltro, sono del tutto incompatibili, nell'impostazione e nei contenuti, con l'impianto stesso del d.d.l. 1665».

³⁴ Al riguardo, in particolare sotto il profilo del coinvolgimento degli enti locali, v. R. Di Maria, *Ruolo degli Enti locali: dalla consultazione da parte della Regione all'assegnazione di una parte delle funzioni trasferite. Ovvero, della ambigua collocazione istituzionale (e dello sfortunato destino politico?) degli Enti locali nel sistema costituzionale italiano di governo multilivello*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2024, (in corso di pubblicazione), 149 ss. In particolare, l'A. rileva, condivisibilmente, 155, come il testo attualmente risulti «sostanzialmente modificato e, per alcuni aspetti, adeguato ad alcune delle prime (rilevate) criticità», sebbene «le novità procedurali non abbiano eliso completamente tutte le perplessità *illo tempore* condivise ed espresse in dottrina».

³⁵ Sul punto da ultimo F. Cerniglia, *L'autonomia differenziata, i profili finanziari*, cit., 82. In particolare, S. Staiano, *Salvare il regionalismo differenziato*, cit., 987, parla in proposito di sviamento della *ratio* dell'art. 116, c. 3, Cost.: «piuttosto che razionalizzazione delle competenze secondo sussidiarietà, devoluzione indiscriminata delle materie (che non sono trasferibili senza revisione costituzionale) al fine di conseguire il trattenimento nei singoli territori regionali del «residuo fiscale», obiettivo impossibile nella legalità costituzionale, essendo in contrasto, non solo con l'art. 119 Cost., recante un principio di perequazione territoriale totale, ma anche con i principi che informano i sistemi tributari moderni, come enunciati anche dall'art. 53 Cost., che sono orientati alla redistribuzione. Alla nota 1, 987-988, l'A. chiarisce l'erronea interpretazione in chiave antimeridionalista della costruzione teorica di Buchanan che, piuttosto, pensa al concetto di residuo fiscale come base di partenza di politiche perequative. *Ex multis*, G. Pisauro, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, in *Diritto pubblico*, 2, 2023, cit., 578, ha confutato tale teoria. Se si vuole, si veda anche D. Mone, *Il modello di autonomia differenziata del ddl Calderoli tra finalità dichiarate e finalità perseguite: il nodo delle risorse finanziarie*, cit., in particolare, 101.

³⁶ Sulla necessità o opportunità di una legge attuativa dell'art. 116, c. 3, Cost. si registrano diverse posizioni in dottrina. In effetti, si esclude la necessità di una legge che si reputa, invece, opportuna. La differente posizione è significativa, considerata l'impossibilità di sottoporre, eventualmente a referendum, una legge costituzionalmente necessaria e, dunque, la legge Calderoli ove qualificata in tal senso. Sul punto sia consentito

di cui all'art. 119 Cost. e il suo combinato disposto con l'art. 117, c. 2, lett. *m*)³⁷, e, in definitiva, il principio di unità e di uguaglianza, laddove, secondo la lettura del principio autonomistico coerente col testo costituzionale, il regionalismo concorre ad entrambe, contribuendo alla coesione economica, sociale e territoriale³⁸.

Tali erano le finalità dei Costituenti regionalisti, in particolare con riferimento alla funzionalizzazione del regionalismo alla risoluzione della questione meridionale, come emerge dalla lettura dei lavori in Assemblea costituente³⁹.

La differenziazione pregiudicherebbe l'unità soprattutto per effetto della subordinazione del trasferimento delle funzioni alle Regioni, nelle materie *ex* art. 116, c. 3, Cost., alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (d'ora in poi LEP) secondo una disciplina di dubbia legittimità costituzionale sotto molteplici profili, a partire dalla sua attribuzione ad un organo diverso dal Parlamento o, quando affidata più correttamente ad una fonte adeguata (primaria), per l'inadeguata procedura di formazione della stessa ivi delineata⁴⁰.

È sulle disposizioni del ddl e di altre fonti da esso richiamate relative alla disciplina dei LEP e sul loro impatto sul principio di solidarietà e di unità che connotano il sistema costituzionale italiano che si intende circoscrivere, principalmente, l'analisi che si proverà a sviluppare nelle pagine che seguono.

In via preliminare, va chiarito che il procedimento di determinazione dei LEP è disciplinato dalla l. n. 197/2022⁴¹, la legge di bilancio per il 2023, che sarà applicabile fino all'entrata in vigore dei decreti legislativi, previsti dal ddl, all'art. 3, quali fonti competenti al riguardo.

Considerato che, presumibilmente, tali decreti legislativi non entreranno in vigore nel termine di due anni dall'entrata in vigore della legge, come previsto dall'art. 3, c. 1, d.d.l., ne deriva

rinvviare, anche per le ulteriori ragioni di sottrazione della legge al referendum, a D. Mone, *Il modello di autonomia differenziata*, cit., 108, nota 45. Tra i primi a sostenere l'opportunità di una legge A. Morrone, *Il regionalismo differenziato, Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2007, 153 ss., che oggi, condivisibilmente, tuttavia, non rinvenendo nel d.d.l. in discussione alla Camera il carattere di legge contenente norme generali, lo reputa anche inidoneo a vincolare le future leggi approvative dell'intesa, leggi rinforzate (A. Morrone, *Differenziare le regioni*, cit., 8-9 dattiloscritto). Per E. Balboni, C. Buzzacchi, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2023, 47, la legge attuativa non è necessaria; per O. Chessa, *In tema di «autonomia differenziata»: sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2023, p.10, si tratterebbe di legge incostituzionale o inutile; G. M. Salerno, *L'autonomia differenziata nell'evoluzione del regionalismo: da problema a prospettiva costituzionale*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 4, 2023, 983-985, reputa la legge attuativa dell'art. 116, c. 3, Cost. riconducibile alla competenza esclusiva statale (nota 2, 983) e «non soltanto costituzionalmente opportuna ma anche costituzionalmente necessaria» (983).

³⁷ L. Violini, *Livelli essenziali e regionalismo differenziato: riflettendo sui nessi tra l'art. 117, II comma, lett. m) e l'art. 116, III comma della Costituzione, alla luce dei lavori del CLEP*, in *Federalismi.it*, 21 febbraio 2024, 8: «tra le condizioni previste per giungere a conferire alle Regioni richiedenti «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» vi è il rispetto dei principi dell'art. 119 Cost., specificato dalla legislazione nell'ambito della legge delega sul federalismo fiscale (l. n. 42/2009). Il combinato disposto tra il vincolo costituzionale e la legislazione attuativa di quest'ultimo, (federalismo fiscale), avrebbe consentito di chiudere il cerchio, connettendo differenziazione, livelli essenziali e costi e fabbisogni standard: tutte questioni da definirsi, però, dando priorità ai secondi e ai terzi e non già – come appariva dalla prassi delle due precedenti legislature – alla differenziazione, che pure veniva vincolata – come si è detto – quantomeno al rispetto della lett. *m*)».

³⁸ Sia consentito rinviare, sul punto a D. Mone, *Costituzione, regionalismo*, cit., 2023, 239 ss.

³⁹ *Ibidem*, 69 ss.

⁴⁰ Sulla centralità in termini di unitarietà e coerenza della prossima forma di Stato regionale della questione della determinazione dei LEP, della loro indefinitzza, delle contraddittorietà e discutibilità di soluzioni proposte per la determinazione stessa di tale variabile, v. V. Tondi della Mura, *I LEP sulle montagne russe. Primi rilievi sul «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2024, (in corso di pubblicazione), 10 ss.

⁴¹ L. n. 197/2022, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

L'applicazione della normativa di cui alla legge di bilancio (art. 3, c. 9, d.d.l.⁴²) per un notevole lasso di tempo nonché la vigenza dei LEP sulla sua base determinati, fino ad eventuale modifica, anche successivamente all'entrata in vigore dei decreti, come espressamente disposto all'art. 3, c. 10, d.d.l.

Da ciò la necessità di approfondire e sottolineare le criticità di tali previsioni a partire dalla possibilità di determinare, in base ad esse, i LEP, sbloccando il trasferimento di materie e relative risorse, attraverso un procedimento sostanzialmente in mano all'esecutivo statale e regionale. La rilevanza della circostanza è di tutta evidenza, soprattutto se si considera che attualmente tali esecutivi sono accomunati dall'appartenenza alle stesse forze politiche con riferimento a Lombardia e Veneto, cioè le Regioni tradizionalmente interessate al trattenimento delle risorse: il che induce a riprendere le riflessioni sull'uso congiunturale del regionalismo⁴³ laddove, nella fattispecie, la congiunturalità si riduce addirittura ad utilità di una singola forza politica e di singole Regioni.

La Cabina di regia e non il Parlamento, ai sensi dell'art. 1, c. 793, l. n. 197/2022, determina sostanzialmente i LEP che saranno formalmente adottati con d.P.C.M. (c. 796). Ove non siano rispettati i termini previsti all'art. 1, c. 795 della legge citata e, cioè, il 31 dicembre 2024, subentrerà addirittura un commissario (c. 797) che, pertanto adempierà, nella sostanza, ad una funzione che la Costituzione riserva in via esclusiva alle Camere, tanto è centrale per la garanzia dei diritti e dell'uguaglianza dei cittadini, in violazione dell'art. 117, c. 2, lett. m), Cost⁴⁴.

La determinazione dei LEP è condotta con una finalità meramente ricognitiva degli stessi. Escludendosi una finalità innovativa, invero, si disattende la *ratio* della relativa previsione costituzionale (art. 117, c. 2, lett. m)) di rimuovere, per il loro tramite, disuguaglianze esistenti in un certo momento storico e garantire livelli di diritti civili e sociali ancora non soddisfatti

⁴² Tale disposizione prevede che, nelle more dell'approvazione dei d.d.l. ivi previsti, «continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197». L'art. 3, precisa, inoltre, al successivo c. 10, che «È fatta salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo».

⁴³ Parlano di «uso «eventimentale» della Costituzione, in obbedienza di contingenti interessi partigiani», E. Balboni, C. Buzzacchi, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2023, 42. Si rinvia a A. Ruggeri, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione* in *Forum costituzionale*, per l'origine della fortunata espressione che A. Morelli, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale* in *Dir. Pubbl. eur. Rassegna online*, n. spec. 2, 2019, applica alla specifica questione dell'autonomia territoriale intesa «come un «valore da esaltare» o come una «diseconomia», a seconda che questa potesse essere sfruttata come mezzo di esercizio del potere o che, al contrario, si rivelasse un elemento d'intralcio alla loro azione di governo» (19).

⁴⁴ Sulla natura di riserva relativa della disposizione, v. L. Castelli, *I nodi pendenti*, cit., 847, che sul punto richiama altresì la sentenza n. 88/2003 della Corte costituzionale. F. G. 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*, in *Italian Papers on Federalism*, 1, 2023, 24, nello stesso senso ricorda, come la Corte cost. nella sentenza n. 134 del 2006 (e già nella 88/2003), aveva chiarito che, sulla base di quanto previsto dall'art. 117, c. 2, lett. m), Cost. a proposito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la fissazione di standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo, quantitativi, ecc. possa avvenire tramite una procedura non legislativa, «dal momento che, operandosi nell'ambito di una materia di competenza esclusivamente statale, la potestà normativa secondaria spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 117, sesto comma della Costituzione». L'A. rileva che è, tuttavia, necessario definire i principi in base ai quali i LEP saranno determinati, attraverso i d.P.C.M. Sebbene si ritenga che la fonte d. lgs. sia più adeguata rispetto ad un d.P.C.M., pure in teoria legittimo, con legge si tratta di «di delineare in maniera compiuta il concetto stesso di «essenzialità», esigenza, questa, che proprio in una legge quadro non può essere disattesa, in quanto il Parlamento è tenuto ad esprimere in termini normativi il proprio indirizzo».

o dove ancora non lo sono in modo sufficiente⁴⁵.

In particolare, la Cabina di regia⁴⁶ ha compiti di ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (art. 1, c. 793, lett. a), l. n. 197/2022); di ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna Regione per l'insieme delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per ciascuna materia e per ciascuna funzione esercitata dallo Stato (art. 1, c. 793, lett. b)); di individuazione delle materie o ambiti di materie che sono riferibili ai LEP (c. 793, lett. c)); di determinazione, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, dei LEP (c. 793, lett. d)).

Ove si porti a termine il processo *de qua*, invero, non si ridurranno le disuguaglianze e non si garantiranno diritti neppure in relazione ad un livello essenziale dove allo stato attuale non sono garantiti o se non sono ancora garantiti fino a quel livello ma si manterrà lo *status quo*, notoriamente connotato da notevoli differenze nel loro godimento fra Nord e Sud e non solo.

Lo scopo che, invece, si raggiungerà, all'esito di una tale determinazione, scopo del tutto estraneo alla *ratio* dell'art. 117, c. 2, lett. m), e, anzi, come si vedrà, potenzialmente idoneo a contrastare il superamento delle disuguaglianze, è la possibilità di procedere alla differenziazione nelle materie cd. LEP, garantendo i LEP risultanti dall'operazione di ricognizione, con la conseguenza di cristallizzare ed anzi acuire le disuguaglianze attuali⁴⁷.

Su tale questione si ritornerà avanti per ulteriori considerazioni critiche relative anche a modifiche della disciplina dei LEP nel d.d.l. che, in parte sostituiscono, in parte ripropongono, con integrazioni, le disposizioni ora richiamate.

La concreta determinazione dei LEP, nello svolgimento del processo attuativo, è affidata ad un Comitato di esperti, il c.d. Comitato per la determinazione dei LEP (d'ora in poi CLEP), nominato con d.P.C.M. del 23 marzo 2023 e composto originariamente da 61 componenti, 11 dei quali si sono, in seguito, dimessi con nomina di ulteriori 6⁴⁸.

Tra le ragioni delle dimissioni di autorevoli componenti del CLEP, si annovera, appunto, la natura meramente ricognitiva del compito affidato alla Cabina di regia, poi al Comitato, di individuare i LEP, cui subordinare il trasferimento di funzioni, soltanto se già esistenti nella normativa, che equivarrebbe a consentire una differenziazione svincolata dalla garanzia di rimozione delle disuguaglianze⁴⁹.

⁴⁵ G. Arachi, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, 1 febbraio 2024, 17, relativamente all'operazione di determinazione dei LEP delineata dalla legge di bilancio, definita «essenzialmente come una sistematizzazione dell'esistente», sottolinea che «Manca una chiara distinzione fra l'ambito tecnico, che riguarda la ricognizione dell'esistente, e la scelta eminentemente politica di fissazione dei LEP».

⁴⁶ Detto organo è costituito dal Presidente del Consiglio che la presiede e che può delegare il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, da quest'ultimo, dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, dal 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 (art. 1, c. 792, l. n. 197/2022).

⁴⁷ Sulle conseguenze della determinazione dei LEP finalizzata alla differenziazione anziché alla garanzia dei diritti sia consentito rinviare a D. Mone, *Il modello di autonomia differenziata*, cit., soprattutto 101 ss.

⁴⁸ Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, Rapporto finale, disponibile in *Affariregionali.it*, 4.

⁴⁹ Lettera di Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo, Alessandro Pajno al Ministro Calderoli e al Presidente Cassese concernente le motivazioni delle dimissioni dei firmatari dal Comitato tecnico per la

Alla base della fuoriuscita ci sarebbero ulteriori criticità, tutte pienamente condivisibili: *in primis*, la subordinazione del trasferimento alla determinazione dei LEP soltanto nelle materie oggetto dell'art. 116, c. 3, Cost.⁵⁰, con la conseguenza di definire il fabbisogno per la loro copertura rispetto ad una necessità inferiore a quella reale, lasciando le funzioni collegate alle materie non trasferite, ma in cui comunque vanno assicurati i LEP per disposto costituzionale (non solo quelle *ex art.* 116, c. 3, Cost., ma anche quelle statali e residuali), prive di copertura. Dal momento che le risorse per la garanzia dei LEP vengono trasferite con le relative materie e, in un primo tempo, addirittura, stanziare soltanto a favore delle Regioni richiedenti il trasferimento (previsione quest'ultima superata dal passaggio in aula al Senato del testo, il 23 gennaio 2024⁵¹), l'esito non può che essere quello paventato.

Problemi di copertura, e quindi di risorse finanziarie, emergono anche con riferimento all'immediato trasferimento di materie cd. non LEP, insieme alle risorse, dal momento che le prestazioni ad esse riferibili dovranno essere immediatamente finanziate, senza alcuna contezza, tuttavia, circa le risorse necessarie a coprire le prestazioni delle materie LEP (tutte

determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e l'incostituzionalità di alcune disposizioni della Legge di bilancio per il 2023 in tema di attuazione della autonomia regionale differenziata, Roma 26 giugno 2023, disponibile in *Astrid-online.it*

⁵⁰ Nella lettera sopra richiamata, 2, si legge: «Nel *paper* di *Astrid*, che tu ben conosci, abbiamo esposto le ragioni per le quali riteniamo che questa disposizione della legge di bilancio interpreti correttamente il dettato costituzionale, quale si ricava dagli artt. 116, c. 3, 117, c. 2, lett. *m*), e 119, Cost. E che questo comporti inevitabilmente, prima della attribuzione di nuovi specifici compiti e funzioni ad alcune Regioni con le corrispondenti risorse finanziarie, la determinazione di tutti i LEP attinenti all'esercizio di diritti civili e sociali e la definizione del loro finanziamento, secondo i principi e le procedure dell'art. 119 della Costituzione. Essendo le risorse disponibili determinate dai vincoli di bilancio (imposti dall'art. 81 Cost.), è evidente che la determinazione dei LEP richiederà una valutazione complessiva dei LEP che il Paese è effettivamente in grado di finanziare, valutazione che non può essere fatta materia per materia, perché ci si troverebbe alla fine nella condizione di non potere finanziare i LEP necessari ad assicurare l'esercizio dei diritti civili e sociali nelle materie lasciate per ultime».

⁵¹ Invero, con il passaggio in Senato, il testo viene emendato subordinando chiaramente il trasferimento delle funzioni all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle maggiori risorse finanziarie necessarie a coprire eventuali maggiori o nuovi oneri a carico della finanza pubblica derivante dalla determinazione dei LEP anche a favore delle Regioni non differenziande, ma il trasferimento delle funzioni e delle risorse relative alle materie in cui i LEP non determinano nuovi o maggiori oneri è subordinato semplicemente alla determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio. Nulla si dice circa la necessità di calcolare tali LEP e costi e fabbisogni anche con riferimento alle Regioni non differenziande né tanto meno circa le risorse eventualmente da stanziare per soddisfare anche questi. In tal senso, va notato come il procedimento di determinazione previsto dal d.d.l., all'art. 3, c. 2, riduce il ruolo della Conferenza unificata, ove sono rappresentati anche gli enti non richiedenti la differenziazione, rispetto al procedimento delineato dalla legge di bilancio che prevede l'acquisizione dell'intesa sugli schemi dei d.P.C.M. anziché il parere sugli schemi di d.lgs. Anche alle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari è richiesto soltanto un parere che, peraltro, può essere disatteso, che non è contemplato dalla procedura di cui alla legge di bilancio.

⁵¹ Per G. Arachi, *Audizione*, cit., 8, «[...] è probabile che, come nel caso degli Enti locali, anche per le RSO l'individuazione dei LEP richieda un riequilibrio delle prestazioni fra territori da finanziare con nuove risorse. È dunque opportuno che il federalismo simmetrico proceda insieme a quello asimmetrico per consentire una valutazione complessiva delle esigenze finanziarie collegate ai due ambiti». Il Consigliere dell'UPB inoltre denuncia il rischio di rallentamento dell'attuazione della riforma del finanziamento delle Regioni a statuto ordinario (RSO) inserita come abilitante nel Piano di ripresa e resilienza (PNRR) e da completare entro il primo trimestre del 2026. La riforma, già prevista dal d. lgs. 68/2011, è rimasta inattuata anche per l'assenza dei LEP e dei relativi fabbisogni, che rappresentano un cardine dei meccanismi perequativi». E inoltre, sarebbe altresì opportuno un percorso parallelo fra determinazione dei LEP su materie da differenziare e su materie non oggetto della differenziazione perché già di competenza regionale, «data la complementarità fra le prestazioni attualmente erogate dallo Stato che rientrano fra le materie del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione e quelle già di competenza regionale come, ad esempio, nei casi delle politiche attive del lavoro e della formazione in relazione all'assistenza sociale e delle norme generali sull'istruzione in relazione all'istruzione».

le materie in cui i LEP devono essere determinati) e ad attuare la perequazione ai sensi dell'art. 119, c. 3 e c. 5⁵². È del tutto probabile che queste ultime risultino, poi, prive di copertura.

Riguardo il rapporto fra determinazione dei LEP e delle risorse, sembrano opportune una riflessione di carattere generale e, come sopra accennato, una precisazione con riferimento alla modifica della normativa di cui alla legge di bilancio per il 2023 per effetto del ddl.

La riflessione di carattere generale attiene alla *ratio* della determinazione dei LEP nella nostra Costituzione. Nel 2001 il Legislatore costituzionale ha previsto tale competenza legislativa esclusiva statale con riferimento a qualunque prestazione concernente i diritti civili e sociali, prestazioni, cioè, riconducibili tanto alla competenza esclusiva statale quanto a quelle concorrente Stato-Regioni o residuale. La *ratio* è quella di conciliare unità, autonomia e vincoli finanziari: assicurare un livello essenziale uguale di prestazioni connesse a diritti civili e sociali, sull'intero territorio nazionale⁵³.

Una volta determinati i LEP, infatti, come sancito dalla giurisprudenza costituzionale⁵⁴, maturano in capo ai cittadini, sull'intero territorio nazionale, diritti esigibili nei confronti del soggetto pubblico e, in ultima istanza, dello Stato che ne è responsabile quando la Regione non li garantisce⁵⁵.

La subordinazione alla determinazione dei LEP del trasferimento di materie ex art. 116, c. 3, Cost. dallo Stato alle Regioni richiedenti non è prevista da tale norma costituzionale.

In dottrina, è stata evidenziata la natura politica della scelta operata nel ddl Calderoli⁵⁶. Invero, tenuto conto del richiamo espresso dell'art. 116, c. 3 Cost., all'art. 119 Cost. e della giurisprudenza costituzionale sull'art. 119 Cost. che ne lega l'attuazione espressamente al rispetto dell'art. 117, c. 2, lett. *m*)⁵⁷, nonché della definizione di LEP da parte del giudice

⁵² L. Castelli, *I nodi pendenti*, cit., 846.

⁵³ Per G. Arachi, *Audizione*, cit., 5, «Ai LEP spetta il ruolo di coniugare l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali con la garanzia di accesso a prestazioni uniformi sul territorio da parte dei cittadini» ed essi «rappresentano un elemento essenziale per l'applicazione dei principi del Titolo V della Costituzione».

⁵⁴ Si v. ad es. Corte cost., sent. n. 168/2021 e Corte cost., sent. n. 220/2021. Nella prospettiva del testo, G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Annuario AIC*, 2018, 270 ed Id., *L'autonomia finanziaria regionale e il regionalismo differenziato*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2, 2019, 24 dove l'A. chiarisce che l'art. 117, c. 2, lett. *m*), Cost., non è soltanto norma di ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni ma costituisce «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».

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ V. ad es. A. Morrone, *Differenziare le regioni*, cit., 9 ss. dattiloscritto. Nello stesso senso G. Rivosecchi, *Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e norme costituzionali sulla finanza territoriale (art. 119 Cost.)*, in *Nuove Autonomie*, (in corso di pubblicazione), 1, 2024, 4-12 dattiloscritto.

⁵⁷ La mancata determinazione dei LEP rappresenta per il Giudice costituzionale un ostacolo «alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali», oltre che «al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali» (sentenza n. 220/2021). La stessa l. n. 42/2009 collega l'attuazione dell'art. 119 Cost. alla determinazione dei LEP, in più punti: ad es., art. 2, c. 2, lett. *z*); art. 9, c. 1, lett. *d*). Parlano, in proposito, di processo di trasferimento di funzioni di cui all'art. 116, c. 3, Cost., «in sintonia con la Costituzione», se ancorato al rispetto dei LEP, ritenuto un «punto di passaggio» «obbligato» per un «armonico sviluppo del modello», E. Balboni, C. Buzzacchi, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, cit., 47-48. In senso contrario, rispetto alla pregiudizialità della determinazione dei LEP all'attuazione della differenziazione, A. Morrone, *Differenziare le regioni*, cit., 9 ss. dattiloscritto. L'A., invece, concorda sulla pregiudizialità alla sua implementazione dell'attuazione della costituzione finanziaria (p. 230). Analogamente G. Rivosecchi, *Ulteriori forme e condizioni particolari*, cit., 3-12 dattiloscritto, che a proposito della determinazione dei LEP precisa che essa «costituisce premessa necessaria per assicurare l'effettiva rispondenza ai richiamati limiti «di sistema» delle proposte di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., sebbene debba essere ricordato che la determinazione dei LEP non è da ritenersi costituzionalmente necessaria né in assoluto, trattandosi di atto di indirizzo politico con cui lo Stato fissa la soglia di eguaglianza necessaria in ordine alle prestazioni da erogare sull'intero territorio della Repubblica, la spesa per le quali – quella sì – una volta fissati i LEP diventa

supremo⁵⁸, la subordinazione del trasferimento alla garanzia, previa determinazione, dei LEP, appare un presupposto giuridico⁵⁹.

Ma a prescindere da tale premessa, il punto centrale è che nel ddl Calderoli è espressamente prevista tale condizione.

La determinazione e garanzia dei LEP, che nel d.d.l. è, dunque, presupposto necessario della differenziazione, non può, però, pregiudicare la garanzia dei LEP in tutte le altre materie e per tutte le altre Regioni in cui la Costituzione la prevede *ex art. 117, c. 2, lett. m)*, all'unico scopo di assicurare diritti civili e sociali dei cittadini, rispetto ad un certo livello, su tutto il territorio nazionale⁶⁰.

Da tale banale e logica constatazione, considerati gli effetti del ddl Calderoli finora illustrati, deriva l'illegittimità della subordinazione del trasferimento alla determinazione dei LEP limitata alle sole materie ricomprese nell'art. 116, c. 3, Cost., oltretutto solo se «arbitrariamente» ritenute collegabili a prestazioni relative a diritti civili e sociali⁶¹.

In altri termini, va detto che la determinazione dei LEP disciplinata dalla normativa *de qua*, paradossalmente, mette a rischio i diritti dei cittadini italiani laddove in Costituzione essa è finalizzata esclusivamente alla loro garanzia ed è, nei fatti, finalizzata solo a dare un apparente

costituzionalmente necessaria, né quale condizione costituzionalmente prevista ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. negli ambiti materiali non «intercettati» dalla determinazione dei LEP stessi. Sulla necessità che il regionalismo differenziato non preceda ma proceda «sullo stesso binario del fisco regionale» come semplice «aggiustamento al margine al sistema di finanziamento delle Regioni», v. F. Cerniglia, *L'autonomia differenziata, i profili finanziari*, cit., 94.

⁵⁸ V. per tutte, Corte cost., n. 220 del 2021, ove il Giudice sancisce che i LEP «indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché 'l nucleo invalicabile di garanzie minime' per rendere effettivi tali diritti», che «una volta identificato con norme non può essere finanziariamente condizionato» (sentenza n. 142/2021), richiamata da G. Arachi, *Audizione*, cit., 8-9. È chiaro come, rispettare i principi di cui al 119, Cost., c. 4, tra cui quello dell'integrale copertura delle funzioni delle autonomie e dello Stato, attraverso le risorse indicate ai commi precedenti, implica garantire i LEP tanto nelle Regioni differenziate quanto nelle Regioni che non si differenziano. Ancora in tal senso, G. Arachi, op. cit., 26, dove nel riferirsi alla sentenza 220 della Corte costituzionale, ricorda che ivi il giudice costituzionale ritiene che «i LEP costituiscono la base per calcolare la spesa per erogare le prestazioni sociali di carattere fondamentale, il cui finanziamento deve essere garantito sulla base dell'articolo 119 della Costituzione». Del resto, il Giudice costituzionale, nella sentenza n. 220 considera la mancata definizione dei LEP «un ostacolo [non solo] alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali», autonomia finanziaria che indubbiamente è un principio di cui all'art. 119 Cost. che l'art. 116, c. 3, Cost. chiede espressamente di rispettare per attuare l'autonomia differenziata.

⁵⁹ In tal senso L. Chieffi, *I persistenti dubbi di conformità a Costituzione del d.d.l. recante «disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della costituzione» (atto camera n. 1665, già approvato in prima lettura dal senato della repubblica il 23 gennaio 2024, Testo dell'audizione svolta il 4 marzo 2024 presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame, in referente, del disegno di legge C. 1665 Governo, approvato dal Senato, recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»*, disponibile in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, 1, 2024, 310: «Un possibile approfondimento delle autonomie territoriali, come previsto dall'ultimo comma dell'art. 116 Cost., che non voglia rappresentare una deroga ai principi contenuti nella Parte Prima di questo testo normativo non potrebbe, in alcun modo, trascurare lo svolgimento di una significativa azione di riequilibrio (sull'esempio di quanto avvenuto in Germania dopo la caduta del muro di Berlino) resa possibile proprio dalla garanzia di uniformi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. m), Cost.) e dallo svolgimento da parte dello Stato di significativi interventi perequativi (anche di tipo infrastrutturale) a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, c. 3, Cost.)».

⁶⁰ D. Mone, *Il modello di autonomia differenziata*, cit., 102.

⁶¹ Come si vedrà avanti, il d.d.l. distingue fra materie riconducibili ai LEP e materie non riconducibili ai LEP, in modo del tutto discrezionale, senza ancorare, cioè, tale decisione ad alcun parametro o criterio.

volto solidale alla differenziazione⁶².

Chiarita, pertanto, l'ottica nella quale andrebbe collocata la determinazione dei LEP seppure legata all'autonomia differenziata ed evitando di confondere il fine con il mezzo, tenuto conto che l'autonomia, anche quella differenziata, è funzionale ai diritti e la determinazione e garanzia dei LEP un passaggio necessario in tale direzione⁶³, un aspetto insidioso del ddl sotto tale profilo – venendo alla precisazione sopra preannunciata – è la scelta, dopo il suo passaggio in Commissione Affari costituzionali, al Senato, di subordinare la differenziazione alla predeterminazione dei LEP ma operando la distinzione fra materie LEP e non LEP⁶⁴ e, poi, nelle materie LEP, fra prestazioni per le quali ricorrerebbe l'obbligo di determinare il LEP e prestazioni per le quali tale obbligo non sussisterebbe, senza ancorare tale distinzione ad alcun criterio predefinito⁶⁵. Tali distinzioni da cui dipende, in sostanza, la natura solidale o competitiva della differenziazione, non sono guidate da alcun criterio idoneo a conformarle all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost. Ciò tanto quando la scelta è operata direttamente dal Legislatore (art. 3, c. 3, d.d.l.), tanto quando è affidata al Presidente del Consiglio dei ministri, con suo decreto, ma, di fatto, alla Cabina di regia (art.1, c. 792, l. n. 197/2022) (*rectius* al Comitato per la determinazione dei LEP), o al Commissario, (ex art. 1, c. 797, l. n. 197/2022).

La Costituzione, rigida, quindi vincolante nei confronti dello stesso Parlamento, a questo, in effetti, non assegna il compito di valutare ove determinare i LEP ma stabilisce che quando le prestazioni concernono diritti civili e sociali, il LEP deve essere determinato dal Parlamento.

⁶² L. Violini, *Livelli essenziali e regionalismo differenziato*, cit., 7, chiaramente, in tale senso: «Per un giudizio equilibrato e non fazioso, è opportuno non sottovalutare il contesto in cui il lavoro del Comitato si è inserito, concernente non tanto i problemi del welfare – che pure è inevitabilmente sotteso alla discussione sui livelli essenziali – quanto il tema della differenziazione: il senso del lavoro richiesto era, infatti, di procedere alla ricognizione della legislazione relativa a tutti quei livelli essenziali facenti capo alle materie ex art. 116, c. 3, Cost. in funzione dell'attuazione del regionalismo differenziato». L'A., p. 10, tuttavia, evidenziando il nesso fra attività della Cabina di regia nella determinazione dei LEP e l. n. 42/2009, unitamente al d.lgs. n. 68/2011, parzialmente inattuato, e ribadendo che la ripresa del percorso di attuazione del federalismo fiscale è finalizzata a rimanere circoscritta solo ad alcune materie collegate all'art. 116, c. 3, Cost., ritiene necessario a questo punto «creare le condizioni per ricongiungere i due processi, anche per dar ragione a coloro che hanno visto nella attuazione di quest'ultima norma costituzionale una eccellente occasione per ripensare al nostro regionalismo nel suo insieme, aprendo a sperimentazioni che però dovrebbero tornare a vantaggio di tutti».

⁶³ In tal senso il ddl Calderoli in sede di individuazione, all'art. 1, delle sue finalità, che sono purtroppo disattese dalle disposizioni successive. Sul punto C. Tubertini, *Alle soglie dell'autonomia regionale differenziata: i capisaldi dell'unità nazionale* in *Le Istituzioni del federalismo*, 3, 2023, 452 vede nella enunciazione delle finalità «una forte enfasi sul principio di unità nazionale» rilevando, sembra in modo critico, che l'obiettivo della garanzia dei LEP su tutto il territorio nazionale, «risulta, addirittura, non più solo una condizione preliminare al riconoscimento dell'autonomia differenziata, e quindi limite all'eventuale trattamento «di maggior favore» concesso – specie sul piano finanziario – alle Regioni «differenziate» (art. 3), ma addirittura una delle finalità della procedura ex art. 116, c. 3, che dovrebbe, per l'appunto, secondo il nuovo testo del disegno di legge, anche «rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio» (art. 1). A. Iacoviello, *Autonomia regionale e unità giuridica ed economica delle Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Italian Papers On Federalism* 2, 2023, non rinvenendo nei lavori preparatori una risposta alla domanda sulle finalità della differenziazione ex art. 116, c. 3, Cost., le riconduce a quella dell'autonomia in generale, per cui «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».

⁶⁴ Compito che la legge di bilancio per il 2023, all'art. 1, c. 793, lett. c), affida addirittura alla Cabina di regia.

⁶⁵ Sul punto, G.M. Flick, *Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità e interrogative*, in *federalismi.it*, 17 aprile 2024, 6. S. Staiano, *Salvare il regionalismo differenziato*, cit., 992: «Soprattutto, in assenza di premesse metodologiche, si mostra del tutto priva di fondamento dimostrativo la distinzione tra funzioni LEP e funzioni non-LEP, queste ultime suscettibili, per la loro stessa natura, di devoluzione immediata, senza attendere la definizione previa dei Lep (art. 4, c. 2, d.d.l. 1665): tanto si ricava anche dalla nota inviata il 30 ottobre 2023 al Presidente del Clep dai componenti del Sottogruppo 5, e sottoscritta da altri componenti del Clep, della quale non si è ritenuto di dare conto nel Documento finale».

L'operazione del ddl Calderoli di affidare al Parlamento la discrezionalità di scegliere dove si determinano e, perciò, si garantiscono i LEP, è espressione di un percorso inverso rispetto a quello sotteso in Costituzione e, quindi, il suo risultato non è quello di garantire i LEP, ossia i diritti ma solo i LEP di alcuni diritti civili e sociali, su tutto il territorio nazionale, lasciando potenzialmente disattesi altri diritti o lasciando diritti disattesi in alcune zone del Paese.

Una tale discrezionalità caratterizza anche la legge n. 42 del 2009. Essa, tuttavia opta per una tale soluzione in attuazione di un approccio graduale per il passaggio del sistema dalla spesa storica ai costi e fabbisogni standard (art. 2, c. 2, lett. *m*): «superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica [...]»⁶⁶ ma, soprattutto, non connette la determinazione dei LEP alla differenziazione.

Nel caso del ddl, dal momento che il trasferimento delle materie LEP implica l'impegno di determinate risorse per garantire i corrispondenti LEP che, di conseguenza, risultano sottratte alla copertura delle materie LEP di competenza esclusiva statale o residuale (per le quali la determinazione dei LEP non è prevista dal ddl ma è prevista, tuttavia, dall'art. 117, c. 2, lett. *m*), e, dal momento che le materie che si ritengono, opinabilmente, non LEP, passano, con tutte le risorse⁶⁷, immediatamente, alle competenze residuali regionali senza che ne sia prevista alcuna garanzia neppure essenziale delle relative prestazioni, determina uno spostamento di risorse e, quindi, di garanzia di diritti a favore della popolazione di determinate Regioni, a danno della popolazione di altre⁶⁸.

Il rischio di trasferire materie e risorse senza garantire necessariamente diritti civili e sociali, neppure ad un livello essenziale, ricorre, peraltro, anche con riferimento alle materie LEP, perché, nell'ambito di esse, la determinazione dei LEP è in concreto affidata a scelte libere (se non arbitrarie) del Governo, se operata con d. lgs., vista la sostanziale inesistenza di principi e criteri direttivi⁶⁹, o del Presidente del Consiglio, *rectius* della Cabina di regia (e quindi

⁶⁶ G. Arachi, *Audizione*, cit., 9, infatti, chiarisce che una problematica rilevante nella determinazione dei LEP è rappresentata «dalla questione distributiva che emerge nel momento in cui si intendono stabilire livelli uniformi di prestazioni sull'intero territorio nazionale in un paese caratterizzato da consistenti divari territoriali, in presenza di un vincolo di bilancio stringente. Una volta qualificate talune prestazioni come livello essenziale, si pone la necessità di finanziarne ed assicurarne l'erogazione su tutto il territorio nazionale, anche nelle aree più sguarnite. Di fronte a queste problematiche la legge delega in materia di federalismo fiscale ha adottato un approccio graduale stabilendo che, fino alla determinazione per legge, sono considerati LEP quelli già fissati in base alla legislazione statale, prevedendo la definizione di obiettivi di servizio cui devono tendere le Amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali e delineando un percorso di progressivo avvicinamento di tali obiettivi ai LEP, nonché di convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo».

⁶⁷ S. Piperno, *Soluzioni diverse per il finanziamento dell'autonomia differenziata: le ambiguità del disegno di legge Calderoli*, in *il Piemonte delle Autonomie*, 4, rileva che per le materie non LEP non sono indicate «modalità da seguire per valutare il «costo storico» in ciascuna Regione, dal momento che a differenza che per quelle riferibili alle materie LEP, non è esplicitamente previsto il parametro dei costi e fabbisogni *standard*».

⁶⁸ S. Staiano, *Salvare il regionalismo differenziato*, cit., 992-993: «È perciò irragionevole e fonte potenziale di sperequazioni non rimediabili la richiamata diversità di regime quanto alla devoluzione tra funzioni LEP e funzioni non-LEP: è altamente consigliabile che la delega contenuta nell'art. 3 d.d.l. 1665 sia estesa anche alla definizione di tale demarcazione, integrando i principi e criteri direttivi con la determinazione dei criteri operativi necessari a determinare i LEP. Per la fase intermedia, occorrerà stabilire che nessuna devoluzione sarà possibile, non solo se non sarà stata definita la demarcazione in discorso, ma anche se non saranno stati definiti i LEP, rifuggendo la logica delle due fasi, poiché, in tutta evidenza, il trasferimento immediato di funzioni non-LEP comporterebbe un assorbimento irreversibile di risorse rendendo definitivo il divario, così compromettendo la conformità dell'intero processo all'art. 119, c. 3, Cost.».

⁶⁹ Il d.d.l., all'art. 3, c. 1, prevede per la determinazione dei LEP l'approvazione, entro 24 mesi dalla sua entrata in vigore, di uno o più decreti legislativi, «sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, l. n. 197/2022. Al riguardo, non si può non rilevare che i principi e criteri direttivi cui il d.d.l. rinvia non esistono, dal momento che la legge di bilancio precedente il d.d.l. che ne riconosce natura di legge

del Clep) o del Commissario, se operate con d.P.C.M., ai sensi della legge di bilancio per il 2023.

Ciò non garantisce affatto, ovviamente, che siano determinati LEP a garanzia dei diritti. Allo stato, anzi, la determinazione dei LEP appare orientata al criterio del risparmio di risorse e finalizzata piuttosto a consentire la differenziazione nel rispetto del principio di invarianza e, quindi, il trasferimento di risorse⁷⁰.

4. Gli effetti del principio di invarianza sulla garanzia dei diritti, nell'ipotesi della differenziazione. Quanto a quest'ultimo centrale punto, va precisato che al trasferimento delle materie corrisponderà un trasferimento di risorse che saranno trattenute sui territori regionali differenziati, per effetto del meccanismo della compartecipazione al gettito di tributi erariali maturato nel territorio regionale, ai sensi dell'art. 5, c. 2, del d.d.l. Ciò inciderà, presumibilmente, sulla capacità dello Stato⁷¹ di coprire non solo le funzioni di competenza esclusiva statale e quelle da continuare ad esercitare sui territori in cui le Regioni non hanno chiesto la differenziazione (in cui, si ribadisce, comunque vanno determinati i LEP)⁷² oltre che i LEP nelle materie di competenza residuale regionale (neanch'essi determinati), ma anche di garantire la funzione perequativa finalizzata a finanziare integralmente le funzioni dei territori con minore capacità fiscale per abitante, ai sensi dell'art. 119, c. 3, Cost. e a colmare le asimmetrie infrastrutturali, ai sensi dell'art. 119 Cost., c. 5⁷³.

In tale prospettiva, peraltro, dispone lo stesso d.d.l. che, all'art. 10, individua «Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale», «Al fine di garantire l'unità nazionale, nonché la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, dell'insularità, della rimozione degli squilibri economici e sociali e del perseguimento delle ulteriori finalità di cui all'articolo 119,

delega non ne fissa ma stabilisce una procedura» (Sul punto G. De Minico, *Occorre stare attenti alle tre illusioni del disegno Calderoli* in *Il Sole 24 Ore*, 13 dicembre 2023).

⁷⁰ V. V. Tondi della Mura, *I LEP sulle montagne russe*, cit., 9 ss. e soprattutto, 23-26, che dà conto «dell'orientamento perseguito, progressivamente raffinato e infine solo apparentemente dismesso nel testo finale» (23) nell'ambito della fase preparatoria dei lavori del Clep da cui non risulta certo come obiettivo principale quello di garantire il soddisfacimento dei diritti nel rispetto e nei limiti del sistema costituzionale (26).

⁷¹ L. Castelli, *I nodi pendenti dell'attuazione*, cit., 847: «Il finanziamento delle funzioni aggiuntive, come noto, avviene attraverso il meccanismo della compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato sul territorio. Ne deriva che se la spesa per la funzione trasferita fosse maggiore rispetto al gettito compartecipato dovrebbe essere per forza di cose lo Stato ad intervenire versando le risorse mancanti. Le quali – qui sta il punto – potrebbero anche essere sottratte alla redistribuzione nei confronti di altre Regioni provocando inevitabili effetti sperequativi, a dispetto dell'esplicito divieto contenuto nel disegno di legge». Sul punto, da ultimo, G. Rivoecchi, *Ulteriori forme e condizioni particolari*, cit., 13-14 dattiloscritto.

⁷² In tal senso le preoccupazioni espresse da C. Tubertini, *Alle soglie dell'autonomia regionale differenziata*, cit., 454-455: «Se è vero, infatti, 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, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, l'insieme delle disposizioni sembra anzitutto orientata in termini di garanzia a favore delle Regioni che otterranno l'autonomia differenziata, affinché non siano chiamate a erogare prestazioni essenziali con risorse insufficienti. Manca, infatti, un impegno generale del legislatore ad adeguare gli stanziamenti necessari per i LEP, da qualunque amministrazione siano al momento prestati, e non solo nelle materie oggetto delle intese, ma in tutte le materie».

⁷³ L. Castelli, *I nodi pendenti dell'attuazione*, cit., 846: «E, tuttavia, oltre a reperire le risorse per finanziare i LEP, devono anche essere individuate quelle da accantonare nel fondo perequativo per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni attribuite ai territori con minore capacità fiscale (art. 119, c. 3), per non dire delle risorse che servono a finanziare gli ulteriori interventi perequativi speciali di cui al quinto comma dell'art. 119. Viene pertanto da chiedersi come sia possibile finanziare immediatamente le prestazioni nelle materie non riferibili ai LEP se prima non si ha un quadro chiaro dei vincoli che derivano al bilancio dello Stato tanto dal finanziamento dei LEP, quanto da quello delle misure di perequazione previste dall'art. 119».

quinto e sesto comma, della Costituzione, anche nei territori delle Regioni che non concludono le intese [...]» (art. 10, c. 1 e 2, d.d.l. Calderoli)⁷⁴.

La scelta del meccanismo di compartecipazione per il finanziamento delle funzioni trasferite, tanto quelle riconducibili alle materie LEP che quelle non LEP⁷⁵ (art. 5, d.d.l., c. 2), è incoerente anche rispetto al fine dichiarato all'art. 1 del d.d.l. di responsabilizzare le istituzioni locali, oltre che rischioso per la tutela dei diritti sui territori non differenziati⁷⁶. Va evidenziato che, fra le diverse modalità di finanziamento delle funzioni trasferite previste dall'art. 119 Cost., si è optato per la compartecipazione al gettito dei tributi erariali maturato nel territorio regionale che non è che un trasferimento statale mascherato, nuocendo all'autonomia perché non dipendente esclusivamente dalle scelte regionali⁷⁷. Tale scelta è, inoltre, rischiosa, in termini di tutela di diritti nelle Regioni non differenziate, dal momento che da un lato è complesso quantificare l'ammontare di risorse corrispondente al costo delle funzioni da trasferire⁷⁸, dall'altro, risulta complicato modificare l'aliquota in base agli andamenti del ciclo economico, come pur previsto migliorando il testo in sede di approvazione del ddl in aula al Senato. Si tratta, infatti, di una previsione difficilmente attuabile e, quindi, non risolutiva del problema del trattenimento delle risorse al di sopra del fabbisogno⁷⁹, fermo restando che «se

⁷⁴ Per considerazioni critiche su tali aspetti v. F. Pallante, *Attacco al Sud, complice la destra «meridionalista»*, in *Il manifesto*, 11 maggio 2024.

⁷⁵ S. Piperno, *Soluzioni diverse*, cit., 5.

⁷⁶ Sul punto si rinvia a F. Cerniglia, *L'autonomia differenziata, i profili finanziari*, cit., 94, che chiarisce come grazie a questo meccanismo, la politica regionale «si assicura un trasferimento certo, poco o tanto che sia, dal governo centrale imbellettato con un'aliquota di compartecipazione» senza assumersi alcuna «responsabilità finanziaria». In effetti, l'A., intravede nel meccanismo delineato dal d.d.l. la base di uno «scaricabarile fra Stato, Regioni, Europa». «Se poi, nei prossimi anni, il governo dovesse essere obbligato a ridurre le risorse, rivedendo i fabbisogni e dunque riducendo l'aliquota di compartecipazione, le regioni potranno sempre dare la colpa allo Stato che non finanzia i LEP. Il governo centrale potrà dare la colpa all'Europa e ai suoi vincoli di finanza pubblica».

⁷⁷ In senso critico sul ricorso alla modalità di finanziamento delle compartecipazioni A. Morrone, *Differenziare le regioni*, cit., 12 ss. dattiloscritto. Sul punto M. Bordignon, F. Neri, C. Orlando, G. Turati, *Autonomia differenziata senza autonomia fiscale? Nota dell'OCPI*, 19 gennaio 2023, in *osservatorioocpi.unicatt.it*: «Il disegno di legge del ministro Calderoli parla vagamente di «compartecipazioni a uno o più tributi erariali» come fonte di finanziamento principale delle nuove spese devolute, ma 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» (10). Gli A., in particolare, evidenziano come negli anni Novanta, «il tema fondamentale era quello di aumentare la responsabilità finanziaria delle Regioni nei confronti della propria spesa per evitare il sorgere di disavanzi e la susseguente necessità dello Stato di assumersene l'onere aumentando il debito pubblico, una costante di quel periodo. A tal fine, il sistema di finanziamento regionale venne pesantemente riformato, riducendo radicalmente il ruolo dei trasferimenti erariali a vantaggio di tributi propri, cioè di imposte su cui le Regioni avessero la facoltà di variare almeno le aliquote. In tal modo, i governi regionali che avessero deciso di aumentare la spesa, avrebbero dovuto farlo tassando di più i propri contribuenti-elettori, inducendo così un meccanismo di responsabilizzazione sul proprio bilancio. Col tempo questa esigenza è stata dimenticata e l'autonomia tributaria regionale si è fortemente ridotta, anche perché – durante il periodo di duro aggiustamento finanziario seguito alla crisi finanziaria del 2007 e a quella del debito nel 2011-13 – la spesa regionale (e locale) è stata fortemente condizionata dal governo centrale, anche al di là di quanto previsto dall'attribuzione formale delle competenze» (2-3). Così G. Pisauro, *L'autonomia differenziata*, cit., 566 ss.

⁷⁸ Sulle difficoltà relative alla raccolta di informazioni necessarie al calcolo di risorse per il finanziamento delle funzioni LEP da trasferire alle Regioni, v. M. Bordignon, L. Rizzo, G. Turati, *Ma come si finanziano i Lep?*, in *Lavoce.info*, 10 febbraio 2023 che, anche alla luce del caso del processo di definizione di fabbisogni standard per i Comuni, ritengono difficile poter «liquidare la definizione dei LEP nello spazio di pochi mesi con un d.P.C.M., come proposto dal disegno di legge e dalla legge di bilancio per il 2023».

⁷⁹ In tal senso è stato visto con preoccupazione tale sistema di finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni differenziate sostanzialmente costruito sul modello di quello delle Regioni a statuto speciale: «Preoccupa dunque che il d.d.l. Calderoli sembri prefigurare un processo di finanziamento per le funzioni devolute alle Regioni del tutto analogo a quello descritto sopra per le RSS. Da quello che si capisce, il modello

la spesa per la funzione trasferita fosse maggiore rispetto al gettito compartecipato dovrebbe essere per forza di cose lo Stato ad intervenire versando le risorse mancanti. Le quali – qui sta il punto – potrebbero anche essere sottratte alla redistribuzione nei confronti di altre Regioni provocando inevitabili effetti sperequativi, a dispetto dell'esplicito divieto contenuto nel disegno di legge»⁸⁰.

Tali considerazioni scaturiscono dalla sostanziale immodificabilità dell'aliquota di compartecipazione. La possibilità di adeguarla «alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico», prevista dall'art. 8, c. 2, quando al ribasso, risulta, infatti, problematica su un piano politico oltre che in termini di quantificazione: difficile immaginare che si riesca a ridurla con un procedimento che coinvolge Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per gli Affari e le autonomie, la Conferenza unificata, la Commissione paritetica che ha l'onere di dare inizio allo stesso, con sua proposta (art. 8, c. 2, d.d.l.). Molto probabile che le uniche variazioni possibili, appunto, saranno quelle in aumento laddove gli esecutivi, regionale e nazionale, dovessero essere espressione della stessa parte politica, considerando che le Commissioni paritetiche (art. 5, c. 1, d.d.l.) sono costituite «per lo Stato, [da] 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, [da] i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI)».

Si tratta, in sostanza, di contrattazioni bilaterali all'interno di Commissioni paritetiche, ciascuna separata dalle altre. Anche tale circostanza rappresenta un punto critico della disciplina: non si garantisce l'applicazione di valutazioni uniformi né alcun coordinamento delle decisioni allo scopo di rispettare i vincoli di bilancio con potenziali risvolti negativi per il Paese e, quindi, per la tutela dei diritti nei territori non differenziati⁸¹.

di finanziamento del d.d.l. prevede un processo di devoluzione in cui al tempo zero le risorse vengono attribuite al livello regionale (tramite compartecipazioni al gettito dei tributi erariali) in modo da coprire la spesa attuale dello Stato nelle funzioni delegate. Se poi le risorse delle compartecipazioni cresceranno in futuro più di quanto necessario per finanziare queste funzioni, le risorse addizionali resteranno alle Regioni; se no, tramite la Commissione paritetica prevista dal d.d.l., lo Stato interverrà comunque per finanziare le spese aggiuntive. Ma così non può evidentemente funzionare: è un chiaro *win-win* per le Regioni, ma rischia di essere un *lose-lose* per lo Stato e la restante collettività nazionale, costretti a rincorrere con extra risorse gli squilibri che così si possono generare. Non ci sembra un modello sostenibile» (Così M. Bordignon, F. Neri, L. Rizzo, R. Secomandi, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?*, in *Osservatoriooci.unicatt.it*, 14 marzo 2023). In tal senso, S. Piperno, *Soluzioni diverse*, 7, che avverte che «nel tempo l'evoluzione del gettito erariale sul quale insistono le compartecipazioni, soprattutto quello riferito alle Regioni più dinamiche del Paese, potrebbe garantire risorse superiori ai fabbisogni standard di spesa riducendo conseguentemente le risorse erariali disponibili per il resto del paese per finalità perequative». In questa prospettiva anche G. Pisauro, *L'autonomia differenziata*, cit., 576 ss.

⁸⁰ L. Castelli, *I nodi*, cit., 847. In tal senso, va ancora una volta ribadita la pregiudizialità dell'attuazione dell'autonomia finanziaria regionale ai sensi dell'art. 119 Cost. (e della perequazione, tanto territoriale che strutturale) e della l. n. 42/2009 e suoi decreti attuativi, segnatamente il d.lgs. n. 68/2011, rispetto all'implementazione dell'art. 116, c. 3, Cost., nello spirito costituzionale. Se, infatti, le Regioni avessero capacità tributaria (ossia impositiva autonoma) dovrebbero coprire le spese delle funzioni trasferite superiori al gettito aumentando le tasse dei contribuenti della Regione, esponendosi al loro giudizio in occasione delle elezioni (*Ibidem*). Parlano di riluttanza delle autonomie italiane ad assumersi la «responsabilità e l'impopolarità della esazione diretta» (42) «la dimensione autentica – e la prerogativa qualificante – dei sistemi federali [...]», (42-43), E. Balboni, C. Buzzacchi, *Autonomia differenziata*, cit., 42-43.

⁸¹ G. Arachi, *Audizione*, cit., 49, al riguardo ravvisa la necessità di individuare una sede istituzionale unica in cui svolgere tale attività. Rileva tale criticità altresì S. Piperno, *Soluzioni diverse*, cit., 5, per il quale la mancanza di qualsivoglia coordinamento tra le diverse intese bilaterali e orientamento per le Commissioni paritetiche si basa

Questi sono messi a rischio, ancora, per effetto della previsione del principio di invarianza ribadito in più punti del d.d.l. e sancito all'art. 9, quale principio cui la differenziazione deve essere informata al pari della garanzia dei LEP, che ne è *condicio sine qua non* e che, dunque, va effettuata a costo zero⁸².

Il trasferimento delle materie è implicitamente subordinato, oltre che alla determinazione, alla copertura finanziaria dei LEP. Ciò è desumibile dalla previsione *ex art.* 1, c. 2, d.d.l., secondo cui la determinazione dei LEP è effettuata nel rispetto dell'articolo 1, c. 793, lett. d), l. n. 197/2022, che stabilisce avvenga «nel rispetto dell'art. 17, 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 [...]». Se a tale previsione si aggiungono quella di cui all'art. 4, c. 1, per cui il trasferimento delle funzioni nella materie LEP può essere effettuato «nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio»; quella di cui all'art. 4, c. 2, secondo cui il trasferimento delle funzioni relative a materie non LEP, può essere effettuato «nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente»; quella di invarianza di cui all'art. 9, c. 1, secondo cui «dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» e al c. 3, secondo cui «Per le singole Regioni che non siano parte delle intese [...] è garantita l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione», risulta confermato quanto precedentemente rilevato circa la assoluta inidoneità del procedimento di determinazione dei LEP di cui al d.d.l. e alla legge di bilancio, ai fini della rimozione delle disuguaglianze. Non potrà essere cioè assicurata la tutela dei diritti ad un livello essenziale omogeneo sull'intero territorio nazionale, dato che nessuna risorsa aggiuntiva può essere prevista, almeno in una prima fase di determinazione dei LEP, per la loro garanzia⁸³.

sulla erronea convinzione che «una operazione di questa delicatezza possa essere svolta senza un quadro di indirizzi univoci» (5).

⁸² Sull'impossibilità di garantire i LEP a finanza invariata, v. E. Balboni, C. Buzzacchi, *Autonomia differenziata: più problemi*, cit., 45.

⁸³ G. Trovati, *Rischio costi e caos sulle procedure: dall'Autorità sui conti alert autonomia*, *Il Sole 24 Ore*, 2 febbraio 2024, riporta tali preoccupazioni espresse nel corso della citata Audizione dell'UPB, del 1° febbraio 2024. In particolare in essa si legge, 5-6: «In un contesto in cui le prestazioni degli Enti territoriali sono storicamente differenziate sul territorio, l'introduzione di LEP che implicino l'aumento delle prestazioni nelle realtà più deficitarie richiederà necessariamente il reperimento di risorse che, dati i vincoli di bilancio, potrà avvenire attraverso una redistribuzione di quelle esistenti fra gli Enti interessati attraverso i meccanismi perequativi, oppure con tagli alla spesa delle Amministrazioni centrali o, infine, con aumenti della pressione fiscali. Per questo motivo l'introduzione di nuovi LEP è stata generalmente associata allo stanziamento di apposite risorse principalmente destinate agli Enti che necessitano di potenziare i propri servizi e prevedendo un percorso di graduale convergenza». In merito a tale considerazione interessanti le parole di A. Poggi, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, *Editoriale*, in *federalismi.it*, 7 febbraio 2024, 7, circa le ragioni della scelta di individuare i LEP a legislazione vigente: «evidentemente motivate dal vincolo dell'invarianza dei saldi di bilancio, è tuttavia, una opzione discutibile, ma era l'unica possibile per far partire il percorso e per garantirsi inizialmente la copertura (teorica) dei LEP. Se, infatti, -questo è stato il ragionamento - vi sono leggi che prevedono LEP, dato il vincolo dell'art. 81 Cost, la Ragioneria centrale dello Stato deve aver vigilato sulla copertura e, dunque, essi sono «già» coperti. Allo stesso modo è evidente che la mera ricognizione costituisce un'opzione dell'«essere» e non del «dover essere», poiché quelle leggi non sono state adottate con la finalità di individuare dei LEP associati al percorso del regionalismo differenziato [...]». Analogamente per la Banca d'Italia un tale tipo di differenziazione deve ritenersi realizzabile soltanto a discapito dell'obiettivo di riduzione delle disuguaglianze, dal momento che sarà consentito soltanto il trasferimento successivo alla determinazione dei LEP, «per le funzioni per le quali l'erogazione di livelli territorialmente uniformi di servizio non richiede maggiori risorse rispetto alla spesa storica» o delle «funzioni non presidiate da LEP», *Memoria della Banca d'Italia*, Disegno di legge AS 615 «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», resa il 30 ottobre 2023 presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, p. 10. In

Ciò spiega il ricorso al criterio della spesa storica, in base alla legge di bilancio (art. 1, c. 793, lett. a), b), c), d))⁸⁴ cui rinvia il d.d.l., art. 3, c. 1, riferendosi impropriamente ai «principi e criteri direttivi» da essa posti.

Non si vede come, dato il limite delle risorse disponibili a legislazione vigente e dell'intangibilità delle risorse spettanti alle singole Regioni o finalizzate alla perequazione, si possa modificare la situazione vigente, nel senso di migliorarla superando le disuguaglianze, attraverso simile procedura di determinazione dei LEP a costo zero.

La stessa previsione, all'art. 4, c. 1, dell'ipotesi che «dalla determinazione dei LEP [...] derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» al verificarsi della quale «si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale» si presta a due considerazioni riferibili, in genere, al d.d.l. *de qua*: da un lato, si pone in contraddizione evidente con l'art. 9, c. 1 («Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica») che lo rende inapplicabile⁸⁵; dall'altro, chiarisce la natura politica del concetto di LEP.

Onde evitare che la mancanza di risorse necessarie a fronteggiare i maggiori oneri derivanti dalla determinazione dei LEP (effettivamente finalizzati a rimuovere le asimmetrie, in tal caso) possa bloccare la differenziazione, si fanno coincidere i LEP con le prestazioni finora già erogate, sostanzialmente adottando il criterio della spesa storica⁸⁶.

argomento v. L. Chieffi, *I persistenti dubbi*, cit., 314. In tale prospettiva, G. De Minico, *Memoria per la Commissione Affari Costituzionali, Camera dei deputati, Audizione del 12 marzo 2024, sul disegno di legge a.c. 1665, approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica il 23 gennaio 2024, recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, 1, 2024, 375.

⁸⁴ L'UPB, nell'Audizione richiamata, ha altresì evidenziato che subordinare il trasferimento di materie alle Regioni alla determinazione dei LEP, laddove questa operazione è limitata alla ricognizione di LEP già implicitamente o espressamente esistenti nella normativa vigente, effettivamente non richiederebbe risorse ulteriori rispetto a quelle oggi destinate dallo Stato dal momento che lo Stato, appunto, garantisce servizi omogenei sul territorio. Il trasferimento, piuttosto, dovrebbe essere subordinato alla determinazione dei LEP che mancano dal momento che tale circostanza potrebbe acuirsi a seguito della differenziazione. Sarebbe dalla garanzia di questi LEP relativi a funzioni oggi svolte dagli enti territoriali (o dallo Stato in mancanza di loro determinazione) a derivare un elevato divario fra fabbisogni standard e spesa storica da doversi colmare con interventi perequativi. Attraverso un'operazione del genere si rispetterebbe la *ratio* dell'art. 117, c. 2, lett. m), colmando le disuguaglianze attraverso il livellamento di servizi oggi «caratterizzati da una forte eterogeneità che riflette, oltre alla diversità dei bisogni sul territorio, le profonde differenze nelle dotazioni finanziarie che discendono dal sovrapporsi nel corso del tempo di interventi di finanziamento non coordinati» (G. Arachi, *Audizione*, cit., 37).

⁸⁵ Significativamente A. Morrone, *Differenziare*, cit., 12 dattiloscritto, parla di «guazzabuglio delle norme sul finanziamento della differenziazione».

⁸⁶ Si rinvia alla nota 85. Nulla cambia con riferimento al concetto di costo e fabbisogno standard, parimenti politico, dal momento che ci sarebbe notevole differenza, ad esempio, fra il fissarlo al livello della spesa storica o, invece, al valore medio dei fabbisogni delle tre regioni più prestanti. I costi ed i fabbisogni standard, infatti, rappresentano la misura delle risorse da garantire a copertura dei LEP: non si tratta di grandezze matematiche obiettive ossia di entità scientificamente determinate, ma di valori frutto di decisioni discrezionali sulle modalità di calcolo selezionate in base all'obiettivo che si vuole raggiungere: tanto spiega G. Viesti, *Autonomia, i «lep» sono una cortina fumogena*, cit. Sia consentito rinviare sul punto a D. Mone, *La legge n. 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 3 novembre 2010, 11 ss., ove si evidenzia la natura politica e, solo in un secondo momento tecnica, dei lep e costi e fabbisogni standard. G. Arachi, *Audizione*, cit., 6, del pari, chiaramente spiega come lo «stretto legame fra LEP e fabbisogni implica che non possano essere determinati in modo indipendente: è necessario il coordinamento fra i due processi e la collaborazione fra le strutture tecniche e gli organi politici. Alle prime spetta il compito di suggerire le metodologie di calcolo più adeguate sulla base delle caratteristiche delle prestazioni e delle informazioni disponibili e di fornire una quantificazione

Il risultato di tale sovrapposizione di fattori è che, verosimilmente, le asimmetrie si accentueranno⁸⁷, atteso che, per l'illustrato meccanismo dei trasferimenti e, tenuto conto del principio di invarianza, le risorse, indipendentemente da quelle che residuano e soprattutto necessitano per la garanzia delle funzioni differenziabili ma non richieste da tutte le Regioni, quelle non differenziabili e quelle residuali (quando si riesca a determinare il loro ammontare), saranno trasferite alle Regioni differenziate e, quindi, sottratte allo Stato e a tutte le altre Regioni⁸⁸.

Nella stessa direzione, il ddl, all'art. 3, c. 7, prevede la possibilità di aggiornare i LEP con d.P.C.M.⁸⁹, «anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici prodotta dal mutamento del contesto socioeconomico o dall'evoluzione della tecnologia». I costi e fabbisogni standard, da cui dipende la quantificazione dell'eventuale nuovo fabbisogno, saranno determinati ed aggiornati almeno ogni tre anni sulla base di ipotesi tecniche della Commissione tecnica per la determinazione dei fabbisogni standard, ai sensi dell'art. 3, c. 8 del d.d.l. Calderoli, che rinvia, per il procedimento di determinazione, integralmente all'art. 793, lett. d), della legge di bilancio per il 2023, lasciando scelte evidentemente anche politiche ad un organo formalmente tecnico⁹⁰, come dimostrato dalla possibilità finora colta di identificare i LEP con quelli già esistenti, nei lavori del CLEP, che ha trasformato la differenziazione in un «gioco delle tre carte» che toglie ai poveri per dare ai ricchi.

Tale previsione che potrebbe potenzialmente consentire il superamento dello *status quo* in termini di disuguaglianze, come si è detto per la previsione di cui all'art. 4, c. 1, è sostanzialmente neutralizzata dal generale principio di invarianza di cui all'art. 9, c. 1⁹¹.

In effetti, consideratane l'irrealizzabilità, potrebbe rendere inattuabile la differenziazione

degli oneri finanziari in maniera chiara e trasparente; agli organi politici spetta, invece, tenendo conto di questi elementi, la scelta delle priorità e del livello dei fabbisogni, sulla base delle risorse disponibili». Si rinvia, su tali profili, a V. Tondi della Mura, *I LEP sulle montagne russe*, cit., 23 ss., in particolare sul «ruolo politico della Commissione tecnica fabbisogni standard» nella fase preparatoria di determinazione dei LEP affidata al CLEP. In tale prospettiva, non è irrilevante considerare, come si legge in G. Viesti, *Autonomia, i "lep" sono una cortina fumogena, Il Fatto quotidiano*, 15 febbraio 2024, che tale organo, formalmente tecnico, ossia privo di qualsivoglia responsabilità verso gli elettori, è attualmente presieduto dalla giurista D'Orlando, componente della «delegazione trattante» della Regione Veneto a supporto del Veneto.

⁸⁷ A. Giannola, *Il disegno di legge C. 1665 Governo approvato dal Senato: un peccato, necessario processo alle intenzioni*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 4, 2023, 1000, con riferimento al trasferimento di funzioni NON LEP, spiega come il sistema previsto dal DDL porta a confermare e cristallizzare il criterio della spesa storica e ad «una «assegnazione» di risorse che diviene irreversibile per la natura dell'Intesa [...]».

⁸⁸ G. Trovati, *Rischio*, cit., riferisce le parole del consigliere dell'UPB Arachi, per il quale, il reperimento di risorse necessario ad implementare i LEP potrà derivare da tre vie: «spostamento di risorse dalle Regioni ricche a quelle più povere (prospettiva curiosamente fuori dai radar dei tifosi più accesi dell'autonomia differenziata), tagli o aumenti di tasse. Il tutto mentre l'affanno del bilancio pubblico ha spinto il Governo a muoversi in senso contrario, tagliando da 4,6 miliardi a meno di 900 milioni il fondo per la perequazione infrastrutturale».

⁸⁹ Tale fonte dovrebbe modificare disposizioni di un decreto legislativo, in violazione del criterio gerarchico.

⁹⁰ V. nota 88.

⁹¹ S. Piperno, *Soluzioni diverse*, cit., 5-6, spiega che, per effetto dell'art. 9, c. 1, «una volta fatta la ricognizione dei LEP presenti nelle funzioni aggiuntive è molto probabile che emergono dei vincoli finanziari alla copertura completa dei fabbisogni legati ai loro costi standard non coperti dalla capacità fiscale regionale attraverso trasferimenti perequativi. In pratica nei primi anni si potranno soddisfare i LEP solo parzialmente attraverso le risorse già destinate dallo Stato a quei servizi (Banca d'Italia, 2023). In sintesi, non si parte dai fabbisogni per determinare i finanziamenti, ma dalle risorse attualmente stanziati e evidenziati nella ricognizione che saranno ripartite pro quota e potranno arrivare al finanziamento completo dei LEP solo nel medio lungo periodo. Va sottolineato che a volte il processo descritto sembra riferirsi solo ai LEP relativi alle materie in cui si prevede un meccanismo di differenziazione ma appare ovvio che il sistema dei LEP debba essere definito in maniera unitaria con riferimento anche alle funzioni già svolte dalle Regioni incluse le residuali, tra cui, ad esempio, quelle relative all'assistenza e i relativi LEPS, nonché tenendo conto dei servizi che sono gestiti in condivisione da parte di più livelli di governo (i c.d. LEP multilivello)».

rispetto ad un significativo numero di materie ridimensionandone l'effetto disgregante, sempre che il d.d.l. Calderoli, una volta approvato, quale semplice legge ordinaria, sia in grado di vincolare le leggi rinforzate di approvazione dell'intesa previste dall'art. 116, c. 3, Cost.⁹². Con tali leggi che, peraltro, vedrebbero un ruolo piuttosto limitato del Parlamento, esautorato dei suoi poteri⁹³, a fronte di un Presidente del Consiglio centrale invece nel processo delineato, e rinforzato ove fosse approvata la riforma costituzionale sul cd. premierato⁹⁴, si potrebbe avallare la nascita di staterelli regionali autonomi⁹⁵, privi di coordinamento fra loro e legati da rapporti bilaterali con lo Stato (*rectius* con il Governo, o con il Ministro per gli Affari regionali⁹⁶).

⁹² Sulla questione del rapporto legge ordinaria di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. e fonte rinforzata per l'approvazione delle intese di cui alla medesima disposizione, v. D. Mone, *Costituzione*, cit., 214 e bibliografia ivi citata. Sul punto di recente S. Staiano, *Salvare il regionalismo*, cit., 990, per il quale il vincolo politico della cd. legge di principio all'attività del Governo è un auspicio più che una soluzione. G.M. Salerno, *L'autonomia differenziata nell'evoluzione del regionalismo: da problema a prospettiva costituzionale*, cit., 983-985, reputa la legge attuativa dell'art. 116, c. 3, Cost. «fonte di norme interposte» (984).

⁹³ Non pare del tutto chiarito il ruolo del Parlamento rispetto all'intesa. Il d.d.l., all'art. 2, c. 8, prevede che il d.d.l. «è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Può il Parlamento modificare? Per R. Bin, *L'autonomia differenziata: politica o burocrazia?*, in *Le Regioni*, 1, 2022, 1154, nel testo in discussione alla Camera, sarebbe stato «rimosso ogni esplicito (e maldestro) tentativo di ridurre l'intervento parlamentare nella definizione dell'intesa con la Regione», sia a monte, «nel momento della definizione del testo»; sia a valle, nella fase di «approvazione finale dell'intesa». Invero, è ancora aperto il dibattito fra i sostenitori di un ruolo sostanziale del Parlamento (su cui sia consentito rinviare a D. Mone, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1, 2019, 342 ss.) nell'approvazione della legge di intesa e sostenitori di un ruolo, invece, meramente formale. C. Buzzacchi, *L'autonomia differenziata: un'analisi del ddl Calderoli*, testo dell'Audizione del 4 marzo 2024 alla I Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, in relazione al disegno di legge C. 1665 Governo, approvato dal Senato (c.d. d.d.l. Calderoli), «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», in *laCostituzione.info*, 6 marzo 2024, spiega come «è presumibile che il ruolo predominante svolto dal Governo nella costruzione dell'intesa non possa trovare una battuta d'arresto o un intervento di modifica nella fase di approvazione parlamentare: non è difficile dedurre, visto lo scarno passaggio riguardante il lavoro parlamentare, che gli spazi per l'esercizio delle prerogative parlamentari non ci siano, e che ci si aspetti un passaggio parlamentare che non incide sull'intesa».

⁹⁴ Sul nesso fra d.d.l. Calderoli e riforma costituzionale del c.d. «premierato elettivo» rappresentato dalla c.d. ideologia del Capo, v. C. De Fiores, *Commissione affari costituzionali, Camera dei deputati, lunedì 4 marzo 2024. Audizione resa dal prof. Claudio De Fiores sul disegno di legge c. 1665, approvato dal Senato, recante «disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, 1, 2024, 336-337. Sugli effetti congiunti della legge sull'autonomia differenziata e della riforma costituzionale sul c.d. premierato, v. G. M. Flick, *Autonomia*, cit., 17 aprile 2024, 3-4.

⁹⁵ È stato altresì paventato l'obiettivo di segmentare l'Italia in macro-regioni come esito di una «parte non esplicitata del «modello Calderoli» attraverso il ricorso all'art. 117, c. 8, Cost., da parte delle Regioni che abbiano singolarmente ottenuto l'autonomia differenziata, allo scopo di «istituire organi comuni, non escluse assemblee rappresentative» del «Grande Nord» (20): così M. Villone, *L'autonomia differenziata dai preaccordi del 28.02.2018 alla macrorregione*, in M. Volpi (a cura di), *I rapporti tra Stato e Regioni nella pandemia e le prospettive dello Stato regionale*, Bologna, 2024, 20.

⁹⁶ Nella stessa logica si muove la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri intitolata «Esame delle leggi delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e delle questioni di legittimità costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 127 della Costituzione. Razionalizzazione dell'attività istruttoria del Governo», del 23 ottobre 2023: si introduce nell'ordinamento «una «terza opzione» (fra impugnativa o meno della legge regionale) cui è assegnata (laddove vi sia impegno della regione) una posizione preferenziale rispetto all'impugnativa (che invece viene ad assumere la qualifica di *extrema ratio*)». (3), ossia la proposta di non impugnazione della legge regionale o provinciale a fronte dell'impegno assunto dalla Regione (o dalla Provincia autonoma), di abrogare o modificare le disposizioni legislative e a non applicare medio tempore le disposizioni impugnate. La direttiva sembra appunto proporre soluzioni al problema delle numerose impugnative dinanzi alla Corte inerenti il rapporto Stato Regioni che si traducono in pronunce della Corte costituzionale che

Ne risulterebbe un sistema in cui non ci sarebbe alcun posto per la solidarietà perché non sarebbero assicurati i presupposti e le condizioni, con grave pregiudizio dell'unità. Ci si troverebbe di fronte a Regioni, piccole patrie, in una prospettiva, evidentemente, non solo incostituzionale ma antieconomica e antistorica⁹⁷.

Abstract. Il contributo analizza gli effetti del ddl Calderoli sulla natura del regionalismo italiano. Evidenzia, in particolare, che il rischio connesso al trasferimento di funzioni e materie dallo Stato alle Regioni differenziate è quello di ridurre le risorse a disposizione delle altre Regioni, e non solo, per soddisfare diritti sul proprio territorio. Ne deriva un pregiudizio al principio di unità e solidarietà ed un modello di Stato in cui le Regioni appaiono come piccole patrie anziché parte di un unico Paese, in contrasto con la stessa idea di Europa delle Regioni, secondo cui le stesse sono funzionali all'unità ed alla coesione.

Abstract. The paper analyses the effects of the Calderoli Bill on the nature of Italian regionalism. In particular, it highlights the risks associated with the transfer of functions and responsibilities from the State to the individual Regions, which include the potential reduction of resources available to other Regions, thereby undermining their ability to fulfill the rights of their specific territories. This scenario creates a prejudice against the principles of unity and solidarity, transforming the Regions into quasi-independent entities rather than integral parts of a unified country. This development stands in contrast to the concept of the Regions of Europe, which posits that regional divisions should enhance cohesion and unity.

Parole chiave. Differenziazione – livelli essenziali – uguaglianza – solidarietà – diritti.

Key words. Differentiation – essential levels – equality – solidarity – rights.

dispongono la cessazione della materia del contendere o l'estinzione del processo a seguito di rinuncia al ricorso da parte dello Stato quale conseguenza della decisione delle regioni di abrogare o modificare - in pendenza del giudizio - le disposizioni impugnate anche a valle di negoziazioni con il governo. Pare che il ruolo decisivo assegnato al Ministro per gli Affari regionali e al Presidente della Giunta regionale nella procedura descritta, a prescindere dai numerosi ulteriori rilievi ad essa riferibili, rappresenti un punto fortemente critico della stessa soprattutto laddove tali soggetti siano espressione di parti politiche omogenee. Per un'interessante lettura critica v. F. Politi, *La direttiva sulla "razionalizzazione" della procedura governativa di esame delle leggi regionali. Prime considerazioni*, Lettera 11, 2023, in *Associazione deicostituzionalisti.it*.

⁹⁷ V. sul punto A. Lucarelli, *Perché NO Alfabeto dell'autonomia differenziata: Alberto Lucarelli*, in *Carteinregola.it*, 12 aprile 2024: «[...] in Italia si sta procedendo ad uno spacchettamento che sembra seguire, più che il progetto dell'Europa delle Regioni, quello identitario e antistorico delle *Piccole Patrie*»; Id., *Introduzione*, cit., qualifica il progetto Calderoli come «progetto antieuropeo» che si fonda sull'idea, prevalente nei territori più ricchi, «di poter meglio fronteggiare la crisi separandosi politicamente e economicamente dal resto dello Stato»: un'idea da ricondurre a quella di Europa delle piccole patrie.