

La solidarietà tra i territori alla prova del regionalismo differenziato *

Stefania Mabellini

SOMMARIO: 1. La solidarietà interterritoriale tra regionalismo speciale.... – 2. ... e regionalismo differenziato. – 3. I livelli essenziali delle prestazioni: chiave o limite del regionalismo differenziato? – 4. La solidarietà tra i territori nel d.d.l. “Calderoli”.

1. La solidarietà interterritoriale tra regionalismo speciale...

È un dato di fatto che l’assetto regionale accolto dalla Costituzione implichi disuguaglianze tra i cittadini. D’altronde, la presenza delle autonomie regionali – e l’accettazione del policentrismo legislativo che ne deriva – naturalmente presuppone, in qualche misura, una differenziazione di strumenti e discipline normative, tanto da potersi concludere che «in uno Stato fondato sulle autonomie le differenze di disciplina su base territoriale sono un evento normale»¹.

Ed è altrettanto assodato che in qualsiasi ordinamento decentrato la ineliminabile tensione tra uniformità e differenziazione debba essere contenuta entro un «tasso di disuguaglianza accettabile»². Come osservato, infatti, «non si può rinunciare ad un minimo di uguaglianza di prestazioni senza rinunciare contemporaneamente all’unità politica»³.

Ebbene, non v’è dubbio che, su questo punto, il regionalismo differenziato previsto dall’art. 116, co. 3, Cost. ponga una sfida quanto mai audace, non solo per le dimensioni quantitative e qualitative dell’autonomia che può essere riconosciuta alle Regioni ordinarie – e, stando al tenore

* L’articolo è stato sottoposto, in conformità al Regolamento della Rivista, a *double blind peer review*.

¹ Così, G. Mor, *Norme penali nelle materie regionali: il monopolio statale deve essere rivisto*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 1703 ss. Come osserva G. Falcone *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 258, «proprio in quanto potestà regionale [...] essa istituzionalmente crea *disuguaglianza*».

² Così, G. Rossi – A. Benedetti, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali*, in *Lav. pubbl. amm.*, suppl. al fasc. n. 1, 2002, p. 22 ss.

³ Cfr., J.J. González Encinar, *Lo Stato federale “asimmetrico”: il caso spagnolo*, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, p. 74.

testuale, solo di esse⁴ –, ma anche per il procedimento che, a tale attribuzione differenziata, mette capo⁵.

Ci si riferisce al modello del negoziato bilaterale, che, fin qui applicato in relazione alle Regioni speciali, è destinato ad espandersi – se non a generalizzarsi – per effetto del regionalismo differenziato.

Un modello operativo il cui impatto di sistema non va sottovalutato, poiché la portata degli effetti degli accordi bilaterali conclusi tra lo Stato e una singola Regione non si esaurisce affatto alle due parti negoziali, ma produce inevitabilmente conseguenze indirette su tutte le altre⁶.

Basti considerare la questione della partecipazione al sistema di solidarietà fiscale nazionale da parte delle Regioni speciali, che godono, come noto, di uno specifico regime finanziario⁷ improntato al «principio secondo il quale i tributi erariali rimangono per la maggior parte sul

⁴ Cfr., in questo senso, A. Ruggeri, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *www.federalismi.it*, 25 ottobre 2002, p. 19 ss.; Id., *Forma e sostanza dell'“adeguamento” degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2003, p. 361 ss.; A. Morrone, *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, co. 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, p. 155 ss.; A. D'Atena, *A proposito della clausola di asimmetria*, in *www.rivistaaic.it*, 4, 2020, p. 317 ss.; Id., *Diritto regionale*, V ed., 2022, p. 308 ss.; E. Gianfrancesco, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *www.giurcost.org*, I, 2020, p. 41 ss. *Contra*, v., D. Galliani, *All'interno del Titolo V: le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2003, p. 423 ss., M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *www.federalismi.it*, 13 dicembre 2002, p. 1 ss. È appena il caso di osservare che il comma 2 dell'art. 11 del d.d.l. n. 615 c.d. “Calderoli”, approvato in Senato, con riferimento alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, si limita a ribadire l'applicazione dell'articolo 10 della l. cost. n. 3 del 2001. Tuttavia, la relazione illustrativa afferma che «sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti» anche le Regioni a Statuto speciale e le province autonome «possono concludere intese per acquisire nuove competenze nelle materie indicate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Su questo aspetto, criticamente, v., F. Pallante, *Il ddl Calderoli in tema di regionalismo differenziato. Una lettura critica*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2, 2023, p. 33 ss.

⁵ Per un approfondito inquadramento del processo di differenziazione, cfr., L. Violini, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, 2021.

⁶ Emblematicamente, la Corte costituzionale nella sent. n. 220 del 2021, riprendendo la precedente n. 83 del 2019, afferma che «le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali “non possono essere valutate in modo ‘atomistico’, ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle Regioni e degli enti locali”».

⁷ Sul «privilegio finanziario» assicurato alle Regioni speciali, v., L. Antonini, *L'assetto finanziario delle autonomie speciali e i vincoli di sistema*, in *www.ipof.it*, 1-2, 2016, p. 5.

territorio a cui sono riferibili»⁸. Partecipazione che la stessa legislazione attuativa del “federalismo fiscale” (la l. n. 42 del 2009)⁹, ha sostanzialmente rimesso al confronto bilaterale con lo Stato, sembrando quasi escludere che per le Regioni speciali la perequazione «comporti (...) un obbligo», ed anzi «lasciando nello stesso tempo balenare la promessa che possa realizzarsi attraverso un loro mero “concorso agli obiettivi di perequazione e di solidarietà”»¹⁰. Cosicché, come affermato dalla Corte costituzionale, il principio pattizio è assunto «quale strumento indefettibile, anche sotto il profilo procedurale, nella disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali»¹¹, nonché “criterio guida” «per realizzare il necessario

⁸ Sent. n. 155 del 2015, su cui v., A. D’Atena, *Diritto regionale*, cit., p. 281 ss. Cfr., inoltre, E. Buglione, *Aspetti finanziari della specialità delle Regioni a statuto differenziato*, in A. Ferrara – G.M. Salerno (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, Milano, 2003, p. 213 ss.

⁹ L’art. 27, co. 1, della l. n. 42 del 2009, che pure prevede il concorso delle Regioni speciali e delle Province autonome «al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all’esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all’assolvimento degli obblighi posti dall’ordinamento comunitario», ne subordina la previsione al «rispetto degli statuti speciali», disponendo che essa debba avvenire «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi». La Corte costituzionale ha, al riguardo, affermato che l’art. 27 ponga una riserva di competenza in favore delle norme di attuazione degli Statuti speciali per l’integrazione della disciplina del regime finanziario delle Regioni speciali (sent. n. 71 del 2012).

¹⁰ Così, C. Pinelli, *Sull’assetto della finanza delle Regioni a statuto speciale*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 3654, per il quale inoltre, il principio pattizio non potrebbe più «considerarsi un Moloch inattuabile». Come opportunamente osserva S. Bilardo, *La prospettiva statale sul coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria. Armonizzazione delle regole contabili, patto di stabilità e perequazione*, in R. Toniatti – F. Guella (a cura di), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale*, Trento, 2014, p. 59, «[l]a questione è quindi quella di realizzare un sistema di regolazione delle modalità di partecipazione delle Regioni speciali al meccanismo nazionale di perequazione, che permetta di conservare un’autonomia differenziata senza che questa sia percepita come un privilegio sul piano finanziario».

¹¹ In questi termini la sent. n. 155 del 2015. Ciò non toglie che la Corte costituzionale ritenga applicabili alle Regioni speciali i principi di coordinamento della finanza pubblica (v., tra le tante, sentt. nn. 353 del 2004, 169 del 2007, 82, 117, 176, 238 del 2015, 241 del 2018). Emblematica la sent. n. 40 del 2016, in cui la Corte costituzionale afferma che per l’applicazione alle Regioni speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica «merita certo di essere privilegiata la via dell’accordo, ma, in casi particolari, il principio desunto dall’art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione), può essere derogato dal legislatore statale». Sull’oscillazione del regime delle Regioni speciali tra omologazione e differenziazione v., A. D’Atena, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *www.ipof.it*, 1-2, 2016, p. 1 ss.; Id., *Diritto regionale*, cit., p. 281 ss.

bilanciamento tra le ragioni di salvaguardia delle autonomie speciali, quelle di realizzazione del federalismo solidale e quelle di tutela degli equilibri di bilancio, intesi questi ultimi come riferiti sia alle singole autonomie che al sistema della finanza pubblica allargata»¹².

2. ... e regionalismo differenziato

All'ampliamento delle competenze reso possibile dall'art. 116, co. 3, Cost. si perviene, dunque, ricorrendo al sistema pattizio, il quale rappresenta il perno del procedimento di accesso al regionalismo differenziato¹³. Il risultato a cui si perviene è, come osservato, che «i due circuiti di autonomia», quello ordinario e quello speciale, «non si configurano più come rette parallele prive di punti di contatto, ma come elementi di un sistema fluido, nel quale, nonostante la persistenza di elementi distintivi innegabili, i confini tra le due figure tendono a confondersi»¹⁴.

Ma non è tutto. Le trattative bilaterali tra lo Stato e la Regione richiedente – ben al di là del ruolo meramente consultivo o propositivo assegnato alle Commissioni paritetiche per l'attuazione degli Statuti speciali – assumono un carattere deliberativo¹⁵ e si estendono a comprendere viepiù l'attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie” – sulle quali, invece, tuttora le Regioni speciali non

¹² Così, ancora la sent. n. 155 del 2015, che afferma, peraltro, l'esigenza che, in linea di principio, le Regioni speciali contribuiscano alla realizzazione dei vincoli di perequazione e di solidarietà. Cfr., T. Cerruti, *Le Regioni speciali fra perequazione e coordinamento della finanza pubblica*, in *www.rivistaic.it*, 1, 2017, p. 1 ss.

¹³ Come rilevato da G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, p. 630, «ciò che rimane caratteristico del meccanismo istituzionale dell'art. 116, terzo comma, è, più che la delimitazione del suo ambito alle specifiche materie in esso indicate, la sua logica *differenziale*. Esso abilita il legislatore statale, attraverso il meccanismo procedurale rinforzato, a legiferare per singole Regioni. Il suo senso consiste nell'individualizzare il rapporto tra lo Stato e ciascuna Regione destinataria, nel creare una relazione di specie che si innesta in quella di genere. Esso consente una *legge speciale* per ciascuna Regione che abbia la volontà di richiederlo e la forza – e augurabilmente i requisiti sostanziali, pur non codificati – necessari per ottenerla; evidenzia il “confronto competitivo” tra Stato e Regioni, C. Buzzacchi, *Il modello di differenziazione dell'art. 116 Cost.: quando l'asimmetria degenera in disuguaglianza*, in *Democrazia e Diritto*, 2023, p. 23 ss.

¹⁴ Così, A. D'Atena, *Le trasformazioni della specialità regionale, le leggi statutarie e la forma di governo*, in *www.rivistaic.it*, 3, 2023, p. 111.

¹⁵ Cfr., A. D'Atena, *A proposito della clausola di asimmetria*, cit., p. 325 ss.

sono ammesse ad incidere se non con funzione consultiva¹⁶ –, accogliendo così uno dei tratti più caratterizzanti, ma anche più delicati¹⁷, dell'esperienza regionale spagnola e approdando ad una sostanziale deroga negoziata del riparto costituzionale¹⁸.

Vero è che l'ampliamento di competenze che, stando al tenore testuale del disposto, “può” essere attribuito tramite il regionalismo differenziato – lungi dall'essere un atto dovuto – ha carattere facoltativo¹⁹ ed è, in definitiva, rimesso ad una decisione politica delle Camere²⁰, le quali – nella fase delle trattative – non dovrebbero considerarsi tenute a negoziare su ogni richiesta proveniente dalle Regioni o a motivare i punti di dissenso e le divergenze con la Regione, sulla falsariga dei modelli collaborativi. Modelli, questi ultimi, che incidono, invece, sull'esercizio di competenze di cui sono già titolari le Regioni²¹.

Vero è, dunque, che l'effettiva condizione di autonomia che potrebbe essere riconosciuta alle Regioni richiedenti altro non è che il risultato – non predeterminato in base alla disciplina costituzionale²² – della negoziazione

¹⁶ Ci si riferisce al fatto che in relazione agli Statuti speciali non sia prevista la costituzionalizzazione del principio dell'intesa e della natura pattizia degli Statuti stessi, nonostante i due tentativi operati, in questo senso, con le riforme costituzionali del 2005 e del 2016 (l. cost. recante «Modifiche alla Parte II della Costituzione», pubblicata in G.U. n. 269 del 18 novembre 2005 e l. cost. recante: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione», pubblicata in G.U. n. 88 del 15 aprile 2016), entrambe concluse con l'esito negativo dei rispettivi referendum costituzionali (25-26 giugno 2006, 4 dicembre 2016).

¹⁷ Cfr., A. D'Atena, *Pedagogia spagnola e tedesca per le riforme italiane*, in *Rass. parl.*, 2007, p. 419 ss.

¹⁸ Cfr., M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., p. 7, che individua nella legge ex art. 116, co. 3 Cost. uno «strumento “negoziato” per l'introduzione di deroghe in senso ampliativo dell'autonomia di una singola Regione».

¹⁹ Su tale “modello facoltativo”, cfr., C. Buzzacchi, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, 2003, p. 144.

²⁰ Cfr., già in questo senso, M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 6, 2019, p. 8 ss.

²¹ Cfr., in questo senso, ancora M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 8 ss.

²² V., su questo punto, con riferimento all'esperienza spagnola, G. Rolla, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, 2019, p. 181.

politica tra lo Stato e la singola Regione ordinaria che aspira alla differenziazione.

Tuttavia, non può sottovalutarsi la duplice conseguenza che ne deriva. Da un lato, in base al principio cooperativo, la legge statale prevista dall'art. 116, co. 3, Cost. non potrebbe discostarsi dall'intesa conclusa con la Regione²³; dall'altro, il regime differenziato, una volta attribuito, non sarebbe unilateralmente reversibile, essendo, la sua modifica, improntata al medesimo principio pattizio e alle medesime forme previste nell'art. 116, co. 3, Cost.²⁴.

Ebbene, è verosimile che, rimettendo il regime finanziario delle Regioni differenziate ad accordi bilaterali, si ripropongano in relazione a queste ultime le medesime criticità – già osservate a proposito delle Regioni speciali – per la realizzazione di una programmazione finanziaria unitaria, con effetti anche sulla salvaguardia delle esigenze perequative.

Un rischio tutt'altro che ipotetico, come risulta evidente dall'esame delle intese preliminari concluse, nella XVII Legislatura, dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, le quali, ancorché con percorsi non sempre coincidenti, hanno interrotto il lungo periodo di ibernazione²⁵

²³ Per il rilievo che l'intesa «si attegga a norma interposta, la violazione della quale ridonda in violazione dell'art. 116, comma 3, Cost.», A. D'Atena, *Diritto regionale*, cit., p. 385; Id., *L'art. 116, u.c., Cost. alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rass. parl.*, 2018, p. 185 ss. V., anche, R. Toniatti, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, p. 656 ss., per il quale «la previa intesa è qualificabile quale fattore che condiziona la legittimità costituzionale della legge rinforzata: la “legge approvata (...) sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata” indica la distinzione fra i due atti ma postula l'identità del rispettivo contenuto in relazione a quelle norme sulle quali si è formata una volontà consensuale fra lo Stato – attraverso il Governo – e la Regione».

²⁴ Cfr., A. D'Atena, *A proposito della clausola di asimmetria*, cit., p. 327 ss. Sulla possibilità di prevedere una clausola che disponga un termine di efficacia del regime differenziato, v., M. Cecchetti, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, cit., 21 ss.; A. D'Atena, *L'art. 116, u.c., Cost. alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, cit., p. 192 s.; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 37; G. Tarli Barbieri, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2, 2019, p. 30 ss. La provvisorietà delle intese è disposta anche dal d.d.l. “Calderoli” (art. 7, co. 1).

²⁵ Rileva che l'art. 116, co. 3, Cost. da «cenerentola del Titolo V potrebbe avviarsi a diventare presto la principessa, con una sorte che trasformerebbe un regime eccezionale nella nuova linfa dell'intero sistema dei rapporti tra Stato e Regioni», F. Cortese, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 2017, p. 690 ss.

dell'art. 116, co. 3, Cost., suscitando, peraltro, l'interesse anche di altre Regioni²⁶.

Infatti, tali bozze di intese (febbraio 2019)²⁷ rimettevano ad una Commissione paritetica tra lo Stato e la singola Regione la esatta definizione delle materie e del finanziamento delle funzioni, in un momento successivo all'approvazione della legge rinforzata da parte del Parlamento²⁸, che sarebbe stata ridotta, in definitiva, ad un "testo vuoto"²⁹.

Ad ogni modo, sul percorso di accesso al regionalismo differenziato, si registra nel corso della XVIII Legislatura, un cambiamento di rotta, che – in sintonia con alcuni precedenti tentativi³⁰ – presuppone l'opportunità di una legge di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.³¹. Si è così giunti, dapprima,

²⁶ Nella XVIII Legislatura hanno formalizzato la volontà di avviare il percorso per conseguire ulteriori forme di autonomia le Regioni Piemonte, Lazio, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania (v., Senato della Repubblica, Servizio studi, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, Dossier n. 45). Cfr. E. Gianfrancesco, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., p. 47, per il quale non pare «incompatibile con il modello costituzionale la prospettiva di un accesso ampio delle Regioni italiane al modello della differenziazione, nel senso di un'utilizzazione da parte di un numero consistente od al limite di tutte le Regioni ordinarie».

²⁷ Per un analitico esame dei testi degli accordi conclusi nel 2018 e del 2019, cfr., F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in www.federalismi.it, 6, 2019, p. 1 ss.; Id., *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in www.federalismi.it, 20, 2019, p. 1 ss.

²⁸ Cfr., R. Bin, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in www.forumcostituzionale.it, 16 marzo 2019, per il quale è ravvisabile un «aspetto eversivo» in queste intese, poiché «[i]nvece di presentare al voto delle Camere l'indicazione analitica delle "maggiori competenze" riconosciute alla singola regione richiedente, in deroga all'assetto generale fissato dalla Costituzione, si limita a rinviare il "riempimento" del trasferimento nelle singole materie ad atti successivi. A farlo in seguito saranno infatti dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, il cui testo sarà concordato in una inedita commissione paritetica».

²⁹ ... per riprendere l'espressione di A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2019, p. 8.

³⁰ Su cui, si veda, V.P. Grossi, *L'evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell'art. 116, co. 3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica*, in www.ipof.it, 2, 2023, p. 49 ss.

³¹ Sul tema, cfr., F. Pizzetti, *Le intese per l'attuazione dell'art.116*, in www.forumcostituzionale.it, 10 dicembre 2001; A. Morrone, *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, p. 154, per il quale «l'opportunità di una legge generale pare giustificata da una ragione essenziale. Evitare, come dimostra l'esperienza delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica, procedure e discipline diversificate almeno nei nodi essenziali e generali. In definitiva, proprio il

alla elaborazione di una bozza di legge quadro, la c.d. “Bozza Boccia”³², poi, nella successiva Legislatura, alla presentazione di un nuovo disegno di legge c.d. “Calderoli”, approvato dal Senato il 23 gennaio 2024³³.

Il testo, pur recuperando l’esperienza precedente³⁴ – come dimostra la scelta di “scongelare” gli accordi preliminari già sottoscritti dalle Regioni Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna (art. 11, co. 1) – segna, rispetto ad essa, significativi profili di discontinuità, non soltanto in relazione al procedimento da seguire per l’elaborazione dell’intesa (art. 2)³⁵.

Tale disciplina legislativa “attuativa” dell’art. 116, co. 3, Cost. persegue, infatti, un più deciso tentativo di mitigare la logica bilaterale. Per un verso, essa prevede il parere – ancorché non vincolante – della Conferenza unificata sullo schema di intesa preliminare negoziato tra lo

maggior tasso di autonomia che attraverso il regionalismo differenziato viene iniettato nel sistema costituzionale richiede prestazioni in termini di unità»; R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *www.rivistaaic.it*, 4, 2019, p. 260 ss., per il quale (pag. 264) al fine di «predisporre un iter comune a tutte le Regioni, sottraendole così alla tirannia o al consenso della maggioranza di turno, una legge che ponesse pochi principi procedurali riguardanti soprattutto i presupposti per potere procedere con le richieste potrebbe rappresentare un elemento di garanzia per il principio di unità della Repubblica»; A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo, Rassegna online*, 2, 2019, p. 29 ss.; A. Morelli, *Fonti e procedimenti dell’asimmetria*, in *www.federalismi.it*, 5, 2020, p. 84 ss.; nonché, in senso critico, B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, p. 144, M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., p. 9; F. Pallante, *Il ddl Calderoli in tema di regionalismo differenziato. Una lettura critica*, cit., p. 32 ss.; Id., *Le molteplici criticità del DDL Calderoli*, in *Democrazia e Diritto*, 2023, p. 94 ss. Per una ricostruzione dettagliata della genesi dell’idea di una legge di attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost., v., S. Mangiameli, *Editoriale, Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *www.dirittiregionali.it*, 1, 2023, p. 27 ss.

³² Bozza trasmessa dal Ministro per gli Affari regionali alla Conferenza Stato-Regioni, pubblicata dalla rivista *Roars* l’11 novembre 2019. In seguito, il disegno di legge, recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, terzo comma, Cost.” è stato inserito dal Governo nella nota di aggiornamento al DEF 2020 tra quelli collegati alla manovra di bilancio.

³³ A.S. n. 615, “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”, assegnato il 26 aprile 2023 alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, che ha apportato alcuni emendamenti al testo di iniziativa del Governo.

³⁴ Problematicamente, v., G. Tarli Barbieri, *Profili della differenziazione regionale*, in *Le Regioni*, 2023, p. 63 ss. Sul cammino verso la differenziazione ripreso nel 2017, v., L. Violini, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l’attuazione dell’art. 116, III comma, Cost.*, cit., p. 89 ss.

³⁵ Cfr. G. Tarli Barbieri, *Profili della differenziazione regionale*, cit., p. 70 ss.

Stato e la singola Regione (art. 2, co. 4), per l'altro sottrae alla negoziazione tra le parti alcuni spazi di decisione, predeterminandoli in via generale³⁶.

Ebbene, sul fronte dei rapporti tra Parlamento e Governo, non sembra irragionevole che il primo, con legge, tracci le coordinate procedurali entro cui il secondo è tenuto a muoversi, né manca, in Costituzione, un titolo idoneo a fondare tale competenza legislativa statale³⁷.

Quanto ai limiti di contenuto, qualche perplessità potrebbe suscitare il fatto che la legge pretenda di condizionare le trattative politiche tra Governo e Regione e, ancorché solo di riflesso, la successiva legge statale “sulla base di intesa”³⁸, ritenendosi, pertanto, preferibile la via – tutt'altro che inutile³⁹ – degli atti di indirizzo delle Camere⁴⁰, a cui, in effetti, lo stesso

³⁶ Come osserva A. Sterpa, *Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del “regionalismo differenziato”*, in *www.ipof.it*, 1, 2023, p. 68, pare che «sulla “legge di attuazione” del regionalismo differenziato si siano proiettate tutte le esigenze politiche di gestione delle scelte in materia di “ulteriore autonomia” trasformando una legge inizialmente proposta solamente per dare ordine procedurale nel luogo di risoluzione anticipata dei conflitti politici che possono emergere nella fase di redazione delle intese».

³⁷ Ci si riferisce alla competenza esclusiva in materia di organi dello Stato (art. 117, co. 2, lett. f, Cost.), messa in evidenza da A. D'Atena, *A proposito della clausola di asimmetria*, cit., p. 332.

³⁸ V., S. Pajno, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *www.federalismi.it*, 5, 2020, p. 129, per il quale «senz'altro meritevole è inoltre l'intento di costruire una cornice comune alle diverse iniziative di differenziazione, anche se da questo punto di vista appare assai dubbia la possibilità, per le disposizioni in esame, di vincolare in qualsiasi modo il contenuto della differenziazione, posto che in ogni caso il regime autonomistico particolare troverà la sua disciplina nella legge approvata ex art. 116, terzo comma, Cost., la quale evidentemente nessun impedimento giuridicamente efficace potrà trovare in una precedente legge ordinaria». Dubita della possibilità che la legge di attuazione possa «porre principi vincolanti i contenuti dell'intesa, tali contenuti, al più, potranno costituire punti di riferimento per il Governo, ma non tali da viziare l'intesa e la legge di recepimento della stessa»: G. Tarli Barbieri, *Profili della differenziazione regionale*, cit., 70.

³⁹ Da un lato, infatti, l'inutilità è scongiurata dal fatto che il Parlamento resta pur sempre il *dominus* della successiva approvazione della legge “sulla base di intesa” e non è inverosimile che lo scostamento del Governo dai suoi indirizzi preliminari possa determinare l'esito negativo della deliberazione nelle Camere. Dall'altro, l'allineamento dell'intesa agli indirizzi preventivamente espressi dal Parlamento giustificerebbe un legittimo affidamento in capo alla Regione stessa sull'adozione da parte delle Camere della legge di attribuzione del regime differenziato, secondo dinamiche più tipicamente cooperative.

⁴⁰ Cfr., L. Violini, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *www.ipof.it*, 1, 2019, p. 8 ss.; R. Dickmann, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'art.*

d.d.l. “Calderoli” fa ampio ricorso nelle fasi di elaborazione delle singole intese⁴¹.

Ad ogni buon conto, sul fronte delle materie negoziabili, il d.d.l. “Calderoli”, nel testo approvato in Senato, si limita a prevedere – più che altro, forse, per contenere le «richieste “totalitarie”»⁴² da parte delle Regioni – che «al fine di tutelare l’unità giuridica ed economica» il Presidente del Consiglio dei Ministri possa «limitare l’oggetto del negoziato ad alcune materie individuate dalle Regioni nell’atto di iniziativa» (art. 2, co. 2). Non si spinge, quindi, a condizionare l’oggetto del negoziato tra le parti escludendo preventivamente alcune materie, nonostante sia evidente che le materie “differenziabili” *ex* art. 116, co. 3, Cost., non siano «“tutte uguali”»⁴³, tanto che la effettiva cessione di alcune di queste si presenterebbe problematica per la tenuta del principio unitario (si pensi alle “norme generali sull’istruzione”, alla “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, alle “grandi reti di trasporto e di navigazione”).

Inoltre, sul fronte dei limiti sostanziali al negoziato, sembrerebbe non illegittima la previsione contenuta nel d.d.l. “Calderoli”, nel testo approvato in Senato, la quale stabilisce che, all’avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio dei Ministri «[tenga] conto del quadro finanziario» della Regione richiedente (art. 2, co. 1). Del resto, lo Stato non manca di titoli competenziali in materia. Basti considerare il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, di cui all’art. 117, co. 3, Cost., materia bensì di competenza concorrente – e quindi apparentemente non esclusa dalla differenziazione *ex* art. 116, co. 3, Cost. –, ma, come osservato,

116, terzo comma, Cost., in *www.federalismi.it*, 5, 2019, p. 4 ss.; A. D’Atena, *A proposito della clausola di asimmetria*, cit., p. 322 ss.; nonché, anche se in relazione alla eventuale non approvazione della legge sulla base di intesa da parte del Parlamento, F. Cortese, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 2017, p. 707.

⁴¹ Problematicamente, su tale partecipazione del Parlamento al procedimento tramite l’approvazione di atti di indirizzo sugli schemi di intesa preliminari, Astrid, *Paper 93, L’autonomia regionale “differenziata” e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *astrid-online.it*, 2023, p. 22 ss.

⁴² Così, A. D’Atena, *A proposito della clausola di asimmetria*, cit., 330, che ne evidenzia l’«indiscutibile elemento di squilibrio del sistema». Cfr., R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 265 ss.; E. Gianfrancesco, *L’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., p. 46 ss.

⁴³ Così, G. Tarli Barbieri, *Profili della differenziazione regionale*, cit., p. 66.

«strutturalmente non devolvibil[e]», in quanto caratterizzata da «una struttura che richiede intrinsecamente un coordinamento centrale»⁴⁴.

Ne potrebbe derivare l'effetto di scoraggiare la richiesta del regime differenziato da parte delle Regioni commissariate o in piano di rientro, per le quali esso potrebbe rappresentare, come si osserva, un «espedito per risolvere la difficoltà»⁴⁵ economica in cui versino. Si tratta, a ben guardare, del tentativo di recuperare una forma di condizionalità finanziaria, che aveva invero trovato più opportuno accoglimento nella riforma costituzionale c.d. «Renzi-Boschi», la quale intendeva integrare l'art. 116 Cost. ponendo, come presupposto per l'accesso della Regione alla differenziazione, la «condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio».

3. I livelli essenziali delle prestazioni: chiave o limite del regionalismo differenziato?

Sul fronte dei limiti al regionalismo differenziato indicati dal d.d.l. «Calderoli», la questione centrale è, però, quella dei livelli essenziali delle prestazioni⁴⁶, definiti dalla Corte costituzionale come «*standard* strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto»⁴⁷.

Non è una novità, d'altro canto, che la salvaguardia dell'unitarietà della cittadinanza sia il nodo più delicato del regionalismo differenziato e che in questo contesto, giochi un ruolo particolarmente rilevante la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che garantiscono i

⁴⁴ Così, M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 13.

⁴⁵ Cfr., V. Antonelli, *Regionalismo sanitario. Verso una sanità a macchia di leopardo?*, in *sanita24.ilsole24ore.com*, 13 febbraio 2019. Cfr., inoltre, sul punto, G. Tarli Barbieri, *Profili della differenziazione regionale*, cit., p. 58 ss.; E. Gianfrancesco, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., p. 47, nt. 62, il quale sottolinea la «difficile ammissibilità di un accesso alla stessa negoziazione di un'intesa ex art. 116, terzo comma, Cost., per Regioni in regime di commissariamento ex art. 120, secondo comma, Cost.».

⁴⁶ Cfr., A. Sterpa, *Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del "regionalismo differenziato"*, cit., p. 71, per il quale «da definizione dei LEP non costituisce una condizione giuridica necessaria per l'attuazione dell'art. 116 Cost.; ne è divenuta in ogni caso condizione politica».

⁴⁷ Così, tra le altre, le sentt. nn. 387 del 2007, 50 e 168 del 2008, 322 del 2009, 121 del 2014.

diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale⁴⁸, i quali, come già affermato dalla Corte costituzionale⁴⁹, si indirizzano anche nei confronti delle Regioni speciali.

Non può farsi a meno di rilevare che, nell'ottica del superamento dei persistenti divari territoriali, l' "imprescindibilità" del processo di definizione e finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sia stata, nell'ultimo ventennio, più volte enfatizzata⁵⁰ e ancora di recente ribadita dalla Corte costituzionale⁵¹, che, peraltro, continua a «valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché "il nucleo invalicabile di garanzie minime" per rendere effettivi tali diritti»⁵².

Difatti, come osservato, «il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia

⁴⁸ Sull'esigenza di salvaguardare l'unitarietà della "cittadinanza sociale" dal rischio della frammentazione, che potrebbe, in ipotesi, derivare da un processo di decentramento attuato senza «rete», M. Luciani, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, cit., p. 259; C. Pinelli, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2018, p. 771, per il quale la clausola dei livelli essenziali esprime «un'istanza non aggirabile e non fungibile di armonizzazione e temperamento fra i due principi supremi dell'eguaglianza e del pluralismo autonomistico, rispettivamente sanciti dagli artt. 3 e 5 della Costituzione». Sul punto, v., la sent. Corte cost. n. 88 del 2003, in cui si riconosce, nella competenza contenuta nella lett. *m*), «un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una *adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti*, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto».

⁴⁹ In questo senso, v., sentt. nn. 203 del 2012 e 121 del 2014.

⁵⁰ Si vedano, tra le più recenti, le sentt. nn. 62 del 2020, 220 del 2021, 142 del 2021.

⁵¹ Sent. n. 71 del 2023.

⁵² Sent. n. 220 del 2021, che richiama espressamente le già citate nn. 62 del 2020 e 142 del 2021. V., inoltre, la sent. n. 65 del 2016, nella quale, richiamando la precedente n. 273 del 2013, la «Corte osserva (...) che non erra la Regione ricorrente nel sottolineare l'utilità della determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Tale intervento «offrirebbe, infatti, alle Regioni un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile». Cfr., C. Buzzacchi, *LEA, costi, fabbisogni e copertura finanziaria: le categorie di riferimento per la finanza regionale presente e in corso di differenziazione*, in *www.dirittiregionali.it*, 3, 2019; Id., *Il sistema di finanziamento delle Regioni ad autonomia differenziata nel quadro dell'art. 119 Cost.: il federalismo asimmetrico come variabile di quello simmetrico*, in *www.giurcost.org* (*Liber amicorum per Pasquale Costanzo*), 31 ottobre 2019.

finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali»⁵³.

Per di più, è sottesa, nella determinazione dei livelli essenziali, la «necessaria correlazione» con la perequazione finanziaria⁵⁴. Infatti, nella differenza tra il costo delle prestazioni da erogare⁵⁵ e le risorse fiscali dell'ente risiede una delle ragioni che giustificano l'accesso ai meccanismi perequativi individuati nell'art. 119 Cost.⁵⁶.

D'altronde, i meccanismi perequativi, alimentati, al pari dei tributi, dalla fiscalità, ne condividono appieno la *ratio* redistributiva⁵⁷, rappresentando un fondamentale strumento per bilanciare l'istanza autonomistica con gli obiettivi di eguaglianza sostanziale sottesi al disposto dell'art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost.⁵⁸. In questa prospettiva, i fondi perequativi

⁵³ Così, ancora la n. 220 del 2021.

⁵⁴ Così, C. Pinelli, *Sull'assetto della finanza delle Regioni a statuto speciale*, cit., p. 3653.

⁵⁵ È appena il caso di ricordare che il superamento del criterio della spesa storica in favore di quello del fabbisogno standard era previsto già dalla l. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale (art. 8, comma 1). Cfr., A. Brancasi, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 926 ss. il quale rileva che «[m]ediante la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni viene esercitato un potere conformativo che condiziona le politiche di settore, anche quelle altrui, e che costringe altri enti ad affrontare determinati costi, ponendo così il problema delle risorse di cui questi hanno la disponibilità e della sufficienza di tali risorse».

⁵⁶ V., sul punto, A. Brancasi, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, cit., p. 927, il quale sottolinea che «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni serve a garantire una situazione di uguaglianza degli individui su tutto il territorio nazionale, ma pone a sua volta un problema di uguaglianza, nel senso che richiede misure perequative nel sistema di finanziamento degli enti».

⁵⁷ L'assimilazione della funzione redistributiva del tributo a quella propria del sistema perequativo è affermata da C. Mortati, *Le forme di governo*, Padova, 1973, p. 63, che chiarisce che il sistema tributario è volto a richiedere una contribuzione ai consociati in vista di una redistribuzione perequativa di una parte della stessa ricchezza raccolta.

⁵⁸ Cfr., C. Buzzacchi, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, 2011, *passim*, spec. p. 30 ss. e p. 95 ss. V., inoltre, C. Pinelli, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 776 s., per il quale «[s]e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni non può non essere riferita all'ambito nazionale, quella del fondo perequativo, nella parte in cui è destinato a finanziarli, non può escludere alcune Regioni senza violare il principio di eguaglianza fra cittadini. Indipendentemente da ogni considerazione sul trattamento finanziario più favorevole di cui le autonomie speciali si sono storicamente avvalse, è un fatto che l'operazione perequativa riguarda così una porzione di territorio ben più ristretta del territorio nazionale, come testualmente e logicamente richiesto dal vincolo costituzionale dell'omogeneità dei livelli di prestazione».

– ai quali è sottesa una «finalità di equità sostanziale interterritoriale»⁵⁹ – «realizzano quelle istanze solidaristiche necessarie a dare equilibrio all'intero sistema dei diritti consentendo, quindi, di riempire di contenuto quella che viene definita la cittadinanza sociale»⁶⁰.

4. *La solidarietà tra i territori nel d.d.l. "Calderoli"*

Non sorprende, pertanto, che si sia progressivamente fatta strada l'idea che la definizione dei livelli essenziali sia prioritaria rispetto alla concreta individuazione delle funzioni da trasferire alle Regioni richiedenti il regime differenziato⁶¹.

Dal canto suo, il d.d.l. "Calderoli" ne regola il procedimento per la determinazione⁶² – nonché per la successiva modifica, alla cui osservanza sono tenute anche le Regioni differenziate⁶³ – ed evoca, altresì, il ricorso ai meccanismi perequativi, da ritenersi inclusi nel limite dei "principi di cui all'art. 119 Cost."

Vero è che già nella "bozza Boccia" si prospettava una connessione tra differenziazione e livelli essenziali delle prestazioni.

Tuttavia, non può trascurarsi che questa ammetteva la possibilità di rinviarne la definizione ad un momento successivo, ancorché non superiore ai dodici mesi, con il risultato di propiziare il consolidamento delle posizioni di vantaggio, nel frattempo eventualmente conseguite dalle Regioni più solerti (art. 1, co. 1, lett. e). Tanto più che tale testo si limitava a prendere in

⁵⁹ Così, F. Saitto, *La legge delega sul "federalismo fiscale": i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 2834. Rileva la «timidezza con cui è affrontata la questione della perequazione tra i territori» nell'art. 119 Cost., G. Pitruzzella, *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, in *Le Regioni*, 2002, p. 981.

⁶⁰ In questi termini, ancora, F. Saitto, *La legge delega sul "federalismo fiscale": i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, cit., p. 2834. Cfr., C. Pinelli, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 899 ss.; I.A. Nicotra, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *www.dirittiregionali.it*, 1, 2019, p.1 ss.

⁶¹ È appena il caso di osservare che è già la legge di bilancio 2023 (art. 1, co. 791, l. n. 197 del 2022) a prevedere che «l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera c), del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)».

⁶² Art. 3 del d.d.l., significativamente riformulato in Commissione al Senato.

⁶³ Cfr., E. Gianfrancesco, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., p. 41.

considerazione solo i livelli essenziali concernenti le funzioni oggetto di trasferimento (art. 1, co. 1, lett. *a*), lasciando in ombra, per converso, le Regioni che, di quella differenziazione, non avessero voluto avvalersi e che, pure, come vedremo, sono destinate a subirne gli effetti indiretti.

Di diverso tenore la scelta accolta nel d.d.l. “Calderoli”, che dai livelli essenziali fa – più nettamente – dipendere il processo di differenziazione⁶⁴.

Il testo approvato dal Senato prevede, infatti, che l’attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all’articolo 116, co. 3, Cost., in relazione a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che (art. 1, co. 2), sia consentita «subordinatamente» alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni e che il trasferimento delle funzioni su queste materie possa essere effettuato «soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard» (art. 4, co. 1)⁶⁵.

Nonostante gli sforzi messi in campo per giungere, dopo più di un ventennio, ad una definizione organica dei Lep, non si può fare a meno di osservare che – come dimostra l’esperienza dei Lea in sanità⁶⁶ – nemmeno

⁶⁴ Criticamente, su questo rapporto di condizionalità, M. Belletti, *Un percorso di riflessione per un regionalismo “differenziato-cooperativo”*, Relazione al Seminario su «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”», Roma, 26 aprile 2023, (versione provvisoria), *I Paper di Diritti regionali*, in astrid-online.it, 3; in senso diverso, v., R. Di Maria, *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l’attuazione del c.d. “regionalismo differenziato” ex art. 116, co. 3, Cost.*, in www.dirittiregionali.it, 1, 2023, p. 208 ss. Cfr., inoltre, E. Balboni – C. Buzzacchi, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1, 2023, p. 47 ss.

⁶⁵ A questo scopo, un delicato compito di studio e ricognizione è stato svolto dal Clep, il Comitato per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni relativi ai diritti civili e sociali, istituito dalla legge di Bilancio 2023 (l. n. 197 del 2022, art. 1, co. 791-804), che, insediandosi nel mese di maggio 2023, ha concluso i lavori nel successivo mese di ottobre con la presentazione di una relazione. Cfr., G. Casilli, *Verso la necessaria determinazione dei LEP: la Cabina di regia governativa, tra “pre-intese” e DDL “Calderoli”*, in www.ipof.it, 2, 2023, p. 122 ss.; M. Ladu – L. Spadacini, *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia finanziaria delle Regioni*, *ivi*, p. 81 ss.; G. Lauri, *Le “proposte Calderoli” sull’autonomia differenziata (e una controproposta)*, in www.osservatorioaic.it, 3, 2023, p. 19 ss.; G.M. Salerno, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell’autonomia differenziata*, in www.federalismi.it, 1, 2023, p. iv ss.; M. Calamo Specchia, *L’autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile*, in www.osservatorioaic.it, 5, 2023, p. 34 ss.; V. Tondi della Mura, *“... de’ remi facemmo ali al folle volo”: i rischi dell’imprudenza nei lavori del Comitato per la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni*, in www.federalismi.it, 21, 2023, 1 ss.

⁶⁶ Ci si riferisce ai persistenti divari territoriali in sanità, su cui, v., di recente, C. Sagone, *Criticità, divari territoriali e pandemia: quali prospettive future per il sistema sanitario italiano?*, in www.dirittiregionali.it, 1, 2022, p. 47 ss.

alla determinazione di tali livelli essenziali può riconoscersi un potere taumaturgico nella prospettiva del regionalismo differenziato.

Basti considerare che permane incerta la funzione che ad essi si vorrebbe assegnare nel processo di differenziazione, divisa tra due opposte visioni.

Per l'una, i livelli essenziali delle prestazioni sembrerebbero configurarsi alla stregua di una chiave d'accesso alla differenziazione per le Regioni richiedenti e andrebbero perimetrati sulle materie effettivamente richieste ed accordate⁶⁷, divenendo, così, strumentali al trasferimento delle funzioni.

Per l'altra, al contrario, i Lep parrebbero rappresentare il limite di sostenibilità del processo di differenziazione ed in questa prospettiva sarebbero prioritariamente chiamati a preservare le Regioni che non accedano alla differenziazione, piuttosto che quelle richiedenti ulteriore autonomia. Risulterebbero, in questa ottica, quanto mai ineludibili le questioni dell'effettività dei Lep e delle prestazioni concretamente erogate, in condizioni di eguaglianza, su tutto il territorio nazionale, nonché l'esigenza di superare le situazioni nelle quali le prestazioni garantite siano «al di sotto della soglia di essenzialità prevista»⁶⁸.

Un problema che, invero, il d.d.l. "Calderoli" non ignora del tutto, scegliendo, però, per un verso, di rinviare la definizione delle procedure e delle modalità operative per monitorare l'«effettiva garanzia in ciascuna Regione della erogazione dei livelli essenziali», anche rispetto alla congruità delle risorse assegnate, ai decreti legislativi per la determinazione dei Lep (art. 3, co. 4); per l'altro, in relazione alle materie "differenziate", di affidarne il monitoraggio alla Commissione paritetica (art. 3, co. 3)⁶⁹.

Resta, poi, sul tappeto – una volta definiti i livelli essenziali delle prestazioni (nelle materie di cui all'art. 3, co. 3) – la questione del fabbisogno finanziario per garantirli e della diversa disponibilità di risorse degli enti regionali, la quale non può che essere una variabile dipendente dal livello di capacità fiscale della propria comunità. Questione, questa, che, a sua volta, chiama in causa le politiche di redistribuzione delle risorse e l'accesso, da

⁶⁷ La legge bilancio 2023, in effetti, limita la determinazione dei Lep e dei correlati costi e fabbisogni *standard* alle materie di cui all'articolo 116, comma 3, Cost. (art. 1, comma 795).

⁶⁸ Cfr., C. Buzzacchi, *Audizione Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione ai disegni di legge n. 615 e connessi*, in www.astrid-online.it, 1 giugno 2023, p. 10.

⁶⁹ Un ruolo viene anche assegnato alla Conferenza unificata, alla quale spetta adottare le «necessarie raccomandazioni alle Regioni interessate al fine di superare le criticità riscontrate» (art. 3, co. 5).

parte delle Regioni a più basso gettito, ai meccanismi di perequazione. I quali, però, non possono prescindere dal contributo delle risorse prelevate nelle Regioni differenziate aventi maggiore capacità fiscale⁷⁰.

Il d.d.l. “Calderoli” si limita a prevedere, sul punto, che le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l’esercizio da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia siano determinate con d.P.C.M. su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall’intesa (art. 5, co. 1)⁷¹, indicando la via delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali (art. 5, co. 2)⁷².

Come anticipato, la definizione di tale questione si riflette ineluttabilmente sulla concreta dimensione del sistema di perequazione tra i territori⁷³.

⁷⁰ Cfr., P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell’articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1474 ss.; A. Brancasi, *Uguaglianze e disuguaglianze nell’assetto finanziario di una Repubblica federale*, cit., p. 926 s., il quale rileva che «[m]ediante la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni viene esercitato un potere conformativo che condiziona le politiche di settore, anche quelle altrui, e che costringe altri enti ad affrontare determinati costi, ponendo così il problema delle risorse di cui questi hanno la disponibilità e della sufficienza di tali risorse».

⁷¹ Criticamente, A. Sciortino, *L’attuazione del regionalismo differenziato: prime impressioni sul disegno di legge S. 615*, Relazione al Seminario su «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”», Roma, 26 aprile 2023, *I Paper di Diritti regionali*, (versione provvisoria) in www.astrid-online.it, p. 8, la quale rileva che le modalità di finanziamento delle funzioni non dovrebbero essere rimesse ad una Commissione paritetica Stato-Regione «date le implicazioni sistemiche e ordinamentali che sono destinate a discendere dall’attuazione del regionalismo differenziato»; V.P. Grossi, *L’evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell’art. 116, co. 3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica*, cit., p. 60 ss.

⁷² Su questo disposto, in senso critico, v., C. Buzzacchi, *Audizione Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione ai disegni di legge n. 615 e connessi*, cit., p. 10 ss.; M. Podetta, *Il tentativo di attuazione dell’autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023*, in www.giurcost.org, II, 2023, p. 360 ss.

⁷³ Ricostruisce la perequazione non come forma di solidarietà dei territori più ricchi a favore di quelli più poveri, ma alla luce del principio di eguaglianza fiscale J.M. Buchanan, *Federalism and Fiscal Equity*, in *The American Economic Review*, 1950, p. 583 ss. In questa prospettiva (pag. 588) «[t]he balance between the contributions made and the value of public services returned to the individual should be the relevant figure. This “fiscal residuum” can be negative or positive. The fiscal structure is equitable in this primary sense only if the fiscal residua of similarly situated individuals are equivalent». Pertanto, il principio di eguaglianza (pag. 596) «establishes a firm basis for the claim that the citizens of the low income states within a national economy possess the “right” that their states receive sums sufficient to enable these citizens to be placed in positions of fiscal equality with their equals in other states. A transfer viewed in this light is in no sense a gift or

È un nodo, questo, che il progetto “Calderoli” non scioglie, ribadendo soltanto la possibilità per lo Stato di intervenire con misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, e sottolineandone il compito di promuovere l’esercizio effettivo dei diritti civili e sociali, *anche* nelle Regioni che non accedano alla differenziazione (art. 10, co. 1).

Ad ogni modo, non può farsi a meno di osservare che la scelta di evocare l’accesso agli strumenti di perequazione a favore delle *altre* Regioni – di quelle cioè, non differenziate – non era affatto scontata, come è agevolmente dimostrabile ripercorrendo le tappe del processo di differenziazione.

Ci si riferisce in particolare ai tre accordi preliminari del 28 febbraio 2018 (art. 4, co. 1, lett. *c*) che gravitano, nella determinazione dei fabbisogni *standard*, sul parametro rappresentato dal gettito fiscale prelevato sul territorio di riferimento, presupponendo che i diritti dei cittadini – o, meglio, la spesa per farvi fronte – vadano commisurati sul gettito generato e manifestando, in sostanza, l’aspirazione a trattenere sul territorio – se non interamente almeno significativamente – i c.d. “residui fiscali”⁷⁴.

Non è inconsueto, del resto, che le forme di decentramento asimmetrico rappresentino una risposta alla richiesta dei territori più ricchi di un Paese di ottenere una «correzione della redistribuzione interregionale di risorse effettuata dal governo centrale»⁷⁵.

Dal canto suo, la Corte costituzionale pare escludere, come noto, che il principio di territorialità dei tributi possa essere esportato al di là dell’esperienza delle Regioni speciali. Emblematica la pronuncia resa in

subsidy from the citizens of the more favored regions». Cfr., S. Mangiameli, *Regionalismo ed Eguaglianza*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2, 2020, p. 1619 ss.

⁷⁴ Osserva, al riguardo F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, cit., p. 15, nt. 11, che «il ragionamento sui residui fiscali è viziato da un errore prospettico che lo mina alla radice. A beneficiare della spesa pubblica e a pagare le imposte non sono infatti i territori regionali, ma i singoli cittadini, sulla base della loro condizione di benessere o di bisogno, che è tale a prescindere dal luogo in cui risiedono». V., inoltre, sul punto, A. Fonzi, *Autonomia finanziaria, federalismo fiscale e coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo differenziato*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2, 2019, p. 15 ss.; M.C. Guerra, *Autonomia regionale differenziata: verso la secessione dei ricchi?*, in *Le Regioni*, 2019, p. 416 ss.; G. D’Amico, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in *www.dirittiregionali.it*, 1, 2020, p. 339 ss.; S. Staiano, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *www.federalismi.it*, 7, 2023, p. ix ss.

⁷⁵ Così, A. Zanardi, *Il federalismo differenziato nell’articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, in *www.federalismi.it*, 22, 2006, p. 2.

occasione del *referendum* consultivo sul regionalismo differenziato (sent. n. 118 del 2015)⁷⁶, in cui la Corte ha negato la legittimità della pretesa della Regione Veneto di trattenere in larga misura il gettito fiscale prodotto sul proprio territorio⁷⁷. Come affermato, infatti, le aspirazioni autonomistiche delle Regioni non potrebbero travolgere gli «elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima»⁷⁸.

Il problema che resta aperto è, dunque, ancora una volta, quello della «neutralità perequativa» delle modalità di finanziamento del federalismo asimmetrico⁷⁹, onde evitare che il regionalismo differenziato spiani la strada ad un indebolimento dei «doveri di sostegno di talune Regioni al sistema redistributivo nazionale»⁸⁰.

⁷⁶ Leggi della Regione Veneto nn. 15 e 16 del 2014, “*Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto*” e “*Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto*”.

⁷⁷ Si veda anche la sent. n. 69 del 2016 (ripresa anche dalla successiva n. 83 dello stesso anno) in cui la Corte costituzionale esclude che «il criterio del residuo fiscale richiamato dalla Regione [sia un] parametro normativo riconducibile all'art. 119 Cost.».

⁷⁸ Così, la sent. n. 118 del 2015. Cfr., F. Gallo, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *www.federalismi.it*, 10, 2018, p. 8 ss.; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 12 ss.; G. Tarli Barbieri, *Profili della differenziazione regionale*, cit., p. 84, per il quale «l'art. 116, comma 3, Cost. non può comportare una mera devoluzione finanziaria, ovvero il trasferimento ad una Regione di una parte del gettito fiscale percepito sul suo territorio».

⁷⁹ Così, A. Zanardi, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, cit., p. 4.

⁸⁰ Cfr., A. Zanardi, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, cit., p. 4; F. Gallo, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, cit., p. 6 ss.; E. Balboni, *L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé disuguaglianza*, in *Quad. cost.*, 2019, p. 444 ss.

Stefania Mabellini

La solidarietà tra i territori alla prova del regionalismo differenziato

ABSTRACT: The essay focuses on the so-called differentiated regionalism, also examining the draft law recently approved by the Senate. In this perspective, both the determination of the basic level of benefits relating to civil and social rights to be guaranteed throughout the national territory and the financial equalisation play a very central role to avoid the possibility that asymmetric regionalism weakens the principle of equality and the territorial solidarity.

KEYWORDS: regionalismo differenziato – solidarietà interterritoriale – perequazione finanziaria – livelli essenziali delle prestazioni

Stefania Mabellini – Professoressa associata di Diritto costituzionale nell'Università di Roma Tor Vergata (stefania.mabellini@uniroma2.it)