

L'autonomia differenziata nella XIX Legislatura: ordine logico di priorità e strumenti normativi da ripensare per l'attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost.

di Elisa Cavasino*

SOMMARIO: 1. La XIX legislatura ed il problema della definizione di un ordine logico di priorità nell'attuazione del titolo V: prima l'autonomia finanziaria, dopo la differenziazione o viceversa? – 2. Quale nesso fra decisione di finanza pubblica, livelli essenziali delle prestazioni e autonomia differenziata? La risposta della maggioranza parlamentare e del governo ai moniti della Corte costituzionale. – 3. Si mira ad una “differenziazione” dei LEP? Qualche dubbio interpretativo originato dal testo del DDL. – 4. Qualche rilievo su fonti e procedure per la definizione delle risorse finanziarie necessarie alla differenziazione. – 5. Conclusioni.

1. *La XIX legislatura ed il problema della definizione di un ordine logico di priorità nell'attuazione del titolo V: prima l'autonomia finanziaria, dopo la differenziazione o viceversa?*

La XIX legislatura è stata sinora caratterizzata dall'avvio di processi di riforma che intercettano tematiche politiche particolarmente sensibili per gli elettorati di riferimento dei gruppi parlamentari di maggioranza. Ci si sofferma qui sull'iter ed il testo del disegno di legge volto a perseguire l'obiettivo “politico” di dare attuazione all'art. 116 c. 3° Cost. mediante l'approvazione di una legge ordinaria di carattere ordinamentale, sul “modello” della l. n. 131 del 2003: il DDL n. 615, approvato dal Senato con modifiche rispetto al testo proposto dal Governo¹, è attualmente all'esame della Camera (AC DDL 1665). Qui ci si riferirà a questo testo come al “DDL sull'Autonomia differenziata” o al “DDL”².

Le considerazioni che qui si svolgono sul testo del DDL muovono dalla premessa che l'art. 116 c. 3° Cost. demanda ad una legge rinforzata, adottata “sulla base” di una intesa con la Regione interessata, *la disciplina della differenziazione delle funzioni amministrative e delle correlate risorse finanziarie*. La differenziazione può intervenire *soltanto* in materie di potestà legislativa concorrente (art. 117 c. 3° Cost.) e di potestà esclusiva tassativamente richiamate dall'art. 116 c. 3° Cost. (lettere *l*) limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace; *n*) norme generali sull'istruzione; *s*) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

* Ordinaria di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Palermo

¹ Al Senato è attualmente in corso l'iter del disegno di legge revisione costituzionale sul “premierato” all'italiana.

² XIX LEG AS DDL n. 615 *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*.

Va sottolineato che l'art. 116 c. 3° Cost. non utilizza il termine “ratifica” o “recezione” dell'intesa per definire i contenuti della legge rinforzata e, com'è noto, dunque, mantiene in capo al Parlamento la competenza a definire i precetti legislativi con cui si procede alla differenziazione. Si ritiene dunque che il Parlamento non soltanto possa ma debba discostarsi da intese adottate in violazione di limiti costituzionali alla differenziazione, altrimenti si determinerebbe la produzione di norme incostituzionali che violano il limite dell'unità dell'ordinamento giuridico, della solidarietà fra territori, dell'uguaglianza nell'esercizio dei diritti costituzionali. Questi principi colorano tutta la disciplina del titolo V, parte II della Costituzione e la Costituzione finanziaria in generale, la quale contiene anche clausole “europee” volte a collocare la decisione di finanza pubblica anche nel processo di integrazione europea, prevedendo vincoli di compatibilità con tale processo per Regioni ed Enti territoriali (art. 97 c. 1° Cost. ed art. 119 Cost.) più stringenti rispetto a quelli previsti per lo Stato (art. 81 commi 1° e 2° Cost.).

È ora il caso di anticipare una delle considerazioni conclusive: ove il Parlamento approvasse una legge di carattere ordinamentale che mantenesse fermo il testo attualmente all'esame della Camera dei Deputati, questa legge sarebbe in larga parte inutile, perché meramente riproduttiva di norme costituzionali, ed incostituzionale perché in contrasto con i principi costituzionali in precedenza richiamati.

In questo contributo ci si soffermerà soltanto su alcuni aspetti del DDL sull'autonomia differenziata: il rapporto fra definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni e differenziazione, da un lato, e fra differenziazione e Costituzione finanziaria, dall'altro.

In particolare, s'intende muovere una critica all'uso *simbolico* della funzione legislativa, che sembra sotteso a questo DDL: con una legge ordinaria non si può ridefinire l'impianto del titolo V, parte II della Costituzione e l'assetto dei rapporti fra le fonti.

Il titolo V, parte II della Costituzione è in larga parte ancora inattuato e richiede, innanzitutto, di procedere nell'attuazione dei principi costituzionali in materia finanziaria in una prospettiva coerente con la I parte della Costituzione, come più volte hanno ribadito la dottrina e la giurisprudenza costituzionale³. Soltanto dopo la conclusione di questo processo sarà possibile immaginare l'attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost. che, logicamente, deve seguire alla definizione delle regole di contesto sui rapporti finanziari fra Stato e sistema delle autonomie.

³ Da Corte cost. n. 275 del 2016 a Corte cost. n. 62 del 2020 e 220 del 2021. In dottrina sui limiti che incontrano le scelte di politica costituzionale anche mediante tentate grandi revisioni costituzionali, da ultimo E. Cheli, *Costituzione e politica*, cit. e sulle priorità da perseguire al fine di preservare la legalità costituzionale M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023.

2. *Quale nesso fra decisione di finanza pubblica, livelli essenziali delle prestazioni e autonomia differenziata? La risposta della maggioranza parlamentare e del governo ai moniti della Corte costituzionale*

Il DDL sull'autonomia differenziata è un disegno di legge collegato alla l. n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023 e bilancio pluriennale 2023-2025).

La dottrina ha sin da subito colto, nella genesi del disegno di legge e nei suoi contenuti, come questa legislatura abbia strutturato un collegamento fra definizione dei costi e fabbisogni standard per i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e attuazione della previsione costituzionale sull'autonomia differenziata (art. 116 c. 3° Cost.).

Questa scelta politica è stata espressa dapprima dalla legge 197 del 2022 e poi trasfusa nel DDL 615⁴.

In particolare, è stato rilevato che la l. n. 197 del 2022 ha scelto di introdurre «un principio di carattere generale, che è espressamente posto come vincolante nei confronti di tutti gli atti che saranno adottati per dare attuazione all'autonomia differenziata», prescrivendo anche «il relativo percorso di recepimento»: la *pregiudizialità* della definizione dei LEP rispetto alla attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost.⁵. Ora, bisogna riflettere se questa scelta possa dirsi costituzionalmente obbligata ed in che termini; se essa possa essere invece stata determinata da ragioni di opportunità e dunque se sia esercizio di discrezionalità politica e, infine, se essa non sia più politicamente rinegoziabile.

Si dimostrerà come l'attuale impianto del DDL sia del tutto inadeguato ad assicurare l'obiettivo per il quale questo rapporto di pregiudizialità sembra avere un qualche fondamento costituzionale: la garanzia dell'unità della Repubblica attraverso un minimo comun denominatore rispetto alla tutela dei diritti costituzionali, ossia la garanzia dei LEP⁶.

Ritengo che ritenere pregiudiziale la definizione dei LEP e dei loro costi e fabbisogni rispetto all'attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost. può essere considerata non soltanto una opportuna scelta politica, ma anche una *scelta logica*, che ha un fondamento costituzionale. Però, sia il testo della l. n. 197 del 2022 sia il testo del DDL, pur proclamando la coerenza con quella scelta, offrono una disciplina parziale e carente proprio sotto questo profilo.

⁴ La dottrina si è anche interrogata se la scelta del collegato sia dovuta anche alla volontà di «sottrarre» a referendum (ai sensi dell'art. 75 c. 2° Cost.) un'eventuale legge di attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost. Si vedano in particolare le considerazioni di R. CALVANO nel contributo citato *infra*.

⁵ Così G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 1/2023.

⁶ Su queste questioni si aderisce all'orientamento espresso da C. BUZZACCHI in *Audizione in Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione ai disegni di legge n. 615 e connessi* (1 giugno 2023) e nei seguenti scritti: C. BUZZACCHI, *Il modello di differenziazione dell'art. 116 Cost.: quando l'asimmetria degenera in disuguaglianza*, in *Dem. dir.*, 1/2023, 23 ss.; E. BALBONI, C. BUZZACCHI, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2023.

Come si diceva, sussiste con chiarezza una consequenzialità logica ed una connessione fra definizione dei LEP (e dei loro costi e fabbisogni) ed attuazione integrale della Costituzione finanziaria.

Questo stretto rapporto fra LEP e legalità costituzionale-finanziaria (ivi incluse le garanzie per l'autonomia finanziaria regionale e locale) è una priorità costituzionale ed è stato definito *senza far riferimento alla differenziazione ed auspicando una revisione degli Statuti speciali*.

In uno dei più rilevanti moniti resi dalla Corte costituzionale sui LEP, quello contenuto nella sentenza n. 220 del 2021, si è avvertito che la mancata attuazione dei LEP *«rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali»*, soprattutto nel momento presente, in cui si delinea il processo di attuazione del PNRR in risposta alla crisi socio-economica post-pandemica⁷.

La Corte costituzionale, ha così chiarito con precisione quali siano le funzioni costituzionali dei LEP che sono strumento necessario per realizzare l'autonomia finanziaria superando i divari territoriali (principio costituzionale di solidarietà fra territori) e per assicurare uguale tutela ai diritti costituzionali.

In pronunce precedenti la Corte aveva poi considerato i LEP come un limite rispetto al principio di specialità. In questioni relative alla garanzia dei diritti sociali attraverso scelte finanziarie delle Regioni speciali, è risultato con evidenza che il finanziamento e la garanzia dei LEP siano un limite alla specialità regionale in materia finanziaria ed alla discrezionalità del legislatore statale, dato che i LEP riflettono la misura legislativa dell'eguaglianza in materia di effettiva tutela dei diritti costituzionali⁸.

Se così è stato per la specialità regionale, evidentemente, anche a proposito della differenziazione di cui all'art. 116 c. 3° Cost. deve ritenersi che essa presuppone, da un lato, la piena garanzia della legalità costituzionale sul versante del riparto delle competenze legislative, e, dall'altro, la definizione di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e finanziaria in un contesto in cui il processo di attuazione degli artt. 118, 119 e 120 Cost. sia stato già compiuto. In particolare, anche la differenziazione, incontra il limite dell'armonizzazione e del coordinamento della finanza pubblica che non sembra possano lasciare spazio alla differenziazione dei LEP.

Sul piano della *doverosità costituzionale*, quindi, con tutta evidenza, *il quadro costituzionale presuppone il seguente ordine logico di priorità e compatibilità giuridiche: a) l'integrale attuazione della disciplina costituzionale sui LEP; b) l'integrale attuazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Regioni ed Enti Locali, entro il perimetro dei vincoli esterni di bilancio (artt. 81, 97 c. 1° e 119 Cost.)*.

⁷ Tutti i virgolettati sono tratti dal par. 5.1 cons. in dir. di Corte cost. n. 220 del 2021.

⁸ Corte cost. n. 62 del 2020.

Soltanto a valle di questo percorso si può immaginare di procedere all'attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost. e la Costituzione riserva alle leggi rinforzate tale competenza.

In definitiva, come si è già detto, quest'ordine di priorità e la circostanza che la differenziazione si opera con legge rinforzata si ergono a limiti di sistema di ogni possibile percorso di attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost. attraverso una legge ordinaria di carattere ordinamentale qual è quella prefigurata dal DDL sull'autonomia differenziata.

Ma anche lasciando in disparte, momentaneamente, quest'ultimo profilo, non può non rilevarsi che una legge del genere dovrebbe essere adottata successivamente e coerentemente a norme di attuazione delle previsioni costituzionali che attribuiscono ai LEP le funzioni che la Corte costituzionale ha descritto: garanzia dei diritti e dei principi costituzionali sui rapporti finanziari fra tutti gli Enti territoriali e PUE⁹ (e non solo fra Stato e Regione ad autonomia differenziata con la quale si concluderanno le intese). Il rischio è, altrimenti, di delineare un impianto legislativo affetto da vizi d'incostituzionalità.

Ecco perché i procedimenti di definizione dei LEP, di monitoraggio dei LEP, di garanzia dei LEP sono un limite esterno alla differenziazione e non possono essere differenziati.

Nonostante sussista questo ordine di priorità normative e questo quadro di limiti costituzionali, il DDL 615 ha proseguito il suo iter al Senato in parallelo ai lavori del *Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, istituito con DPCM del 23 marzo 2023 (medesima data della presentazione del DDL 615). Attualmente, il disegno di legge è stato approvato con modifiche dal Senato ed è all'esame della Camera senza che risulti essere stato concluso il processo d'*integrale* attuazione dei principi costituzionali sui LEP e sui rapporti finanziari fra Stato, Unione europea e sistema delle autonomie (art. 81, 97 c. 1° e 119 Cost.).

Il Comitato LEP (CLEP), ha avviato e già concluso i suoi lavori ai sensi dell'art. 1 cc. 791-798 della medesima l. n. 197 del 2022, con la quale, come si è detto, il Legislatore “recepiva maldestramente” il monito di Corte cost. n. 220 del 2021, rileggendolo a suo modo: la l. n. 197 del 2022 (e così anche il DDL 615) affidano alla definizione dei LEP la funzione di “premessa” necessaria per l'attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost.¹⁰. Vale la pena di ribadire ancora che questa

⁹ *Ex multis*, le recenti Corte cost. nn. 71 del 2023; nn. 1 e 9 del 2024 che verranno qui successivamente richiamate.

¹⁰ Corte cost. n. 220 del 2021 affermava che i LEP costituiscono “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 (ex multis, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020)” ed “un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (ex multis, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018)”.

è una funzione ben diversa ed ulteriore che il legislatore ha assegnato ai LEP rispetto a quelle menzionate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 220 del 2021. Lì la Corte aveva posto l'accento *soltanto* sulla garanzia dell'eguale tutela dei diritti costituzionali e della corretta definizione dei rapporti finanziari fra Stato e sistema delle autonomie, anche in una prospettiva di riduzione del contenzioso costituzionale.

Invece, quasi a mo' di risposta "opportunistica" a quella decisione del 2021, la relazione di accompagnamento del DDL 615 non sembra aderire alla prospettiva assunta dalla Corte, che aveva così ammonito il legislatore: i LEP «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»; «il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali».

Il DDL sull'autonomia differenziata prefigura uno scenario ben diverso da quello della garanzia dei diritti sociali.

L'attuazione dell'art. 116 Cost. dovrà andare in parallelo alla definizione dei LEP che vengono "intercettati" dal processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria. Ora, è evidente che il monito del Giudice costituzionale è stato inteso soltanto come mera *ocasio legis*. Infatti, l'*intentio* del DDL è di intendere la differenziazione dell'autonomia regionale come strumento per *accelerare* la crescita economica¹¹.

Dunque, la funzione dei LEP nell'impianto del DDL ha carattere del tutto ancillare ed è ben diversa dalla garanzia dei diritti sociali. La "questione LEP" viene considerata perché è un oggettivo ostacolo giuridico-costituzionale alla differenziazione e si è ritenuto che l'unico modo per superare tale ostacolo sia quello di definire regole *ad hoc* per *differenziare* i LEP investiti dal processo di attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost. sotto il profilo della loro definizione, monitoraggio, provvista finanziaria.

È bene soffermarsi su questa funzione "proattiva" della crescita economica dei territori mediante la differenziazione e sulla scelta di differenziare i procedimenti per definire i LEP investiti da essa, perché l'opzione prescelta dal DDL può condurre letteralmente a ribaltare l'ottica con la quale s'intendono i LEP rispetto a quella delineata dalla Corte costituzionale, che, si ripete, ci ha consegnato un'immagine dei LEP come soglia di spesa costituzionalmente necessaria

¹¹ La differenziazione, infatti, va realizzata perché bisogna evitare «il rischio che il rallentamento di talune realtà colpisca anche quelle che potrebbero avere un ruolo di "traino": da questo punto di vista, ne risulta un "vulnus" anche al principio di coesione. [...] L'auspicio è che tutti aumentino la velocità: sia le aree del Paese che con l'autonomia possono accelerare sia quelle che finalmente possono crescere». AS XIX LEG DDL 615 *Relazione*, 3.

per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché come «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi i diritti (civili e) sociali garantiti dalla Costituzione, dunque come garanzia dell'uguaglianza e dell'autonomia finanziaria regionale e locale.

Fissare i LEP, definire i loro costi e le regole che disciplinano anche i loro fabbisogni, ha una funzione democratica. I LEP assicurano una trasparente regolazione dei rapporti finanziari nella Repubblica delle autonomie; essi garantiscono che le decisioni di bilancio siano organizzate intorno al principio della priorità di spesa per funzioni e prestazioni costituzionalmente necessarie e che rispettino il principio di corrispondenza fra risorse e funzioni. I LEP, il loro monitoraggio ed il loro finanziamento adeguato assicurano la solidarietà fra territori e l'unità della Repubblica, in un contesto in cui devono essere con urgenza definiti anche gli istituti di perequazione ordinaria e speciale¹².

Fissare i LEP per dare attuazione all'art. 116 c. 3° Cost. nelle forme prefigurate dal DDL ci conduce invece in una direzione differente: i LEP investiti dalla differenziazione sarebbero definiti e finanziati senza un quadro di regole generali su tutti i LEP, interferendo sulla possibilità di garantire uguaglianza, coesione, unità ed autonomia e pregiudicando quindi l'effettività dei principi di cui all'art. 119 Cost. e specialmente quelli di proporzione fra risorse e funzioni¹³; di responsabilità democratica nelle scelte di bilancio (con il corollario della trasparenza dei rapporti finanziari)¹⁴; di eguale ed effettiva garanzia dei diritti investiti dall'esercizio di funzioni pubbliche¹⁵; di perequazione generale e speciale¹⁶.

Se il DDL sull'autonomia differenziata venisse approvato nel testo all'esame della Camera senza prima dare seguito – integralmente – al monito contenuto nella sentenza n. 220 del 2021 (attuazione dei LEP e dell'art. 119 Cost. come priorità), in particolare, non potrebbe che essere paralizzata la funzione di garanzia dei LEP.

La definizione dei LEP diventerebbe infatti un'altra: l'essere servente, *strumentale* all'attuazione dell'art. 116 Cost., e non *logicamente preliminare* alla differenziazione come pure sembrano affermare l'art. 3 DDL e la l. n. 197 del 2022.

In altre parole, sussiste una contraddizione logica nel prefigurare una corsia privilegiata per la definizione dei LEP nelle materie richiamate dall'art. 116 Cost.¹⁷: sarebbe come costruire una diramazione dell'autostrada senza avere già definito e costruito il percorso della stessa.

¹² Così Corte cost. nn. 6 del 2019; 197 del 2019; 62 del 2020; 220 del 2021; 168 del 2021; 71 del 2023.

¹³ Corte cost. n. 6 del 2019.

¹⁴ Corte cost. n. 184 del 2016 e 220 del 2021

¹⁵ Corte cost. n. 62 del 2020.

¹⁶ Corte cost. n. 71 del 2023.

¹⁷ L'espressione è tratta dalla memoria dell'Ufficio parlamentare di bilancio *DDLL n. 615, 62 e 273 sull'attuazione dell'autonomia differenziata nelle regioni a statuto ordinario. Risposta dell'Ufficio parlamentare di bilancio alla richiesta di approfondimenti*, I Commissione del Senato della Repubblica, 20 giugno 2023, 6.

Nonostante ciò il DDL definisce un iter *ad hoc* per la differenziazione che intercetta i LEP (art. 3 DDL), procedimento che è più complesso di quello relativo alla differenziazione su *oggetti non LEP*.

Si può innanzitutto immaginare che, così procedendo, i LEP relativi alle materie che saranno oggetto di differenziazione, con ogni probabilità saranno definiti prima di LEP relativi a materie non differenziabili e, probabilmente, per tale ragione, vi sarà una tendenza a ridimensionare o semplificare la platea dei LEP specialmente nelle materie richiamate dall'art. 116 Cost., onde evitare ostacoli al processo di differenziazione¹⁸.

Ma non solo. Come si è detto, sembra che si miri a “differenziare” i LEP.

3. *Si mira ad una “differenziazione” dei LEP? Qualche dubbio interpretativo originato dal testo del DDL*

Il testo degli artt. 3 e 4 del DDL sull'autonomia differenziata sembra prospettare uno scenario di grande problematicità per chi intende i LEP come una *grandezza normativa* idonea ad intercettare *tutte* le competenze legislative, amministrative e finanziarie dello Stato e delle Regioni.

Questi articoli sembrano infatti prospettare che alcune materie in cui può operare la differenziazione non intercettino mai LEP e che in definitiva, anzi, sia abbastanza circoscritta l'ipotesi in cui rileveranno i LEP nel processo di differenziazione rispetto al novero degli oggetti della possibile differenziazione (che, si ricorda, sono tutti oggetti sui quali si esercita o la potestà legislativa esclusiva statale o la potestà legislativa concorrente).

Da un lato, infatti, l'art. 3 c. 1° del DDL nel testo ad oggi all'esame della Camera prevede una delega legislativa in materia di determinazione dei LEP «ai fini dell'attuazione dell'art. 116 Cost.». A questo comma segue poi il comma 3° con cui si dispone che «[n]elle materie di cui all'articolo 116, terzo comma della

¹⁸ Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, pp. 78 e ss.; 91 ss. con riferimento ai LEP in materia sanitaria (LEA) e di sicurezza alimentare. Il Comitato LEP (CLEP) è stato istituito con DPCM 23 marzo 2023 per fornire supporto alla Cabina di Regia sui LEP di cui all'art. 1 c. 793 l. n. 197 del 2022. Sarà un caso ma il riferimento alla semplificazione è contenuto nella relazione finale del Comitato tecnico-scientifico sui LEP (CLEP) con riferimento a quelle materie nelle quali è già intervenuta la definizione dei LEA. Il CLEP ritiene che i LEA siano integralmente qualificabili come LEP e non suscettibili, appunto, di forme di semplificazione da parte dello stesso Comitato se così fosse, ragionando a contrario, per materie in cui i LEP non sono stati ancora identificati non sarebbe sussistente tale vincolo e nulla osterebbe quindi ad una ricognizione dei LEP che miri ad una grande semplificazione. Di contro, nelle materie in cui i LEP sono stati già individuati, come ci dice la relazione della CLEP, saranno gli organi competenti a poterli definire operando loro, in futuro, ove lo riterranno, nel senso di una semplificazione.

Costituzione, i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», indicando un elenco che sembra quindi volto ad identificare le *materie o ambiti di materie* fra quelle differenziabili in cui sono presenti LEP.

I LEP, definiti con decreto legislativo – ferma una disciplina transitoria – saranno monitorati da una Commissione paritetica, disciplinata dall'art. 5 dello stesso DDL sull'autonomia differenziata e potranno poi essere aggiornati con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM). Dunque, si prefigura un meccanismo di aggiornamento dei LEP con DPCM «in coerenza» e facendo salvo «il limite» delle risorse finanziarie disponibili consentendo peraltro *allineamenti finanziari* in fase di monitoraggio dei LEP ad opera di atti interministeriali (art. 3 c. 7 DDL). Il DDL fa salva la definizione dei LEP definita ai sensi della legge di bilancio per il 2023 (art. 1 cc. 791-801 bis l. n. 197 del 2022) e l'art. 119 c. 4° Cost..

Questo scenario mira a definire *dove si trovano* i LEP e quali siano le *compatibilità* finanziarie degli stessi ove intercettati dalle intese con le quali si realizza la differenziazione. In questa parte una legge ordinaria sarebbe del tutto superflua e carente di precettività laddove richiama il limite del rispetto dell'art. 119 c. 4° Cost., o sarebbe incostituzionale, laddove prefigura un elenco di materie ed ambiti di materie in cui sono presenti “LEP” escludendo, ad esempio da questo la giustizia di pace o il trasporto e la produzione nazionale di energia (per fare soltanto due esempi).

Ci si chiede quindi se la fonte più adatta a normare il procedimento di definizione dei LEP e l'impatto in termini di compatibilità finanziarie dei LEP possa essere una legge ordinaria che ambisce a “specializzare” tale disciplina laddove intercetta la differenziazione.

Ci si chiede se sia possibile immaginare due diverse regolamentazioni dei LEP, una di carattere generale, direi di diritto comune, ed una di carattere speciale, per i LEP che ricadono negli ambiti della differenziazione.

Si ritiene che forse sarebbe meglio pensare ai LEP come ad un limite esterno alla differenziazione che deve avere una disciplina non differenziabile.

Altrimenti, si vanificherebbe la loro funzione di garanzia dell'eguaglianza: sarebbero un *guscio vuoto*¹⁹.

4. *Qualche rilievo su fonti e procedure per la definizione delle risorse finanziarie necessarie alla differenziazione*

L'art. 5 del DDL sull'autonomia differenziata definisce uno schema preciso per la *individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per la differenziazione*.

¹⁹ Su problematica similare, riguardante i rapporti fra Stato e Regione speciale, Corte cost. n. 62 del 2020

Il testo dell'art. 5 c. 1° DDL prevede che *criteri* da seguire per tale opera di individuazione di risorse e beni necessari per la differenziazione saranno individuati dall'*intesa*: quindi, dovrebbero poi essere *legificati* con legge rinforzata²⁰ (che, s'immagina, in questo impianto, non dovrebbe mutare i contenuti dell'*intesa*).

Successivamente, interverrebbe la *determinazione* di tali risorse e beni. Essa verrebbe effettuata con DPCM su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali.

Infine, le *modalità di finanziamento* delle funzioni attribuite saranno definite dall'*intesa*, e quindi anch'esse poi auspicabilmente legificate (immaginando ancora una volta che la legge rinforzata non debba discostarsi nei contenuti dall'*intesa*). Tali modalità di finanziamento dovrebbero rispettare sia la disciplina di contabilità e bilancio sull'obbligo di copertura finanziaria (dunque l'art. 81 Cost.) sia l'art. 119 c. 4° Cost..

Ci si chiede se una legge ordinaria possa essere idonea a *prescrivere* tali vincoli a carico della legge rinforzata di differenziazione. Si crede di no, pena lo sconvolgimento dei rapporti fra le fonti.

Si viene quindi al nodo della legalità costituzionale in materia finanziaria (rispetto degli artt. 81 e 119 Cost.). Il rispetto dei parametri costituzionali non può essere "prescritto" da una legge ordinaria che disciplina le fasi prodromiche alla conclusione dell'*intesa*, ma dovrà essere assicurata dalla legge rinforzata che viene adottata sulla base dell'*intesa* e che dovrebbe, quindi, anche non "recepire" o "riprodurre" contenuti dell'*intesa* non in linea con i citati parametri costituzionali.

A tal riguardo il DDL potrebbe quindi ambire a definire una sorta di *legge d'indirizzo*? Una legge che individuerà *criteri direttivi* per i sottoscrittori dell'*intesa*?

Se così fosse comunque si porrebbe un problema dato il tenore attuale dell'art. 8.

L'attuale formulazione dell'art. 8 consentirebbe ad atti interministeriali di operare delle variazioni sul gettito delle aliquote che consentono il finanziamento delle funzioni differenziate con le leggi rinforzate. Il che determinerebbe, ancora una volta, o l'inutilità di queste previsioni di legge, che, per avere effetti dovrebbero essere necessariamente riprodotte o richiamate dalla stessa legge rinforzata (che potrebbe anche prevedere meccanismi ben diversi per l'adeguamento delle

²⁰ Qui sussiste il già noto problema interpretativo sollevato dalla dottrina relativo al tenore dell'art. 116 c. 3° Cost. che utilizza l'espressione "sulla base" dell'*intesa* per rappresentare il procedimento di formazione della legge rinforzata: sussiste o no una possibilità per il Parlamento di emendare il ddl governativo che "contiene" l'*intesa*? Il tenore letterale del DDL Calderoli sembra orientarsi in senso negativo, ma una legge ordinaria non potrebbe in ogni caso limitare il potere emendativo del Parlamento nel corso di un iter legislativo che conduce all'approvazione di una legge rinforzata. Su questo si condividono pienamente i rilievi di F. PALLANTE, *Le molteplici criticità del DDL Calderoli*, cit.

risorse finanziarie alle funzioni differenziate) o addirittura l'illegittimità degli atti ministeriali eventualmente adottati in loro attuazione, perché, ove tali meccanismi non fossero richiamati dalle leggi rinforzate sulle intese essi si porrebbero in contrasto una fonte cui l'art. 116 c. 3° Cost. riserva la disciplina della differenziazione. In ogni caso, più di qualche dubbio sussiste sulla possibilità che atti interministeriali possano ridefinire le compatibilità finanziarie per i LEP, incidendo così surrettiziamente sul potere di bilancio che spetta al Parlamento ed alle Assemblee legislative delle Regioni.

In conclusione, anche a volerla ritenere come una *legge d'indirizzo*, in queste parti, la disciplina all'esame del Parlamento andrebbe ripensata nei suoi contenuti, per evitare la fuga dalla legge e la rottura della legalità costituzionale-finanziaria.

5. Conclusioni

Sul DDL sono state appuntate svariate – e fondate – critiche da parte della dottrina²¹ su diversi versanti, anche nel corso delle audizioni al Senato ed alla Camera²².

Qui interessava sottolineare soprattutto i tratti di palese irragionevolezza di un intervento di attuazione dell'art. 116 Cost. in un contesto di assoluta incertezza se non anche di paralisi dell'attuazione dell'art. 119 Cost.

Come si è detto, non si può procedere alla differenziazione senza aver definito un meccanismo di diritto comune (non differenziabile) rispetto al dimensionamento della soglia di spesa costituzionalmente necessaria per le funzioni pubbliche collegate all'esercizio dei diritti costituzionali (definizione, monitoraggio e finanziamento dei LEP).

Non si può poi procedere alla differenziazione senza aver prima definito in modo compiuto gli strumenti di solidarietà finanziaria di cui agli artt. 119 c. 3° e c. 5° Cost.²³.

²¹ Si rinvia in particolare ai contributi raccolti nel numero monografico 1/2023 di *Democrazia e diritto* e specialmente a C. BUZZACCHI, *Il modello di differenziazione dell'art. 116 Cost.: quando l'asimmetria degenera in disuguaglianza*, ivi, 23; R. CALVANO, *L'attuazione dell'art. 116 comma 3 Cost.*, e i suoi rapporti con i principi costituzionali in tema di fonti del diritto (e non solo), ivi, 59; C. DE FIORES, *Autonomia differenziata e forma di governo*, ivi, 73 che coglie anche l'intersezione fra questo processo di riforma e la progressiva involuzione della forma di governo parlamentare; U. DE SIERVO, *L'incompatibilità costituzionale del terzo comma dell'art. 116 Cost.*, ivi, 80; F. Pallante, *Le molteplici criticità del DDL Calderoli*, ivi, 94; S. STAIANO, *Né facile né breve. Allineare il regionalismo differenziato alla Costituzione*, ivi, 104; G. AZZARITI, *Osservazioni sul disegno di legge "Calderoli" di attuazione dell'autonomia differenziata*, ivi, 17.

²² Alla Camera le Audizioni sono in corso da metà marzo https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/comm/57887_comm.htm

²³ Su cui si veda Corte cost. n. 71 del 2023 e le note di commento in corso di pubblicazione in

Accanto a questi rilievi, non può non richiamarsi anche qui la posizione assunta da Leopoldo Elia all'indomani della riforma costituzionale del 2001 con cui si dava conto dell'eccentricità o meglio della difficilissima riconducibilità del modello di differenziazione prefigurato dall'art. 116 Cost. entro il perimetro dell'art. 138 Cost.

Quest'orientamento è stato richiamato anche da U. De Siervo²⁴ per sottolineare che con la differenziazione di cui all'art. 116 Cost. non si possa decostituzionalizzare il riparto costituzionale delle competenze normative fra Stato e Regione.

In definitiva, l'art. 116 Cost. non consente di trasferire funzioni legislative alle Regioni ma permette di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa in materie tassativamente elencate dallo stesso art. 116 Cost..

Ciò però incontra il limite delle norme costituzionali sui rapporti finanziari fra Stato ed autonomie (art. 119 Cost. ma anche art. 97 c. 1° Cost.).

Abstract

La XIX legislatura è stata sinora caratterizzata dall'avvio di processi di riforma che intercettano tematiche politiche particolarmente sensibili per gli elettorati di riferimento dei gruppi parlamentari di maggioranza. Ci si sofferma qui sull'iter ed il testo del disegno di legge volto a perseguire l'obiettivo "politico" di dare attuazione all'art. 116 c. 3° Cost. mediante l'approvazione di una legge ordinaria di carattere ordinamentale, sul "modello" della l. n. 131 del 2003: il DDL n. 615, noto come "DDL Calderoli", approvato con modifiche al Senato ed ora all'esame della Camera.

In questo contributo si analizzerà il rapporto che il DDL instaura fra definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e differenziazione, da un lato, e fra differenziazione e Costituzione finanziaria, dall'altro.

L'impianto del titolo V, parte II della Costituzione richiede, innanzitutto, di procedere nell'attuazione dei principi costituzionali in materia finanziaria di una prospettiva coerente con la I parte della Costituzione, come più volte hanno riba-

Le Regioni, 2023, di F. Guella e, volendo, di E. CAVASINO. Sul tema si condividono le considerazioni di C. BUZZACCHI in *Audizione in Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione ai disegni di legge n. 615 e connessi* (1 giugno 2023) e nei seguenti scritti: C. BUZZACCHI, *Il modello di differenziazione dell'art. 116 Cost.: quando l'asimmetria degenera in disuguaglianza*, cit.; E. BALBONI, C. BUZZACCHI, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2023; G. RIVOSECCHI, S. STAIANO, *Né facile né breve. Allineare il regionalismo differenziato alla Costituzione*, cit.

²⁴ U. DE SIERVO, *L'incompatibilità costituzionale del terzo comma dell'art. 116 Cost.*, cit., 80. Secondo G. Rivosecchi, invece, sarebbe possibile la differenziazione prefigurata nell'art. 116 Cost. entro i vincoli di sistema definiti dal complesso dei parametri costituzionali sul regionalismo (G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Federalismi.it* 4/2022 che raccoglie gli scritti in onore di Paola Bilancia.

dito la dottrina e la giurisprudenza costituzionale²⁵. Soltanto dopo la conclusione di questo percorso sarà possibile immaginare l'attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost.

In ogni caso non appare convincente anche la scelta di “differenziare” la disciplina sui LEP contenuta nel DDL.

In conclusione, si muove qui una critica all'uso *simbolico* della funzione legislativa, che sembra sotteso a questo DDL, per alcuni aspetti privo di autonomo carattere precettivo perché meramente riproduttivo di limiti costituzionali; per altri aspetti, irrazionale sul piano della definizione dei rapporti fra le fonti e inconstituzionale nelle sue prescrizioni relative ai temi qui affrontati.

Differentiated autonomy in the XIX legislature: logical order of priorities and normative tools for the implementation of art. 116.3 const. need to be reframed

The 19th legislature has so far been characterised by the launch of reform processes that intercept political issues that are particularly sensitive for the electorates of the majority parliamentary groups. We will look at the text of the bill aimed at pursuing the “political” objective of implementing Article 116, paragraph 3 of the Italian Constitution through the approval of an ordinary law of a statutory nature, on the “model” of Law no. 131 of 2003: DDL no. 615, known as the “DDL Calderoli”, approved with modification by the Senate, now examined by the Chamber of Deputies.

This contribution will analyse the relationship it establishes between the definition of the Essential Levels of Services (LEP) and differentiation, on the one hand, and between differentiation and financial Constitution, on the other.

The structure of Title V, Part II of the Constitution requires, first of all, to proceed in the implementation of the constitutional principles on financial matters from a perspective that is consistent with Part I of the Constitution, as the doctrine and constitutional jurisprudence have repeatedly reaffirmed. Only after the conclusion of this path will it be possible to envisage the implementation of Article 116, paragraph 3 of the Constitution.

In any case, the choice to ‘differentiate’ the discipline on LEP also does not appear convincing.

In conclusion, a criticism is made here of the symbolic use of the legislative function, which seems to underlie this DDL, in some respects devoid of any autonomous preceptive character because it is merely reproductive of constitutional limits; in other respects, irrational in terms of the definition of the relationship between the sources and unconstitutional in its prescriptions relating to the issues addressed here.

²⁵ Da Corte cost. n. 275 del 2016 a Corte cost. n. 62 del 2020 e 220 del 2021. In dottrina sui limiti che incontrano le scelte di politica costituzionale anche mediante tentate grandi revisioni costituzionali, da ultimo E. CHELI, *Costituzione e politica*, cit. e sulle priorità da perseguire al fine di preservare la legalità costituzionale M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023.