



IL PROCEDIMENTO DI DETERMINAZIONE DEI “LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI” NELL’AMBITO DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO*

STEFANO ARU**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le condizioni preliminari per l’attuazione del regionalismo differenziato. – 3. La pregiudizialità dei LEP nell’attuale progetto di regionalismo differenziato. – 4. Il procedimento di definizione dei LEP tra legge di bilancio 2023 e versione originaria del “d.d.l. Calderoli”. – 5. Luci ed ombre del procedimento di definizione dei LEP fissato dalla cornice normativa originaria. – 6. La forma del provvedimento di determinazione dei LEP. – 7. I più recenti sviluppi in materia: tra *specchietti per le allodole* e disordine normativo.

1. Premessa

Dopo il letargo imposto dalla pandemia, il dibattito sul regionalismo differenziato ha ripreso slancio e vigore. Per rendersene conto, è sufficiente osservare il numero di costituzionalisti auditi, in Prima Commissione al Senato, sull’AS 615¹, meglio noto come “d.d.l. Calderoli”. I testi delle audizioni testimoniano un confronto ampio e serrato, caratterizzato da una vistosa polarizzazione delle posizioni e da non pochi accenti polemici². Alcuni colleghi, infatti, particolarmente critici rispetto ai contenuti

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo. Il contributo è aggiornato al 4 marzo 2024. Versione rivista, aggiornata e ampliata della relazione svolta al Seminario del “Gruppo di Pisa”, organizzato a Bari, il 1° dicembre 2023, sul tema *Il regionalismo differenziato, tra attuazione e resistenze*, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

** Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Cagliari.

¹ Si tratta del disegno di legge, presentato dal Ministro per gli affari regionali e comunicato alla presidenza il 23 marzo 2023, recante «*Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*».

² I testi delle audizioni sono consultabili al seguente link: [Pagina web Senato](#).

del d.d.l., hanno rinvenuto in esso molteplici profili di criticità³. Altri, invece, hanno ritenuto il testo «complessivamente rispettoso degli equilibri costituzionali ed effettivamente capace d’individuare un ragionevole punto di caduta tra i due opposti poli dell’unità (art. 5 Cost.) e della differenziazione (art. 116, III c., Cost.)»⁴.

Il dibattito sviluppatosi in Commissione si inserisce, invero, in una cornice più ampia, in cui, da un lato, vi è chi ha intravisto nell’autonomia differenziata il rischio di una «secessione dei ricchi»⁵ e chi, all’opposto, ha ritenuto che l’attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost., rappresenti una tappa importante verso un «regionalismo ponderato»⁶, in grado di «far acquisire, alle comunità che lo richiedano in modo convinto e meditato, ulteriore autonomia, intesa come strumento di autogoverno responsabile del proprio sviluppo in un contesto di unità e solidarietà nazionale»⁷.

Ebbene, pur consapevole del fatto che l’art. 116, c. 3, Cost. affonda le sue radici in quella fase di «perniciosa ubriacatura federal-secessionista»⁸ che ha caratterizzato gli anni Novanta, ritengo che l’autonomia differenziata non rappresenti di per sé il male assoluto, ma che, al contrario, un “regionalismo differenziato responsabile”⁹ possa addirittura configurarsi come strumento utile al rilancio delle dormienti autonomie regionali¹⁰. Ciò, tuttavia, a condizione che tale processo si inserisca «entro forme e dinamiche del tutto compatibili con il rispetto dell’uguaglianza e con il mantenimento del senso comune di coesione e solidarietà»¹¹.

³ Si vedano, in questo senso, le audizioni di: Gaetano Azzariti, Claudio De Fiores, Massimo Villone, Ugo De Siervo, Francesco Pallante, Giovanna De Minico e Vincente Pierluigi Grossi, Roberta Calvano, Camilla Buzzacchi, Sandro Staiano, Maria Agostina Cabiddu e Marina Calamo Specchia.

⁴ Così G. CERRINA FERONI, *Audizione informale dinanzi all’Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato*, in [Pagina web Senato](#), 2. Esprimono apprezzamento sulle linee di fondo del d.d.l. anche Mario Bertolissi, Elena D’Orlando e Andrea Giovanardi.

⁵ Il riferimento è al noto saggio di G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, 2019.

⁶ Così E. D’ORLANDO, *Audizione informale d.d. 1° giugno 2023 sui disegni di legge n. 615 e connessi*, in [Pagina web Senato](#), 1. Come si legge nella nota n. 1 del testo scritto dell’audizione, la definizione si deve a 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*, 4/2017, 635 ss.

⁷ In questi termini E. D’ORLANDO, *Audizione informale d.d. 1° giugno 2023 sui disegni di legge n. 615 e connessi*, cit., 5.

⁸ È l’evocativa espressione di P. CIARLO, *Costituzionalismo e pluralismo costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, 57.

⁹ Ho adoperato questa espressione e approfondito la mia posizione in S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli, 2020, p. 249 ss.

¹⁰ Nella medesima direzione si v. E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 202, secondo cui il percorso del regionalismo differenziato può offrire «spunti di rinnovamento del regionalismo italiano, rivitalizzandolo e permettendo di superare il “culto dell’uniformità” che per lungo tempo ha caratterizzato l’esperienza italiana». Sembra cogliere tale possibilità anche F. CORTESE, *Riprogettare il regionalismo*, in *Le Regioni*, 3/2022, 382, laddove afferma: «affinché la riflessione sul regionalismo differenziato abbia un senso, è necessario spogliarsi di ogni esagerazione, per riflettere sui rilevanti dati di contorno che ne potrebbero far sortire un’occasione di rilancio maturo per l’intero regionalismo italiano e per la dottrina che se ne occupa».

¹¹ Così V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *Federalismi.it*, 13/2019, 23.

È muovendo da tale impostazione, che non rinuncia a un approccio «polemico»¹², ma rifugge da quello ideologico¹³, che intendo affrontare il tema della definizione dei “livelli essenziali delle prestazioni” (LEP) nell’ambito del regionalismo differenziato. Senza anticipare troppo le conclusioni cui perverrò, è bene fin da ora evidenziare che, nonostante alcuni importanti passi in avanti, sono ancora numerose le aporie che caratterizzano l’attuale disciplina in materia. Si impone, dunque, un supplemento di riflessione, ad evitare che l’attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost., determini il rischio di una «differenziazione dissolutiva»¹⁴ o di incrementare gli atavici divari che già caratterizzano il nostro sistema Paese.

2. Le condizioni preliminari per l’attuazione del regionalismo differenziato

Come è noto, l’art. 116, c. 3, Cost.¹⁵, consente alle Regioni (ordinarie¹⁶), sulla base di un *iter* complesso e nel rispetto dei principi di cui all’art. 119 Cost., di ottenere

¹² Il riferimento è al noto scritto di M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 1643 ss.

¹³ Segnala che il dibattito sul regionalismo differenziato assume spesso «toni fortemente ideologici» F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, 15/2019, 6, secondo cui «in Italia, la differenziazione, per così dire, “parte male” e non può che partire male, inserendosi in un contesto che favorisce una lettura ideologica (in un senso o nell’altro), in gran prevalenza aprioristicamente critica, e che indirizza il dibattito su binari concettualmente errati». Sottolinea la carica ideologica del dibattito anche S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *Federalismi.it*, 7/2023, IV.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Per un inquadramento dell’art. 116, c. 3, Cost., si v., almeno, A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, artt. 101-139, Torino, 2006, 2178 ss. Si v., inoltre, F. BENELLI, *Art. 116*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 1040 ss.

¹⁶ Nonostante parte della dottrina ritenga che l’art. 116, c. 3, Cost., possa essere esteso anche alle Regioni ad autonomia speciale, resto convinto del fatto che il limite testuale presente nella disposizione non sia superabile e che, dunque, riferendosi esplicitamente “ad altre Regioni”, il legislatore costituzionale abbia voluto escludere dal novero delle “Regioni differenziate” proprio quelle indicate al primo comma del medesimo art. 116 Cost. Ha sostenuto la tesi dell’applicabilità del 116, c. 3, Cost., anche alle Regioni speciali A. MORELLI, *La differenziazione di un regionalismo senza identità*, in *Diritti regionali*, 3/2023, 711, secondo cui «non sembrano esservi [...] limiti giuridici all’applicazione dell’art. 116, co. 3, Cost. alle autonomie speciali». Sembra aderire a tale impostazione anche L. CASTELLI, *I nodi pendenti dell’attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 3/2023, 848 ss., secondo cui «l’art. 10, secondo comma, del d.d.l. Calderoli ha un carattere eminentemente riepilogativo, cioè non fa altro che ricordare alle Regioni speciali che fino all’adeguamento dei rispettivi statuti possono utilizzare l’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che consente loro di avere le stesse prerogative delle Regioni ordinarie, ivi compreso l’art. 116, terzo comma». In direzione opposta, si v., invece, A. RUGGERI, *La differenziazione dell’autonomia regionale, le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, in *Diritti regionali*, 3/2023, 745 ss. Nella medesima direzione si v., inoltre, E. CATELANI, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, in *Rivista AIC*, Lettera n. 3/2023, 5, secondo cui «quelle “altre” regioni a cui fa riferimento l’art. 116.3 Cost. non può non essere interpretato se non in contrapposizione alle destinatarie prevalenti dell’articolo che sono appunto le regioni speciali».

ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in relazione a talune competenze attribuite alle cure esclusive dello Stato¹⁷ e a tutto il novero delle materie concorrenti.

Se è vero che, a distanza di più di vent’anni dall’entrata in vigore del “nuovo” Titolo V, tale previsione non ha ancora trovato attuazione, è parimenti vero che essa torna ciclicamente al centro del dibattito pubblico, a testimonianza di «quell’uso congiunturale dell’autonomia che ha caratterizzato gran parte [...] del regionalismo italiano»¹⁸.

Ho già evidenziato, in premessa, che la mia posizione non è di una preclusione aprioristica al processo di differenziazione¹⁹. D’altronde, non potrebbe essere altrimenti, se solo si considera che, piaccia o meno, l’art. 116, c. 3, Cost., è parte della Costituzione, sicché, fino a quando non intervenga la sua abrogazione²⁰, tale disposizione merita la stessa dignità riconosciuta ad ogni altra disposizione costituzionale²¹. Non si può, quindi, pensare di neutralizzare l’art. 116, c. 3, Cost., facendo finta che non esista, ma occorre immaginare un percorso di attuazione virtuoso²², conforme al perimetro tracciato dai principi fondamentali della Costituzione

¹⁷ Si tratta, in particolare, della lett. l), dell’art. 117, c. 2, Cost., limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, e delle lett. n) ed s), ovvero delle «norme generali sull’istruzione» e della «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali».

¹⁸ Così, condivisibilmente, A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali*, 3/2019, 3 ss., il quale argomenta che il riferimento è a quella «tendenza a piegare le istituzioni dell’autonomia a specifiche, contingenti esigenze politiche e, dunque, a vedere tali istituzioni come risorse o come elementi negativi a seconda dell’utilità che esse possono garantire alle maggioranze politiche del momento». Sul punto si v., inoltre, A. BARBERA, *Il ‘peccato originale’ delle Regioni*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, Napoli, 2023, 57, secondo cui «l’ordinamento regionale non è mai entrato nella cultura politica delle classi dirigenti. Gli interventi che lo hanno modellato sono sempre stati condizionati da scelte partitiche contingenti, riferite alle politiche nazionali del momento. Da qui la loro perenne crisi di identità». Sulla centralità delle vicende politiche nelle dinamiche del regionalismo italiano si v., ancora, G. DI COSIMO, *Regioni e fattore politico*, in *Le Regioni*, 4/2022, 662, secondo cui sono numerosi gli esempi che mostrano «la pervasività e multiformità del fattore politico che influenza profondamente l’assetto del diritto regionale».

¹⁹ Condivido, in questa prospettiva, le riflessioni di A. RUGGERI, *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, XXVII, Studi dell’anno 2023*, Torino, 2024, 527 ss., secondo cui «mi sfugge poi – lo confesso – la ragione dell’aprioristico rigetto dell’ipotesi della differenziazione, nell’assunto che di sicuro sarebbe pregiudicata l’unità-indivisibilità dell’ordinamento, senza aver prima verificato quali in concreto ne siano le condizioni e i limiti. Rilievo, questo, che pari pari può indirizzarsi avverso l’idea come si sa frequentemente circolante, secondo cui la differenziazione porterebbe diritto ad una ulteriore, crescente divaricazione tra i livelli di sviluppo economico-sociale dei territori, incidendo pertanto, a conti fatti, pesantemente sullo status di cittadino, segnato gravemente al proprio interno da rilevanti fattori di discriminazione».

²⁰ Sembra propendere per la sua abrogazione F. MERLONI, *Salviamo il regionalismo dall’autonomia asimmetrica dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, cit., 233, secondo cui «la strada più coerente con un vero disegno di regionalismo, questo sì differenziato, sarebbe l’abrogazione secca dell’art. 116, c. 3 e 4, Cost., apertamente proposta non solo per evitare oggi che questa particolare forma di regionalismo asimmetrico produca danni irreversibili, ma per rimettere in discussione, ponendola al centro del dibattito pubblico costituzionale, quella più consolidata e pervicace, il regionalismo speciale».

²¹ Come afferma L. SPADACINI, *L’autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, in *Federalismi.it*, 10/2023, 218, secondo cui «l’art. 116, comma terzo della Costituzione è una disposizione vigente e, per questo solo fatto, è senz’altro suscettibile di essere attuata».

²² In questo senso, ritengo condivisibili le osservazioni di A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *Federalismi.it*, 3/2024, XIV, secondo cui «occorre, però, a tale scopo abbandonare posizioni pre-concette

e dalle disposizioni del Titolo V che, direttamente o indirettamente, ne condizionano l’attuazione²³.

Quanto ai primi, penso anzitutto ai principi di solidarietà, eguaglianza e di unità della Repubblica, che non solo non possono essere disattesi, ma che devono anche informare l’agire del legislatore, chiamato quotidianamente ad inverare il progetto sotteso al disegno costituzionale. È evidente, dunque, che qualsiasi ipotesi di differenziazione non ispirata a tali principi è da rigettarsi con forza.

Quanto, invece, alle disposizioni del Titolo V, mi riferisco, in primo luogo, all’art. 119 Cost., la cui previa e integrale attuazione è condizione necessaria per un corretto svolgimento dei processi di differenziazione. Non meno importante è, poi, l’attuazione dell’art. 117, c. 2, lett. m), Cost., non solo per i suoi evidenti riflessi sui diritti dei cittadini, ma anche in quanto parte integrante del processo di transizione da un modello di finanziamento delle funzioni basato sui trasferimenti erariali e sul parametro della spesa storica a quello del “federalismo fiscale”, fondato, invece, sul riconoscimento dell’autonomia finanziaria di entrata e spesa degli enti territoriali. Sarebbe, dunque, irrazionale avviare il trasferimento delle competenze, senza aver dato prima piena attuazione agli artt. 117, c. 2, lett. m), e 119 Cost., poiché ciò significherebbe invertire l’ordine logico dei fattori, edificando la casa prima che siano state gettate le fondamenta.

Un regionalismo differenziato “responsabile” può trovare, dunque, attuazione solo a condizione che, prima di procedere al trasferimento delle funzioni, vengano soddisfatte tutte le esigenze poste, esplicitamente o implicitamente, dalla cornice costituzionale²⁴. In questa prospettiva, stabilire, come fa l’art. 116, c. 3, Cost., che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite “nel rispetto dei principi di cui all’art. 119”, significa, a mio avviso, subordinare qualsiasi ipotesi di differenziazione all’attuazione della l. n. 42 del 2009²⁵, in materia di

(da una parte e dall’altra) e lasciare da parte gli slogan, compreso quello, pur tanto in voga, della “secessione dei ricchi” [...] ed esprimersi sul testo e, rispetto al testo, motivare obiezioni, suscitare dibattito e fare controproposte, allo scopo di accompagnare il dibattito parlamentare futuro prossimo».

²³ Condivido, sul punto, le osservazioni di E. CATELANI, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, cit., 1, secondo cui «occorre prendere atto del contenuto attuale della norma costituzionale e capire come il regionalismo differenziato possa essere realizzato senza incidere sull’unità ed indivisibilità giuridica ed economica della Repubblica, tenendo conto che l’art. 116.3 Cost. non vive di vita autonoma, ma nel contesto di un più ampio disegno autonomistico, che parte dall’art. 5 Cost e che ora si completa in particolare con gli art. 117, 118 e 119 Cost., che caratterizzano ed indirizzano anche le nuove asimmetrie».

²⁴ Segnalavano questa esigenza, già nel 2008, P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 74, secondo i quali «attuare il meccanismo previsto dal terzo comma dell’art. 116 senza affrontare i problemi che l’esperienza ha mostrato essere legati agli articoli 117, 118 e 119 appare quanto meno paradossale». In linea con tale indirizzo, sempre nel 2008, R. BIN, “*Regionalismo differenziato*” e *utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 9 ss., il quale evidenziava come fosse «inutile affrontare l’attuazione dell’art. 116.3 prima che sia avviata un’opera più sistematica di attuazione del Titolo V», riferendosi, tra le altre cose, al «nodo irrisolto dell’attuazione dell’art. 119 per ciò che riguarda il “federalismo fiscale”, nodo che condiziona profondamente qualsiasi ulteriore discorso attorno all’autonomia regionale» (14 ss.).

²⁵ La legge 5 maggio 2009, n. 42, reca, come è noto, «*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*».

federalismo fiscale²⁶. Ad oggi, però, l’attuazione di tale legge «è avvenuta solo in parte e il processo volto alla compiuta affermazione dei principi del federalismo fiscale è stato sinora caratterizzato da ritardi, incertezze, soluzioni parziali e reiterati differimenti»²⁷.

Un ordinato processo di differenziazione richiederebbe, dunque, di subordinare il trasferimento delle funzioni alla completa attuazione dell’art. 119 Cost., che si pone come «condizione preliminare»²⁸, «essendo teleologicamente connessa alla realizzazione del regionalismo asimmetrico»²⁹. Oltretutto, non è secondario ricordare che, mentre l’attivazione del procedimento di cui all’art. 116, c. 3, Cost., rappresenta una facoltà, il processo di attuazione dell’art. 119 Cost. configura un vero e proprio obbligo costituzionale, con la conseguenza che prima dovrebbe essere completato il processo di attuazione dell’art. 119 Cost. e poi, eventualmente, attivato il procedimento di cui all’art. 116, c. 3, Cost.³⁰.

²⁶ Sostiene tale necessità anche R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4/2019, 283, il quale afferma, condivisibilmente, che uno svolgimento «equilibrato» della differenziazione richiede di «proseguire sulla strada dell’attuazione della l. 42/2009». Tale esigenza è evidenziata anche dalla CORTE DEI CONTI – SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione sull’attuazione dell’autonomia differenziata (art. 116, terzo comma, della Costituzione)*, 4 giugno 2021, 2, la quale sottolinea come «la questione della realizzazione di livelli di autonomia differenziata non può essere presa in considerazione al di fuori del contesto attuativo del c.d. federalismo fiscale».

²⁷ Si v. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L’ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione semestrale sull’attuazione della l. delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale (art. 3, c. 5, della l. 5 maggio 2009, n. 42)*, 8, la quale evidenzia, altresì, che «la fiscalizzazione dei trasferimenti, diretta a superare il meccanismo della finanza derivata, è stata concretamente realizzata solo per il comparto comunale; la perequazione delle risorse basata sui fabbisogni e sulle capacità fiscali è stata avviata esclusivamente per i comuni delle regioni a statuto ordinario; la perequazione infrastrutturale e il percorso di convergenza ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) fanno registrare perduranti inadempienze».

²⁸ Così M. LADU, L. SPADACINI, *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2023, 98, secondo cui «l’attuazione dell’art. 119 Cost., da anni continuamente rinviata, si pone come condizione preliminare all’attuazione dell’autonomia differenziata, come esplicitato dallo stesso testo dell’art. 116, c. 3, Cost.». Secondo M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian Paper on Federalism*, 1/2023, 52, «non si è presa sin qui nella dovuta considerazione la necessità di dare piena e preliminare attuazione all’art. 119 Cost., esplicitamente richiamato nel disposto dell’art. 116, co. 3, Cost. e condizione sostanziale e non solo formale del suo corretto funzionamento». Si v., infine, G. RIVISECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti del sistema*, in *Diritti regionali*, 3/2021, 819, secondo cui «i principi posti dall’art. 119 Cost. dovrebbero invece valere come “vincolo di sistema” anche nell’attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost. sotto un duplice profilo: a) la Regione che chiede di acquisire ulteriori competenze dovrebbe presentare caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni (debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario); b) dovrebbe essere rispettato il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse tanto nei confronti delle Regioni che sono beneficiarie della differenziazione, quanto nei confronti dello Stato su cui non possono essere “scaricati” costi aggiuntivi per le funzioni che devono essere garantite nelle *altre* Regioni, evitando, cioè, di invertire la sequenza costituzionalmente presupposta tra l’identificazione delle funzioni e il relativo finanziamento».

²⁹ Così A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, numero speciale 2/2019, 34.

³⁰ In tal modo, secondo S. STAIANO, *Nota per la Commissione Affari costituzionali del Senato. Audizione del 30 maggio 2023*, in [Pagina web Senato](#), 2, «si stornerebbe il rischio di una nuova vicenda di legislazione diacronica, con la confusione, la sovrapposizione, il rovesciamento dei piani temporali della legislazione». Nella medesima direzione si v. anche E. BALBONI, C. BUZZACCHI, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2023, 45, secondo cui «coloro che,

Nel medesimo contesto si inserisce, poi, inevitabilmente, la questione relativa alla definizione dei LEP, la cui riconducibilità all’art. 119 Cost. è confermata, tra le altre cose, dal fatto che la loro disciplina originaria ha trovato sede proprio all’interno della legge di attuazione di tale disposizione costituzionale, ovvero la già richiamata l. n. 42 del 2009³¹. Essa, infatti, ha attribuito a una successiva legge statale la disciplina in ordine alla definizione dei LEP, prevedendo che, fino alla loro nuova determinazione, si considerassero «i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale»³². Dopodiché, il d.lgs. n. 68 del 2011³³, oltre a rinviare a una successiva legge la disciplina sulle modalità di determinazione dei livelli essenziali nelle materie diverse dalla sanità³⁴, ha previsto alcuni parametri per il finanziamento e l’attuazione dei LEP³⁵, e definito un procedimento per la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie dell’assistenza, dell’istruzione e del trasporto pubblico locale³⁶.

Ora, al di là del fatto che ad essere stati definiti, ad oggi, sono solo i livelli essenziali in ambito sanitario (LEA), la ricostruzione del quadro normativo è utile a ribadire la centralità della determinazione dei LEP nel processo di attuazione dell’art. 119 Cost., rappresentando la loro definizione una delle sue molteplici ramificazioni³⁷. Ne consegue, dunque, che, sebbene non sia previsto un esplicito obbligo costituzionale, che imponga la previa definizione dei LEP per attivare il procedimento di cui all’art. 116, c. 3, Cost., il richiamo in quest’ultima disposizione al “rispetto dei principi di cui all’art. 119” finisce per sottendere, a mio avviso, anche tale esigenza.

Tale indirizzo non gode, però, del consenso unanime della dottrina.

come chi scrive, credono nel sano regionalismo potrebbero anche accogliere l’idea di “una certa autonomia differenziata”, ma se si cominciasse non dall’articolo 116 bensì dal 119 Cost., che è dedicato al reperimento delle risorse e alla loro corretta distribuzione tra Stato, Regioni e Comuni».

³¹ Sul punto si v. C. TUBERTINI, *Il “sistema delle garanzie” dei livelli essenziali delle prestazioni: situazione attuale e prospettive, alla luce della legge delega sul federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, 1/2009, 167 ss. V., inoltre, F. SAIITO, *La legge delega sul “federalismo fiscale”: i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell’eguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2010, 2817 ss.

³² Così l’art. 20, c. 2, della l. n. 42 del 2009.

³³ Il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, reca «*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*».

³⁴ Così l’art. 13, cc. 1 e 2, del d.lgs. n. 68 del 2011.

³⁵ Così l’art. 13, c. 3, del d.lgs. n. 68 del 2011.

³⁶ Così l’art. 13, c. 4, del d.lgs. n. 68 del 2011. Occorre segnalare che l’art. 1, c. 788, lett. d), della l. n. 197 del 2022, ha modificato la prima parte di tale disposizione, la quale attualmente stabilisce che: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, d’intesa con la Conferenza unificata [...]».

³⁷ Sul punto si v., condivisibilmente, E. BALBONI, C. BUZZACCHI, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2023, 48, secondo cui «dal quadro normativo è infatti deducibile un meccanismo a cascata, che fa dei LEP un punto di passaggio ritenuto “obbligato” per un armonico sviluppo del modello. Di fatto non sono individuati come elemento vincolante nell’art. 116, co. 3, Cost., ma ci si arriva per passaggi intermedi. Tale disposizione, infatti, pone l’art. 119 come condizione di attuazione del regionalismo differenziato; a sua volta l’art. 119 Cost. non menziona i LEP, limitandosi a prevedere interventi straordinari di finanziamento per “favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona”, ma tale disposizione ha trovato compimento (almeno formalmente) nella legge n. 42/2009, che ha collegato le fonti di entrata degli enti territoriali alla configurazione dei LEP».

Alcuni, infatti, hanno sostenuto che tale passaggio non sarebbe né necessario, né sufficiente al fine di assicurare che il finanziamento delle Regioni sia conforme a quanto prescritto dall’art. 119 Cost.³⁸. Altri, invece, hanno ritenuto che il legislatore statale, in sede di attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost., non possa introdurre, unilateralmente, ulteriori vincoli e condizioni di realizzabilità del procedimento³⁹. Altri ancora, infine, hanno manifestato non poche perplessità in ordine al vincolo pregiudiziale di determinazione dei LEP, argomentando che ciò potrebbe causare l’ennesimo rinvio dell’attuazione del regionalismo differenziato, in quanto tale definizione, per la sua intrinseca complessità, non solo potrebbe protrarsi molto a lungo, ma non vi è neppure alcuna certezza sul fatto che essa possa davvero giungere a compimento⁴⁰.

Si tratta di posizioni che, per le ragioni sopra esposte, non mi convincono. Ritengo, al contrario, che la determinazione dei LEP rappresenti un passaggio imprescindibile prima di procedere all’attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost.⁴¹. Agli

³⁸ Così M. LADU, L. SPADACINI, *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia finanziaria delle Regioni*, cit., 98, i quali argomentano ulteriormente che «è semmai l’attuazione di quest’ultimo a risultare costituzionalmente imposta in via pregiudiziale. Infatti, il meccanismo di finanziamento regionale previsto dalla Costituzione si fonda, da un lato, sul riconoscimento alle Regioni di un’ampia autonomia finanziaria di entrata e di spesa e, dall’altro, su un sistema perequativo altrettanto esteso e privo di vincoli».

³⁹ Così G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti del sistema*, in *Diritti regionali*, 3/2021, 816, il quale afferma ulteriormente che «la scelta di subordinare l’attuazione del regionalismo differenziato alla previa definizione dei livelli essenziali e degli obiettivi di servizio, in relazione alle materie oggetto della legge di autonomia negoziata, finirebbe per sottoporre a una condizione costituzionalmente non prevista l’attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost., innescando, presumibilmente, un cospicuo contenzioso costituzionale in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti ai fini dell’avvio della trattativa tra Stato e Regione». È contrario all’idea di subordinare il trasferimento delle competenze alla previa definizione dei LEP anche A. GIOVANARDI, *Audizione informale. Esame del disegno di legge n. 615/2023 e del disegno di legge n. 273/2023*, in [Pagina web Senato](#), 9, il quale afferma di aver sempre «dissentito dalla tesi secondo la quale al passaggio delle competenze in attuazione delle intese dovrebbe necessariamente addivenirsi solo successivamente alla definizione dei LEP. [...] un vincolo di tal tipo non dovrebbe ritenersi operante, non potendo ammettersi che il processo di attuazione della norma costituzionale dipenda da condizioni di fattibilità rimesse all’esclusiva e discrezionale volontà del legislatore statale».

⁴⁰ Così M. BELLETTI, *Un percorso di riflessione per un regionalismo “differenziato-cooperativo”*, in *Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 3, secondo cui occorrerebbe «far venire meno il rapporto di condizionalità con la devoluzione di ulteriori competenze. Oppure, circoscrivere quella definizione alle sole materie che verranno devolute e così partire con un processo devolutivo solo su alcune materie» (p. 5).

⁴¹ In linea con tale impostazione si v. R. DI MARIA, *La procedura per la attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2023, 37, secondo cui «i c.d. “livelli essenziali delle prestazioni” sono infatti l’indispensabile presupposto per l’uniforme garanzia dei diritti, in specie “civili e sociali”, nell’ambito di un ordinamento costituzionale che – pur valorizzando le autonomie – salvaguarda comunque la propria “unità” e “indivisibilità” anche, se non soprattutto, mediante la implementazione dell’eguale ed effettivo godimento dei predetti diritti (i.e. “inviolabili”)». Si v. anche ID., *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l’attuazione del c.d. “regionalismo differenziato” ex art. 116, co. 3, Cost.*, in *Diritti regionali*, 1/2023, 214, in cui l’Autore afferma che «non soltanto la effettiva attuazione della autonomia finanziaria – e quindi, dell’art. 119 Cost. – avrebbe dovuto rappresentare un *prius* logico rispetto al tutto il restante impianto autonomistico, sia normativo sia amministrativo (i.e. artt. 117 e 118 Cost.) ma, proprio con riferimento alla procedura di cui all’art. 116, co. 3, Cost. – stante gli effetti che tale “differenziazione” provocherebbe in ordine alla erogazione di servizi pubblici essenziali (i.e. sanità, istruzione, giustizia, etc.) – la preventiva determinazione dei l.e.p. appare davvero irrinunciabile; o comunque, non rinviabile ad una fase successiva al trasferimento delle funzioni». Si v., infine, L. CASTELLI, *I nodi pendenti dell’attuazione dell’art. 116, terzo comma, della*

argomenti di natura sistematica si può aggiungere, inoltre, che la previa definizione dei LEP, in un contesto di risorse scarse o comunque non illimitate, risulta la più pregnante garanzia a tutela del fatto che il trasferimento delle funzioni (e delle conseguenti risorse) non rischi di accrescere ulteriormente i già marcati divari esistenti nel nostro Paese⁴². Peraltro, che la definizione dei LEP rappresenti un’esigenza ordinamentale non più rinviabile è stato ribadito, di recente, anche dalla Corte costituzionale, la quale ha affermato che la loro determinazione si pone come «un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali»⁴³, oltre che «rappresentare un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti»⁴⁴. Non solo. Nella medesima pronuncia, infatti, il Giudice delle leggi ha, altresì, evidenziato che «l’adempimento di questo dovere dello Stato appare, peraltro, particolarmente urgente anche in vista di un’equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)»⁴⁵, concludendo, così, che 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»⁴⁶.

In conclusione, dunque, la determinazione dei LEP e la contestuale attuazione dell’art. 119 Cost. costituiscono una priorità non solo per l’attuazione di un regionalismo differenziato responsabile, ma anche, più in generale, per un corretto svolgimento delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali e per il pieno invero del progetto costituzionale in materia di diritti.

3. La pregiudizialità dei LEP nell’attuale progetto di regionalismo differenziato

Nel precedente paragrafo si è giunti, dunque, alla conclusione che l’attuazione dell’art. 119 Cost. e la connessa definizione dei LEP rappresentano condizione preliminare ad ogni ipotesi di trasferimento delle funzioni di cui all’art. 116, c. 3, Cost. Occorre ora valutare in quale prospettiva si siano poste, rispetto a tale esigenza, la legge

Costituzione, cit., 846, secondo cui «la clausola di pregiudizialità prevista [...] va salutata con favore perché rappresenta, dal punto di vista metodologico, un modo corretto di impostare il problema dell’attuazione del regionalismo differenziato, stante la funzione fondamentale svolta dai LEP ai fini della coesione sociale e dell’eguaglianza dei cittadini su tutto il territorio nazionale».

⁴² Sul punto si v. S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 5/2020, 127, secondo cui «una compiuta e adeguata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni appare importante affinché il ruolo e l’entità del fondo perequativo vengano definite con precisione, e più in generale perché il processo di differenziazione non determini gravi lesioni del principio solidaristico e del principio unitario».

⁴³ Così Corte costituzionale, sent. n. 220 del 2021, Punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁴ *Ibidem*. Su tale passaggio si v. le annotazioni critiche di M. LADU, L. SPADACINI, *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia finanziaria delle Regioni*, cit., 89, secondo i quali le parole della Corte «attestano l’approdo a un’enfaticizzazione dei LEP quale strumento tecnico-amministrativo funzionale all’allocazione delle risorse regionali da parte dello Stato, anche al fine di ridurre il contenzioso in ambito finanziario».

⁴⁵ Così Corte costituzionale, sent. n. 220 del 2021, Punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁶ *Ibidem*.

di bilancio 2023 e la versione originaria del “d.d.l. Calderoli”, ovvero i testi normativi su cui ha poggiato inizialmente il progetto di regionalismo differenziato portato avanti dall’attuale maggioranza di governo.

Sul punto, rileva subito precisare che, diversamente dai precedenti progetti di attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost., che posticipavano la definizione dei LEP⁴⁷ o si limitavano a prevederla, come condizione pregiudiziale per il trasferimento, solo con riguardo a talune materie⁴⁸, l’attuale progetto di implementazione del regionalismo differenziato muove dal presupposto secondo cui il trasferimento delle funzioni debba essere subordinato alla previa determinazione dei LEP.

In questa prospettiva, l’art. 1, c. 791, della l. n. 197 del 2022⁴⁹ ha stabilito che «l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all’art. 116, terzo comma, della Costituzione» fosse consentita «subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)». È stato, così, affidato a una Cabina di regia il compito di individuare, con il supporto delle amministrazioni competenti, le materie o gli ambiti di materie riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard⁵⁰.

La disciplina contenuta nella legge di bilancio 2023, dunque, subordinava l’attribuzione di ulteriori spazi di autonomia alle Regioni alla determinazione dei LEP relativi alle sole materie potenzialmente oggetto di trasferimento. Tale impostazione è stata, poi, confermata anche dalla versione originaria del “d.d.l. Calderoli”, nella quale si prevedeva che l’attribuzione delle funzioni fosse consentita «subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all’articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»⁵¹.

Si tratta di una decisione che, se da un lato ha rappresentato senz’altro un passo in avanti rispetto ai precedenti progetti⁵², dall’altro, non poteva ritenersi comunque ancora

⁴⁷ L’art. 2, c. 1, della bozza di legge quadro “Boccia”, stabiliva, infatti, che «i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni standard di cui all’articolo 1, nonché le relative metodologie di determinazione, sono individuati con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sentiti i Ministri di volta in volta competenti, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell’intesa» (il corsivo è mio).

⁴⁸ L’art. 3, c. 1, della bozza del disegno di legge “Gelmini”, stabiliva, infatti, che «nelle materie elencate alla data di entrata in vigore della presente legge dall’art. 14, comma 1, lettere da a) a d), del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, la previa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, è condizione necessaria per il trasferimento delle funzioni e delle risorse corrispondenti». Le materie a cui si riferisce la disposizione sono: a) sanità; b) assistenza; c) istruzione; d) trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale.

⁴⁹ La legge 29 dicembre 2022, n. 197, reca «*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*».

⁵⁰ Così l’art. 1, c. 793, lett. c), della l. n. 197 del 2022.

⁵¹ Così l’art. 1, c. 2, della versione originaria del “d.d.l. Calderoli”.

⁵² Sono diversi gli Autori che hanno accolto con favore la scelta del “d.d.l. Calderoli” di subordinare il trasferimento alla previa definizione dei LEP. Si v., ad esempio, M. LUCIANI, *Appunti per l’audizione innanzi la 1^a Commissione – Affari costituzionali – del Senato della Repubblica – 22 febbraio 2023*, in [Pagina web Senato](#), 4, secondo cui «sempre sul piano del procedimento, opportuna è anche la scelta di

pienamente appagante. Permaneva, infatti, un vizio di fondo, rappresentato dalla scelta di subordinare il trasferimento alla determinazione dei LEP in relazione alle sole materie di cui all’art. 116, c. 3, Cost. e non a tutte le materie di cui all’art. 117 Cost. rispetto alle quali siano altrettanto definibili i LEP e i costi e fabbisogni standard⁵³. Difatti, una delle finalità sottese alla determinazione dei LEP, e dei connessi costi e fabbisogni standard⁵⁴, è quella di definire il *quantum* di risorse necessarie a garantire le prestazioni individuate come tali su tutto il territorio nazionale. È evidente, dunque, che una definizione solo parziale dei LEP non sarebbe in grado di restituire un quadro

subordinare il passaggio delle funzioni alla definizione dei LEP e dei costi e fabbisogni standard, anche in coerenza con l’art. 1, commi da 791 a 801, della l. 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023)». V., inoltre, A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2/2023, 528, secondo cui «il disegno di legge in questione subordina, in maniera del tutto condivisibile, l’attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost. alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e dei relativi costi e fabbisogni standard». Si v., ancora, C. BUZZACCHI, *Audizione Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione ai disegni di legge n. 615 e connessi*, in [Pagina web Senato](#), 1 giugno 2023, 5 ss., secondo cui «un terzo riflesso che discende dall’art. 119 è quello di definire i livelli essenziali delle prestazioni: la legge delega n. 42/2009 di attuazione proprio dell’art. 119, ha infatti collegato le fonti di entrata degli enti territoriali alla configurazione dei lep; e il successivo d. lgs. n. 68/2011, di attuazione della legge delega, ha preteso che nei settori della sanità, dell’assistenza, dell’istruzione e del trasporto pubblico locale vada effettuata la ricognizione dei lep. Ora si può dire che il ddl 615 si presenta in sintonia con questo quadro legislativo, dal momento che fa dipendere l’intero processo dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale: l’avverbio “subordinatamente” sembra costituire il baluardo dell’eguaglianza». V., infine, G. CASILLI, *Verso la necessaria determinazione dei LEP: la Cabina di regia governativa, tra “pre-intese” e DDL “Calderoli”*, in *Italian papers on Federalism*, 2/2023, 129, secondo cui «la determinazione dei LEP posta come condizione pregiudiziale ai fini dell’attuazione del regionalismo differenziato in determinate materie o ambiti di esse, benché non espressamente prevista dall’art. 116, co. 3, Cost. e altresì estranea al contesto sia delle pre-intese del 2018 che delle bozze del 2019, rappresenta un elemento di indubbio rilievo nell’impianto “bicefalo” descritto in questa sede».

Hanno accolto con favore la scelta di subordinare il trasferimento alla previa definizione dei LEP anche alcune importanti istituzioni economiche. Si v., in particolare, la MEMORIA DELLA BANCA D’ITALIA, *Disegno di legge AS 615 “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione”*, in [Pagina web Senato](#), 19 giugno 2023, 13, nella quale si legge che «per evitare un ampliamento dei divari territoriali nell’offerta dei servizi pubblici il DDL indica opportunamente nell’individuazione dei LEP un prerequisito necessario per l’attivazione dell’autonomia differenziata».

⁵³ In linea con tale impostazione, si v. G. TARLI BARBIERI, *Profili della differenziazione regionale*, in *Le Regioni*, 1/2023, 80, secondo cui «la predeterminazione dei LEP non può quindi limitarsi solo alle materie oggetto delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, comma 3, Cost., come previsto dalla l. n. 197 del 2022, ma deve estendersi a tutte le materie nelle quali sia necessario garantire eguali prestazioni e servizi su tutto il territorio nazionale (almeno quanto al loro livello “essenziale”)». Si v., inoltre, F. PALLANTE, *Memoria per l’audizione presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica sull’atto Senato n. 615 «Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione»*, in [Pagina web Senato](#), 12, secondo cui «per risultare rispettoso della Costituzione il ddl Calderoli dovrebbe prevedere la previa definizione dei Lep “in tutte le materie o in tutti gli ambiti di materie” riferibili ai Lep».

⁵⁴ In questa sede mi avvalgo delle definizioni di costo e fabbisogno standard di S.A. SERNIA, *Federalismo fiscale e regionalismo differenziato: il ruolo di SOSE tra LEP, obiettivi di servizio e fabbisogni standard*, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato*, 1 giugno 2023, 19 delle *slides*, secondo cui il costo standard «indica il costo di un determinato servizio, che venga fornito nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza», mentre i fabbisogni standard «rappresentano le reali necessità finanziarie di un ente per garantire un determinato servizio in base alle caratteristiche dei diversi territori, clima, costo della vita e gli aspetti socio-demografici della popolazione residente».

complessivo delle risorse necessarie al loro finanziamento, con la conseguenza che, in un sistema in cui le risorse economiche sono scarse o comunque non illimitate, si rischierebbe di non riuscire a garantire tutte le prestazioni o di creare forti squilibri nella loro erogazione.

Risulta, quindi, decisiva, per un ordinato svolgimento del processo di differenziazione, la previa definizione dei LEP in tutte le materie nelle quali sono coinvolti diritti civili e sociali di cui è necessario garantire un livello essenziale di godimento su tutto il territorio nazionale, a qualunque livello istituzionale competa assicurare le relative prestazioni⁵⁵. Solo in questo modo, infatti, è possibile quantificare le risorse necessarie per l'erogazione delle prestazioni, sia quelle da trasferire alle Regioni differenziate, sia quelle che, all'esito del processo, resteranno in capo allo Stato e alle altre amministrazioni, i cui livelli essenziali dovranno essere, comunque, equamente garantiti su tutto il territorio nazionale⁵⁶.

Si potrebbe obiettare che, per ovviare a tale problema, basterebbe adoperare, per le prestazioni connesse alle materie non coinvolte nel processo di definizione dei LEP (cioè quelle extra 116, c. 3, Cost.), il criterio della spesa storica, seguendo, così, un duplice binario di quantificazione delle risorse: da un lato, quello dei costi e dei fabbisogni standard connessi ai LEP, per le materie di cui all'art. 116, c. 3, Cost., e, dall'altro lato, quello della spesa storica per le altre materie dell'art. 117 Cost. che, non interessate dalle ipotesi di trasferimento, sottendono comunque l'erogazione di prestazioni essenziali al cittadino. Senonché, procedere in tal modo significherebbe, certo, riuscire a eludere in parte il problema, ma vorrebbe dire anche determinare ulteriore confusione, poiché si troverebbero così a coesistere due meccanismi di quantificazione delle risorse agli antipodi tra loro, il primo (LEP e costi e fabbisogni standard) prefigurato proprio in funzione del superamento del secondo (criterio della spesa storica). Non solo. È importante ricordare, infatti, che il criterio della spesa storica, come parametro per quantificare le risorse sottese alle singole prestazioni, cristallizza i divari territoriali esistenti, ragion per cui anche un suo utilizzo solo marginale determinerebbe comunque il protrarsi di una situazione che occorre, invece, quanto prima, superare.

A ben osservare, anche il decisore politico si è mostrato consapevole di tale esigenza. Lo si evince dal fatto che il Ministro Calderoli, intervenendo al Seminario organizzato da ASTRID il 20 giugno 2023, ha annunciato di aver raggiunto un'intesa con il Presidente del Comitato per i livelli essenziali delle prestazioni (CLEP)⁵⁷, il Prof.

⁵⁵ In questi termini G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *Astrid Rassegna*, 7/2023, 7.

⁵⁶ *Ivi*, p. 6. Secondo gli Autori del paper, in linea con quanto affermato, «la determinazione dei LEP è condizione preliminare per l'attribuzione dell'autonomia differenziata alle Regioni che la richiedano e per l'individuazione delle corrispondenti risorse: le quali non possono essere quantificate senza una contestuale quantificazione delle risorse necessarie alle altre amministrazioni (statali, regionali o locali) tenute, a vario titolo, ad erogare le prestazioni essenziali in tutti i settori di loro competenza, le une e le altre (quantificazioni) da definire nel rispetto dei vincoli costituzionali di finanza pubblica (art. 81 e 119 Cost., legge cost. 1/2012)».

⁵⁷ Il Comitato, istituito con il d.P.C.m. 23 marzo 2023, risultava composto, inizialmente, da 61 «esponenti della comunità scientifica e delle istituzioni, di notoria competenza e comprovata esperienza».

Cassese, per estendere «l’ambito di analisi da parte del CLEP anche a materie ulteriori rispetto a quelle di cui all’art. 116, terzo comma, della Costituzione»⁵⁸. A questo fine, è stato istituito un sottogruppo *ad hoc*, all’interno del Comitato, chiamato ad occuparsi della ricognizione dei LEP relativi alle materie non riconducibili al novero di quelle trasferibili⁵⁹. Tuttavia, nella medesima sede, il Ministro ha altresì precisato che l’individuazione dei LEP connessi a tali materie si sarebbe svolta indipendentemente dall’attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost., procedendo, dunque, con tempistiche differenti rispetto a quelle imposte dalla legge di bilancio per la determinazione dei LEP nelle materie potenzialmente oggetto di trasferimento⁶⁰.

È agevole avvedersi di come una previsione siffatta non sia in grado di assecondare l’esigenza sopra richiamata. Difatti, se si può apprezzare che il Ministro abbia accolto la sollecitazione relativa alla necessità di individuare i LEP anche nell’ambito delle materie non trasferibili, resta il fatto che prefigurare, per tale attività, un binario a sé stante e slegato dalle tempistiche previste dalla legge di bilancio per la definizione dei LEP nelle materie di cui all’art. 116, c. 3, Cost., significa affermare che il trasferimento delle funzioni alle Regioni potrà essere avviato anche in assenza della previa definizione dei LEP in tutte le materie. Ma si ripropone, così, il problema di fondo, disattendendosi il principio per cui un ordinato svolgimento dei processi di differenziazione e una corretta allocazione delle scarse risorse di bilancio non possono prescindere dalla previa determinazione dei LEP, e dei conseguenti costi e fabbisogni standard, in tutte le materie che li sottendono. Si tratta, infatti, di una formula matematica che non ammette incognite, a meno di non voler incentivare il protrarsi di diseguaglianze la cui rimozione è invece indispensabile per l’attuazione di un regionalismo differenziato responsabile, che possa dirsi conforme ai principi costituzionali.

Stando così le cose, è possibile concludere che la definizione dei LEP, e dei connessi costi e fabbisogni standard, in tutte le materie, rappresenta prima ancora che un’esigenza per una corretta attuazione del regionalismo differenziato⁶¹, una necessità

Insedatosi il 9 maggio 2023, il Comitato è stato chiamato ad operare a supporto della Cabina di regia, «per le esigenze di studio e approfondimento tecnico delle complesse questioni rilevanti ai fini dell’espletamento delle funzioni» ad essa attribuite dalla legge di bilancio. È stato, quindi, incaricato, «di fornire, per il tramite del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, ogni contributo istruttorio» richiesto. I lavori del Comitato si sono conclusi nel mese di ottobre 2023, ad eccezione del sottogruppo costituito *ad hoc* per la ricognizione dei LEP nelle materie diverse da quelle contemplate all’art. 116, c. 3, Cost., i cui lavori sono ancora in corso. Gli esiti dell’attività svolte dal Comitato sono confluiti nel *Rapporto finale*, che si può facilmente scaricare su *Federalismi.it*, n. 27, 2023.

⁵⁸ Così R. CALDEROLI, *L’attuazione dell’autonomia differenziata: osservazioni sul paper di Astrid*, in *Astrid Rassegna*, 10/2023, 8.

⁵⁹ Sul punto si v. 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 *Federalismi.it*, Paper, 9 agosto 2023, 3 ss.

⁶⁰ In quella sede, infatti, il Ministro affermava che «l’individuazione dei LEP in tali materie potrà svolgersi anche indipendentemente dall’attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione e potrà procedere con tempi non necessariamente coincidenti con quelli indicati dalla legge di bilancio per il 2023» (Così R. CALDEROLI, *L’attuazione dell’autonomia differenziata: osservazioni sul paper di Astrid*, cit., 8).

⁶¹ Sul punto si v., condivisibilmente, A. MORELLI, *L’incerta attuazione del regionalismo differenziato*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, 2022, 104,

ordinamentale⁶², strettamente connessa alla transizione verso il modello di relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali scolpito nell’art. 119 Cost. È necessario, dunque, insistere sul punto, cogliendo la centralità della determinazione dei LEP anche a prescindere dagli sviluppi dei processi di differenziazione.

4. Il procedimento di definizione dei LEP tra legge di bilancio 2023 e versione originaria del “d.d.l. Calderoli”

Ribadito il principio per cui, prima di procedere al trasferimento delle funzioni, occorrerebbe dare attuazione all’art. 119 Cost. e definire i livelli essenziali delle prestazioni in relazione a tutte le materie che li sottendono, è possibile ora soffermarsi sul procedimento per la determinazione dei LEP, per come prefigurato, inizialmente, dalla legge di bilancio 2023 e dalla versione originaria del “d.d.l. Calderoli”. L’esame di tale procedimento consentirà, nella parte finale dello scritto, di riflettere criticamente sulle diverse modifiche intervenute nel corso dei lavori parlamentari.

Il punto d’avvio di tale analisi è rappresentato dalle prescrizioni contenute nella legge di bilancio 2023, con cui il legislatore, oltre a subordinare i processi di differenziazione alla previa definizione dei LEP nelle materie di cui all’art. 116, c. 3, Cost., ha stabilito il procedimento da seguire per la loro determinazione. A tal fine, l’art. 1, c. 792, ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio, la «Cabina di regia per la determinazione dei LEP»⁶³. Essa è stata chiamata, entro i successivi sei mesi: a) ad effettuare una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni ordinarie in ognuna delle materie di cui all’art. 116, c. 3, Cost.⁶⁴; b) a svolgere, in relazione a tali materie, una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell’ultimo triennio⁶⁵; c) ad individuare le materie o gli ambiti di materie riferibili ai LEP⁶⁶; d) a determinare, nell’ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, i LEP⁶⁷.

secondo cui «non risulta compatibile con il quadro dei principi costituzionali un’attuazione del regionalismo differenziato in assenza delle condizioni necessarie a garantire la perequazione e la coesione economico-sociale: l’istituzione del fondo perequativo generale per i territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, comma 3, Cost.); la determinazione in tutti i comparti dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.); l’applicazione del principio dei fabbisogni standard per il calcolo dei costi delle funzioni. In mancanza di tali condizioni, il regionalismo differenziato rischierebbe di produrre un particolarismo giuridico esasperato, che accentuerebbe le disparità tra i territori ricchi e quelli depressi».

⁶² Coglie tale aspetto anche S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *Federalismi.it*, 29/2022, 194, secondo cui la determinazione dei LEP, «associata con l’attuazione rapida della legge n. 42 del 2009, contribuirebbe a dare finalmente corpo a un riconoscibile indirizzo politico in materia di autonomie, e a uscire dallo stato di confusa sovrapposizione, che offusca il legislatore, tra riassetto della finanza locale in conformità all’art. 119 Cost. e riorganizzazione delle funzioni ai vari livelli di governo».

⁶³ Così l’art. 1, c. 792, della l. n. 197 del 2022.

⁶⁴ Così l’art. 1, c. 793, lett. a), della l. n. 197 del 2022.

⁶⁵ Così l’art. 1, c. 793, lett. b), della l. n. 197 del 2022.

⁶⁶ Così l’art. 1, c. 793, lett. c), della l. n. 197 del 2022.

⁶⁷ Così l’art. 1, c. 793, lett. d), della l. n. 197 del 2022. Ciò, «sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, ai sensi dell’articolo 1, comma 29-bis, della legge

Nei successivi sei mesi, poi, la Cabina di regia avrebbe dovuto predisporre, recependo i lavori svolti dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard⁶⁸, uno o più schemi di d.P.C.m. con cui determinare, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all’art. 116, c. 3, Cost⁶⁹. D.P.C.m. da adottarsi previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sulla base di un’intesa da raggiungersi in sede di Conferenza unificata⁷⁰.

La legge di bilancio ha, infine, stabilito che, laddove le attività della Cabina non si fossero concluse nei termini prefissati, entro i trenta giorni successivi alla scadenza, il Presidente del Consiglio e il Ministro per gli affari regionali avrebbero dovuto nominare un Commissario chiamato a completare le attività non ancora perfezionate e a formulare le conseguenti proposte ai fini dell’adozione dei decreti di definizione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard⁷¹.

La disciplina richiamata avrebbe dovuto essere integrata, nelle intenzioni del legislatore, da quanto previsto nel testo originario del “d.d.l. Calderoli”, trasmesso alla Presidenza del Senato il 23 marzo 2023. L’art. 1, c. 2, del disegno di legge, oltre a confermare il principio per cui l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia dovesse intendersi subordinata alla definizione dei LEP nelle materie di cui all’art. 116, c. 3, Cost.⁷², ha offerto una definizione normativa di livelli essenziali delle prestazioni. Questi, si legge, «indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un’equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari

28 dicembre 2015, n. 208, predisposte secondo il procedimento e le metodologie di cui all’articolo 5, comma 1, lettere a), b), c), e) e f), del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, ed elaborate con l’ausilio della società Soluzioni per il sistema economico – SOSE Spa, in collaborazione con l’Istituto nazionale di statistica e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle regioni».

⁶⁸ Difatti, ai sensi dell’art. 1, c. 794, della l. n. 197 del 2022, «la Commissione tecnica per i fabbisogni standard, sulla base della ricognizione e a seguito delle attività della Cabina di regia poste in essere ai sensi del comma 793, trasmette alla Cabina di regia le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nelle materie di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, secondo le modalità di cui al comma 793, lettera d), del presente articolo».

⁶⁹ Così l’art. 1, c. 795, della l. n. 197 del 2022.

⁷⁰ Ai sensi dell’art. 1, c. 796, della l. n. 197 del 2022, «ciascun decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è adottato su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Sullo schema di decreto è acquisita l’intesa della Conferenza unificata ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». Sulla procedura di definizione dei LEP prevista nella legge di bilancio 2023 si v. G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell’autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 1/2023, IV ss., secondo cui tale disciplina «appare complessivamente ispirata al principio della leale collaborazione, principio che per di più è tradotto in senso sostanzialmente paritario tra lo Stato e le autonomie territoriali».

⁷¹ Si v. l’art. 1, c. 797, della l. n. 197 del 2022.

⁷² Difatti, nell’art. 1, c. 2, del testo originario del “d.d.l. Calderoli”, si legge che «l’attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all’articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione».

territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali»⁷³. La scelta di tale definizione dimostra la volontà del legislatore di recepire quanto affermato nella sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2021, ove il Giudice delle leggi, dopo avere sottolineato «il perdurante ritardo dello Stato nel definire il LEP»⁷⁴, aveva precisato che questi ultimi «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»⁷⁵.

La seconda disposizione del “d.d.l. Calderoli” che si è occupata, specificamente, della disciplina sui LEP, è l’art. 3⁷⁶. Tale disposizione, da un lato, ha ribadito e, dall’altro, ha modificato e integrato quanto sancito dalla legge di bilancio. Più in particolare, l’art. 3, c. 1, ha confermato che i LEP e i relativi costi e fabbisogni standard dovessero essere «determinati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo le disposizioni di cui all’articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197»⁷⁷. Tuttavia, diversamente da quanto previsto nella finanziaria, si è stabilito che le materie e gli ambiti di materie su cui definire i LEP dovessero essere individuati, non più dalla Cabina di regia, ma «con legge», sulla base delle ipotesi formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard⁷⁸.

Inoltre, ad integrazione della disciplina prevista nella legge di bilancio, l’art. 3, c. 2, del testo originario del “d.d.l. Calderoli” ha stabilito che, dopo l’acquisizione dell’intesa in Conferenza unificata, e comunque decorso il relativo termine di trenta giorni, ciascuno schema di decreto dovesse essere trasmesso alle Camere per l’espressione del parere, da rendersi entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione⁷⁹. Dopodiché, «valutato il contenuto dell’intesa della Conferenza unificata e del parere delle Camere e comunque una volta decorso il termine di quarantacinque giorni per l’espressione del parere di queste ultime», il Presidente del Consiglio avrebbe potuto adottare, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, il decreto di determinazione dei LEP⁸⁰.

Rinviando al prossimo paragrafo l’esame critico della disciplina, è possibile già da ora affermare che la procedura prefigurata dal legislatore è apparsa, fin da subito, molto ambiziosa. Non solo sul piano generale, perché ha immaginato di perseguire un obiettivo fino ad oggi rimasto solo sulla carta, ma soprattutto perché ha inteso raggiungerlo seguendo tempistiche estremamente contingentate, con ciò determinando, però, il rischio che le esigenze di celerità potessero pregiudicare lo stesso obiettivo o comunque porsi a detrimento della qualità del risultato. Tanto è vero che, con il d.l. 30

⁷³ Così l’art. 1, c. 2, della versione originaria del “d.d.l. Calderoli”.

⁷⁴ Corte costituzionale, sent. n. 220 del 2021, Punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ L’art. 3 del testo originario del “d.d.l. 615” reca «*Determinazione dei LEP ai fini dell’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*».

⁷⁷ Così l’art. 3, c. 1, del testo originario del “d.d.l. Calderoli”.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Così l’art. 3, c. 2, della versione originaria del “d.d.l. Calderoli”.

⁸⁰ *Ibidem*.

dicembre 2023, n. 215⁸¹, preso atto dell'impossibilità di raggiungere l'obiettivo entro le tempistiche previste dalla legge di bilancio 2023, si è disposto il differimento al 31 dicembre 2024 dei termini entro cui la Cabina di regia dovrà predisporre i decreti di determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard.

5. Luci ed ombre del procedimento di definizione dei LEP fissato dalla cornice normativa originaria

Rispetto alla disciplina risultante dal combinato disposto della legge di bilancio 2023 e della versione originaria del “d.d.l. Calderoli”, si sono registrate in dottrina opinioni contrastanti, che oscillano tra coloro che hanno ritenuto che questa dovesse essere accolta con favore e chi, invece, al contrario, ne ha evidenziato molteplici profili di criticità.

Nel primo senso, si è detto che la disciplina prevista nel testo originario del “d.d.l. Calderoli” rispondesse, «correttamente, ai principi e alle metodiche del regionalismo cooperativo»⁸² e che la procedura di definizione dei livelli essenziali tenesse opportunamente conto «del carattere accentuatamente tecnico della individuazione e determinazione dei lep, i quali non si prestano ad una discussione assembleare, caratterizzata da suggestioni irrazionali»⁸³.

In disparte, per ora, la condivisibilità di tali posizioni, si può senz'altro affermare che, nel passaggio dalla legge di bilancio al testo originario del “d.d.l. Calderoli”, qualche passo in avanti, in effetti, è stato compiuto. Si può certamente accogliere con favore, ad esempio, sia la previsione per cui le materie e gli ambiti di materie riferibili ai LEP siano individuati con legge e non dalla Cabina di regia, sia il parziale riconoscimento di ruolo alle Camere all'interno del procedimento, le quali risultavano, invece, totalmente estromesse nella disciplina prefigurata dalla legge di bilancio.

Un ulteriore elemento positivo è rinvenibile, poi, nella previsione che contempla la possibilità che dalla determinazione dei LEP possano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Ciò implica, infatti, il superamento dell'approccio adottato dalla legge di bilancio, la quale stabiliva che i LEP potessero essere determinati solo nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente. Si apprezza,

⁸¹ L'art. 15 del d.l. 30 dicembre 2023, n. 215, reca «*Proroga delle attività della Cabina di regia per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni – LEP*».

⁸² Così E. D'ORLANDO, *Audizione informale d.d. 1 giugno 2023 sui disegni di legge n. 615 e connessi*, cit., 6, secondo cui «l'intera procedura si basa su un'attività che coinvolge non solo, orizzontalmente, tutte le amministrazioni statali, ma altresì, verticalmente, tutti i livelli di governo interessati, sia nella fase istruttoria che in quella precedente alla deliberazione, secondo modalità che rispondono, correttamente, ai principi e alle metodiche del regionalismo cooperativo, che consentono un ragionevole bilanciamento tra le esigenze dei diversi attori coinvolti». Ha espresso una posizione favorevole rispetto al procedimento delineato dal testo originario del “d.d.l. Calderoli” anche A. GIOVANARDI, *Audizione informale. Esame del disegno di legge n. 615/2023 e del disegno di legge n. 273/2023*, cit., 10, secondo cui «il percorso riformatore cerca di contemperare i principi dell'autonomia e del decentramento con quello della solidarietà».

⁸³ Così M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti istituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in [Pagina web Senato](#), 8.

dunque, nel passaggio tra le due normative, un mutamento di equilibrio nel rapporto tra l'individuazione dei livelli essenziali e i vincoli di bilancio, che non vede più i primi appiattirsi necessariamente sui secondi, ma contempla anche l'ipotesi che siano, invece, i vincoli di bilancio a doversi conformare ai livelli essenziali delle prestazioni⁸⁴.

Tuttavia, nonostante i richiamati passi in avanti, permanevano, ancora, diverse criticità. Oltre al problema relativo alla subordinazione del processo alla definizione dei LEP nelle sole materie potenzialmente oggetto di trasferimento, sono stati molteplici i rilievi formulati dalla dottrina con riferimento alla procedura prevista dalla legge finanziaria 2023 e integrata dalla versione originaria del "d.d.l. Calderoli".

Una prima critica ha riguardato, a monte, lo strumento normativo adottato per disciplinare il procedimento di definizione dei LEP. Si è detto, in questo senso, che la legge di bilancio non fosse «dal punto di vista formale la sede adeguata a contenere norme di tale rilevanza ordinamentale» e che «anche dal punto di vista sostanziale, per le modalità e i tempi della sua approvazione», la legislazione di bilancio fosse da ritenersi «un veicolo inadeguato per simili scelte»⁸⁵.

Si tratta di una critica che condivido solo in parte. Se è vero, infatti, che la scelta di collocare la disciplina nella legge di bilancio impedisce, di fatto, la sua sottoponibilità a referendum⁸⁶, è altrettanto vero che sottoporre una normativa di tale complessità all'esame della volontà popolare rischia di determinare un vero e proprio snaturamento dell'istituto referendario. Nel caso di specie, infatti, la consultazione, da mezzo di "legislazione negativa", si trasformerebbe, per l'imperscrutabilità del quesito, in uno strumento volto a verificare la posizione generale dei cittadini in merito al regionalismo differenziato o, in maniera ancor più surrettizia, in un sondaggio sul gradimento dell'azione di governo. In questa prospettiva di ragionamento, ritengo che, dal punto di vista formale, possa ritenersi indifferente la sede di collocazione della disciplina per la definizione dei LEP, a condizione, tuttavia, che ciò avvenga con legge o con atti aventi la medesima forza. A rilevare è, semmai, il profilo di carattere sostanziale, ovvero che tale provvedimento non si limiti a individuare il procedimento di definizione dei LEP,

⁸⁴ Difatti, nell'art. 4, c. 1, del testo originario del "d.d.l. Calderoli", si è stabilito che «qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie coerenti con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio». È evidente che una previsione siffatta, affinché possa dirsi conforme al quadro costituzionale di riferimento, non può che essere interpretata estensivamente, nel senso che si potrà procedere al trasferimento delle funzioni solo nel caso in cui la copertura finanziaria dei LEP, generanti ulteriori oneri a carico della finanza pubblica, sia assicurata anche alle Regioni non interessate dal trasferimento.

⁸⁵ Così R. CALVANO, *Appunti sulle fonti del diritto del periodo 2020-2023, tra crisi, emergenze e squilibri della forma di governo*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2023, 46 ss.

⁸⁶ Come è noto, infatti, l'art. 75, c. 2, della Costituzione, stabilisce che «non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali». Sull'art. 75 della Costituzione la letteratura è vastissima. Si v., almeno, M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario alla Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 2005; F. PIZZOLATO, V. SATTA, *Art. 75*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, artt. 55-100, Torino, 2006, 1460 ss.; G.E. VIGEVANI, *Articolo 75*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 678 ss.; G.M. SALERNO, *Referendum*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIX, Milano, 1988, 200 ss.; A. LOIODICE, A. BRIGHINA, *Referendum (voce)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1991.

ma stabilisca anche, nel caso di rinvio alla fonte subordinata, i principi ispiratori e i criteri a cui essa dovrà attenersi per la loro determinazione. Detto in altri termini, ciò che davvero conta è che il rinvio operato dalla fonte primaria non sia in bianco, e non il fatto che a stabilire il procedimento di determinazione dei LEP sia la legge di bilancio. Tutt'al più si potrebbe ragionare sul fatto che l'approvazione della legge di bilancio è divenuta, ormai da qualche anno, un tangibile esempio del cosiddetto «monocameralismo di fatto»⁸⁷, che si traduce nella estromissione alternata di uno dei due rami del Parlamento dalla definizione di tale provvedimento. Ma si tratta di osservazioni che non riguardano lo strumento normativo in sé, bensì il procedimento adottato per la sua approvazione.

Una seconda critica mossa alla disciplina contenuta nella legge finanziaria e nel testo originario del “d.d.l. Calderoli” ha riguardato, poi, le tempistiche previste per la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard. Si è detto, sul punto, che il procedimento previsto dalla l. n. 197 del 2022 fosse decisamente contingentato⁸⁸, imponendo «tempi da cardiopalma»⁸⁹. In effetti, se si assume a parametro ciò che (non) è accaduto negli ultimi vent'anni, risulta quantomeno dubbio immaginare che i dodici mesi previsti, inizialmente, dalla legge di bilancio potessero essere sufficienti per la definizione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard, anche se solamente nelle materie di cui all'art. 116, c. 3, Cost. Se a ciò si aggiunge, poi, la previsione secondo cui, laddove la Cabina di regia non fosse riuscita a portare a termine i lavori entro il termine previsto (dodici mesi), il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie (d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze) avrebbero dovuto nominare un Commissario «per il completamento delle attività non perfezionate», allora diventa difficile non pensare che l'individuazione di tempistiche così accelerate derivasse dalla consapevolezza che, anche allorquando fossero trascorsi infruttuosamente i dodici mesi previsti, il procedimento si sarebbe mantenuto comunque, saldamente, sotto l'egida del Governo⁹⁰.

⁸⁷ Sul cosiddetto “monocameralismo di fatto” si vedano, almeno, i contributi pubblicati nel fascicolo n. 3/2022 della Rivista *Costituzionalismo.it*. Nello specifico, si v. C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, 1 ss.; A. APOSTOLI, *La necessità di ripensare il rapporto con gli “organi di garanzia” in un sistema parlamentare monocamerale*, 48 ss.; I. MASSA PINTO, *Il “monocameralismo di fatto” e la questione della perdurante validità della Costituzione*, 88 ss.; M. FRAU, *Tendenze e prospettive del monocameralismo negli ordinamenti democratici*, 112 ss.; A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, 148 ss.

⁸⁸ Così G. TARLI BARBIERI, *Profili della differenziazione regionale*, in *Le Regioni*, cit., 80, secondo cui «occorre chiedersi se davvero questa procedura riuscirà nell'intento di realizzare un adempimento che ancora oggi, a distanza di oltre vent'anni dalla data di entrata in vigore della l. cost. 3/2001, è mancato».

⁸⁹ Così G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 30 maggio 2023 sui disegni di legge nn. 615 e conn. (attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario)*, in [Pagina web Senato](#), 2 ss.

⁹⁰ È particolarmente critico rispetto all'attribuzione di compiti così rilevanti a un Commissario F. PALLANTE, *Memoria per l'audizione presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica sull'atto Senato n. 615*, cit., 14, secondo cui è discutibile l'eventualità che «i Lep siano, in ultima istanza, definiti da un Commissario straordinario appositamente nominato: un'ipotesi davvero stupefacente, che testimonia come per il legislatore del 2022 la disciplina di un diritto costituzionale abbia lo stesso rilievo politico della realizzazione di un'infrastruttura. Se non è incultura costituzionale, è vero e proprio disprezzo per la Costituzione».

Una terza critica appuntata alla normativa in esame ha riguardato l’approccio sotteso alla procedura prevista per la definizione dei LEP e dei connessi costi e fabbisogni standard. Una parte della dottrina, infatti, ha ritenuto «discutibile» la previsione secondo cui la Cabina di regia è chiamata a definire «i Lep sulla base, tra l’altro, delle ipotesi formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard»⁹¹. Secondo tale dottrina, ciò implicherebbe che, «anziché partire dai diritti per poi determinare l’ammontare delle risorse necessarie ad attuarli – come sarebbe costituzionalmente corretto (Corte costituzionale, sentenza n. 275 del 2016) – si partirà invece dalle risorse disponibili [...] per poi determinare i diritti»⁹², così generando «un’inammissibile inversione dell’ordine gerarchico delle fonti normative, dal momento che, in tal modo, sarà la legge – peggio ancora: il dPCM – a vincolare la portata normativa della Costituzione»⁹³.

Sullo sfondo di tale critica si staglia la questione, tanto teorica quanto gravida di ricadute pratiche, relativa al metodo da seguire per la definizione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard. Sul punto, si fronteggiano in dottrina due diversi approcci: da un lato vi è chi ritiene debba essere adottato il modello *bottom up* e, dall’altro, invece, si collocano i sostenitori del modello *top down*. In base al primo approccio, occorre prima determinare i LEP necessari ad assicurare la tutela del nucleo essenziale dei diritti e, in seguito e sulla base di tale definizione, reperire le risorse necessarie per garantire il loro integrale finanziamento. In base al secondo, invece, occorre effettuare il procedimento inverso, in ragione della scarsità delle risorse del bilancio statale: sicché, prima è necessario stabilire il *quantum* di risorse disponibili e poi procedere alla definizione dei LEP⁹⁴. È questo, ad esempio, il modello adottato in ambito sanitario, in cui «il livello complessivo delle risorse ha la priorità, viene predeterminato, mentre i livelli obiettivo delle prestazioni, i LEA (livelli essenziali di assistenza) [...], forniscono soltanto un riferimento per poi ripartire queste risorse date tra le varie regioni»⁹⁵.

Ora, per assumere una posizione sul punto, ritengo si debba partire proprio dalla sentenza citata dalla dottrina sopra richiamata (Corte costituzionale n. 275 del 2016), ad avviso della quale da tale pronuncia si ricaverebbe il principio per cui la determinazione delle risorse non può che seguire, e non precedere, la definizione dei LEP. Ciò, in ragione del passaggio argomentativo della Corte nel quale si afferma che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»⁹⁶.

⁹¹ Così F. PALLANTE, *Memoria per l’audizione presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica sull’atto Senato n. 615*, cit., 13 ss.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Per una ricostruzione dei due approcci si v. G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L’autonomia regionale “differenziata” e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, cit., 32.

⁹⁵ Così G. ARACHI, *Presidente della Commissione Tecnica per il Fabbisogni Standard (CTFS), Audizione in materia di attività, metodologie ed elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard delle Regioni e degli enti locali*, Resoconto stenografico, 6 giugno 2019, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 5.

⁹⁶ Corte costituzionale, sent. n. 275 del 2016, Punto 11 del *Considerato in diritto*. Sulla sentenza in esame si v., almeno, A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali “visti” da vicino dal giudice amministrativo*.

Si tratta di una posizione che non mi convince. Ritengo, infatti, che dalla sent. n. 275 non si ricavi il principio per cui le ragioni della tutela dei diritti prevalgono sempre e comunque, come se fossero sovraordinate, rispetto alle esigenze dell’equilibrio di bilancio. In quella sede si afferma, invece, un principio diverso, che è quello per cui a ritenersi intangibile è il nucleo di garanzie “normativamente identificato”, nel senso che, una volta stabiliti i livelli essenziali ad esso connessi, «non è possibile limitarne concretamente l’erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica»⁹⁷. Ciò, dunque, si traduce implicitamente nel fatto che la valutazione sul *quantum* di risorse necessarie a garantire le prestazioni e sulla sostenibilità di tale esborso per il bilancio pubblico debba necessariamente anticipare, o al più accompagnare, la stessa definizione normativa dei LEP. Una volta determinati, infatti, questi rappresentano un vincolo per il legislatore, il quale non potrà sottrarsi dall’obbligo – neppure adducendo ragioni connesse, appunto, ai vincoli di bilancio – di individuare le risorse necessarie per garantire la loro erogazione⁹⁸.

Per le ragioni richiamate, ritengo, quindi, si possa convergere con quella dottrina secondo cui «entrambi gli approcci non reggono, presi a sé stanti. Il *bottom up*, perché, per l’appunto, le risorse disponibili non sono illimitate; il *top down*, perché finisce di fatto per rinunciare a una trasparente definizione del nucleo essenziale dei diritti dei cittadini e dei LEP necessari per assicurarne la tutela, riservando al finanziamento di questi ultimi le risorse residuali disponibili sulla base di decisioni allocative che non ne tengono conto tra le priorità indeclinabili»⁹⁹. Sarebbe necessario, dunque, «tenere insieme i due approcci, integrandoli fra loro: la determinazione dei LEP, in tutte le materie, va costruita per approssimazioni successive, valutando le risorse disponibili e

Una annotazione a “caldo” della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 gennaio 2017, 1 ss.; L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalicabili” alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2016, 2330 ss.; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, 10/2017, 2 ss.; A. LUCARELLI, *Il diritto all’istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2016, 2343 ss.

⁹⁷ Così Corte costituzionale, sent. n. 169 del 2017, Punto 9.3.2 del *Considerato in diritto*. Su tale sentenza si v. F. POLITI, *Il diritto alla salute fra esigenze di bilancio, tutela delle competenze regionali ed incomprimibilità dei livelli essenziali*, in *Corti supreme e salute*, 1/2018, 39 ss. V., inoltre, P. GIANGASPERO, *Ancora una variazione sul tema di tecnica, scienza e diritto: indicazioni di erogabilità e appropriatezza terapeutica, diritto alla salute, prescrizioni mediche «in scienza e coscienza» e vincoli alle Regioni*, in *Le Regioni*, 1/2018, 133 ss.

⁹⁸ Tale indirizzo trova, peraltro, un sicuro riscontro anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, nella quale si è affermato che, «mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa» (così Corte costituzionale, sent. n. 62 del 2020, Punto 4.5 del *Considerato in diritto*. Il corsivo è mio). Se ne ricava, dunque, il principio per cui la valutazione economica precede, o è comunque contestuale, alla determinazione dei LEP, i quali, una volta normativamente definiti, devono essere integralmente finanziati.

⁹⁹ Così G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L’autonomia regionale “differenziata” e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, cit., 32.

le diverse possibili scelte allocative delle stesse, e riconsiderando le iniziali ipotesi di LEP nel quadro complessivo di compatibilità che ne deriva»¹⁰⁰.

Una quarta critica mossa al procedimento di definizione dei LEP, delineato dalla legge di bilancio 2023 e integrato dal testo originario del “d.d.l. Calderoli”, ha avuto, inoltre, ad oggetto il fatto che quest’ultimo difettasse di un adeguato coinvolgimento delle due Camere e delle autonomie territoriali.

Per quanto riguarda il coinvolgimento delle Assemblee parlamentari, ho già evidenziato che la versione originaria del “d.d.l. Calderoli” ha senz’altro compiuto un passo in avanti rispetto alla scelta, fissata nella legge di bilancio, di estromettere totalmente i due rami del Parlamento dal processo. Difatti, nel d.d.l. 615 si è stabilito che, dopo l’acquisizione dell’intesa in Conferenza unificata, ciascuno schema di decreto dovesse essere trasmesso alle Camere per l’espressione del parere, da rendersi entro i successivi quarantacinque giorni dalla trasmissione. Si è, altresì, stabilito che, il Presidente del Consiglio, valutato il contenuto dell’intesa e del parere delle Camere, e comunque una volta decorso il termine di quarantacinque giorni per l’espressione del parere di queste ultime, avrebbe potuto adottare i decreti di definizione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri¹⁰¹.

Se è indubbio che, rispetto a quanto previsto dalla legge di bilancio, è stato compiuto un importante balzo in avanti, il livello di coinvolgimento delle due Camere contemplato dalla versione originaria del “d.d.l. Calderoli” non poteva dirsi ancora del tutto appagante¹⁰². Sarebbe stato necessario, infatti, garantire una più effettiva ed efficace partecipazione delle Camere, stabilendo un termine più lungo per la restituzione del parere, ma soprattutto prevedendo un onere motivazionale in capo al Presidente del Consiglio sulle ragioni che, eventualmente, lo avessero indotto a non accogliere o ad accogliere solo parzialmente i rilievi formulati dalle due Camere.

Per quanto concerne, invece, il ruolo delle autonomie territoriali, occorre segnalare che la loro partecipazione è stata contemplata in due diverse previsioni del combinato disposto della legge di bilancio 2023 e del testo originario del “d.d.l. Calderoli”.

Mi riferisco, anzitutto, alla composizione della Cabina di regia, la cui disciplina, tutt’ora vigente, si rinviene nella legge di bilancio 2023. Alla Cabina, presieduta dal Presidente del Consiglio, si prevede partecipino, oltre a numerosi Ministri¹⁰³, anche «il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, il presidente dell’Unione delle province d’Italia e il presidente dell’Associazione nazionale dei

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ Così l’art. 3, c. 2, della versione originaria del “d.d.l. Calderoli”.

¹⁰² È critico sul punto anche C. DE FIORES, *Sui disegni di legge nn. 615, 62, 273 (Attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, in [Pagina web Senato](#), 6, il quale argomenta che «in questo quadro normativo, il disegno di legge, all’art. 3, secondo comma, concede alle Camere esclusivamente la possibilità di esprimersi con un parere. Precisando, allo stesso tempo e con una certa fermezza, che il Presidente del Consiglio procederà “comunque, una volta decorso il termine di quarantacinque giorni per l’espressione del parere” (art. 3, comma 2)».

¹⁰³ Si tratta, in particolare, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, del Ministro dell’economia e delle finanze e dei Ministri competenti per le materie di cui all’art. 116, c. 3, della Costituzione.

comuni italiani, o loro delegati»¹⁰⁴. Sul piano della rappresentanza, dunque, ritengo che la composizione della Cabina di regia possa dirsi equilibrata, certificando un buon grado di coinvolgimento dei diversi livelli di governo coinvolti. Tuttavia, per valutare quale sia l'effettiva incidenza delle autonomie nello svolgimento dei lavori della Cabina di regia, la sola composizione non può dirsi un parametro d'indagine sufficiente, dovendosi, infatti, valutare quale sia il concreto peso decisionale riconosciuto a tali soggetti. Sotto questo punto di vista, la dottrina che si è occupata del tema ha suggerito che non essendo espressamente definite la modalità di assunzione delle decisioni in seno alla Cabina di regia, deve desumersi che le deliberazioni saranno assunte per consenso, cioè secondo la regola dell'unanimità¹⁰⁵. È evidente che, se così fosse, sarebbe possibile esprimere un giudizio positivo rispetto al grado di coinvolgimento delle autonomie in seno alla Cabina di regia. Viceversa, laddove si dovesse optare per la regola della maggioranza, il rischio è che la partecipazione delle autonomie si risolva in poco più che un “diritto di tribuna”, in ragione della numerosità dei componenti dell'esecutivo nazionale, in grado di superare, sistematicamente e con facilità, l'eventuale dissenso delle autonomie rispetto alle singole decisioni da assumere.

La seconda forma di partecipazione contemplata dalla legge di bilancio 2023, e confermata dal testo originario del “d.d.l. Calderoli”, è stata, come si è visto, quella relativa all'intesa da raggiungersi, sugli schemi di d.P.C.m., in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997. Tale previsione si pone in linea, almeno *prima facie*, con quanto stabilito dalla giurisprudenza costituzionale in materia, la quale, se da un lato consente che i livelli essenziali vengano definiti mediante un atto subordinato alla legge, dall'altro lato, richiede, non solo che la fonte primaria attributiva del potere non si limiti a un mero rinvio in bianco, nel rispetto del principio di legalità, ma anche che, per la forte incidenza di tali determinazioni sulle competenze delle autonomie territoriali, venga assicurato un loro adeguato coinvolgimento nel processo, sotto forma di intesa da raggiungersi in sede di Conferenza unificata¹⁰⁶.

Ebbene, rispetto a quanto previsto dall'art. 3, c. 2, del testo originario del “d.d.l. Calderoli”, si è detto sia che il suo raggiungimento sarebbe stato «condizione

¹⁰⁴ Si v. l'art. 1, c. 792, della l. n. 197 del 2022.

¹⁰⁵ Così G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, cit., XII.

¹⁰⁶ Sono questi gli approdi a cui è giunta la Corte costituzionale nelle sentenze n. 88 del 2003 e n. 134 del 2006. Sulla sentenza n. 88 del 2003 si v., almeno, E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1183 ss.; M. BELLETTI, *I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 3-4/2003, 628 ss.; A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali*, cit., 1199 ss.; A. ANDRONIO, *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nella sentenza della Corte costituzionale 13-27 marzo 2003, n. 88*, cit., 2 ss. Per quanto riguarda, invece, la sentenza n. 134 del 2006 si v. E. BALBONI, P.G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 5/2006, 1014 ss.; L. CUOCOLO, *Livelli essenziali: allegro, ma non troppo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2006, 1264 ss.; C. DI SOMMA, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 luglio 2006, 1 ss.; E. PESARESI, *Art. 117, comma 2, lett. m), Cost.: la determinazione anche delle prestazioni? Tra riserva di legge e leale collaborazione, possibili reviviscenze del potere di indirizzo e coordinamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2006, 1273 ss.

indispensabile per portare in Consiglio dei Ministri i decreti di determinazione dei LEP»¹⁰⁷; sia, al contrario, che l’intesa fosse da ritenersi come non necessaria, sotto il profilo procedurale, né obbligatoria, sotto il profilo sostanziale¹⁰⁸.

In effetti, la prima tesi richiamata non convince. Nella disciplina contenuta nella legge di bilancio, infatti, si è stabilito che «sullo schema di decreto è acquisita l’intesa della Conferenza unificata ai sensi dell’articolo 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281»¹⁰⁹. Ma è proprio tale ultima disposizione a prevedere che «quando un’intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l’oggetto è posto all’ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata». Per di più, lo stesso art. 3, c. 2, del testo originario del “d.d.l. Calderoli” ha stabilito che «dopo l’acquisizione dell’intesa in Conferenza unificata ai sensi dell’art. 1, comma 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, e comunque decorso il relativo termine di trenta giorni, ciascuno schema di decreto è trasmesso alle Camere per l’espressione del parere»¹¹⁰. Ne consegue, dunque, che il mancato raggiungimento dell’intesa non avrebbe potuto in alcun modo ostacolare l’avanzamento del processo. Ora, se è vero che sarebbe stato difficile immaginare per le autonomie un vero e proprio potere di veto, è altresì vero il legislatore avrebbe potuto ispirarsi alla giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione, prevedendo l’esigenza di «reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento dell’accordo». Si sarebbe, così, scongiurato il rischio «di un declassamento dell’attività di codeterminazione connessa all’intesa in una mera attività consultiva non vincolante»¹¹¹.

In definitiva, dunque, nonostante alcuni apprezzabili passi in avanti, la disciplina per la definizione dei LEP, prevista dalla legge di bilancio 2023 e integrata dalla versione originaria del “d.d.l. Calderoli”, evidenziava ancora delle non marginali criticità. Difatti, oltre a contemplare tempistiche eccessivamente contingentate, che rendevano più che verosimile l’ipotesi per cui il Governo dovesse commissariare se stesso¹¹², la procedura registrava dei limiti soprattutto con riferimento alle modalità di coinvolgimento delle Camere e delle autonomie territoriali. Non solo a causa di tempi di partecipazione troppo ristretti, ma anche perché il grado di incisività degli strumenti previsti risultava, in fin dei conti, depotenziato. Per di più, osservando il procedimento

¹⁰⁷ Così G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell’autonomia differenziata*, cit., XII.

¹⁰⁸ Così mi pare si possa ricostruire il punto di vista di R. DI MARIA, *La procedura per la attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.*, cit., 42.

¹⁰⁹ Si v. l’art. 1, c. 796, della l. n. 197 del 2022.

¹¹⁰ Il corsivo è mio.

¹¹¹ Così Corte costituzionale, sent. n. 27 del 2004, Punto 2 del *Considerato in diritto*. Sulla sentenza richiamata si v., almeno, S. AGOSTA, *La Corte aggiunge altri tasselli al complicato mosaico delle intese tra Stato e Regioni (considerazioni a margine della sent. n. 27 del 2004)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 aprile 2004, 1 ss. V., inoltre, M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi*, in *Le Regioni*, 4/2004, 1044 ss.

¹¹² Rileva questo aspetto anche G. AZZARITI, *Appunto per l’audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 30 maggio 2023 sui disegni di legge nn. 615 e conn. (attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario)*, cit., 2 ss.

nel suo complesso, si può notare come non fosse affatto remota l’ipotesi per cui il potere esecutivo potesse procedere, alla fine, unilateralmente, poiché nessuno degli atti e dei passaggi previsti risultava in grado di impedire la prosecuzione del procedimento, precludendone la conclusione¹¹³. A ciò si aggiunga, infine, il fatto che non fosse prevista alcuna forma di partecipazione dei soggetti rappresentativi delle formazioni sociali e del terzo settore. Un *vulnus*, questo, nient’affatto marginale, se solo si considera il ruolo centrale assunto da tali soggetti nella concreta erogazione delle prestazioni connesse ai diritti fondamentali.

Urgevano, dunque, taluni interventi correttivi, ad evitare che la disciplina, oltre a caratterizzarsi per un eccessivo sbilanciamento verso gli organi tecnici, determinasse la marginalizzazione dal processo di soggetti che, al contrario, si impongono come decisivi per una definizione dei LEP, e dei relativi costi e fabbisogni standard, in grado di tenere in considerazione le molteplici esigenze coinvolte.

6. La forma del provvedimento di determinazione dei LEP

Una trattazione a parte merita, invece, la questione relativa alla tipologia di atto con cui procedere alla determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard. Si è visto che la scelta operata dalla legge di bilancio 2023, e confermata dalla versione originaria del “d.d.l. Calderoli”, è stata quella di attribuire tale compito a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Ciò, in linea con quanto già avvenuto in ambito sanitario, dove i livelli essenziali di assistenza (LEA) sono stati definiti con il d.P.C.m. 29 novembre 2001¹¹⁴ e aggiornati, successivamente, con il d.P.C.m. 12 gennaio 2017¹¹⁵.

¹¹³ Evidenzia tale aspetto, con riferimento in particolare al ruolo delle due Camere, R. DI MARIA, *La procedura per la attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.*, cit., 43, il quale afferma che, se è vero che «nella bozza di d.d.l. del 2 febbraio 2023, si rinvengono nuove disposizioni relative al coinvolgimento delle Camere nella procedura sia di approvazione della intesa Stato-Regione (cfr. l’esame parlamentare ed il conseguente atto di indirizzo sullo schema di intesa approvato in C.d.M., ai sensi dell’art. 2, co. 4) sia di determinazione dei l.e.p. (cfr. il parere parlamentare sullo schema di decreto deliberato dalla “Cabina di regia” istituita presso la Presidenza del C.d.M., ai sensi dell’art. 3, co. 2), tuttavia nessuno dei predetti atti risulta necessario alla prosecuzione e conclusione dell’iter; sicché potrebbe pervenirsi alla approvazione tanto delle intese quanto dei d.p.c.m. sui l.e.p. anche senza una interposizione effettiva degli organi parlamentari».

¹¹⁴ Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2001 reca «*Definizione dei livelli essenziali di assistenza*».

¹¹⁵ Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017 reca «*Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all’articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*». Su tale provvedimento si v. M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l’equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2/2017, 1 ss., secondo cui «a differenza del dpcm del 2001 – che, come osservato, aveva un carattere sostanzialmente ricognitivo e si limitava a una descrizione generica dei sottolivelli di assistenza – il provvedimento siglato il 12 gennaio 2017 ha carattere costitutivo per nuovi livelli essenziali e diventa la fonte primaria per la definizione delle “attività, dei servizi e delle prestazioni” garantite ai cittadini con le risorse messe a disposizione del Servizio sanitario nazionale» (p. 7). V., inoltre, V. ANTONELLI, *La garanzia dei livelli essenziali di assistenza nei primi 40 anni del Servizio sanitario nazionale: dall’uniformità all’appropriatezza*, in *Federalismi.it*, 7/2018, 2 ss., secondo cui «il decreto del Presidente del Consiglio

Rispetto a tale decisione, si sono registrate in dottrina diverse posizioni critiche. Alcuni, infatti, hanno manifestato non poche perplessità in ordine allo strumento prescelto¹¹⁶; altri, invece, in maniera più netta, hanno sostenuto che la decisione assunta dal legislatore, di affidare ai d.P.C.m. la definizione dei LEP, comportasse un’evidente violazione della riserva di legge¹¹⁷ e del disposto costituzionale¹¹⁸; altri ancora, infine, hanno parlato di «incompetenza assoluta» dei d.P.C.m. per la disciplina di tale materia¹¹⁹.

dei Ministri del 12 gennaio 2017 sembra [...] porsi in una prospettiva diversa da quella inseguita dal legislatore negli ultimi decenni e maggiormente coerente con il dettato costituzionale: quella di garantire l’effettiva uguaglianza nel godimento del diritto alla salute più che l’uniformità delle prestazioni sanitarie erogate» (p. 21).

¹¹⁶ Così C. BUZZACCHI, *Audizione Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione ai disegni di legge n. 615 e connessi*, cit., 7 ss., secondo cui «la norma che il disegno di legge prevede per la definizione dei lep – un atto amministrativo, ovvero il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – può suscitare più di una perplessità se si considera la cornice costituzionale che concerne i livelli essenziali». Anche secondo F. PALLANTE, *Memoria per l’audizione presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica sull’atto Senato n. 615*, cit., 12 ss., «suscita fondate perplessità il fatto che l’art. 3, co. 1, del ddl Calderoli rimetta la definizione dei Lep – nel quadro sancito dall’art. 1, co. 791-805, della legge n. 197 del 2022 – a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (dPCM)».

¹¹⁷ Sono diversi gli autori che hanno rilevato, nella disciplina contemplata dalla legge finanziaria 2023 e integrata dal “d.d.l. Calderoli”, la violazione della riserva di legge di cui all’art. 117, c. 2, Cost. In particolare, G. AZZARITI, *Appunto per l’audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 30 maggio 2023 sui disegni di legge nn. 615 e conn. (attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario)*, cit., 3, ha affermato che con riferimento «alla natura degli atti di determinazione dei Lep e i relativi costi e fabbisogni standard, demandati ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio a conclusione dell’anomalo iter definito dalla legge di bilancio ed ora integrato dal ddl in discussione (Calderoli), non posso non rilevare la violazione della riserva di legge ex art. 117». Nella medesima direzione si v. R. CALVANO, *Schema per Audizione sul DDL 615*, in [Pagina web Senato](#), 2, secondo cui l’art. 3 del d.d.l. n. 615 «pone il problema del rispetto della riserva relativa di legge prevista nell’art. 117, comma 2, lett. m Cost.». Si v., ancora, G. DE MINICO, V. P. GROSSI, *Note in tema di AS 615 per le Audizioni informali sull’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, presso la 1ª Commissione permanente del Senato della Repubblica*, in [Pagina web Senato](#), 5 ss., secondo cui, «con specifico riferimento alla determinazione dei Lep, il procedimento descritto dall’AS 615 presenta diversi profili di illegittimità costituzionale», tra cui la «violazione della riserva di legge». Si v., infine, S. GAMBINO, *Regionalismo ‘differenziato’ e principi fondamentali della Carta*, in *Diritti regionali*, 1/2023, 321, secondo cui «riguardando un ambito materiale costituito da diritti sociali e civili fondamentali, una simile lettura deve conformarsi alle riserve legislative previste a tutela dei diritti fondamentali, escludendo pertanto, come si è prima accennato, che la stessa possa essere disciplinata con dPCM (decreti del Presidente del Consiglio dei ministri)».

¹¹⁸ Così M. A. CABIDDU, *Audizione in relazione ai disegni di legge n. 615 e connessi*, in [Pagina web Senato](#), 9, secondo cui «mentre l’art. 117 della Costituzione attribuisce la determinazione dei Lep, per tutti i diritti sociali e civili, “alla competenza legislativa dello Stato”, qui si prevede una procedura accelerata che si conclude con un DPCM: una palese violazione del disposto costituzionale che attenta alla garanzia dei diritti, che devono essere definitivi dall’organo rappresentativo della volontà popolare e presidiati dal giudice delle leggi, segnando anche un’ulteriore torsione della forma di governo non più centrata sul parlamento ma sull’esecutivo e il suo capo».

¹¹⁹ Così M. CALAMO SPECCHIA, *Comunicazione scritta nell’ambito delle audizioni sui DDL nn. 615, 62, 273 (Attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, in [Pagina web Senato](#), 4, secondo cui il fatto che «la forma del DPCM sia stata adottata per determinare i LEA (Livelli essenziali di assistenza) non esclude la sua potenziale contrarietà alla Costituzione dei DPCM per incompetenza assoluta in quanto atti amministrativi inidonei a disciplinare materie coperte da riserva assoluta di legge quali i “diritti civili e sociali”, considerato che in quanto atti amministrativi sarebbero altresì sottratti al controllo di costituzionalità».

Tenderei, prima di tutto, a rigettare le tesi più nette, sulla base dell’assunto per cui, non essendo rinvenibile all’art. 117, c. 2, Cost., una riserva di legge né “formale-ordinaria”¹²⁰, né “assoluta”, l’utilizzo dei d.P.C.m. deve ritenersi legittimo¹²¹. Peraltro, pur riconoscendo l’irriducibile rilievo politico della materia¹²², immaginare che sia il Parlamento, in prima persona e in via esclusiva, ad occuparsi della determinazione dei LEP, mi pare francamente inverosimile¹²³.

Mi soffermerei, invece, sulla potenziale violazione della riserva di legge, laddove correttamente intesa – sulla scia della giurisprudenza costituzionale richiamata nel paragrafo precedente – come “relativa”¹²⁴, oltre che rinforzata per contenuto e per

¹²⁰ Usando la definizione adoperata da R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XXIII Edizione, Torino, 2022, 356. Ritiene che si tratti di una riserva alla legge ordinaria A. NATALINI, *Livelli essenziali e poteri sostitutivi*, in *Astrid online*, 9 dicembre 2002, 3 ss., il quale, riferendosi, nello specifico, all’ambito sanitario, ha affermato che «l’individuazione dei Lea deve avvenire con legge ordinaria [...] da discutere in collegamento temporale e funzionale con la finanziaria e la legge di bilancio». Nella medesima direzione sembra muoversi anche A. BRANCASI, *Uguaglianze e disuguaglianze nell’assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Diritto pubblico*, 3/2002, 924 ss., ad avviso del quale «proprio perché la competenza in ordine ai livelli essenziali non legittima di per sé l’esercizio di funzioni amministrative, lo Stato è in grado di esercitarla esclusivamente mediante atti legislativi». Secondo l’Autore, inoltre, «la necessità che i livelli essenziali delle prestazioni devono essere stabiliti esclusivamente con legge costituisce poi una rilevante innovazione rispetto all’attuale situazione, in cui tali livelli sono stati stabiliti in gran parte mediante atti non legislativi e talvolta addirittura non regolamentari».

¹²¹ Nella medesima direzione si v. F.G. CUTTAIA, *I limiti dell’autonomia regionale differenziata da osservare in materia di tutela della salute*, in *Federalismi.it*, 26/2023, 42, secondo cui «la piena legittimità del ricorso alla normazione secondaria per la determinazione dei LEP può, pertanto, anche alla luce della stratificazione normativa riguardante i LEA, ritenersi scontata». In linea con l’impostazione qui sostenuta si v. anche L. CASTELLI, *I nodi pendenti dell’attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione*, cit., 847, il quale afferma che «quanto alla determinazione dei LEP con d.p.c.m., essa appare rispettosa del quadro costituzionale», in quanto «la riserva di legge di cui all’art. 117, secondo comma, lett. m), ha carattere relativo, come chiarito molto bene dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 88 del 2003».

¹²² Sul punto si v. R. BIN, *L’autonomia differenziata: politica o burocrazia?*, in *Le Regioni*, 6/2022, 1155, secondo cui, per quanto riguarda i LEP, si tratta «delle scelte più altamente politiche, in cui si decide che cosa i cittadini possono pretendere dalle amministrazioni pubbliche, quali esse siano, e chi debba assicurarle».

¹²³ Non mi convince, dunque, la posizione di G. VIESTI, *Memoria predisposta per la Prima Commissione “Affari costituzionali” del Senato in occasione della discussione del A.S. 615, d.d.l. “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”*, in [Pagina web Senato](#), 6, secondo cui la determinazione dei livelli essenziali rappresenta «una decisione politica di grandissimo momento, che non può che essere presa dal Parlamento».

¹²⁴ Si tratta della tesi sostenuta da M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, 3/2002, 358 ss., che, nella nota n. 27 del dattiloscritto, afferma che «la materia [...] appare chiaramente coperta da una riserva (ancorché relativa) di legge». Sembra condividere tale impostazione anche A. D’ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1123, secondo cui «priorità della determinazione legislativa non può voler dire esclusività. Il carattere marcatamente “tecnico-prestazionale” o “tecnico-scientifico” di molti contenuti ascrivibili alla sfera dei livelli essenziali (soprattutto in sanità: v. il d.P.C.M. del novembre 2001) esula dalla dimensione tipica della norma primaria, la quale invece potrebbe (e dovrebbe) mantenere solo una funzione regolativa di base, configurandosi in sostanza la riserva dell’art. 117/2m come riserva “aperta” alla specificazione con atti amministrativi o comunque “sub-legislativi” (Accordi ex l. 281/97)». Sulla medesima posizione sembra attestarsi anche F. PIZZOLATO, *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, vol. I, Napoli, 2008, 334, secondo cui «la disposizione costituzionale sui livelli essenziali delle prestazioni non configura solo una

procedimento¹²⁵. Sotto questo punto di vista, per verificare la legittimità dello strumento individuato dal legislatore, occorre valutare se la previa fonte primaria attributiva del potere si limiti a un rinvio in bianco, demandando integralmente la disciplina dei LEP all'atto subordinato, o se, invece, contenga sufficienti indicazioni, di merito oltre che di procedimento, in grado di indirizzare, e allo stesso tempo limitare, le determinazioni del potere esecutivo¹²⁶. Si tratta, cioè, di vagliare il rispetto del principio, fissato dalla Corte in materia, per cui le scelte del legislatore, «almeno nelle loro linee generali», devono essere operate «con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori»¹²⁷.

A venire in rilievo, sul punto, è l'art. 1, c. 791, della legge di bilancio, in forza del rinvio operato dall'art. 3, c. 1, della versione originaria del "d.d.l. Calderoli", a norma del quale i d.P.C.m. di definizione dei LEP sono adottati, appunto, «secondo le disposizioni» contenute nella legge di bilancio. Ebbene, l'art. 1, c. 791, ha stabilito,

materia, come peraltro, per altri motivi, ha certificato la stessa Corte costituzionale in una rinomata sentenza (282/2002), ma plasma una vera e propria riserva (relativa) di legge, sicché il legislatore non dovrebbe e non potrebbe sottrarsi a questo compito delicato di definizione (almeno parziale) dei livelli medesimi».

¹²⁵ Sottolinea la natura "rinforzata" della riserva di legge G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007, 13, secondo cui «l'evidente connessione con l'art. 5 Cost., che si evince dal tenore letterale dell'ultimo periodo della disposizione in esame ("livelli essenziali [...] che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale")», sta a confermare che la riserva di legge è anche rinforzata». Sulla medesima linea interpretativa L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, 3/2012, 9, secondo cui «se possono condividersi le considerazioni dottrinali che hanno rinvenuto in ciò l'esistenza di una riserva di legge relativa e rinforzata, non sembra fuori luogo anche la considerazione del valore parametrico "interposto" ed "indiretto" assunto dalla normativa statale di attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost.». Così, ancora, E. PESARESI, *La «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni» e la materia «tutela della salute»: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2006, 1761 ss., secondo cui saremmo in presenza di una riserva di legge «relativa (in quanto la concreta e specifica determinazione dei livelli essenziali può essere affidata ad atti subordinati alla legge, atteso il relativo carattere di tecnicità) e rinforzata (in quanto la stessa legge deve prevedere limiti di contenuto e forme di leale collaborazione per l'adozione di tali atti)». Si v., infine, A. ANDRONIO, *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nella sentenza della Corte costituzionale 13-27 marzo 2003, n. 88*, in *Federalismi.it*, 8/2003, 12, secondo cui «dall'orientamento della Corte si potrebbe ad un primo esame desumere, per la materia, l'esistenza di un principio di legalità sostanziale consistente in una riserva di legge relativa e rinforzata: relativa perché la concreta e specifica determinazione dei livelli essenziali può essere affidata ad atti subordinati alla legge, a condizione che quest'ultima contenga le "linee generali" della disciplina; rinforzata perché la stessa legge deve prevedere forme di "leale collaborazione" per l'adozione di tali atti».

¹²⁶ Segnala tale esigenza anche L. CASTELLI, *I nodi pendenti dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, cit., 848, secondo cui lo schema legge-d.P.C.m. appare preferibile rispetto al modello della sola legge, «a condizione, ovviamente, che il d.p.c.m. abbia un'adeguata copertura legislativa e quindi sia sempre la legge a limitare la discrezionalità del Governo individuando le funzioni e le prestazioni da erogare, nonché disciplinando il procedimento di adozione dello stesso decreto del Presidente del Consiglio». Si v., inoltre, A. RUGGERI, *La differenziazione dell'autonomia regionale, le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, cit., 743, il quale afferma che occorre «esigere che i decreti suddetti siano preceduti dalla definizione di un quadro non evanescente di indicazioni di principio per via legislativa, sì da dotare la normativa del Governo di una base sufficientemente solida sulla quale poggiare».

¹²⁷ Così Corte costituzionale, sent. n. 88 del 2003, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

come si è visto, che i livelli essenziali sono da intendersi «quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce il nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un’equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, [...], e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l’attribuzione di ulteriori funzioni»¹²⁸.

Si tratta di capire, quindi, se le linee di indirizzo contenute in tale disposizione potessero dirsi soddisfattive dei criteri imposti dalla Corte e, dunque, in grado di appagare la riserva “relativa” di legge di cui all’art. 117, c. 2, Cost. e il principio di legalità inteso in senso sostanziale.

Per comprenderlo, può essere utile richiamare il precedente in ambito sanitario. Come si ricorderà, nella sentenza n. 134 del 2006, chiamata ad accertare la violazione del principio di legalità della disciplina che dettava la procedura per l’individuazione degli standard connessi ai LEA¹²⁹, la Corte, nel dichiarare infondata la questione, affermò che, «tenendo presente che si opera nell’ambito di una materia altamente tecnica come quella della individuazione delle prestazioni relative all’assistenza sanitaria, le pur limitate predeterminazioni legislative di criteri e di limiti al potere normativo secondario appaiono sufficienti per escludere il vizio denunciato»¹³⁰. Per giungere a tale conclusione la Corte ritenne che, per la loro intima connessione con i LEA, anche la definizione degli standard fosse delimitata dai principi generali dettati dal d.lgs. n. 502 del 1992. Provvedimento normativo che, in effetti, pur rinviando a un atto subordinato la definizione dei LEA, ha previsto una serie di coordinate contenutistiche in grado di indirizzare le successive determinazioni del potere esecutivo. Mi riferisco, ad esempio, alla previsione secondo cui il Piano sanitario nazionale è chiamato a definire i livelli essenziali e uniformi di assistenza «nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell’equità nell’accesso all’assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell’economicità nell’impiego delle risorse»¹³¹. Non solo. Il medesimo provvedimento, infatti, si è preoccupato anche di stabilire ulteriori specificazioni in ordine alle tipologie di assistenza, servizi e prestazioni che potessero essere ricondotte ai livelli essenziali in ambito sanitario¹³², oltre che di indicare quali tra queste tipologie potessero ritenersi erogabili a carico del Servizio sanitario nazionale¹³³.

¹²⁸ Si v. l’art. 1, c. 791, della l. n. 197 del 2002.

¹²⁹ Così l’art. 1, c. 169, della l. n. 311 del 2004.

¹³⁰ Si v. Corte costituzionale, sent. n. 134 del 2006, Punto 11 del *Considerato in diritto*.

¹³¹ Così l’art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 502 del 1992.

¹³² L’art. 1, c. 6, del d.lgs. n. 502 del 1992, ha stabilito che i livelli essenziali di assistenza comprendono «le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni relativi alle aree di offerta individuate dal Piano sanitario nazionale. Tali livelli comprendono, [...]: a) l’assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; b) l’assistenza distrettuale; c) l’assistenza ospedaliera».

¹³³ L’art. 1, c. 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, ha previsto che «sono posti a carico del Servizio sanitario le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che presentano, per specifiche condizioni cliniche o di rischio, evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, a fronte delle risorse impiegate. Sono esclusi dai livelli di assistenza erogati a

La richiamata cornice normativa consente, dunque, di affermare che il d.lgs. n. 502 del 1992 non si sia limitato a un mero rinvio in bianco o a individuare la sola procedura di determinazione dei LEA, ma abbia dettato anche talune coordinate di carattere contenutistico in grado di orientare e limitare il Governo nella predisposizione del Piano sanitario nazionale e, dunque, nella determinazione dei LEA.

Ebbene, se si osserva la disciplina risultante dal combinato disposto della legge finanziaria 2023 e del testo originario del "d.d.l. Calderoli", il quadro contenutistico delineato appare carente, nel senso che le indicazioni ivi contenute non appaiono sufficienti ad indirizzare e circoscrivere l'ambito di azione dello strumento individuato per la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard (d.P.C.m). Detto in altri termini, non ritengo che la disciplina contemplata dalle due fonti primarie fosse in grado di appagare una lettura sostanziale del principio di legalità, con la conseguenza che, chiamata a sindacare una normativa siffatta, la Corte sarebbe potuta giungere anche a una dichiarazione di illegittimità. È necessario, tuttavia, precisare che i contesti posti a raffronto non sono perfettamente sovrapponibili tra loro. Nel primo caso, infatti, si tratta di una fonte primaria (il d.lgs. n. 502 del 1992) volta a disciplinare la determinazione dei livelli essenziali nel solo ambito sanitario. Ciò, dunque, ha permesso al legislatore di individuare in modo puntuale una serie di parametri, anche contenutistici, in grado di limitare la discrezionalità del Governo. Viceversa, la disciplina risultante dalla legge di bilancio 2023 e dal testo originario del "d.d.l. Calderoli" è stata prefigurata per regolare la definizione dei LEP in molteplici settori (ad eccezione della sanità, ambito nel quale si è stabilito di continuare a far riferimento ai LEA¹³⁴): il che, evidentemente, non ha consentito al legislatore di addentrarsi nella determinazione di specifiche linee di indirizzo in grado di orientare e delimitare l'azione dei d.P.C.m. nelle singole materie oggetto di definizione dei LEP. Sarebbe potuta essere questa, allora, la ragione, laddove tale disciplina fosse arrivata all'attenzione della Corte, in grado di condurre il Giudice delle leggi ad accontentarsi di coordinate contenutistiche più blande, come quelle previste, appunto, nella legge di bilancio 2023 e nella versione originaria del "d.d.l. Calderoli".

carico del Servizio sanitario nazionale le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che: a) non rispondono a necessità assistenziali tutelate in base ai principi ispiratori del Servizio sanitario nazionale di cui al comma 2; b) non soddisfano il principio dell'efficacia e dell'appropriatezza, ovvero la cui efficacia non è dimostrabile in base alle evidenze scientifiche disponibili o sono utilizzati per soggetti le cui condizioni cliniche non corrispondono alle indicazioni raccomandate; c) in presenza di altre forme di assistenza volte a soddisfare le medesime esigenze, non soddisfano il principio dell'economicità nell'impiego delle risorse, ovvero non garantiscono un uso efficiente delle risorse quanto a modalità di organizzazione ed erogazione dell'assistenza».

¹³⁴ Difatti, nella relazione di accompagnamento al "d.d.l. Calderoli" si è stabilito che «per quanto riguarda la definizione dei LEP in materia di tutela della salute, resta fermo il quadro normativo relativo ai livelli essenziali di assistenza (LEA), già disciplinati dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, nonché dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017. Restano altresì ferme le procedure di aggiornamento dei LEA disciplinate dall'art. 1, commi 554 e seguenti, della legge n. 208 del 2015, nonché il sistema di monitoraggio vigente nel settore sanitario, come già convenuto nelle intese Stato-Regioni di settore e conseguenti normative di riferimento».

7. I più recenti sviluppi in materia: tra specchietti per le allodole e disordine normativo

Occorre dar conto, infine, dei più recenti sviluppi in materia, che riguardano, in particolare, le modifiche apportate alla versione originaria del “d.d.l. Calderoli”, a partire dai lavori in Commissione, per arrivare fino al testo approvato, in prima lettura, al Senato della Repubblica.

In questa fase sono intervenute diverse novità, tra le quali si segnalano, soprattutto, quelle inerenti al procedimento e allo strumento adottato per la definizione dei LEP. Infatti, durante i lavori in Prima Commissione, per volontà della stessa maggioranza di Governo¹³⁵, è stato presentato e approvato un emendamento con cui si è prevista la sostituzione dei d.P.C.m. con uno o più decreti legislativi. Più in particolare, il “nuovo” art. 3 del “d.d.l. Calderoli”, confermato poi nel testo approvato dal Senato il 23 gennaio 2024, stabilisce che per «l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni [...], il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all’articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 30 dicembre 2022, n. 197»¹³⁶. I decreti legislativi «sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»¹³⁷. Si prevede, poi, che gli schemi di ciascun d.lgs. vengano, successivamente, «trasmessi alle Camere per l’espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui alla presente legge, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro venti giorni dall’assegnazione; decorso tale termine il decreto legislativo può essere comunque emanato»¹³⁸.

Il “nuovo” art. 3 non si limita, però, ad individuare un diverso strumento e un nuovo procedimento per la determinazione LEP. Infatti, nella medesima disposizione, ulteriormente emendata durante i lavori in Aula, si individuano le materie di cui all’art. 116, c. 3, Cost., rispetto alle quali occorre determinare i LEP. Si è così superata la scelta effettuata, in un primo momento, dalla legge di bilancio, che attribuiva tale compito alla

¹³⁵ A testimonianza, come è stato segnalato, di un «mutamento d’orientamento politico-legislativo». Così 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*, cit., 11.

¹³⁶ Così l’art. 3, c. 1, del testo del d.d.l. approvato dal Senato il 23 gennaio 2024.

¹³⁷ Così l’art. 3, c. 2, del testo del d.d.l. approvato dal Senato il 23 gennaio 2024.

¹³⁸ *Ibidem*.

Cabina di regia, e, successivamente, dalla versione originaria del “d.d.l. Calderoli”, che demandava tale scelta a una successiva legge.

Ulteriori ambiti di intervento del nuovo art. 3 sono, poi, (a) la procedura di aggiornamento dei LEP, (b) quella per la determinazione e l’aggiornamento dei costi e fabbisogni standard, e, infine, (c) la disciplina transitoria per la definizione dei LEP nelle more dell’entrata in vigore dei decreti legislativi.

Per quanto riguarda la procedura di aggiornamento dei LEP, la disposizione di riferimento è il comma 7 del nuovo art. 3, a norma del quale «i LEP possono essere aggiornati periodicamente in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, [...], con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell’economia e delle finanze»¹³⁹. Tali decreti «sono adottati solo successivamente o contestualmente all’entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie»¹⁴⁰. Sugli schemi di decreto, inoltre, «è acquisito il parere della Conferenza unificata, da rendere entro venti giorni, decorsi i quali gli stessi schemi di decreto sono trasmessi alle Camere per il relativo parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che deve essere espresso nel termine di trenta giorni, decorso il quale i decreti possono essere adottati»¹⁴¹.

È, invece, il comma 8 del nuovo art. 3 a stabilire il procedimento per la definizione e l’aggiornamento dei costi e fabbisogni standard. Questi, si legge, sono determinati e aggiornati, con cadenza almeno triennale, mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, «sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, secondo le modalità di cui all’articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197»¹⁴².

Resta, infine, da esaminare la disciplina relativa alla fase di transizione che dalla (eventuale) definitiva approvazione del “d.d.l. Calderoli” condurrà fino alla (altrettanto eventuale) entrata in vigore dei d.lgs. di determinazione dei LEP. Sul punto si prevede che, nelle more dell’entrata in vigore dei d.lgs., «ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l’articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 30 dicembre 2022, n. 197»¹⁴³. In linea con ciò, si stabilisce, altresì, che «è fatta salva la determinazione dei LEP e relativi costi e fabbisogni *standard*, svolta ai sensi dell’articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 30 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo»¹⁴⁴.

Rispetto al nuovo art. 3, si possono formulare molteplici osservazioni.

La prima riguarda la scelta di esplicitare l’elenco delle materie e degli ambiti di materie per cui occorre procedere alla definizione dei LEP. Lasciando sullo sfondo la critica, più volte ribadita, secondo cui, prima di procedere al trasferimento, occorrerebbe

¹³⁹ Così l’art. 3, c. 7, del testo del d.d.l. approvato dal Senato il 23 gennaio 2024.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² Così l’art. 3, c. 8, del testo del d.d.l. approvato dal Senato il 23 gennaio 2024.

¹⁴³ Così l’art. 3, c. 9, del testo del d.d.l. approvato dal Senato il 23 gennaio 2024.

¹⁴⁴ Così l’art. 3, c. 10, del testo del d.d.l. approvato dal Senato il 23 gennaio 2024.

definire i LEP non solo nelle materie di cui all’art. 116, c. 3, ma in tutte le materie che li sottendono, si può affermare che la decisione di individuare, fin da subito e con legge, il pacchetto di materie e ambiti di materie su cui determinare i LEP, può essere accolta con favore. Non solo perché, come si è visto, tale compito era affidato, nei testi precedenti, alla Cabina di regia¹⁴⁵ o demandato ad altra e successiva legge¹⁴⁶, ma anche perché, così stabilendo, si evita di ribaltare l’ordine logico del procedimento: difatti, prima si individuano le materie e poi si avvia il processo di definizione dei LEP ad esse connessi.

La seconda osservazione concerne, invece, la scelta di affidare a una fonte primaria, ovvero i d.lgs., la determinazione dei LEP. Non vi è dubbio che tale scelta consenta, almeno sul piano formale, di superare la critica secondo cui la definizione dei LEP, per la sua irriducibile rilevanza politica e per le sue evidenti ricadute sulla dimensione dei diritti dei cittadini, dovrebbe avvenire mediante l’utilizzo di una fonte primaria. Con tale decisione, dunque, il legislatore ha accolto la sollecitazione di quella parte della dottrina secondo cui «la via costituzionalmente più corretta sarebbe quella di prevedere una legge delega che definisca i principi e i criteri direttivi per rimettere poi al Governo l’emanazione di uno o più decreti legislativi di attuazione e specificazione di quanto definito dal Parlamento»¹⁴⁷.

Ribadito che non condivido la tesi secondo cui l’utilizzo dei d.P.C.m. non rappresenterebbe una via costituzionalmente corretta alla determinazione dei LEP, è chiaro che l’utilizzo dei decreti legislativi, in linea di principio, non può che trovarmi favorevole. In astratto, infatti, è lo strumento che, più di tutti, è in grado di garantire le diverse esigenze sul campo, tra le quali anche la possibilità di un controllo sugli atti da parte della Corte costituzionale.

¹⁴⁵ Il riferimento è all’art. 1, c. 793, della l. n. 197 del 2022, in cui si stabilisce che «La Cabina di regia, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e in coerenza con i relativi obiettivi programmati, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge: [...] c) individua, con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard».

¹⁴⁶ In questo caso, come si è visto, il riferimento è l’art. 3, c. 1, della versione originaria del “d.d.l. Calderoli” in cui si è stabilito che «Ai fini dell’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP) e i relativi costi e fabbisogni standard sono determinati [...] nelle materie o negli ambiti di materie indicati con legge» (il corsivo è mio).

¹⁴⁷ Così G. AZZARITI, *Appunto per l’audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 30 maggio 2023 sui disegni di legge nn. 615 e conn. (attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario)*, cit., 3. Nella medesima direzione si v. C. DE FIORES, *Sui disegni di legge nn. 615, 62, 273 (Attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, cit., 6, che definisce quella dei decreti legislativi la «soluzione preferibile e che in un siffatto contesto avrebbe potuto essere coerentemente perseguita». Si v., ancora, D. MONE, *La promozione dell’autonomia nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dell’uguaglianza e dell’unità*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2020, 187, secondo cui «considerato il tecnicismo che caratterizza la loro determinazione, in effetti, si potrebbe ricorrere allo schema della delega legislativa. Sulla base della legge delega, cui andrebbero riservate le scelte “politiche” inerenti la determinazione dei LEP, il decreto legislativo consentirebbe di definire aspetti tecnici con il ricorso alle competenze necessarie». Si v., infine, S. PANUNZIO, *Modifiche al Titolo V della Costituzione e i livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali*, cit., 71, il quale, già nel 2002, segnalava il d.lgs. come lo strumento più idoneo a rispondere alle diverse esigenze coinvolte. Affermava, infatti, che per «mantenere la possibilità di una più facile procedura negoziata, meglio allora la delega legislativa al governo che non il conferimento di esercizio di potere regolamentare».

Senonché, la disciplina prevista nel nuovo art. 3 sconta, in concreto, diverse carenze.

La prima ritengo possa essere rinvenuta nella esiguità di principi e criteri direttivi contenuti in tale disposizione, che si traduce, a monte, in una partecipazione marginale delle Camere al procedimento e, a valle, in una eccessiva discrezionalità riconosciuta al Governo rispetto alle sue successive determinazioni. L’art. 3, infatti, si limita a richiamare i principi e i criteri direttivi contenuti nell’art. 1, commi 791–801-*bis*, della legge di bilancio 2023. A parte l’opportunità di procedere alla loro individuazione *per relationem*, il legislatore sembra dimenticare che, ai sensi della l. n. 243 del 2012, gerarchicamente sovraordinata rispetto al “d.d.l. Calderoli” in quanto legge “rinforzata”¹⁴⁸, nella prima sezione della legge di bilancio «non possono essere previste norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale»¹⁴⁹. È evidente, dunque, che se con l’espressione “norme di delega” ci si riferisce non solo all’oggetto, ma anche al tempo e ai principi e criteri direttivi, viene da sé che quanto previsto dal testo approvato in Senato è da ritenersi in contrasto con la l. n. 243 del 2012 e, quindi, viziato da illegittimità.

Ciò detto, resta comunque il fatto che i principi e criteri direttivi individuati dalla legge di bilancio risultano troppo scarni se valutati rispetto all’esigenza di indirizzare e limitare le successive determinazioni del potere esecutivo. Anche in questo caso, dunque, così come rilevato in precedenza con riferimento alle linee generali alla base dei d.P.C.m., occorre evidenziare un’insufficienza della cornice legale a fondamento del potere attribuito al Governo. E non può bastare a compensare tale carenza, e dunque la conseguente marginalità del Parlamento nel processo di determinazione dei LEP, il fatto che le Camere possano esprimere un parere sugli schemi di decreto legislativo e che «ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui alla presente legge, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione»¹⁵⁰. Difatti, al netto del passo in avanti compiuto rispetto alla disciplina precedente, resta il fatto che le tempistiche prefigurate per lo scambio di osservazioni tra Commissioni parlamentari e Governo risultano estremamente ridotte, facendo emergere che l’obiettivo principale non sembra essere quello di garantire un’effettiva collaborazione tra soggetti, ma di giungere al più presto all’adozione dei decreti legislativi.

La seconda carenza è rinvenibile, poi, sul versante degli strumenti di coinvolgimento delle autonomie territoriali. Difatti, diversamente dalla disciplina contenuta nella legge finanziaria e integrata dalla versione originaria del “d.d.l.

¹⁴⁸ La l. 24 dicembre 2012, n. 243, reca «Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione», ai sensi del quale «il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

¹⁴⁹ Così l’art. 15, c. 2, della l. n. 243 del 2012.

¹⁵⁰ Così l’art. 3, c. 2, del testo del d.d.l. approvato dal Senato il 23 gennaio 2024.

Calderoli", nella quale si richiedeva il raggiungimento dell'intesa, il nuovo art. 3 si limita ad imporre "la previa acquisizione del parere" della Conferenza unificata. Si tratta di una forma meno incisiva di coinvolgimento delle autonomie territoriali, che potrebbe presentare finanche profili di illegittimità. Se è vero, infatti, che la Corte ha più volte «affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo»¹⁵¹, è altrettanto vero che la stessa Corte ha altresì precisato che, laddove «il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa»¹⁵². Essa, dunque, si impone «quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.»¹⁵³. Insomma, la più incisiva forma di coinvolgimento delle autonomie territoriali è un'esigenza dettata non solo da ragioni di opportunità ma di vera e propria conformità del processo al principio di leale collaborazione, che deve permeare di sé i rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali.

Talune criticità sono rinvenibili, ancora, nel procedimento di aggiornamento dei LEP e in quello prefigurato per la determinazione e aggiornamento dei costi e fabbisogni standard.

Quanto ai LEP, come si è visto, il "nuovo" art. 3 stabilisce che questi vengano determinati con d.lgs. e aggiornati periodicamente, in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, acquisito il parere della Conferenza unificata. Ora, muovendo dall'assunto per cui l'operazione di aggiornamento, sia che preveda una riduzione sia che preveda un incremento dei livelli essenziali, comporta sempre una nuova determinazione dei LEP, dubito che una disposizione siffatta possa essere esente da profili di illegittimità. Difatti, la scelta del legislatore di affidare l'aggiornamento dei LEP ai d.P.C.m. implica che tale provvedimento possa abrogare, in parte o nella loro totalità, le disposizioni di determinazione dei LEP contenute nel precedente decreto legislativo. Ma in questo modo si starebbe riconoscendo ai d.P.C.m. valore di legge, in palese contrasto con il principio del numero chiuso delle fonti a livello primario. E neppure si potrebbe

¹⁵¹ Si v. Corte costituzionale, sent. n. 251 del 2016, Punto 3 del *Considerato in diritto*. Su tale sentenza i commenti della dottrina sono numerosissimi. Si v., almeno, S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura della leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 gennaio 2017, 1 ss.; E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 gennaio 2017, 1 ss.; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 3/2017, 1 ss.; M. GORLANI, *La Corte anticipa la tutela della sfera di competenza regionale: la leale collaborazione deve essere assicurata già in fase di emanazione dei decreti attuativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2016, 2236 ss.; A. POGGI, *Corte costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in *Federalismi.it*, 19/2017, 1 ss.; G. RIVOSECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 febbraio 2017, 1 ss.; G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità "cautelare"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2016, 2226 ss.; S. PAJNO, *I raccordi fra gli enti territoriali come "condizione" dell'autonomia*, in *Diritti regionali*, 3/2022, 828 ss.

¹⁵² Così, Corte costituzionale, sent. n. 251 del 2016, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁵³ *Ibidem*.

sostenere che la traslazione della determinazione dei LEP dalla fonte primaria alla fonte subordinata rappresenti l'intenzione del legislatore di procedere alla delegificazione (implicita) della materia. Poiché, se così fosse, saremmo comunque in presenza di un procedimento in contrasto con i principi sottesi all'art. 17, c. 2, della l. n. 400 del 1988, che delinea un modello di delegificazione rispettoso dei principi generali che sovrintendono il funzionamento del sistema delle fonti. Modello, come è noto, in forza del quale «le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme *vigenti*, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari»¹⁵⁴.

Nel caso in esame, invece, la norma primaria attribuisce alla fonte subordinata il potere di abrogare un'altra fonte primaria, senza che quest'ultima, però, sia vigente. Detto in altri termini, il nuovo art. 3, c. 7 (norma delegante) autorizza il d.P.C.m. (fonte subordinata) ad aggiornare i LEP stabiliti dalla fonte primaria (il d.lgs.) senza che la fonte primaria soggetta all'effetto abrogativo (il d.lgs.) sia, però, ancora entrata in vigore. Ammettere ciò significherebbe non solo aggirare i principi sottesi all'art. 17, c. 2, della l. n. 400 del 1988, che definisce un modello di delegificazione rispettoso del funzionamento del sistema delle fonti, ma anche accettare l'idea che il legislatore precedente (con legge di delega) possa imporre una condizione temporale di efficacia alla volontà del legislatore successivo (che promana dal decreto legislativo).

Non basta. Difatti, anche ammettendo che tale procedura di aggiornamento possa dirsi legittima, essa sconta comunque un ulteriore limite, che è quello di prevedere che il d.P.C.m. possa essere adottato *acquisito il parere* e non *d'intesa* con la Conferenza unificata. Infatti, la Corte, se da un lato ammette che per la determinazione dei livelli essenziali possa essere adoperato un atto subordinato alla legge, dall'altro richiede che, in tale circostanza, la fonte primaria determini almeno “le linee generali” e che il provvedimento conseguente, ad esempio il d.P.C.m., sia adottato *d'intesa* con la Conferenza unificata. Ammesso pure che sia soddisfatto il primo requisito, la previsione per cui l'aggiornamento dei LEP avvenga *acquisito il parere* e non *d'intesa* con la Conferenza sembra scontrarsi con il principio per cui, in tale materia, occorre garantire la più incisiva forma di coinvolgimento delle autonomie territoriali. Oltretutto, osservando i molteplici interventi susseguiti, non è facile comprendere quale sia stata la logica sottesa all'agire del legislatore. In un primo momento, infatti, con la legge di bilancio 2023 e la versione originaria dell'art. 3, aveva contemplato l'utilizzo dei d.P.C.m. per la determinazione dei LEP, acquisita l'intesa in sede di Conferenza unificata. Successivamente, con il “nuovo” art. 3 ha prefigurato una struttura binaria, prevedendo, da un lato, l'utilizzo del decreto legislativo, *acquisito il parere* della Conferenza, per la determinazione dei LEP e, dall'altro lato, l'uso dei d.P.C.m, sempre *acquisito il parere* della Conferenza, per il loro aggiornamento. Dal confronto tra le due discipline emerge, dunque, che, a prescindere dalla fonte adoperata per la determinazione e l'aggiornamento dei LEP, la scelta del legislatore sia stata di

¹⁵⁴ Così l'art. 17, c. 2, della l. n. 400 del 1988 (il corsivo è mio).

“ammorbidire” le procedure collaborative, declassando così il ruolo della Conferenza all’interno del processo.

Occorre dar conto, infine, di un’ulteriore criticità, rappresentata dal fatto che, diversamente da quanto previsto dalla legge di bilancio e dal testo originario del “d.d.l. Calderoli” per la determinazione dei LEP, il nuovo art. 3 non richiede che il d.P.C.m. di aggiornamento dei livelli essenziali venga adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Si tratta di un limite non marginale, essendo rilevante che, in una materia siffatta, intervenga un’assunzione di responsabilità politica da parte di tutto il Governo.

Non meno perplessità suscita, poi, la disciplina relativa alla determinazione e all’aggiornamento dei costi e fabbisogni standard. Sul punto bisogna ricordare che la versione originaria del “d.d.l. Calderoli” prevedeva che sugli schemi di d.P.C.m. di definizione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard fosse necessario acquisire l’intesa in sede di Conferenza unificata. Il nuovo art. 3, diversamente, prefigura due differenti procedure per l’aggiornamento dei LEP, da un lato, e per la determinazione e l’aggiornamento dei costi e fabbisogni standard, dall’altro. Ebbene, per questi ultimi, come si è visto, si stabilisce che «sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, secondo le modalità di cui all’articolo 1, commi 793 e 796, della l. 29 dicembre 2022, n. 197, i costi e fabbisogni *standard* sono determinati e aggiornati con cadenza almeno triennale con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri»¹⁵⁵. In questo caso, dunque, si riscontra addirittura un azzeramento del ruolo delle autonomie territoriali, dal momento che la Conferenza unificata non solo non è chiamata a raggiungere un’intesa, ma ad essa neppure si riconosce la possibilità di esprimere un parere. Si potrebbe obiettare, invero, che il richiamo contenuto nella disposizione (“secondo le modalità di cui all’articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197”) alla disciplina prevista nella legge finanziaria sia da intendersi nel senso che i provvedimenti di determinazione e aggiornamento dei costi e fabbisogni standard devono seguire la procedura ivi contenuta (e sopra richiamata). Ma se si osserva con attenzione la disposizione, si evince in maniera chiara che il richiamo alla disciplina contenuta nella legge finanziaria concerne le ipotesi formulate dalla Commissione tecnica e non, appunto, il procedimento per la determinazione e l’aggiornamento dei costi e fabbisogni standard. Anche tale previsione, dunque, non risulta esente da profili di illegittimità, tanto più perché i costi e i fabbisogni standard sono intrinsecamente connessi ai LEP¹⁵⁶, con la conseguenza che appare irragionevole la scelta del legislatore di prefigurare per la loro disciplina binari normativi distinti e procedure collaborative differenti, quando non addirittura totalmente assenti.

Ma la criticità maggiore, sul piano dell’impostazione generale del nuovo art. 3, è rinvenibile, a mio avviso, nella disciplina transitoria, che sconfessa il proposito stesso del legislatore di procedere alla determinazione dei LEP mediante fonte primaria. A ben osservare, infatti, il legislatore, da un lato, ha assecondato gli indirizzi di quella dottrina

¹⁵⁵ Così l’art. 3, c. 8, del testo del d.d.l. approvato dal Senato il 23 gennaio 2024.

¹⁵⁶ I LEP, infatti, altro non sono che una componente dei fabbisogni standard. Sul punto si v. S.A. SERNIA, *Federalismo fiscale e regionalismo differenziato: il ruolo di SOSE tra LEP, obiettivi di servizio e fabbisogni standard*, Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, 1 giugno 2023, 7.

che segnalava la necessità di adoperare la fonte primaria, ma, dall’altro, ha differito l’utilizzo di tale strumento normativo a un momento successivo, facendo per ora salva la possibilità di determinare i LEP mediante i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Si legge, infatti, nel nuovo art. 3, c. 9, che, nelle more dell’entrata in vigore dei decreti legislativi – sulla cui adozione non vi è peraltro alcuna certezza – «ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l’art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 30 dicembre 2022, n. 197»¹⁵⁷. Si prevede, inoltre, che «è fatta salva la determinazione dei LEP e relativi costi e fabbisogni *standard*, svolta ai sensi dell’articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 30 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo»¹⁵⁸.

Ora, non vi è chi non veda come tale previsione rappresenti sostanzialmente un ritorno al passato. La possibilità contemplata dalle ultime due disposizioni richiamate si traduce, infatti, nella scelta del legislatore di proseguire, per ora, lungo il sentiero tracciato dalla legge finanziaria per il 2023. Ciò implica, dunque, anche l’azzeramento dei passi in avanti – evidenziati nei paragrafi precedenti – compiuti nel passaggio dalla legge di bilancio al testo originario del “d.d.l. Calderoli”, il quale, diversamente dalla prima, contemplava una forma di coinvolgimento delle due Camere, sotto forma di un parere da restituirsi entro 45 giorni dalla trasmissione del testo. La nuova disciplina transitoria, invece, riconnettendosi direttamente alle previsioni della legge di bilancio, non riconosce alcuna forma di partecipazione delle due Camere al procedimento di definizione dei LEP, contravvenendo frontalmente al principio per cui, per la disciplina di una materia siffatta, occorre garantire un adeguato spazio d’intervento alle Assemblee rappresentative.

Siamo, dunque, in presenza di uno scenario che appare caotico: da un lato, infatti, si stabilisce di utilizzare, per la determinazione dei LEP, non più il d.P.C.m. adottato d’intesa con la Conferenza unificata, ma il d.lgs. adottato una volta acquisito il solo parere della stessa; dall’altro lato, però, si prevede che transitoriamente, per la definizione dei LEP, possa essere adoperato ancora il d.P.C.m., ma, diversamente da quanto previsto nella versione originaria del “d.d.l. Calderoli”, senza il parere delle due Camere; infine, si stabilisce che, per l’aggiornamento dei livelli essenziali, definiti con decreto legislativo, si ritorni al d.P.C.m., stavolta, però, senza il vincolo dell’intesa in sede di Conferenza unificata, come previsto, invece, per la definizione dei LEP, nella disciplina originaria.

Non meno confuso, poi, il quadro relativo ai costi e fabbisogni standard: prima definiti con d.P.C.m. adottato d’intesa con la Conferenza unificata, ma senza il coinvolgimento delle Camere (legge finanziaria 2023); successivamente, determinati acquisito il “parere” delle Camere (versione originaria del “d.d.l. Calderoli”); infine, con l’ennesima giravolta, definiti nuovamente sulla base della legge finanziaria, senza, quindi, alcuna forma di coinvolgimento delle Camere.

A questo punto, credo siano più che sufficienti gli argomenti per affermare che, piuttosto che attardarsi nella costruzione di improbabili *specchietti per le allodole*,

¹⁵⁷ Così l’art. 3, c. 9, del testo del d.d.l. approvato dal Senato il 23 gennaio 2024.

¹⁵⁸ Così l’art. 3, c. 10, del testo del d.d.l. approvato dal Senato il 23 gennaio 2024.

sarebbe stato preferibile mantenere l'impostazione originaria, prevedendo, per meglio compensare l'utilizzo dei d.P.C.m. nella regolazione di una materia dai risvolti così irriducibilmente politici, un più robusto ed effettivo coinvolgimento delle Camere, delle autonomie territoriali e delle formazioni sociali, nonché più incisivi oneri motivazionali a carico dell'esecutivo per il superamento di eventuali punti di dissenso.