

FRANCESCO GIULIO CUTTAIA\*

## L'ampliamento dell'autonomia regionale e il rispetto dei profili unitari, formali e sostanziali: le basi poste dal disegno di legge quadro approvato dal Consiglio dei ministri\*\*

ABSTRACT (EN): The institutional process aimed at the attribution of differentiated regional autonomy, on the basis of the discussions so far between the Government and the Regions and local territorial authorities, has highlighted the ordering principles and implementation strategies to which it must be inspired and which can be summarized as follows: the promotion of autonomy in line with the unity and indivisibility of the Republic, pursuant to art. 5 Cost.; compliance with art. 116, par. 3 of the Constitution as a means of implementing the full enhancement of autonomy; the clear identification, in the context of institutional cooperation, of the coordination tasks of the State, with particular reference to the determination of the Essential Levels of Performance (LEP), also on the basis of the experiences gained in the field of health protection through the Essential Levels of Assistance (LEA); the exclusion that the differentiated autonomy obtained by the Regions that have requested it may prejudice the resources allocated to the other Regions; the preparation of monitoring tools on the evolutionary profiles determined by differentiated autonomy.

The process in question found a fundamental moment in the presentation, by the Government, of the bill concerning the implementation of art. 116, par. 3 of the Constitution, which, with a view to simplifying regulations, intended to define the general principles for the attribution to the Regions with ordinary statute of further forms and particular conditions of autonomy.

ABSTRACT (IT): Il processo istituzionale finalizzato all'attribuzione dell'autonomia regionale differenziata, sulla base delle interlocuzioni finora intervenute tra il Governo e le Regioni e gli Enti locali territoriali, ha posto in evidenza i principi ordinatori e le strategie attuative ai quali esso dovrà ispirarsi e che possono essere così riassunti: la promozione dell'autonomia in coerenza con l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, ai sensi dell'art. 5 Cost.; l'osservanza dell'art. 116, co. 3 Cost. quale modalità attuativa della piena valorizzazione dell'autonomia; la chiara individuazione, nell'ambito della cooperazione istituzionale, dei compiti di coordinamento dello Stato, con particolare riferimento alla determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), anche sulla scorta delle esperienze maturate in tema di tutela della salute attraverso i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA); l'esclusione che l'autonomia differenziata ottenuta dalle Regioni che l'abbiano richiesta possa recare pregiudizio alle risorse destinate alle altre Regioni; l'approntamento di strumenti di monitoraggio sui profili evolutivi determinati dall'autonomia differenziata.

Il processo di cui trattasi ha trovato un momento fondamentale nella presentazione, da parte del Governo, del disegno di legge quadro concernente l'attuazione dell'art. 116, co. 3 della Costituzione, che, in un'ottica di semplificazione normativa ha inteso definire i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

SOMMARIO: 1. La ripresa del “confronto” sull'autonomia differenziata e la predisposizione da parte del Governo del ddl per l'attuazione dell'art. 116, co. 3 della Costituzione. – 2. La procedimentalizzazione dell'iter di approvazione legislativa delle Intese tra Stato e Regioni. – 3. La pregiudizialità della determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. – 4. La

\* Docente a contratto di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi Roma Tre.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

definizione delle modalità di determinazione delle risorse corrispondenti alle funzioni oggetto del conferimento e il contestuale approntamento delle misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale.

## 1. La ripresa del “confronto” sull’autonomia differenziata e la predisposizione da parte del Governo del ddl per l’attuazione dell’art. 116, co. 3 della Costituzione

Nella fase iniziale della XIX legislatura uno dei punti programmatici che il governo Meloni si è imposto di perseguire è rappresentato dalla realizzazione dell’autonomia regionale differenziata<sup>1</sup>.

Il primo concreto atto, che ha costituito oggetto di dibattito e approfondimento con toni spesso controversi, si è risolto nell’approvazione, in via preliminare, in Consiglio dei ministri (nella seduta del 2 febbraio 2023), dello schema di disegno di legge quadro, contenente disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario<sup>2</sup>, il quale, dopo essere stato sottoposto alle valutazioni delle Regioni e degli organismi di rappresentanza delle autonomie locali territoriali, in sede di Conferenza Unificata<sup>3</sup>, è stato definitivamente approvato dal Consiglio dei ministri (nella seduta del 16 marzo 2023)<sup>4</sup>.

Con tale disegno di legge, il Governo si è proposto di riavviare il percorso di attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost., attraverso direttrici ritenute idonee a coniugare l’attuazione dell’autonomia differenziata con il rispetto dei percorsi di unità giuridica ed economica. Tali direttrici sono fondamentalmente quelle attinenti alla:

- procedimentalizzazione dell’iter di approvazione legislativa delle Intese tra Stato e

<sup>1</sup> In particolare, il Presidente del Consiglio ha affermato l’impegno del Governo “a dare seguito al progetto virtuoso di autonomia differenziata già avviato da diverse regioni italiane secondo il dettato costituzionale e in attuazione dei principi di sussidiarietà e solidarietà, in un quadro di coesione nazionale” (*Dichiarazioni programmatiche rese in Parlamento il 15 ottobre 2022*).

<sup>2</sup> Come ha avuto modo di sottolineare G.M. SALERNO, la scelta della legge quadro “va senz’altro accolta positivamente”, in considerazione della necessità costituzionalmente rilevante, oltre che dell’opportunità, “di disporre di uno strumento regolatorio di ordine generale che permetta la corretta attuazione dell’art. 116, comma terzo”, in mancanza del quale “le lacune e i difetti che molti scorgono nel dettato costituzionale riscritto nel 2001, si ripercuoterebbero immediatamente sul procedimento e sul contenuto delle leggi di approvazione delle singole intese tra Stato e Regioni, indebolendole strutturalmente sin dalla loro nascita” (G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell’autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 1/2023, p. XI).

<sup>3</sup> In particolare, la Conferenza Unificata, nella seduta del 2 marzo 2023, ha espresso parere favorevole, così articolato: voti favorevoli delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, a parte i voti contrari di Campania, Emilia-Romagna, Puglia e Toscana; parere dell’ANCI, nei termini indicati in una nota contenente alcune osservazioni sul testo governativo e in un documento in cui sono formulate proposte emendative; parere dell’UPI nei termini di un documento contenente osservazioni ed emendamenti al testo governativo.

I rappresentanti degli enti locali territoriali hanno lamentato specificamente la circostanza che il testo governativo sia giunto alla loro attenzione solo dopo un lungo confronto condotto dal Governo con le sole Regioni, adombrando il rischio di un ridotto coinvolgimento, anche in futuro, degli enti locali nelle varie fasi di attuazione dell’autonomia regionale differenziata.

<sup>4</sup> Il testo definitivo del disegno di legge quadro ricalca quasi del tutto lo schema di ddl sottoposto all’esame della Conferenza Unificata, con un più pronunciato richiamo al coinvolgimento degli enti locali nella fase di definizione dell’intesa Stato-Regione per il trasferimento di competenze e risorse.

Regioni;

- determinazione dei LEP, da garantirsi su tutto il territorio nazionale, a sua volta propedeutica al trasferimento delle funzioni e delle relative risorse alle Regioni;
- definizione delle modalità di individuazione delle risorse corrispondenti alle funzioni oggetto del conferimento e contestuale approntamento delle misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale.

Nella relazione al Senato del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, R. Calderoli<sup>5</sup>, viene fatto espresso riferimento alla considerazione che “dal punto di vista metodologico, la strada del disegno di legge di attuazione è in linea con alcune scelte già operate in precedenza da altri Governi tra 2017 e 2019, con particolare riferimento ai governi Gentiloni e Conte II”, al fine di sottolineare una sorta di continuità con un percorso istruttorio avviato nel 2017 sulla base delle richieste di maggiore autonomia formulate da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, cui hanno fatto seguito analoghe iniziative assunte da altre Regioni e in relazione alle quali erano stati predisposti bozze di intese e schemi di legge quadro.

## **2. La procedimentalizzazione dell’*iter* di approvazione legislativa delle Intese tra Stato e Regioni**

Il disegno di legge quadro approvato dal Consiglio dei ministri delinea all’art. 2 un “procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione”, articolato in diverse fasi<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Il disegno di legge, recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione” è stato presentato dal Ministro alla Presidenza del Senato il 23 marzo 2023.

<sup>6</sup> Tali fasi sono individuate nelle seguenti:

- adozione dell’atto di iniziativa, relativo all’attribuzione dell’autonomia differenziata, da parte della Regione, sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nel proprio statuto;
- trasmissione dell’atto al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, il quale ultimo acquisisce entro trenta giorni la valutazione dei Ministri competenti e del Ministro dell’Economia e delle Finanze (“anche ai fini dell’individuazione delle necessarie risorse finanziarie da assegnare ai sensi dell’articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42”) e quindi avvia il negoziato con la Regione richiedente, in un termine sostanzialmente dimezzato rispetto a quello previsto dall’art. 1, co. 571, l. 27 dicembre 2013, n. 147 (trenta giorni invece di sessanta);
- predisposizione dello schema di intesa preliminare - negoziato tra Stato e Regione - e relativa approvazione formale da parte del Consiglio dei ministri, alla cui riunione partecipa anche il Presidente della Giunta regionale interessata;
- trasmissione dello schema di intesa preliminare alla Conferenza Unificata per l’espressione del parere, da rendere entro trenta giorni;
- trasmissione, una volta acquisito il parere della Conferenza Unificata o comunque trascorso il predetto termine, dello schema d’intesa preliminare alle Camere, le quali “si esprimono con atti d’indirizzo” entro sessanta giorni, udito il Presidente della Giunta regionale interessata;
- predisposizione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, “valutati i pareri della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo” dei competenti organi parlamentari (o, in mancanza, decorsi i relativi termini), dello schema d’intesa definitivo, eventualmente a conclusione di un ulteriore negoziato quando esso sia stato ritenuto necessario;
- trasmissione dello schema d’intesa definitivo alla Regione e approvazione da parte di quest’ultima, la quale deve avere cura di assicurare la consultazione degli enti locali;

Rimane tuttora sullo sfondo la questione relativa alla emendabilità o meno, da parte delle Camere, del testo dello schema definitivo dell'intesa sottoposto alla loro approvazione.

Le pre-intese predisposte nel 2018 (Governo Gentiloni), con l'esplicito riferimento all'art. 8 Cost.<sup>7</sup> e le bozze di legge quadro elaborate, rispettivamente, dai Ministri *pro tempore* Boccia (Governo Conte II) nel 2019 e Gelmini (Governo Draghi) nel 2022, contenenti l'indicazione di un disegno di legge di mera approvazione dell'intesa, si sono poste sulla linea dell'assoluta inemendabilità dell'intesa sottoscritta tra Governo e Regioni, rimanendo al Parlamento la sola opzione se approvarla *in toto* o meno, fatta salva la possibilità di esprimere un parere nella fase antecedente, cioè quello dell'esame dello schema preliminare dell'intesa Stato-Regione (nella bozza Boccia di legge quadro si faceva riferimento ai pareri della Commissione parlamentare sul federalismo fiscale, della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle Commissioni parlamentari competenti per materia).

Invero, il tema della emendabilità o meno dell'intesa da parte del Parlamento costituisce, da tempo, oggetto di molteplici contributi della dottrina, attesa la formula stringata utilizzata in proposito dall'art. 116, co. 3, Cost.

L'orientamento maggioritario è sembrato propendere per una interpretazione rigida, basandosi sul dato testuale della disposizione costituzionale e sulla oggettiva bilateralità della determinazione del contenuto della differenziazione, connaturata alla intesa tra lo Stato e la Regione interessata<sup>8</sup>. In senso contrario è stata posta in evidenza la circostanza che avendo il legislatore costituzionale affidato al Parlamento la decisione di incrementare (anche

- 
- deliberazione da parte del Consiglio dei ministri dello schema d'intesa definitivo, su proposta del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, entro trenta giorni dalla data in cui la Regione comunica la propria approvazione;
  - contestuale deliberazione da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge di approvazione dell'intesa (alla seduta partecipa il Presidente della Giunta regionale);
  - sottoscrizione da parte del Presidente del Consiglio e del Presidente della Regione dell'intesa definitiva e trasmissione del disegno di legge alle Camere, per la successiva deliberazione legislativa, ai sensi dell'art. 116, co. 3 Cost.

<sup>7</sup> Gli accordi preliminari vennero sottoscritti dall'allora Sottosegretario per gli Affari regionali e le Autonomie e dai Presidenti delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. In essi era contemplato il richiamo alle intese di cui all'art. 8, co. 3, Cost., relative alle confessioni religiose diverse da quella cattolica.

<sup>8</sup> Nel periodo più risalente, cfr. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 57 ss.; M. CECCHETTI, *Le fonti della "differenziazione regionale" ed i loro limiti a presidio dell'unità e indivisibilità della Repubblica*, in S. PAJNO - G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Le fonti delle autonomie territoriali*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2010, p. 69 ss. Più di recente, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato, alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019, p. 27 (secondo il quale, proprio la bilateralità dell'Intesa Governo-Regione renderebbe inemendabile il disegno di legge di approvazione dell'intesa, la quale a sua volta è "caratterizzata dalla riproduzione dei contenuti dell'intesa stessa"); D. CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Diritti Regionali*, 08/09/2019, n. 3/2019, p. 17, secondo il quale "dal carattere pattizio dal quale nasce l'affidamento di ulteriori competenze in capo alle Regioni dovrebbe conseguire, in analogia con gli altri procedimenti che hanno la propria genesi in un procedimento pattizio, la non modificabilità in sede parlamentare dell'accordo"; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura dell'art.116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 18/2018, p. 16 ss.; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 668, a parere del quale "la legge di approvazione sembrerebbe essere una legge meramente formale, nel senso che le Camere possono approvare a maggioranza assoluta o non approvare (o non raggiungere la maggioranza assoluta sul) l'accordo".

divaricandole) le autonomie regionali, attraverso la procedura del voto “rinforzato”, non sembrerebbe congruente sminuire il suo ruolo alla mera scelta tra approvare o non approvare<sup>9</sup>.

La soluzione adottata nel disegno di legge quadro sembra escludere, pur senza affermarlo esplicitamente, l'emendabilità dell'intesa. Tuttavia, anche a seguito, probabilmente, del dibattito dottrinale sulle bozze finora succedutesi dal 2018 a oggi, è apparsa consolidata la soluzione di consentire ai competenti organi legislativi un esame preventivo, avente ad oggetto lo schema di intesa preliminare.

In effetti il ddl, all'art. 2, co. 4, prevede espressamente, come si è accennato, che lo schema di intesa preliminare, dopo il parere della Conferenza Unificata (o decorso inutilmente il termine per la sua emissione) venga trasmesso alle Camere per consentire ad esse di esprimersi “con atti di indirizzo”, rivolti al Governo, il quale, è da ritenere che, sulla scorta di eventuali indicazioni non favorevoli, possa essere indotto a riprendere il negoziato con la Regione interessata.

Nella relazione illustrativa del disegno di legge quadro, dopo avere sottolineato che il testo costituzionale si è limitato “a fare riferimento alla sola legge di approvazione di un'intesa già conclusa”, viene data contezza dell'intento del Governo di delineare un sistema “tale che, quando il testo del disegno di legge di approvazione dell'intesa verrà presentato alle Camere, queste avranno già avuto modo di svolgere un esame attento e adeguato, pronunciandosi sullo schema di intesa preliminare, consentendo al Governo e alle Regioni che sottoscrivono l'intesa, di conoscere anticipatamente, le indicazioni del Parlamento, di cui viene riconosciuto il ruolo sostanziale”<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 139 ss., secondo il quale l'espressione utilizzata dalla disposizione costituzionale “sulla base”, non equivale alla formula “in conformità”, in quanto, essa “indica solamente la volontà che la legge sia approvata solo se c'è un'intesa, tenendo conto delle risultanze della intesa apprezzate però complessivamente”, (*ibidem*, p. 164). Più di recente, S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 5/2020, p. 100 ss. (il quale, in particolare, auspica la possibilità di intervento della legge sulle singole scelte devolutive indicate dalla intesa); L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 576, ss.; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, n. spec., 2/2019, p. 2 ss.; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1/2019, p. 330 ss.; M. VILLONE, *Italia, divisa e disuguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 95 ss.; R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, 06/03/2019, n. 5/2019, p. 4 ss.

<sup>10</sup> L'espressione “ruolo sostanziale”, riferita all'attività del Parlamento, era stata usata in precedenza nella proposta di legge presentata l'8 giugno 2021 dagli on.li Boccia, Serracchiani e altri con cui i predetti parlamentari, nell'illustrare le modalità con le quali consentire al Parlamento di esprimersi sullo schema preliminare di intesa, affermavano la finalità di dar vita ad un sistema “delineato in modo che, quando il testo del disegno di legge arriverà alle Camere, queste avranno già avuto modo di operare un esame attento pronunciandosi sullo schema di intesa preliminare, consentendo al Governo e alle regioni, che sottoscrivono l'intesa, di conoscere anticipatamente le indicazioni delle Camere, di cui viene valorizzato il ruolo sostanziale, al di là della forma in cui esso si esprime”.

### 3. La pregiudizialità della determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

La mancata definizione dei LEP costituisce una delle più macroscopiche carenze legislative, giacché non è stata data attuazione a quanto previsto dall'art. 117 co. 2, lett. m), Cost. Il che, oltre a non consentire la delineazione di un aggiornato statuto dei diritti sociali, ineludibilmente connesso ai principi sanciti dal Titolo I della Costituzione<sup>11</sup>, ha altresì rappresentato “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”<sup>12</sup>.

Uno dei primi qualificati interventi disposti nella nuova legislatura riguarda proprio le modalità di individuazione dei LEP, in quanto con la l. 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di Bilancio per l'anno 2023) è stata istituita (art. 1, co. 792) una Cabina di Regia (presieduta dal Presidente del Consiglio o dal Ministro delegato, e cioè il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, e composta da tutti i Ministri competenti in materia e dai Presidenti della Conferenza delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI), la quale dovrà provvedere ad una ricognizione del quadro normativo in relazione a ciascuna funzione amministrativa statale e delle Regioni ordinarie, con la successiva individuazione delle materie o degli ambiti di materie riferibili ai LEP. In particolare, la ricognizione dovrà estendersi alla spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio sostenuta dallo Stato sul territorio di ogni Regione, per ciascuna propria funzione amministrativa, con susseguente determinazione dei LEP e dei costi a fabbisogni *standard*, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* (art. 1, co. 793).

Al termine di tale percorso (per il quale è previsto un anno) la Cabina di Regia predisporrà uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, recanti la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard* (art. 1, co. 795).

Tale previsione si salda, a questo punto, con quanto stabilito dall'art. 3 del citato disegno di legge quadro, in base al quale “i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale...e i relativi costi e fabbisogni *standard* sono determinati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri”<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Anche in epoca recente, la Corte Costituzionale ha avuto modo di rimarcare come il perdurante ritardo nel definire i LEP abbia inciso negativamente sulla effettività dei diritti sociali, non consentendo di indicare la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni di natura sociale (in tal senso, v. Corte Cost. 26 novembre 2021, n. 220, cons. in dir. § 5.1.).

<sup>12</sup> Corte Cost. n. 220/2021, *ibid*.

<sup>13</sup> Nel dettaglio, è previsto che lo schema di d.p.c.m. (redatto sulla base delle disposizioni di cui all'art. 1, co. da 791 a 801, l. 197/2022), dopo l'acquisizione dell'Intesa sancita in Conferenza Unificata “e comunque decorso il relativo termine di trenta giorni” (e quindi l'Intesa non è da ritenere annoverabile tra quelle definite “forti”, il cui mancato intervento non consente la prosecuzione dell'*iter*), viene trasmesso alle Camere, le quali rendono il proprio parere entro 45 giorni (trascorsi i quali inutilmente, l'*iter* prosegue). Il Presidente del Consiglio, acquisiti l'Intesa e i pareri (o, eventualmente trascorsi i relativi termini), sulla base del loro contenuto e previa deliberazione del Consiglio dei ministri adotta il d.p.c.m.

Al di là dei meri aspetti procedurali e organizzativi, quel che occorre rilevare è come sia stato posto il principio della pregiudizialità della determinazione dei LEP rispetto all'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia<sup>14</sup>.

Il tema della disciplina dei LEP attraverso una fonte non legislativa, quale il d.p.c.m., trova un suo ormai radicato precedente nella disciplina dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA).

Occorre preliminarmente osservare che l'art. 13, co. 1, d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, recante "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", prevede che "la legge statale stabilisce le modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e 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, nelle materie diverse dalla sanità", dando così per scontato l'accostamento dei LEA ai LEP, dei quali ultimi i primi costituiscono l'antecedente logico e il cui avvenuto consolidamento nel quadro normativo può costituire specifico parametro di riferimento per la determinazione normativa degli *standard* delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere assicurati su tutto il territorio nazionale.

Sotto questo profilo appare significativa la precisazione contenuta nella relazione illustrativa del disegno di legge quadro, in base alla quale, "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", sottolineando che "Restano altresì ferme le procedure di aggiornamento dei LEA disciplinate dall'articolo 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". Tale precisazione probabilmente si spiega considerando come i LEA, direttamente collegati all'attuazione della tutela della salute, dichiarata "diritto fondamentale" dall'art. 32 Cost., abbiano morfologicamente una struttura più complessa rispetto agli altri LEP, nella quale assume, per esempio, un valore strategico il requisito dell'appropriatezza, declinato nei profili dell'appropriatezza clinica e prescrittiva e dell'appropriatezza organizzativa.

Il richiamo alla esperienza dei LEA può essere utile per comprendere come la determinazione anche degli altri livelli essenziali delle prestazioni non debba concretizzarsi in una mera enumerazione di contenuti minimi da prefissare, ma riferirsi agli ambiti fondamentali indicati da una normativa statale di riferimento.

In campo sanitario la normativa statale, nel disciplinare l'erogazione delle prestazioni di assistenza sanitaria, ha proceduto ad una tripartizione delle tipologie di dette prestazioni, a seconda che esse riguardino l'assistenza collettiva in ambiente di vita e lavoro; l'assistenza distrettuale; l'assistenza ospedaliera.

---

<sup>14</sup> Come recita il comma 791 dell'art. 1 della l. 197/2022, "L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera c), del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)".

Per l'appunto, alla concreta individuazione delle diverse forme di assistenza sanitaria si è pervenuti per il tramite dei LEA, i quali costituiscono il complesso di attività e di prestazioni necessarie che, ai sensi dell'art. 1 d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, debbono essere assicurate dal S.S.N., garantendo al cittadino pari opportunità di accesso.

Si può affermare che i LEA identifichino il “contenuto prestazionale del diritto alla salute quale diritto sociale”<sup>15</sup> e quindi possano essere considerati come l'insieme delle prestazioni appropriate e necessarie volte a garantire la piena tutela della dignità della persona, laddove il riferimento all'appropriatezza rende evidente anche la loro necessaria compatibilità con il quadro economico-finanziario del Paese.

L'inclusione nei LEA, infatti, comporta che una prestazione sanitaria venga posta a carico del S.S.N. in quanto, ai sensi dell'art. 1, co. 7, d.lgs. 502/1992, presenti “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”.

Con la fissazione dei LEA, si è avuta la determinazione degli *standard* delle prestazioni sanitarie che debbono essere garantite su tutto il territorio nazionale, con la contestuale individuazione delle risorse da porre a disposizione del S.S.N. in base alle compatibilità con il quadro economico-finanziario del Paese.

In un contesto normativo in cui il diritto sociale alla salute si è andato caratterizzando come diritto costituzionale finanziariamente condizionato<sup>16</sup>, i LEA rappresentano quindi la misura della effettività delle prestazioni erogabili dal S.S.N.

Ad essi, in epoca relativamente più recente, si è aggiunta la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS, inizialmente denominati LIVEAS o LEAS), i quali, secondo la formulazione che ne dà l'art. 1, co. 159, l. 30 novembre 2021, n. 234 (legge di Bilancio 2022), “sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la

---

<sup>15</sup> R. BALDUZZI – D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute*, in *Manuale di diritto sanitario*, a cura di R. BALDUZZI e G. CARPANI, il Mulino, Bologna, 2013, p. 81.

<sup>16</sup> La duplice esigenza del contenimento della spesa sanitaria e del ragionevole bilanciamento della tutela della salute con altri interessi costituzionali rilevanti ha portato la Corte Costituzionale a definire il diritto sociale alla salute come un diritto finanziariamente condizionato, nel senso che esso è garantito ad ogni persona “come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento” (Corte. Cost. 06/07/1994, n. 304, cons. in dir. § 2). La Corte si è preoccupata di individuare un limite, per così dire, invalicabile, a fronte del quale lo stesso bilanciamento dei valori costituzionali operato dal legislatore e l'esigenza di mantenere l'equilibrio della finanza pubblica debbono cedere rispetto al peso preponderante della tutela della salute: tale limite invalicabile è individuato nel “nucleo essenziale del diritto alla salute connesso all'inviolabile dignità della persona umana” (Corte Cost. 304/1994, cons. in dir. § 5). Tale principio è stato ribadito successivamente da Corte Cost. 07/07/1999, n. 309; 13/11/2000, n. 509; 05/07/2001, n. 252; 28/11/2005, n. 432; 22/10/2008, n. 354; 07/07/2010, n. 269; 18/10/2010, n. 299; 21/02/2011, n. 61). A margine, è il caso di sottolineare come la Corte Costituzionale non abbia ritenuto di condividere l'assunto espresso da parte di qualificati esponenti della dottrina (cfr., *ex multis*, P. F. GROSSI, *Diritti fondamentali e diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, in *Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, II ed. Cedam, Padova, 2008, p. 22, ss.; D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 59, ss.) in base al quale la qualificazione di “fondamentale” attribuirebbe al diritto alla salute una preminenza rispetto agli altri diritti menzionati in Costituzione (cfr., da ultimo, Corte Cost., 09/05/2013, n. 85).

Repubblica assicura, sulla base di quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e in coerenza con i principi e i criteri indicati agli articoli 1 e 2 della legge 8 novembre 2000, n. 328, con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità”.

Riferimento quantomai opportuno è stato quello alla l. 328/2000 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), autentica, di nome e di fatto, legge quadro in materia di assistenza sociale, la quale, anche dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, è rimasta, grazie alla sua chiarezza, costante riferimento per la legislazione regionale da allora sviluppata.

In sede di prima applicazione delle disposizioni introdotte dalla l. 234/2021, si sono individuati i LEPS<sup>17</sup>, rimettendone la specifica determinazione contenutistica alla normazione secondaria statale.

Giova rilevare che, per quanto riguarda l'assistenza sociale, essendo stata tale materia assorbita dalla competenza legislativa regionale residuale, non figurando più tra le materie di legislazione concorrente, la legge in argomento non avrebbe più potuto costituire espressione dei compiti di indirizzo dello Stato esplicitati attraverso la definizione dei principi e degli obiettivi della politica sociale, mercé anche l'elaborazione del Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali. Essa, però, è rimasta a presidio della determinazione dei Livelli Essenziali ed Uniformi delle relative prestazioni, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., a conferma della trasversalità di tale attribuzione statale<sup>18</sup>. Occorre altresì sottolineare come, con

---

<sup>17</sup> I LEPS individuati come prioritari nell'ambito del Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, approvato dalla Rete della protezione dell'inclusione sociale, ai sensi dell'art. 21 d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una struttura nazionale di contrasto alla povertà), sono i seguenti: a) pronto intervento sociale; b) supervisione del personale dei servizi sociali; c) servizi sociali per le dimissioni protette; d) prevenzione dell'allontanamento familiare; e) servizi per la residenza fittizia; f) progetti per il *dopo di noi* e per la *vita indipendente*. Va altresì ricordato che il tutto deve a sua volta inquadarsi nelle attività di programmazione e coordinamento dei servizi, disciplinate dall'art. 23 d.lgs. 147/2017, il quale stabilisce altresì che l'offerta integrata di interventi e servizi secondo le modalità coordinate definite dalle Regioni e Province Autonome...costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili” (per una valutazione delle disposizioni contenute nella l. 234/2021 concernenti la materia in argomento e, in particolare, con riferimento alla “valenza di presupposto” dei LEPS, cfr. G. FERRAIUOLO, *Pnrr e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 323 ss.; P. TORRETTA, *La legge di bilancio 2022 e l'assistenza sociale: qualche LEPS e tante “buone intenzioni”*, in *Federalismi.it*, n. 11/2022, p. 187 ss.).

In particolare, l'art. 1, co. 167, l. 234/2021 ha demandato a uno o più d.p.c.m., su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro della Salute e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa Intesa in sede di Conferenza Unificata, di definire “le modalità attuative, le azioni di monitoraggio e le modalità di verifica del raggiungimento dei LEPS medesimi per le persone anziane. Negli altri ambiti sociali diversi dalla non autosufficienza, si provvede con uno o più decreti del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, in maniera da integrare i LEPS già definiti ai sensi degli artt. 5 e 23 d.lgs. 147/2017 e degli artt. 1 e 4 d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 conv. con modif. dalla l. 28 marzo 2019, n. 27 e dall'art. 1, co. 797, l. 30 dicembre 2020, n. 178, raccordandosi altresì con gli obiettivi di servizio indicati dal d.p.c.m. 1luglio 2021.

<sup>18</sup> Per una diffusa analisi dei profili attuativi della l. n. 328/2000, caratterizzati da complessi percorsi, si rinvia a P. TORRETTA, *La legge n. 328/2000 e i livelli essenziali di assistenza sociale: dall'avvento del sistema integrato dei servizi sociali alla sua difficile attuazione* in *Federalismi.it*, n. 23/2021, p. 191 ss.

riferimento anche ai servizi socio-assistenziali relativi alle categorie di persone fragili, nel periodo di maggiore diffusione della pandemia, sia intervenuta la legislazione statale, con il d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (cd. Decreto Rilancio), conv. dalla l. 7 luglio 2020, n. 77, il quale ha posto le basi per la definizione e lo sviluppo di modelli di assistenza sociale territoriale, che stanno trovando attuazione attraverso la normativa secondaria statale<sup>19</sup>, determinando in tal modo una sorta di parziale saldatura tra LEA e LEPS, destinata a non rimanere temporanea.

Dal riferimento alla disciplina normativa dei LEA e dei LEPS si può ricavare il carattere costitutivo dei d.p.c.m. attraverso i quali operare anche la determinazione dei LEP, atteso che a tali fonti è demandata la definizione delle attività, dei servizi e delle prestazioni garantiti ai cittadini con le risorse pubbliche a tal fine messe a disposizione.

D'altra parte, la Corte Costituzionale si è in passato espressa nel senso che, sulla base di quanto previsto dall'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. a proposito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la fissazione di *standard* qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo, quantitativi, ecc. possa avvenire tramite una procedura non legislativa, "dal momento che, operandosi nell'ambito di una materia di competenza esclusivamente statale, la potestà normativa secondaria spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 117, sesto comma della Costituzione"<sup>20</sup>.

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 (d'altra parte, la stessa bozza Boccia prevedeva per la determinazione dei LEP l'utilizzo di una fonte non legislativa, quale il d.p.r., da adottare previa Intesa in Conferenza Stato-Regioni e sulla scorta dei pareri resi dalle Camere).

Quello che appare però necessario è definire a livello legislativo il principio guida cui i LEP (*rectius*, i d.p.c.m. che li determinano) debbono ispirarsi.

Si tratta, cioè, di delineare in maniera compiuta il concetto stesso di "essenzialità", esigenza, questa, che proprio in una legge quadro non può essere disattesa, in quanto il Parlamento è tenuto ad esprimere in termini normativi il proprio indirizzo.

Una prima interpretazione del concetto di essenzialità, definibile "minimalista",<sup>21</sup> perché precluderebbe a suggellare anche in prospettiva futura differenziazioni non auspicabili tra fasce di

<sup>19</sup> Come ha sottolineato A. BANCHERO, "il c.d. Decreto Rilancio, specialmente a seguito delle modifiche introdotte in sede di conversione, interviene significativamente nella rete dei servizi territoriali, consolidando in un quadro più organico alcune innovazioni introdotte in via strettamente emergenziale" (A. BANCHERO, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali sono diventati realtà? Considerazioni in materia di servizi sociali e socio-sanitari, in base alla disciplina della legge 17 luglio 2020, n. 77, in Corti supreme e salute*, 2/2020, p. 398).

<sup>20</sup> Corte Cost. 23 marzo 2006, n. 134, cons. in dir. § 9 (conformemente a Corte Cost. 13 marzo 2003, n. 88). Nella medesima pronuncia la Corte ha tuttavia statuito che la normativa secondaria statale non può prescindere dalla "previa intesa" con la Conferenza Stato-Regioni, resa necessaria dal rispetto del principio di leale collaborazione (*ibid.* cons. in dir. § 9).

<sup>21</sup> L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, Relazione presentata al convegno annuale dell'"Associazione Gruppo di Pisa", sul tema: "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza", Trapani, 8-9 giugno 2012, p. 12. Sul piano normativo, a livello esemplificativo, può essere fatto riferimento all'art. 5, co.1, l. 30 novembre 1989, n. 386 "Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano con la riforma tributaria", il quale in relazione ai fondi speciali da ripartire tra dette province autonome faceva espresso riferimento ai fondi speciali "istituiti per

popolazioni residenti in diverse aree del Paese, è quella che riconnette “l’essenzialità” alla “sufficienza”, a sua volta rapportata alla capacità finanziaria del sistema di erogazione delle prestazioni.

Una seconda interpretazione, definibile “massimalista”<sup>22</sup>, riconnette l’essenzialità all’ “adeguatezza” delle prestazioni, come tale “finalizzata ad affidare alla prestazione l’obiettivo di realizzare istanze di equità e benessere”<sup>23</sup>.

Una terza interpretazione, che si potrebbe definire evolutiva, mira a valorizzare più diffusamente le finalità di equità, solidarietà e giustizia sociale, inserendole in un’ottica di pianificazione centralista<sup>24</sup>.

L’adozione della prima interpretazione riproporrebbe la tematica della configurazione dei diritti sociali finanziariamente condizionati, che è da ritenere sia stata in parte superata dalla giurisprudenza costituzionale, con la decisa affermazione secondo la quale “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”<sup>25</sup>.

Relativamente alla seconda interpretazione occorre osservare come l’ancoraggio della “essenzialità” alla “adeguatezza” costituisca un paradigma che la giurisprudenza costituzionale ha già utilizzato a proposito dei LEA. Infatti, essa ha statuito che si è imposta “una visione

---

garantire i livelli minimi di prestazioni su tutto il territorio nazionale” (tale articolo è stato comunque abrogato dall’art. 2, co. 109, l. 23 dicembre 2009, n. 191, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale dello Stato”, Legge finanziaria 2010).

<sup>22</sup> L. TRUCCO, *ibid.* p. 12.

<sup>23</sup> M. ATRIPALDI, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza (LEA)*, in *Federalismi.it, Osservatorio di diritto sanitario*, 15/11/2017, p. 9. Sul piano normativo tale accezione risulta evidente nelle disposizioni concernenti la disciplina dei criteri di appropriatezza in ambito sanitario.

<sup>24</sup> A livello normativo, uno degli esempi di legislazione ordinaria maggiormente ispirata a tali principi costituzionali è rappresentato dalla l. 23 dicembre 1978, n. 833, nella quale, all’art. 3, co. 2, il termine “livelli delle prestazioni” è stato utilizzato “con un intento perequativo che guardava prevalentemente al recupero di un’equità delle prestazioni erogate dalle strutture che superassero le precedenti disegualianze del sistema mutualistico” (R. BALDUZZI – D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI – G. CARPANI (a cura di) *Manuale di diritto sanitario*, cit., p. 25).

<sup>25</sup> Corte Cost. 16 dicembre 2016, n. 275, cons. in dir. § 11. Per la valenza della pronuncia quale parametro di riferimento allorché ricorra il rischio di un condizionamento finanziario del nucleo incompressibile dei diritti costituzionalmente garantiti, cui afferiscono i LEP, cfr. L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalidabili” della discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2016, p. 2339, ss.; F. PALLANTE, *Dai vincoli “di” bilancio ai vincoli “al” bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2016, p. 2499 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; L. MADAU, *È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione. Nota a Corte Cost. 275/2016*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, 1/2017; M. C. PAOLETTI, *Diritti sociali e risorse finanziarie: la giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Diritto.it*, 25/09/2018.

Alla cennata pronuncia ha fatto più di recente seguito Corte Cost. 15 gennaio 2020, n. 62, in cui si ribadisce che, “una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo [il diritto alla prestazione sociale di natura fondamentale, esso] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali” (cons. in dir. § 4.3). Per un commento ad ampio spettro sulla pronuncia, v. A. MORRONE, *La “visione trascendente” dei LEA e la realtà del Ssn. Critica su processo e merito nelle sentt. nn. 197/2019 e 62/2020 della corte costituzionale*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 1/2020, p. 9 ss. L’A., in particolare, ritiene che comunque resti tuttora irrisolto “il dilemma se il contenuto essenziale di un diritto coincida con la tutela minima, con la tutela sostanziale o il contenuto essenziale, con la tutela integrale di un diritto fondamentale” (*ibid.*, p. 24).

trascendente della garanzia dei LEA, che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nella organizzazione della comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario”<sup>26</sup>. Una statuizione, questa, agevolmente estensibile ai LEP, (ri)affermandone la loro valenza sociale, prefigurandone la fissazione a livello legislativo dei loro requisiti “necessari” e non semplicemente “sufficienti”.

Laddove si dovesse propendere invece per la terza interpretazione del concetto di essenzialità, verrebbero fatalmente meno i termini della “differenziazione” invocata dalle Regioni le quali intendano richiedere ulteriori ambiti di autonomia, essendo questi ultimi ontologicamente connessi a un più elevato livello delle prestazioni che le Regioni medesime si sentono di poter garantire ai cittadini dei rispettivi territori, in una logica, se si vuole, di competizione virtuosa, ma che nei fatti è destinata a consolidare asimmetrie già esistenti e piuttosto rilevanti.

L’impianto del ddl, nello stabilire, sia pur genericamente, la pregiudizialità dei LEP, sembra inquadrare l’autonomia differenziata in una logica funzionale, destinata cioè a “favorire la semplificazione delle procedure, l’accelerazione procedimentale, la sburocratizzazione, la distribuzione delle competenze che meglio si conformi ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza” (art. 1, co. 1).

Un profilo che, in sede di esame del disegno di legge quadro, il Parlamento dovrebbe attenzionare è quello relativo alla concreta e costante verifica dello stato di attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni – una volta che questi siano stati determinati - definendo le relative linee di indirizzo sulla base delle quali predisporre gli idonei apparati amministrativi, in ossequio al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

Anche sotto questo aspetto un riscontro positivo può ricavarsi dalle esperienze prodottesi in ambito sanitario con riferimento alle modalità di verifica dell’attuazione dei LEA, essendo venuto a delinearsi un sistema imperniato sull’attività di organismi a composizione collegiale, anch’essi espressione della cooperazione istituzionale Stato-Regioni; lo stesso dicasi per i LEPS, nel segno della leale collaborazione tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali.

Rispetto ai LEA e ai LEPS per i quali sono intervenuti puntuali indirizzi legislativi e conseguenti prescrizioni normative, quel che non appare adeguatamente sviluppata nel disegno di legge quadro, a proposito dei LEP, è la prospettazione degli strumenti per la verifica della loro attuazione.

La pregiudizialità dei LEP ai fini dell’attribuzione alle Regioni di più ampi margini di autonomia in un’ottica devolutiva, non può essere infatti intesa come una semplice *conditio sine qua non*, ma va interpretata in senso propedeutico alla costante verifica, sul campo, della piena realizzazione del contenuto delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, indipendentemente, è bene specificarlo a scanso di equivoci, dall’avvenuta attribuzione – quando lo sarà – di ulteriori forme di autonomia (cioè, deve valere indistintamente per tutte le Regioni).

---

<sup>26</sup> Corte Cost. 62/2020, cons. in dir. § 4.5, che riprende un analogo concetto formulato da Corte Cost. 24 luglio 2019, n. 197, cons. in dir. § 3.1.

Sarebbe opportuno altresì prevedere accanto alla spinta propulsiva da conferire all'autonomia regionale (con i conseguenti "spostamenti" di risorse economico-finanziarie, strumentali e di personale), un più preciso riferimento all'art. 120, co. 2, Cost. (rispetto a quello piuttosto generico contenuto nel terzo comma dell'art. 10 del ddl), nei casi in cui possa risultare compromessa "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", sottolineando come il Governo sia abilitato a disporre interventi sostitutivi, in maniera da fare chiaramente intendere che l'autonomia differenziata non possa fungere da scudo in caso di palesata inefficienza (un accenno, questo, che, sia pur in modo stringato e limitato alle ipotesi di un ampliamento *in itinere* dei LEP, era contenuto nella bozza Gelmini).

Da questo punto di vista appare estremamente riduttiva la previsione, contenuta nell'art. 7, co. 4 del disegno di legge quadro, intesa a rimettere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, o alla Regione, anche congiuntamente, la facoltà, da esercitarsi episodicamente, di "disporre verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché il monitoraggio delle stesse e a tal fine ne concordano le modalità operative".

La costante verifica dei LEP che, in generale, andrebbe effettuata sull'intero territorio nazionale, data la trasversalità della materia, attraverso la rete organizzativa di cui dispone lo Stato (basti pensare agli uffici periferici delle amministrazioni centrali, ma soprattutto a quelli che avrebbero dovuto essere, rimanendo invece pressoché sulla carta, gli Uffici Territoriali del Governo) sembrerebbe consigliare la previsione di un unico modello operativo (per tutte le Regioni, nessuna esclusa, comprese quelle speciali e le Province Autonome) che sia in grado, nel rispetto del principio di leale collaborazione, di provvedere a garantire il raggiungimento dei LEP e a svolgere il relativo monitoraggio.

Al riguardo, una disciplina unitaria potrebbe costituire la maggior tutela da apprestare alla coesione sociale nazionale, sul piano dei contenuti sostanziali.

Non va trascurata, infine, l'ineludibile collateralità tra il riavviato processo di differenziazione delle autonomie regionali e gli adempimenti connessi all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, tenuto conto del fatto che, mentre la differenziazione, connaturata all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, costituisce l'applicazione concreta della c.d. "clausola di asimmetria"<sup>27</sup>, l'impostazione del PNRR si pone in una logica di simmetria, volta, nelle sei missioni in cui esso si articola, a pervenire a "una nuova stagione di convergenza tra Sud e Centro Nord"<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Su cui si rinvia a A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u. c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, p. 313 ss.

<sup>28</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 40. Tale obiettivo è pienamente coerente con quanto previsto dall'art. 19, par. 3, lett. c) Regolamento Ue 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che, nell'istituire il dispositivo per la ripresa e la resilienza, si è proposto di migliorare "la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione".

La consapevolezza di doversi muovere anche all'interno di tale processo potrebbe suggerire di usare gradualità nelle diverse fasi di attuazione dell'autonomia differenziata<sup>29</sup>.

#### **4. La definizione delle modalità di determinazione delle risorse corrispondenti alle funzioni oggetto del conferimento e il contestuale approntamento delle misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale**

Il disegno di legge quadro approvato dal Consiglio dei ministri prevede, all'art. 5, co.1, che le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia siano determinate da una Commissione paritetica Stato-Regioni, di cui debbono far parte "un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la Regione, i corrispondenti rappresentanti regionali".

La determinazione delle modalità di finanziamento delle funzioni attribuite deve avere luogo attraverso il ricorso alla compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali a livello regionale, in modo tale da consentire l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite, nel rispetto dell'art. 17, l. 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e dell'art. 119, co. 4 Cost.

La Commissione paritetica Stato-Regione deve provvedere con cadenza annuale alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo quanto previsto dall'intesa, in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'equilibrio di bilancio.

Detta disposizione è accompagnata dalla norma di salvaguardia, contenuta nell'art. 8 del disegno di legge quadro, in base alla quale, "non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica" (co. 1) e va mantenuta ferma la garanzia dell'"invarianza finanziaria...per le singole Regioni che non siano parte dell'intesa" nonché l'inalterabilità del "finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione", fermo restando, infine, che "Le intese in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni" (co. 3).

Tali profili vanno necessariamente coordinati con quanto previsto dalla già citata l. n. 197/2022, poiché la determinazione delle risorse corrispondenti alle funzioni oggetto del conferimento non potrà prescindere dalla preliminare determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni *standard*, secondo le procedure stabilite, per l'appunto, dai commi da 791 a 798 della legge di bilancio 2023. Tutto ciò, ovviamente, senza tralasciare la tutela che deve essere assicurata alle Regioni che non concludono intese (o, se si vuole, sottoscrivono intese che hanno ad oggetto il trasferimento o l'attribuzione di ulteriori, ma limitati, ambiti di autonomia).

---

<sup>29</sup> Significativa, al riguardo, è la prospettiva auspicata da G. FERRAIUOLO, il quale ritiene che occorra "muovere prima in direzione di una posizione originaria di pari livelli essenziali; una volta acquisito tale dato, potranno risultare accettabili le differenziazioni generate dalla logica competitiva" (op. cit., p. 322).

In ossequio a quanto stabilito dall'art. 119 co. 3 e 5 Cost., il disegno di legge quadro, in funzione della promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, della rimozione degli squilibri economici e sociali, nonché del perseguimento degli altri obiettivi indicati dalle predette disposizioni costituzionali, prevede (all'art. 9) una serie di interventi di natura economico-finanziaria da parte dello Stato con intenti perequativi<sup>30</sup>.

Con riferimento al tema centrale costituito dalla preventiva definizione dei costi e dei fabbisogni *standard* relativi ai LEP, si può dire che ci si accinga a superare definitivamente il criterio della spesa storica, per approdare a quello dei costi *standard*.

Il calcolo dei costi delle funzioni ripropone il principio della connessione tra funzioni e risorse<sup>31</sup> su cui si è fondata a suo tempo la l. 5 maggio 2009, n. 42 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"), la quale finora è rimasta largamente inattuata<sup>32</sup>.

In conclusione, pur trovandoci ancora nella fase propedeutica alla definizione di un contesto normativo di riferimento, si può ritenere che, nel solco di una sostanziale continuità con i percorsi istruttori seguiti negli anni precedenti, siano state poste le basi per il conseguimento effettivo, in tempi che difficilmente potranno essere brevi, di quanto previsto dall'art. 116 terzo comma Cost., puntando alla compiuta determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e alla riproposizione delle linee strategiche indicate dalla l. 42/2009.

Tenuto conto di tale prospettiva di ampio respiro, appare condivisibile la richiesta formulata in sede di Conferenza Unificata, da ANCI e UPI, a questo punto rimessa all'esame del Parlamento, intesa a far sì che il processo di attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia non prescinda dalla puntuale osservanza delle disposizioni costituzionali poste a presidio anche delle autonomie locali, le quali proprio da tale processo parzialmente devolutivo potranno ottenere slancio, attraverso una più convinta osservanza del principio di sussidiarietà.

---

<sup>30</sup> Tale operazione deve avere luogo attraverso: l'unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale di conto capitale, destinate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, alla rimozione degli squilibri economici e sociali e al perseguimento delle ulteriori finalità di cui all'art. 119 Cost., in un'ottica di semplificazione e di razionale utilizzo delle risorse; l'unificazione delle risorse di parte corrente, anch'essa da perseguire con semplificazione delle relative procedure amministrative; l'effettuazione di interventi speciali di conto capitale, individuando le relative risorse attraverso gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio previsti dalla l. 31 dicembre 2009, n. 196 (in particolare, il riferimento è all'art. 7, co. 2, lett. a), d), f), relative, rispettivamente, al DEF, al ddl del bilancio dello Stato; agli eventuali ddl collegati alla manovra di finanza pubblica).

<sup>31</sup> Sul principio di connessione tra funzioni e risorse, cfr. G. BOGGERO, *Il principio di corrispondenza tra funzioni amministrative e risorse finanziarie a vent'anni dalla riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, 20/2022, p. 441, ss. (in particolare, con riferimento al procedimento di realizzazione del regionalismo differenziato, p. 450, ss.).

<sup>32</sup> Per un'approfondita e recente analisi dei profili inattuati della legge sul federalismo fiscale, si rinvia a M. BERGO, *A vent'anni dalla riforma del Titolo V. L'autonomia finanziaria regionale e locale, tra Costituzione, legge n. 42 del 2009 e prassi*, in *Federalismi.it*, 20/2022, p. 395, ss., nonché A. FILIPPETTI, S. RONDINELLA, F. TUZI, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001: Le risorse Finanziarie*, in *Federalismi.it*, 20/2022, p. 473, ss.