

amministrativ@mente

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile

Gaetano Caputi

Redazione

Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2024

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821



Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliati, Francesco Rota, José Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.



Il futuro del regionalismo differenziato: tra sfide complesse e opportunità di innovazione per l'Italia

di Francesco Conte

(Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata –
Facoltà di Giurisprudenza)

Sommario

1. Introduzione. - 2. Il percorso verso un regionalismo "asimmetrico". - 3. Il "disegno" di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata. - 4. Cosa sono i LEP e come cambiano con la legge di bilancio 2023. - 5. La necessità di "equilibrio" tra autonomia e armonizzazione del federalismo fiscale. - 6. Le "modalità" di finanziamento dell'autonomia differenziata. - 7. Considerazioni conclusive: sfide complesse o opportunità di innovazione.

Abstract

This paper examines Italy's differentiated regionalism, focusing on the Calderoli Law and Essential Levels of Performance (LEP). It explores legal and financial challenges, assessing their impact on national unity, interregional solidarity, and fundamental rights. Attention is given to territorial disparities, financing mechanisms, and constitutional coherence, questioning whether the reform fosters innovation or risks structural fragmentation, while addressing the balance between regional autonomy and national cohesion.

** Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*



1. Introduzione.

Le autonomie territoriali, autentici pilastri dell'assetto costituzionale italiano, hanno assunto un rilievo significativo sin dalle prime fasi dei lavori dell'Assemblea costituente, riflettendo la loro cruciale importanza nel panorama politico e istituzionale dell'epoca. Tale "aspirazione" verso un assetto autonomistico, si è manifestata come una "norma guida"¹, derivante dalla consapevolezza dei limiti dell'accentramento istituzionale ed amministrativo dei periodi storici precedenti, sia di matrice liberale che fascista.²

Nel corso degli anni, è dunque emersa con sempre maggiore evidenza la necessità di trovare un equilibrio tra l'unità e l'indivisibilità dello Stato e il riconoscimento delle autonomie locali all'interno del sistema giuridico italiano. Questa esigenza ha implicato (o istigato)³ la ricerca di una sintesi armoniosa tra le disposizioni della Costituzione e il fenomeno del decentramento, comunemente designato con il termine "regionalismo".⁴

Il cosiddetto "regionalismo differenziato", sebbene abbia visto alcune timide e iniziali iniziative «prontamente abbandonate in concomitanza del dibattito sul federalismo fiscale e dell'adozione della legge n. 42 del 2009»⁵, è stato formalmente introdotto nella Carta costituzionale con la riforma del Titolo V, operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la quale ha aggiunto il comma 3 all'articolo 116.⁶

In particolare, questo intervento legislativo ha reso possibile per le Regioni a statuto ordinario l'ottenimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, previa richiesta e accordo con lo Stato centrale.

Tale innovazione normativa è stata in gran parte sollecitata (seppur con percorsi differenti)⁷ dal dinamismo e dalla determinazione manifestati dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.⁸

¹ G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanchelli-Foro Italiano, 1975, 277.

² E. GIARDINO, *La costituzione dimenticata, il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Fasc. n. 1/2021, 89.

³ B. CROCE, in *Atti dell'Assemblea Costituente*, 11 marzo 1947, 2008.

⁴ F. ALBIONE, *I nuovi equilibri giuridici tra ambiente e paesaggio sullo sfondo della transizione ecologica*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Fasc. n. 4/2023, 231.

⁵ Legge 5 maggio 2009 n° 42, *Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*; così inoltre in A. NAPOLITANO, *L'irrinunciabile funzione del Parlamento per una equilibrata e funzionale attuazione del procedimento di autonomia differenziata*, in *Italian Papers on Federalism*, Fasc. n. 2/2023, 67; ID., *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Federalismi.it*, Fasc. n. 21/2018, 3.

⁶ D. CODUTI, *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, 2022, 1.

⁷ Per un maggior approfondimento sul tema si veda A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Federalismi.it*, Fasc. n. 21/2018, 26.

⁸ A. NAPOLITANO, *L'irrinunciabile funzione del Parlamento per una equilibrata e funzionale attuazione del procedimento di autonomia differenziata*, in *Italian Papers on Federalism*, Fasc. n. 2/2023, 67.



Nonostante la scelta di alcune Regioni dell'Italia centrosettentrionale di avanzare richieste di una maggiore autonomia rispetto a quella attuale, fenomeno noto come "secessione dell'efficienza"⁹, l'effettiva realizzazione e attuazione di tali principi ha incontrato molteplici ostacoli e ritardi significativi.

Il primo tentativo di formalizzare una maggiore autonomia regionale, noto come "devolution", fu introdotto tramite un'iniziativa legislativa del Senato nel dicembre del 2002. Sebbene il trasferimento completo e incondizionato di alcune competenze legislative, amministrative e fiscali alle Regioni, pur mantenendo la sovranità in capo allo Stato centrale¹⁰, rappresentasse indubbiamente un salto di qualità nel processo di riforma istituzionale, tale prospettiva non trovò mai piena attuazione all'interno del quadro normativo nazionale.¹¹ La legge n. 131 del 2003, comunemente nota come "legge La Loggia", pur intervenendo su numerosi aspetti del rapporto tra Stato e Regioni, non fornì indicazioni precise circa le modalità di attuazione dell'autonomia differenziata prevista dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, lasciando di fatto un evidente vuoto normativo, che per lungo tempo non venne colmato.¹²

Successivamente a una prima fase di elaborazione preliminare, il percorso dell'autonomia differenziata ha intrapreso un complesso e prolungato iter negoziale tra il Governo centrale e le Regioni richiedenti, scandito da diverse fasi intermedie di fondamentale importanza.

Tra i più rilevanti si annoverano le riforme costituzionali del 2005 e del 2016, entrambe sottoposte a referendum popolare, ed entrambe respinte dalla volontà popolare.¹³ Solo nel 2017 si verificò una svolta significativa, con i referendum nelle Regioni Veneto e Lombardia, che ottennero un ampio consenso popolare a favore dell'autonomia differenziata. A seguito di queste consultazioni, la Regione Emilia-

⁹ N. ROSSI, *Prefazione*, in A. GIOVANARDI, D. STEVANATO (a cura di), *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, in Marsilio, 2020, 13; in particolare, secondo l'argomentazione avanzata da Andrea Giovanardi e Dario Stevanato, si delinerebbe un tentativo obbligato di perseguire la disintermediazione statale, sfruttando gli strumenti legislativi disponibili, a partire dall'articolo 116, comma 3 della Costituzione, al fine di ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in ambiti individuati dalla medesima disposizione costituzionale. Questo approccio riflette la convinzione di poter agire in maniera più efficace ed efficiente, sia per il proprio interesse che per il bene dell'intera comunità di appartenenza. Al riguardo, si veda D. GIOTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019, 36; D. GRANARA, *Il principio autonomistico nella Costituzione*, Torino, 2019, 116; G. MACCIOTTA, *Il mezzogiorno e il regionalismo differenziato: sviluppo ed equità*, in G. COCO, C. DE VINCENTI (a cura di), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da «problema» a «opportunità»*, Bologna, 2020, 187.

¹⁰ S. CASSESE, *Il nuovo titolo V della Costituzione Stato/Regioni e Diritto del lavoro*, in *Lavoro nelle p.a.*, fasc. 5/2002, 677.

¹¹ F. FABRIZZI, A. POGGI, G. M. SALERNO (a cura di), *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, in *Federalismi.it*, Fasc. n. 20/2022, vi.

¹² S. AGOSTA, *L'infanzia 'difficile' del nuovo art. 116, comma 3, Cost.*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004.

¹³ D. CASANOVA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Convegno Gruppo di Pisa*, 18-19 settembre 2020, 1; M. BOCCACCIO, *L'attuazione dell'art. 116 della Costituzione: il regionalismo differenziato*, in *Assonime*, Fasc. n. 6/2020.



Romagna avviò anch'essa il procedimento previsto dall'art. 116, comma 3, e, nel febbraio 2018, furono sottoscritte le prime pre-intese con il Governo Gentiloni, che prevedevano il trasferimento di competenze in numerose materie, tra cui istruzione, tutela della salute e protezione civile.¹⁴ Il processo è stato caratterizzato da un progressivo affinamento delle istanze regionali e delle risposte normative statali, culminando nella necessaria riflessione sull'equilibrio tra l'unità nazionale e il riconoscimento di forme di autonomia sempre più ampie.¹⁵ La riflessione ha raggiunto una svolta decisiva con l'approvazione della legge n. 86 del 26 giugno 2024, conosciuta come legge Calderoli, la quale ha sollevato numerosi interrogativi, delineando un vero e proprio "rebus giuridico"¹⁶ e generando un intenso dibattito dottrinale.¹⁷

L'introduzione di nuove modalità per l'attuazione delle prerogative regionali ha reso questa legge un punto cruciale nella riorganizzazione dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali, mirando a bilanciare l'autonomia delle Regioni con l'unità della Repubblica e la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini. Gli obiettivi principali riguardano la definizione delle funzioni degli enti locali, il riassetto delle forme associative e degli enti minori, nonché l'attuazione del principio di federalismo fiscale, richiedendo una valutazione attenta delle ripercussioni sull'assetto costituzionale complessivo, nel rispetto dei principi fondamentali sanciti dalla Carta costituzionale.¹⁸

Il presente contributo intende offrire un'analisi critica e articolata delle implicazioni giuridiche, finanziarie e amministrative del regionalismo differenziato, concentrandosi sulle recenti evoluzioni normative e sul dibattito dottrinale che

¹⁴ M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Napoli, 2021.

¹⁵ Sull'argomento si sottolineano E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 16 comma 3 Cost: profili problematici di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in www.osservatoriosullefonti.it, Fasc. n. 2/2018; R. BIN, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2008, 9; F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali questioni ancora aperte?*, in www.forumcostituzionale.it, Fasc. n. 11/2018; B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica amministrazione*, Milano, 2005, 452; L. ANTONINI, *L'assetto finanziario delle autonomie speciali tra pseudo vincoli di sistema, opzioni politiche e prospettive*, in *Giur. cost.*, 2015, 2358; G. DELLA CANANEA, *Autonomie e perequazione nell'art. 119 della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2005, 127; G. CERIA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2009, 453; G. C. DE MARTIN, *Contraddizioni e incoerenze nella riforma costituzionale in materia di autonomie territoriali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2015, 19; G. C. POLA, *La finanza degli enti territoriali*, in *Amministrare*, 2016, 239; E. ROTELLI, *Autonomie e territori nei progetti formativi dei professori di scienze amministrative (1976-1993)*, in *Amministrare*, 2016, 271.

¹⁶ D. CODUTI, *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, 2022, 2.

¹⁷ A tal proposito, tra i più recenti contributi, si veda F. PIZZETTI, *Prime osservazioni sul ddl "Disposizioni per l'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario"*, in *Astrid*, 2023; G. LAURI, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, *Osservatorio AIC*, Fasc. n. 3/2023; S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, *Federalismi*, 19/2019; M. CALAMO SPECCHIA, *L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile*, *Osservatorio AIC*, Fasc. n. 5/2023.

¹⁸ A. FERRARA, *L'autonomia differenziata alla prova dell'attuazione*, in *Federalismi.it*, 2023, 2.



accompagna questa riforma strutturale. Particolare attenzione è dedicata ai principali ostacoli normativi e alle tensioni politiche emerse che hanno segnato questo processo, attraverso una ricostruzione storico-normativa e un approfondimento della giurisprudenza costituzionale rilevante.

Segue un approfondimento sulle modalità di attuazione dell'autonomia differenziata, con un'analisi della legge Calderoli e delle sue implicazioni istituzionali. In particolare, vengono esaminati i meccanismi di stipula delle intese Stato-Regioni, la loro durata e i sistemi di verifica del rispetto dei Livelli Essenziali di Prestazione (LEP), identificati come elemento cardine per assicurare l'equità territoriale nell'accesso ai diritti fondamentali.

La riflessione si estende poi al delicato equilibrio tra l'autonomia finanziaria regionale e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica, considerando le tensioni derivanti dal principio di solidarietà interregionale e dal rispetto del Principio costituzionale del "Pareggio" di bilancio. In questo contesto, vengono analizzati i sistemi di compartecipazione ai tributi erariali, il superamento del criterio della spesa storica e l'introduzione dei fabbisogni standard, strumenti volti a favorire una più equa distribuzione delle risorse e una maggiore efficienza nella gestione pubblica.

Infine, il contributo propone una riflessione sistemica sulle opportunità e le criticità che caratterizzano l'attuazione dell'autonomia differenziata, tenendo conto del contesto politico e istituzionale italiano. La recente sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, che ha individuato importanti profili di illegittimità nella disciplina vigente, offre un ulteriore spunto per analizzare le implicazioni della riforma e il suo impatto sul modello di governance territoriale.

L'obiettivo è contribuire a un dibattito informato su una delle questioni più rilevanti per la modernizzazione istituzionale del Paese, valutandone sia le potenzialità sia i rischi per la coesione e l'efficienza del sistema pubblico.

2. Il percorso verso un regionalismo "asimmetrico"

La legge 26 giugno 2024, n. 86 rappresenta un punto di svolta nel processo di riforma del regionalismo italiano, introducendo un quadro legislativo di natura "incrementale" che consente alle Regioni a statuto ordinario di espandere le proprie competenze negli ambiti stabiliti dal terzo comma dell'articolo 116 e in altre tre materie che normalmente sono assegnate in competenza esclusiva allo Stato.¹⁹

¹⁹ M. CALAMO SPECCHIA, *L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile*, in Osservatorio AIC, Fasc. n. 5/2023, 32; le materie su cui è possibile trasferire maggiori autonomie alle Regioni a statuto ordinario sono in totale ventitré. Di queste, venti rientrano nella categoria della "legislazione concorrente", mentre tre sono di competenza esclusiva dello Stato ma possono essere trasferite alle Regioni sulla base dell'articolo 116 della Costituzione, che prevede condizioni particolari di



La riforma non solo promuove l'accesso a maggiori competenze legislative, ma introduce una forma di regionalismo "asimmetrico", la cui natura discrimina e differenzia le Regioni sulla base delle loro esigenze specifiche e della volontà politica di ciascuna, profilando immediatamente un regime di deroga rispetto agli standard giuridici.²⁰ Questo approccio ha il potenziale di generare un significativo impatto istituzionale, accentuando le differenze esistenti tra le varie Regioni e, di conseguenza, rafforzando la frammentazione del potere a livello subnazionale.

La differenziazione e l'asimmetria, sebbene apparentemente in contraddizione con il principio di uniformità giuridica dello Stato, rappresentano, in realtà, una risposta dinamica alle esigenze di governance territoriale più efficienti e in linea con le diverse realtà regionali.²¹ Tuttavia, è altrettanto importante riconoscere che la configurazione di un sistema asimmetrico porta con sé delle sfide considerevoli, soprattutto in termini di equilibrio tra autonomia locale e coesione nazionale. In questo contesto, il dibattito sull'autonomia differenziata pone l'Italia di fronte a un interrogativo di rilievo su come bilanciare, da una parte, il rafforzamento delle autonomie regionali e, dall'altra, il mantenimento di una solidarietà interregionale e dell'unità della Nazione.²²

La "clausola" di asimmetria emerge dunque come elemento di notevole rilevanza (e complessità) nel contesto trattato, poiché costituisce uno strumento volto alla

autonomia. Tali materie comprendono l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, nonché la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

²⁰ In tema si veda G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito a fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del diritto comparato*, in *Federalismi*, Fasc. n. 2/2015, 333.

²¹ B. BALDI, *Asimmetria e differenziazione regionale delle politiche: approfondimenti per un'agenda di ricerca*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, 873; nello specifico, il concetto di asimmetria emerge in modo significativo negli studi sul federalismo, a partire dall'analisi pionieristica di C. Tarlton (1965), che distingue tra asimmetrie *de facto* e asimmetrie *de jure*. Le asimmetrie *de facto* si riferiscono a differenze sostanziali esistenti tra le unità regionali, come quelle legate allo sviluppo economico, demografico e culturale. Queste disuguaglianze riflettono disparità reali e non formalizzate, ma che influenzano profondamente il funzionamento delle diverse entità territoriali. D'altro canto, le asimmetrie *de jure* derivano da differenze formalmente riconosciute nelle competenze o nello status giuridico delle regioni, sancite dal quadro costituzionale o legislativo. Questa distinzione risulta cruciale per comprendere la variabilità nell'esercizio dell'autonomia e del self-rule in uno Stato caratterizzato da pluralità territoriali. L'asimmetria *de facto* include aspetti come le differenti capacità politico-amministrative delle regioni, tema particolarmente rilevante durante la gestione della pandemia di Covid-19. In quel contesto, la diversa capacità di risposta delle strutture sanitarie regionali ha messo in luce disuguaglianze non solo economiche, ma anche istituzionali, evidenziando come tali asimmetrie possano avere effetti diretti sulla governance territoriale. L'asimmetria *de jure*, invece, riflette scelte deliberative che riconoscono a determinate regioni livelli di autonomia più elevati per rispondere a specifiche esigenze socio-economiche o culturali. Un esempio paradigmatico è rappresentato dalle Regioni a Statuto Speciale, le quali godono di maggiori competenze rispetto a quelle a Statuto Ordinario, configurando un modello di governance differenziata all'interno dello stesso ordinamento. Per un approfondimento sulla fondamentale distinzione tra asimmetria *de jure* e *de facto*, si veda R. WATTS, *Comparing federal systems*, Kingston, 3° ed. 2008, 43.

²² Cfr. F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, Fasc. n. 2/2018, 255; A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, 2010.



“rivitalizzazione” di un regionalismo attenuato, configurandosi come un'opportunità per il “rilancio” dello Stato regionale.²³ Tuttavia, la sua applicazione concreta pone una serie di dilemmi interpretativi e normativi, quali l'estensione di tali nuove forme di autonomia alle Regioni a statuto speciale e l'effettivo contenuto del principio di solidarietà, che dovrebbe guidare l'evoluzione delle relazioni interregionali. Risulta pertanto necessario chiarire i limiti e le modalità di applicazione del principio di asimmetria, al fine di evitare che esso diventi uno strumento di disuguaglianza strutturale piuttosto che un'opportunità per una governance territoriale più equa. L'evoluzione del regionalismo italiano, sviluppatasi attraverso l'utilizzo di una configurazione “ibrida”²⁴ tra il federalismo simmetrico applicato alle Regioni ordinarie e il regionalismo asimmetrico di ispirazione “spagnola”²⁵ adottato per le Regioni a statuto speciale, richiede pertanto una riflessione più approfondita sulla natura del “compromesso”²⁶ istituzionale che si sta delineando con l'obiettivo di

²³ A. FERRARA, *I criteri e le materie dell'asimmetria*, in *Italian Papers on Federalism*, 2021, 4.

²⁴ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 2019, 9. Il regionalismo italiano, nella sua formulazione originaria sancita dalla Costituzione del 1948, si configura come un modello ibrido che coniuga il federalismo simmetrico, applicato alle Regioni a statuto ordinario, con il regionalismo asimmetrico, di ispirazione spagnola, riservato alle Regioni a statuto speciale. In questo contesto, il Costituente ha valutato attentamente l'opportunità di prevedere una specialità statutaria, demandando tuttavia l'attuazione concreta delle specificità regionali all'adozione di leggi costituzionali, in grado di garantire un adattamento flessibile della struttura istituzionale alle particolari esigenze delle diverse realtà territoriali.

²⁵ Nello specifico, la costituzione spagnola prevede che un numero limitato di competenze sia attribuito in via esclusiva allo Stato, mentre tutte le altre possano essere esercitate dalle regioni, le cosiddette Comunità autonome, previa richiesta al governo centrale di trasferire tali funzioni e le risorse necessarie al loro finanziamento. Le Comunità autonome possono inoltre assumere anche alcune delle competenze esclusive dello Stato nei limiti previsti dalla legge statale. Si tratta quindi di un federalismo alla carta dove, è possibile identificare tre differenti categorie di comunità autonome, distinte in base al grado di decentramento delle funzioni. Dal punto di vista del finanziamento, le 17 comunità autonome possono dividersi in altri due grandi gruppi, ovvero le comunità forali e quelle appartenenti al regime comune. Le prime godono di una certa autonomia finanziaria, in quanto hanno la possibilità di riscuotere ed amministrare direttamente una buona parte delle imposte che generalmente vengono gestite dal governo, versando allo Stato una quota minima del gettito riscosso per il finanziamento delle loro funzioni. Le altre regioni invece appartengono al regime comune, che disciplinano, amministrano e riscuotono direttamente le imposte sulla ricchezza, godendo altresì di una certa capacità normativa per gestire la quota da devolvere di tali imposte. Anche in Spagna, sono previsti dei fondi perequativi per ridurre le disparità di entrate. Per un maggior approfondimento sul tema si v. G. ARACHI, L. SALVADORI, *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie*, Policy Paper, Regione Lombardia Consiglio Regionale, 2017, 10; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 2019, 9.

²⁶ A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116 u.c. cost.)*, Osservatorio AIC, Fasc. n. 4/2020, 313; una delle prime questioni emerse, all'epoca, riguardava la compatibilità tra l'inversione dell'elenco delle competenze legislative e il mantenimento delle autonomie speciali, poiché si temeva che tale riforma avrebbe potuto svuotare di significato le autonomie regionali speciali sancite dalla Costituzione. Il timore era che le entità dotate di autonomie costituzionali potessero essere limitate dall'elencazione delle competenze, specialmente considerando che le Regioni ordinarie avevano la possibilità di esercitare competenze residuali. Tuttavia, tale ipotesi non ha mai trovato reale sostegno. La persistenza delle autonomie per le Regioni a statuto speciale, e in particolare i privilegi finanziari loro attribuiti, entrava in conflitto con le Regioni ordinarie caratterizzate da elevati redditi pro-capite, come ad esempio il Veneto, che contribuiva in modo significativo alla spesa pubblica



assicurare un bilanciamento equo tra l'autonomia regionale e la coesione nazionale.²⁷ Parte del problema, tuttavia, risiede nell'incapacità di distinguere tra un'asimmetria basata sul principio di solidarietà e una che si piega a una dinamica puramente competitiva. Questa difficoltà riflette una mancata comprensione della differenza valoriale tra un'organizzazione asimmetrica che mira al buon governo e un'asimmetria che, al contrario, rivendica il diritto di alcune aree del Paese di utilizzare e distribuire risorse scarse in modo differenziato, mantenendo o addirittura accentuando le disuguaglianze socio-economiche di partenza.²⁸

Con la riforma del titolo V della Costituzione, il regionalismo italiano è diventato – di fatto – "quasi simmetrico", poiché ha avvicinato, e in alcuni casi persino superato, il modello "competenziale" delle Regioni ordinarie rispetto a quello delle Regioni a statuto speciale, giustificando così la previsione contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001.²⁹

Alla luce delle riflessioni svolte, emerge con chiarezza come il dibattito sull'autonomia differenziata rifletta la complessità delle dinamiche legislative e politiche italiane, caratterizzate da una crescente tensione tra la valorizzazione dello sviluppo regionale e la salvaguardia dell'unità nazionale.³⁰ Tale tensione, già presente nell'epoca post-unitaria, ha favorito l'affermarsi di un regionalismo a "geometria variabile"³¹, il quale richiederebbe oggi non tanto l'introduzione di nuove forme di autonomia, quanto piuttosto una revisione critica di quelle esistenti, considerando che alcune di esse potrebbero aver perso la loro originaria legittimazione storica.³² Resta pertanto da comprendere se l'applicazione dell'autonomia differenziata costituisca una reale opportunità di innovazione

senza beneficiarne appieno. Al fine di affrontare queste problematiche, si è sviluppata la cosiddetta clausola di "asimmetria".

²⁷ Per un maggior approfondimento sul tema si veda P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano 2012, 119.

²⁸ E. GROSSO, *Intervento introduttivo* in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specificità regionale: problemi e prospettive. Atti del IV Convegno annuale della rivista Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, in Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, Fasc. n. 17/2020, 32; in particolare, l'Autore sottolinea che la premessa non risiede nell'esistenza di specifiche ragioni organizzative che giustifichino modalità peculiari di esercizio del potere governativo, connesse alle caratteristiche particolari di un territorio (montano, insulare, di confine, ecc.), e quindi con una funzione "compensativa". Piuttosto, emerge un principio più ampio e strutturale, secondo il quale l'uguaglianza formale di ogni cittadino della Repubblica di fronte al potere pubblico non è più considerata di per sé un valore assoluto e inderogabile.

²⁹ L. DELL'ATTI, *Intergovernmental relations e attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. Considerazioni prospettive sull'evoluzione delle forme di governo*, in Italian Papers on Federalism, Fasc. n. 2/2023, 18.

³⁰ A. GIOVANARDI, D. STEVANATO (a cura di), *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, in Marsilio, 2020, 21; la letteratura sul punto è ovviamente amplissima. Sul tema, in particolare, si richiama E. FELICE, *Perché il sud è rimasto indietro?*, Bologna, 2013, 17.

³¹ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2019, 34.

³² E. GIARDINO, *La costituzione dimenticata, il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, Fasc. n. 1/2021, 89.



istituzionale per l'Italia oppure un "quadro complesso"³³ di difficile interpretazione in cui si alternano, da un lato, una prospettiva che rafforza il potere "riservato"³⁴ delle Regioni e, dall'altro, un orientamento che privilegia un "dialogo"³⁵ più stretto con l'esecutivo nazionale.

3. Il "disegno" di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata

Il provvedimento trae origine da un disegno di legge di iniziativa governativa (AS. 615), collegato alla legge di bilancio per gli anni 2023-2025, specificamente all'articolo 1 commi 791-801, il cui esame in sede referente presso la I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica è iniziato il 3 maggio 2023, dove sono stati abbinati altri due progetti di legge di iniziativa parlamentare (AS 273 e 62) e una petizione popolare.³⁶ Tutte queste disposizioni mirano esplicitamente a dare attuazione a quanto previsto dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione, sebbene sia stato un percorso "lento e singhiozzante"³⁷, attribuibile in gran parte anche a eventi contingenti quali l'emergenza pandemica e le situazioni di conflitto bellico.³⁸

³³ Cfr. A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali*, Fasc. n. 3/2019, 2; nonché ID., *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Federalismi.it*, Fasc. n. 5/2020, 80; D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, Fasc. n. 2-3/2003, 419; ID., *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, Fasc. n. 2/2003, 221; 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*, Fasc. n. 4/2017, 646.

³⁴ A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. cost.)*, Osservatorio AIC, Fasc. n. 4/2020, 318.

³⁵ E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'articolo 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Consulta OnLine (www.giurcost.org)*, Fasc. n. 1/2020, 43.

³⁶ Servizio Studi presso la Camera dei Deputati, *Le Regioni e l'autonomia differenziata*, in *www.camera.it*, 2024, 4; M. CALAMO SPECCHIA, *L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, Fasc. n. 5/2023, 34.

³⁷ R. DI MARIA, *La procedura per l'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*, Fasc. n. 1/2023, 30.

³⁸ Il presente provvedimento legislativo, non partendo da un'iniziativa governativa, rappresenta la fase iniziale di un processo che ha avuto origine nel 2017, quando Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno avanzato richieste specifiche di autonomia, dopo il naufragio della riforma costituzionale che includeva la clausola di supremazia statale. Tale tematica è tornata in evidenza in seguito ai referendum regionali di Lombardia e Veneto e all'adozione di un documento di indirizzo da parte della Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna. Ciò ha condotto alla stipula degli Accordi preliminari, noti come Accordi Bressa, previsti dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione. In seguito, il tema dell'autonomia differenziata ha attraversato diverse fasi caratterizzate da frequenti cambiamenti e interruzioni, principalmente a causa delle variazioni nella maggioranza governativa e dell'evolversi dell'emergenza legata alla pandemia da Sars-Cov-2. Da quando è stato formato il governo Conte I, ad eccezione del periodo guidato dal governo Draghi, ogni esecutivo ha presentato la propria proposta di legge sulla differenziazione o di accordo. Recentemente, con l'insediamento del governo Meloni, è emerso un testo elaborato dal ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, Roberto Calderoli (noto come bozza), che è stato successivamente incorporato, con modifiche, nel disegno di legge attualmente in esame al Parlamento. Per un approfondimento ulteriore su questa tematica, si rimanda ai contributi di F. G. CUTTAIA, *L'autonomia regionale differenziata è approvata in Parlamento: punti fermi e nodi da sciogliere*, in *Astrid Rassegna*, Fasc. n. 8/2023, 2, e di G.



L'emergenza sanitaria sembra aver accentuato una tendenza che caratterizza le dinamiche istituzionali sin dall'inizio dell'esperienza regionalista italiana: una visione "congiunturale"³⁹ delle autonomie; questa prospettiva ha spinto le classi dirigenti a considerare l'autonomia come un "valore da esaltare" o una "diseconomia", a seconda dell'utilità politica che essa potesse garantire nelle diverse situazioni contingenti.⁴⁰

Il disegno di legge in questione, strutturato in undici articoli, affronta tre nodi problematici di primaria importanza, con l'obiettivo di definire un quadro normativo che consenta il rispetto dell'unità nazionale e l'eliminazione delle discriminazioni nell'accesso ai servizi essenziali.

In primo luogo, il fine ultimo del disegno di legge è istituire una procedura per le intese territoriali che, rispondendo alle specifiche esigenze delle singole regioni, favorisca la semplificazione dei processi autonomistici e assicuri una distribuzione equilibrata delle competenze, conformemente ai principi di sussidiarietà e differenziazione.⁴¹ La finalità dell'intervento si concretizza attraverso una serie di disposizioni che regolano la procedura per l'ottenimento delle forme di autonomia, la regolamentazione della durata delle intese stipulate, la determinazione delle clausole finanziarie, nonché l'istituzione di misure perequative e di promozione dello sviluppo economico e della coesione sociale.⁴²

In secondo luogo, il disegno di legge affronta la cruciale determinazione dei Livelli Essenziali di Prestazione (LEP), come previsto dall'articolo 117, primo comma, lettera m) della Costituzione, riformato nel 2001 con la revisione del Titolo V. La normativa affida al Governo il compito di definire i LEP entro un termine iniziale di 24 mesi, prorogabile in considerazione della complessità tecnica e politica del processo. La definizione dei LEP è subordinata all'adozione di provvedimenti legislativi finalizzati a garantire le risorse finanziarie necessarie, assicurando così che le prestazioni essenziali possano essere erogate in modo uniforme su tutto il territorio

LAURI, *Le "proposte Calderoli" sull'autonomia differenziata (e una controproposta)*, in Osservatorio costituzionale, Fasc. n. 3/2023, 8.

³⁹ Cfr. A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in Forum di Quad. cost., 9 luglio 2001; E. BALBONI, *Uso congiunturale della Costituzione: le proposte di riforma dell'art. 79*, in Quad. cost., Fasc. n. 1/2003, 147; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 2, della Costituzione*, in Federalismo fiscale, Fasc. n. 1/2007, 140; C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in Rass. Dir. Pubbl. eur., Fasc. n. 2/2019, 18; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in Rass. Dir. Pubbl. eur., Fasc. n. 2/2019, 29.

⁴⁰ A. MORELLI, *L'incerta attuazione del regionalismo differenziato*, in ID. (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, 2022, 102.

⁴¹ C. BUZZACCHI, *Audizione Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione ai disegni di legge n. 615 e connessi*, Università Milano Bicocca, 2023.

⁴² M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in Italian Papers on Federalism, Fasc. n. 1/2023, 47.



nazionale. Questo passaggio è fondamentale per evitare che l'autonomia delle Regioni si traduca in disparità nell'accesso ai servizi essenziali.

I LEP riguardano ambiti strategici quali istruzione, sanità e sicurezza sociale, settori in cui la garanzia di standard minimi di prestazione è indispensabile per tutelare i diritti fondamentali dei cittadini. Tuttavia, la loro effettiva definizione e implementazione è stata storicamente caratterizzata da ritardi significativi, con il risultato di accentuare le disomogeneità tra le Regioni, specie tra quelle economicamente più forti e quelle con minore capacità fiscale. Queste differenze hanno generato un dualismo nel Paese, compromettendo l'uniformità del sistema di welfare e minando il principio costituzionale di uguaglianza sostanziale. Pertanto, la definizione dei LEP rappresenta non solo una priorità normativa, ma anche un imprescindibile strumento per ridurre i divari territoriali e garantire la coesione sociale. La questione della loro "definizione", applicazione e "copertura" finanziaria sarà oggetto di ulteriori approfondimenti nei capitoli successivi.

Infine, il disegno di legge disciplina l'approvazione delle "intese", richieste dalle regioni ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, al fine di ottenere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Le disposizioni stabiliscono che l'iniziativa per tali intese spetta alla regione interessata, previa consultazione degli enti locali, nel rispetto delle proprie competenze statutarie.

L'approvazione della legge di differenziazione è articolata dunque in "tre fasi distinte"⁴³, e prevede una serie di adempimenti procedurali, la cui ratifica (o eventuale cessazione anticipata)⁴⁴ è sottoposta al vaglio delle due Camere, le quali devono esprimersi favorevolmente con la maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

⁴³ Inizialmente, il Presidente della Regione avanzerebbe una richiesta di attribuzione di ulteriori forme di autonomia al Consiglio dei Ministri e al Ministro competente per gli affari regionali. Subito dopo, entro un termine di sessanta giorni, si procederebbe a una valutazione ministeriale delle risorse finanziarie necessarie, coinvolgendo i Ministri competenti nonché il Ministro dell'Economia e delle Finanze, al fine di assegnare tali risorse conformemente alla legge n. 42/2009. Qualora, trascorsi trenta giorni, la valutazione ministeriale non fosse espressa, si aprirebbe la possibilità di avviare il negoziato tra lo Stato e la Regione interessata. Successivamente, una volta trascorsi i sessanta giorni, avrebbe luogo la terza e ultima fase, durante la quale sarebbero avviati i negoziati per definire le materie da riferire ai Livelli Essenziali di Prestazione (LEP). Al termine di questo processo, si procederebbe alla redazione di uno schema di intesa preliminare, il quale, entro novanta giorni, sarebbe sottoposto all'approvazione delle Camere tramite un atto di indirizzo. L'iter si concluderebbe con la predisposizione di uno schema di intesa definitivo, il quale sarebbe sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Giunta Regionale.

⁴⁴ Al raggiungimento della scadenza naturale dell'accordo, a meno che non vi sia un diverso accordo da parte dello Stato, l'intesa si presume rinnovata automaticamente per lo stesso periodo di durata. Riguardo al rinnovo tacito, il disegno di legge prevede che la decisione di non proseguire con l'accordo possa essere comunicata anche unilateralmente da una delle due parti. Inoltre, il Senato ha introdotto la possibilità di cessazione dell'accordo, sempre a maggioranza assoluta dei membri delle Camere, nel caso in cui lo Stato eserciti il potere sostitutivo per motivi di coesione e solidarietà sociale, dovuti alla mancata osservanza da parte della regione degli obblighi relativi ai Livelli Essenziali di Prestazione.



La durata massima delle intese è fissata a dieci anni, e il disegno di legge prevede meccanismi di verifica del rispetto dei livelli essenziali di prestazione, i quali saranno monitorati da organismi quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Economia e delle Finanze o la regione stessa. Al fine di promuovere tali obiettivi, il provvedimento prevede l'istituzione di una Cabina di Regia, supportata dal Comitato tecnico per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP)⁴⁵, volta a facilitare il processo di negoziazione governativa e a delineare i Livelli Essenziali di Prestazione (LEP) entro un periodo di 12 mesi dall'entrata in vigore della normativa.⁴⁶

Nell'ambito della riforma sull'autonomia differenziata nazionale italiana, emerge inoltre un'importante interconnessione tra i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). I LEP rappresentano il livello minimo di servizio garantito su tutto il territorio nazionale al fine di assicurare un'equa distribuzione delle risorse e superare le disparità territoriali nell'accesso ai diritti civili e sociali. D'altra parte, i LEA⁴⁷, già disciplinati dal decreto legislativo n. 502/1992 e dal DPCM del 12 gennaio 2017, definiscono il quadro delle prestazioni sanitarie garantite a tutti i cittadini, stabilendo i servizi essenziali che il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) deve erogare in maniera uniforme sul territorio.⁴⁸

⁴⁵ Si tratta di un organo, istituito Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023, il cui compito è quello di fornire dei contributi se richiesti dalla Cabina di regia riguardanti la ricognizione del quadro normativo e delle funzioni nelle materie oggetto di autonomia, la ricostruzione della spesa sostenuta sia a livello statale che regionale, l'individuazione di materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, la fissazione dei LEP per la loro determinazione tramite i DPCM e l'individuazione dei costi e dei fabbisogni standard. Il CLEP è presieduto dal Giudice emerito della Corte costituzionale, Sabino Cassese, e comprende alcuni dei massimi esperti della comunità scientifica e istituzionale. Il CLEP avrà il compito di determinare concretamente i costi e i fabbisogni standard di ciascun servizio pubblico, operando in supporto alla Cabina di Regia guidata dal Presidente del Consiglio. I componenti del CLEP sono organizzati in dieci gruppi di lavoro, ciascuno dedicato a una specifica area di competenza.

⁴⁶ Il ruolo della Cabina di Regia include diverse competenze, quali la ricognizione della normativa statale e delle funzioni di Stato e Regioni ordinarie, in conformità all'articolo 116, comma 2, la identificazione delle materie riferibili ai Livelli Essenziali di Prestazione (LEP), e la loro determinazione, secondo quanto stabilito dall'articolo 17 della legge n.196/2009. Inoltre, una commissione tecnica trasmette alla Cabina di Regia le proposte tecniche relative ai costi e ai fabbisogni per le materie indicate nell'articolo 116, comma 3. Sul tema si veda in particolare G. CASILLI, *Verso la necessaria determinazione dei LEP: la Cabina di regia governativa, tra "pre-intese" e DDL "Calderoli"*, in *Italian Papers on Federalism*, Fasc. n. 2/2023, 123.

⁴⁷ Senza alcuna pretesa di esaustività, sull'argomento si rinvia a M. ATRIPALDI, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza (LEA)*, in *Federalismi.it*, Osservatorio di Diritto Sanitario, 2017, 2 ss.

⁴⁸ Cfr. R. ARCANO, I. MAROCCIA, G. TURATI, *Cosa insegna l'esperienza dei LEA per l'autonomia differenziata*, Osservatorio CPI, 2023, 2-3; F. G. CUTTAIA, *I limiti dell'autonomia regionale differenziata da osservare in materia di tutela della salute*, in *Federalismi.it*, Fasc. n. 26/2023, 45. Sull'evoluzione storico-normativo dei LEA si rinvia a F. S. FLORIO, *L'evoluzione dei LEA tra i recenti interventi normativi e le prospettive di riforma*, in C. BOTTARI (a cura di), *I livelli essenziali delle prestazioni sociali e sanitarie*, Santarcangelo di Romagna, 2014, 53; in particolare, il Decreto legislativo numero 502 del 1992, in ottemperanza al dettato costituzionale, sancisce il diritto fondamentale alla salute quale interesse individuale e collettivo, assicurandone la tutela attraverso il Servizio Sanitario Nazionale e garantendone l'implementazione in aderenza ai principi costituzionali. I Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), con una struttura distintiva e articolata rispetto ad altri Livelli Essenziali di Prestazione (LEP), costituiscono



Il testo normativo così delineato mette in risalto tre principi fondamentali: l'iniziativa spetta alla regione, che esprime la sua richiesta motivata di acquisizione di funzioni e compiti previa "consultazione" degli enti locali; segue un negoziato "bilaterale"⁴⁹ (*rectius*: patto politico)⁵⁰ tra il governo e la regione interessata, che culmina nella stipula di "un'intesa" quale «strumento cui è demandata abitualmente la regolazione dei rapporti tra i diversi livelli territoriali che compongono la Repubblica»⁵¹; infine, l'intesa deve essere approvata dal Parlamento con maggioranza assoluta, mediante una legge rinforzata. L'*iter* procedurale così descritto consentirebbe alle regioni italiane di acquisire una sfera di competenza amministrativa e legislativa autonoma,

un'articolazione cruciale di tale diritto, fornendo prestazioni sanitarie imprescindibili per la realizzazione del diritto alla salute dei cittadini. In particolare, la normativa del 1992 imponeva alle regioni e alle province autonome di adottare il Piano sanitario nazionale, un documento triennale elaborato dal Governo che delineava le aree prioritarie di intervento per affrontare le disparità nell'offerta dei servizi sanitari tra le diverse regioni. Nel 1996, con il Decreto Ministeriale del 22 luglio, venne definito un elenco di prestazioni specialistiche accessibili mediante il pagamento del solo ticket. Nel 1998, venne introdotto il diritto all'accesso gratuito a specifiche prestazioni sanitarie per i pazienti affetti da determinate patologie, configurando così un primo elenco di prestazioni minime garantite a livello statale, sebbene non ancora formalmente identificate come LEA. Il riconoscimento ufficiale dei LEA avvenne nel 1999, con il Decreto legislativo numero 229, che stabiliva i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale e prescriveva che l'individuazione di tali livelli dovesse avvenire contestualmente all'allocazione delle risorse finanziarie. Il Decreto legislativo numero 56 del 2000 introdusse l'utilizzo dei LEA come indicatori di monitoraggio, rispondendo alla necessità di valutare sistematicamente la qualità e la quantità delle prestazioni sanitarie erogate. Con la legge di riforma costituzionale numero 3 del 2001 e le relative modifiche al Titolo V, fu introdotta la nozione di "Livelli Essenziali delle Prestazioni", riguardanti i diritti civili e sociali. Nello stesso anno, con i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre e del 12 dicembre, vennero istituiti gli indicatori LEA per il monitoraggio del rispetto degli standard sanitari in ciascuna regione del territorio nazionale. All'interno del panorama sanitario, emerge la prospettiva di un futuro quadro normativo che contempra intese tra l'autorità centrale e le entità regionali, delineando così ulteriori margini di autonomia. Tuttavia, le valutazioni sull'efficacia dell'autonomia differenziata nel settore sanitario mostrano una netta divergenza di opinioni. Da un lato, vi è chi propugna che la delega di tali prerogative alle istituzioni locali possa conferire maggiore incisività alle politiche sanitarie, mentre dall'altro si sollevano interrogativi riguardo alla sua efficacia senza una uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale. Tale dibattito sottolinea l'importanza di un approccio ponderato e attentamente calibrato nell'articolare le dinamiche di autonomia nel contesto sanitario, considerando sia gli obiettivi di efficienza ed efficacia nell'erogazione delle prestazioni sanitarie, sia la necessità di garantire un equilibrato accesso ai servizi da parte dei cittadini su tutto il territorio nazionale.

⁴⁹ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, Fasc. n. 1/2007, 159.

⁵⁰ A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., in *Consulta Online*, Fasc. n. 3/2019, 602.

⁵¹ F. GALLARATI, *Il ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato*, in *DPCE Online*, Fasc. n. 1/2019, 80; per un maggior approfondimento sul concetto di intesa nei rapporti tra Stato e Regioni si veda S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, e ID., *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Federalismi.it*, Fasc. n. 6/2004, 10; A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra intese «deboli» e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1991, 3908; G. RIZZA, *Le intese costituzionali tra enti territoriali: tipologia, orientamenti della Corte e spunti ricostruttivi*, in *Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1985, 705.



definendo un quadro normativo in cui la centralità statale si integra armoniosamente con una più ampia "autonomia" territoriale.

Tuttavia, tale innovazione costituzionale ha sollevato numerosi interrogativi riguardo la sua formulazione, in particolare in relazione al ruolo istituzionale (e ai poteri effettivi) del Parlamento nel procedimento di adozione della legge di differenziazione.⁵² Si evidenziano altresì le implicazioni derivanti dalla "natura" dell'adozione della legge (quadro) ordinaria come strumento normativo utilizzato nonché la sua legittimazione a disciplinare il "rapporto-intesa" tra Stato e Regioni.⁵³ Infatti, essendo tale legge capace di derogare agli ambiti materiali costituzionalmente previsti per la ripartizione delle competenze, la sua attuazione potrebbe essere interpretata come una potenziale "lesione" dei principi di unità statale, uguaglianza e solidarietà.⁵⁴

⁵² In particolare, il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato in Italia comporta diverse implicazioni di rilievo giuridico e istituzionale che meritano un'analisi approfondita: i) in primo luogo, tale procedura sollecita una riflessione approfondita sulla natura giuridica e sull'efficacia delle intese regionali rispetto alla normativa nazionale. La possibilità per le Regioni di ottenere ulteriori forme di autonomia mediante specifiche intese solleva complesse questioni interpretative riguardanti la gerarchia delle fonti del diritto e il principio di legalità. Si tratta di stabilire in che misura le intese possano derogare alle norme nazionali e quale sia il loro valore giuridico rispetto a queste ultime, soprattutto in un contesto in cui la Costituzione italiana prevede un rigido sistema di ripartizione delle competenze; ii) inoltre, l'influenza di tali intese potrebbe incidere profondamente sulla struttura del governo della Repubblica, determinando una trasformazione del modello di governance da centralizzato a maggiormente decentrato. Questo spostamento di competenze e risorse potrebbe ridisegnare l'equilibrio dei poteri tra Stato e Regioni, con implicazioni significative per la funzionalità e l'efficienza amministrativa. La riorganizzazione delle competenze potrebbe comportare una maggiore autonomia regionale, ma anche la necessità di nuovi meccanismi di coordinamento e controllo per evitare disomogeneità nell'erogazione dei servizi pubblici; iii) infine, la salvaguardia dei diritti costituzionali potrebbe essere messa in discussione qualora le intese regionali introducano disparità nel godimento dei diritti fondamentali. Per un maggior approfondimento sul tema, si veda A. NAPOLITANO, *L'irrinunciabile funzione del Parlamento per una equilibrata e funzionale attuazione del procedimento di autonomia differenziata*, in *Italian Papers on Federalism*, Fasc. n. 2/2023, 70; A. MORELLI, *Art. 116*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. II Parte, Ordinamento della Repubblica (Art. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, Bologna, 2018, 325.

⁵³ Sul tema F. G. CUTTAIA, *L'ampliamento dell'autonomia regionale e il rispetto dei profili unitari, formali e sostanziali: le basi poste dal disegno di legge quadro approvato dal Consiglio dei ministri*, *Italian Papers on Federalism*, Fasc. n. 1/2023, 18; in particolare, «la dottrina si è articolata in due principali orientamenti riguardo all'interpretazione dell'intesa tra Stato e Regione in materia di autonomia differenziata. L'orientamento maggioritario sostiene una lettura rigorosa della legge costituzionale, enfatizzando la bilateralità della determinazione del contenuto dell'intesa. In contrasto, una posizione minoritaria argomenta che il ruolo del Parlamento, incaricato di decidere sull'aumento dell'autonomia regionale tramite una procedura di voto rinforzato, risulterebbe ridotto se limitato a una semplice approvazione o disapprovazione. Sebbene, il disegno di legge sembri implicitamente escludere la possibilità di emendare l'intesa, alcune opinioni dottrinali suggeriscono che gli organi legislativi potrebbero esaminare preliminarmente lo schema dell'intesa. L'articolo 2, comma 6, stabilisce infatti che «Con lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata. Pertanto, l'intesa viene allegata al disegno di legge, senza essere inclusa nel testo stesso, impedendo di fatto qualsiasi modifica del suo contenuto».

⁵⁴ Sul tema, in particolare, si veda M. PODETTA, *Il tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di Bilancio per il 2023*, *Consulta Online*, Fasc. n. 2/2023, 355; V. BALDINI, *Il regionalismo differenziato: un pericolo per l'unità dello Stato? Profili teorici e di diritto positivo*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M.



La dottrina costituzionalistica, in tal senso, ha cercato di fornire una “duplice” interpretazione in senso meramente formale⁵⁵ e sostanziale⁵⁶, tuttavia, in assenza di una costituzionalizzazione dell’iter procedurale e di una consolidata prassi applicativa, la portata effettiva della disposizione resta (tuttora) incerta.

Alla luce delle considerazioni precedentemente esposte, emerge chiaramente che le regioni si troveranno di fronte a sfide burocratiche di notevole portata, che non si limitano alla mera “procedimentalizzazione (ed emendabilità)”⁵⁷ dell’intesta tra Stato e Regioni, ma che si estendono anche alla complessa attività di definizione delle materie su cui effettivamente (o inopportuna) le Regioni avranno la competenza assoluta.⁵⁹

La previsione di autonomie differenziate deve essere dunque attentamente bilanciata con il principio di uguaglianza e con il dovere dello Stato di garantire uniformità nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, come sancito dall’art. 117 della Costituzione. Il rischio è che una differenziazione eccessiva delle autonomie regionali possa portare a una frammentazione dei diritti e delle garanzie costituzionali, compromettendo il principio di solidarietà e coesione nazionale.

Un compito altrettanto cruciale è rappresentato dalla gestione appropriata (e dal coordinamento) tra differenziazione e risorse finanziarie statali, al fine di agevolare

NAPOLITANO, *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Milano, 2020, 87; G. M. SALERNO, *L'autonomia differenziata: problema o prospettiva costituzionale?*, in *Federalismi*, Fasc. n. 19/2023, 5.

⁵⁵ 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, 57; F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018; P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, Fasc. n. 2/2018, 167-168.

⁵⁶ G. COSTA, *Affermare la centralità delle Camere nelle vicende dell'autonomia differenziata. Ipotesi per il dibattito sull'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. nella XIX Legislatura*, in *Italian Papers on Federalism*, Fasc. n. 2/2023, 3; in particolare, «nella fase inaugurale del regionalismo differenziato (2017-2019), emerse una prospettiva di interpretazione di tipo formale, con l'intento di limitare il coinvolgimento parlamentare a una mera approvazione o respingimento del contenuto negoziato dagli organi esecutivi regionali e statali. Tale impostazione attingeva ispirazione dall'articolo 8, comma 3 della Costituzione, che regola i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche. Successivamente, con il cambio di Governo (2019-2023), si manifestò un'inclinazione interpretativa di tipo sostanziale, con l'introduzione di una legge quadro attuativa dell'articolo 116, comma 3 della Costituzione. Questo atto normativo mira a rafforzare il ruolo del Parlamento delineando i principi generali del procedimento, le modalità della fase negoziale per la stipulazione dell'intesa, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), e le procedure di trasferimento delle funzioni, nel rispetto dei principi di leale collaborazione tra le istituzioni».

⁵⁷ F. G. CUTTAIA, *L'ampliamento dell'autonomia regionale e il rispetto dei profili unitari, formali e sostanziali: le basi poste dal disegno di legge quadro approvato dal Consiglio dei ministri*, in *Italian Papers on Federalism*, Fasc. n. 1/2023, 17.

⁵⁸ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, Fasc. n. 4/2019, 261.

⁵⁹ P. ADAMI, *Autonomia differenziata, il percorso del Ddl Calderoli*, in www.cittanuova.it, 2024.



alle regioni più "virtuose"⁶⁰ l'attuazione di specifici progetti in settori nei quali è stata richiesta l'autonomia; tema destinato ad essere oggetto di ulteriori dibattiti e approfondimenti nei capitoli successivi.

In conclusione, la proposta di riforma ha suscitato dibattiti e controversie concernenti il potenziale rischio di accentuare le disparità interregionali, specialmente alla luce dell'implementazione, ancora in corso, del federalismo finanziario e dei livelli essenziali di prestazione. Il dibattito riflette dunque due prospettive divergenti: da un lato, alcune regioni esprimono preoccupazione per un possibile indebolimento del sistema di solidarietà nazionale⁶¹, mentre dall'altro, altre vedono nell'autonomia differenziata un'opportunità per promuovere lo sviluppo economico e sociale dei propri territori.

La previsione di autonomie differenziate deve essere quindi attentamente bilanciata con il principio di uguaglianza e con il dovere dello Stato di garantire uniformità nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, come sancito dall'art. 117 della Costituzione, evitando il rischio che una differenziazione eccessiva delle autonomie regionali possa condurre a una frammentazione dei diritti e delle garanzie costituzionali.

4. Cosa sono i LEP e come cambiano con la legge di bilancio 2023

Alla luce di quanto appena esposto, occorre dare una definizione specifica di LEP, ovvero i livelli essenziali delle prestazioni, e di come sono stati regolati all'interno della legge di Bilancio 2023.

Nel panorama costituzionale contemporaneo, i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) rappresentano uno strumento cruciale per garantire l'uniformità dei diritti fondamentali (civili e sociali) su tutto il territorio nazionale, contribuendo altresì a svolgere una funzione centrale nella promozione di un'equilibrata perequazione economica e finanziaria, attraverso la definizione di standard minimi di prestazioni e servizi che le amministrazioni pubbliche devono assicurare senza disparità.⁶²

Sebbene si sia assistito a una definizione organica dei livelli essenziali nel settore sanitario (LEA), in altre aree, come quella dell'assistenza sociale, si sono verificate

⁶⁰ E. JORIO, A. F. URICCHIO, *Regionalismo differenziato: gli adempimenti preparatori delle Regioni*, in *Astrid Rassegna*, Fasc. n. 5/2023, 3; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le regioni*, 665; G.C. DE MARTIN, *Stato e prospettive della specialità regionale*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il Governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, 255.

⁶¹ M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 222; G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo differenziato*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" su Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni, 18-19 settembre 2020, 3.

⁶² M. CALAMO SPECCHIA, *L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, Fasc. n. 5/2023, 34.



diverse proposte nel corso del tempo. Tali proposte, tuttavia, spesso hanno mancato di una chiara identificazione ed attuazione delle prestazioni da assicurare sul territorio, generando una frammentazione eterogenea del quadro normativo, in gran parte dovuta alla mancanza di una "definizione" chiara e univoca, impedendo così una regolare applicazione degli standard previsti e compromettendo l'effettiva realizzazione di un sistema di welfare equo e omogeneo. Questo scenario, unitamente al coinvolgimento del Parlamento e all'utilizzo dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) per definire e aggiornare con maggior dettaglio i LEA⁶³, ha rappresentato non solo un ostacolo per la piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche per il superamento delle disparità territoriali nell'accesso alle prestazioni sociali.⁶⁴

In aggiunta, la traduzione dei diritti civili e sociali in indicatori e livelli di prestazioni misurabili costituisce un processo intricato, richiedente una valutazione accurata dei servizi erogati, dei relativi costi e dei fabbisogni standard.

Una svolta significativa si è avuta con le leggi di bilancio del 2022 e del 2023, che hanno permesso una definizione più precisa e articolata dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS), segnando un passo avanti rilevante verso l'armonizzazione e l'uniformità delle prestazioni sociali su scala nazionale, tuttavia, sussistono ancora ambiguità interpretative riguardanti la precisa determinazione di alcuni di tali livelli.

La legge di bilancio 2022 ha introdotto disposizioni volte a istituire un quadro normativo più chiaro e coerente per i LEPS, stabilendo criteri e linee guida per la loro determinazione e gestione. Questa legislazione ha mirato a facilitare un "dialogo istituzionale" tra le autorità centrali e le amministrazioni territoriali al fine di garantirne un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale, superando le ambiguità interpretative e le disparità territoriali riscontrate in passato. In particolare, la legge ha definito i LEPS come una categoria specifica dei Livelli

⁶³ Nello specifico il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 12 gennaio 2017 stabilisce i nuovi Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), ovvero le prestazioni e i servizi che il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) deve garantire a tutti i cittadini utilizzando le risorse pubbliche. Questo decreto sostituisce il precedente del 2001 e ridefinisce in modo dettagliato le prestazioni sanitarie, aggiornando gli elenchi delle malattie rare e croniche che danno diritto all'esenzione dal ticket e introducendo nuove prestazioni tecnologiche. Il DPCM delinea tre grandi aree di assistenza: i) Prevenzione collettiva e sanità pubblica: si occupa della tutela della salute pubblica attraverso la prevenzione di malattie infettive, la sicurezza sul lavoro, la salute degli animali, la sicurezza alimentare e la promozione di stili di vita sani; ii) Assistenza distrettuale: comprende attività e servizi sanitari sul territorio, come l'assistenza di base, farmaceutica, specialistica, domiciliare, e residenziale; iii) Assistenza ospedaliera: include il pronto soccorso, ricoveri per acuti, riabilitazione, day hospital, attività trasfusionali e trapianti. Le Regioni possono fornire servizi aggiuntivi rispetto ai LEA usando risorse proprie. Per l'aggiornamento dei LEA è stata istituita la Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA, mentre il Comitato LEA verifica che le prestazioni siano erogate in maniera appropriata ed efficiente.

⁶⁴ F. G. CUTTAIA, *L'ampliamento dell'autonomia regionale e il rispetto dei profili unitari, formali e sostanziali: le basi poste dal disegno di legge quadro approvato dal Consiglio dei ministri*, in *Italian Papers on Federalism*, Fasc. n. 1/2023, 20.



Essenziali delle Prestazioni (LEP), assimilandoli ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), e ha fornito indicazioni "dettagliate" sulle modalità di gestione e monitoraggio da parte degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS). I dettagli operativi sono stati definiti attraverso i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) e del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali. Questa disposizione conferisce dunque un ruolo cruciale ai DPCM nella definizione e nell'attuazione dei LEPS, ponendoli come strumenti fondamentali per garantire un coinvolgimento e una partecipazione più attiva delle istituzioni locali nel processo decisionale.⁶⁵

La legge di bilancio 2023 ha ulteriormente rafforzato il contesto normativo riguardante i Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS), istituendo una procedura accelerata per la determinazione di tali livelli nelle materie rilevanti per l'attribuzione di forme di autonomia differenziata. Tuttavia, questa legge non si addentra nei dettagli relativi al reperimento delle risorse finanziarie e alla loro suddivisione tra Stato e Regioni.

La definizione tecnica dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), con la sua complessità e le molteplici interpretazioni giurisprudenziali, richiede dunque un preciso coordinamento tra le risorse disponibili e i livelli di prestazioni da garantire su scala nazionale, in conformità con quanto delineato dalla legge delega sul federalismo fiscale. È dunque essenziale armonizzare il processo di determinazione dei LEP e dei relativi fabbisogni, promuovendo una sinergia tra le strutture tecniche e gli organi politici. Le prime devono sviluppare metodologie di calcolo fondate sulle peculiarità delle prestazioni, mentre i secondi devono ponderare tali valutazioni nella definizione delle priorità e dei livelli dei fabbisogni.

La garanzia di un adeguato livello di servizi è essenziale; oltre alla definizione delle suddette soglie, lo Stato deve vigilare sull'adeguatezza delle risorse a disposizione degli enti territoriali e, ove necessario, provvedere al loro incremento. L'introduzione dei LEP è pertanto cruciale per assicurare un'offerta di servizi consona.

Nel quadro costituzionale italiano, si osserva una costante tensione tra il principio di autonomia regionale e le richieste di autonomia differenziata, le quali contribuiscono ad accentuare le disparità socio-economiche tra le varie regioni, in assenza di un efficace meccanismo di perequazione economica e strutturale.⁶⁶ Si ravvisa pertanto

⁶⁵ Rivolgendoci al DPCM datato 12 gennaio 2017, si riscontra la previsione di ulteriori Livelli Essenziali per affrontare specifiche tematiche, noti come "Nuovi Livelli Essenziali di Assistenza" (LEPTA), quali la disabilità, la non autosufficienza e la tutela dell'ambiente. Questi nuovi LEA rappresentano un ulteriore passo nella definizione e nell'espansione dei LEPS per garantire un'assistenza completa e inclusiva ai cittadini. Tuttavia, va evidenziato che, pur essendo stati delineati, essi rimangono ancora in attesa di sviluppi attuativi, sottolineando la complessità e l'iter procedurale necessario per la loro piena attuazione.

⁶⁶ In riferimento alle criticità ivi esposte si prendano in considerazione i seguenti contributi, L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, Rivista AIC, Fasc. n. 1/2020, 233; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in Rivista AIC, Fasc. n. 4/2019, 261 ss.; R. CARIDA', *Notazioni sulla portata applicativa dell'art. 116 della Costituzione e funzioni amministrative*, in *Dirittifondamentali.it*, Fasc. n. 2/2019, 2;



una disallineamento tra il concetto costituzionale dei LEP, mirante a garantire uniformità nei diritti fondamentali, e la loro interpretazione prevalentemente di natura tecnico-amministrativa e finanziaria.⁶⁷ Il processo ivi esposto, ha così determinato una riconsiderazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), i quali sono ora interpretati come una mera "soglia di spesa costituzionalmente necessaria" per assicurare l'esercizio effettivo dei diritti ad essi correlati. Questo nuovo paradigma, delineato nella sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2021, riflette una sorta di "nucleo invalicabile" dei LEP, sottolineando il loro ruolo primario nell'assicurare l'accesso ai diritti fondamentali.

Alla luce delle considerazioni ivi effettuate, si può affermare che il regionalismo italiano ha incontrato significative difficoltà dovute alla carenza di un consenso politico ampio e alla persistente predominanza del centralismo rispetto ai processi di decentralizzazione. Tale situazione ha generato incertezze sul futuro del sistema regionale, ostacolando l'effettiva attuazione della riforma costituzionale del 2001, in particolare per quanto concerne l'implementazione del federalismo fiscale e il pieno riconoscimento dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

La complessità della materia impone una riflessione approfondita sullo stato di attuazione dell'art. 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 117, comma 2, lettera m), con particolare riferimento all'ultima "Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 marzo 2009, n. 42, sul federalismo fiscale" della Commissione parlamentare bicamerale.⁶⁸

In conclusione, per garantire un'effettiva attuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), risulterà imprescindibile focalizzarsi su tre aspetti fondamentali: la perequazione infrastrutturale⁶⁹, l'istituzione di un sistema di monitoraggio

M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, 21/2019, 2; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *DPE Rassegna online*, speciale Fasc. n. 2/2019, 2; A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *DPE Rassegna online*, speciale Fasc. n. 2/2019, 18; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *DPE Rassegna online*, speciale Fasc. n. 2/2019, 29; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle Fonti*, Fascicolo n. 2/2018, 2; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in *Federalismi.it*, Fasc. n. 7/2018, 336.

⁶⁷ M. CALAMO SPECCHIA, *L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile*, *Osservatorio AIC*, Fasc. n. 5/2023, 35.

⁶⁸ R. DI MARIA, *La procedura per l'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*, Fasc. n. 1/2023, 37.

⁶⁹ La perequazione infrastrutturale, inizialmente prevista dalla legge 42/2009 e ripresa dal Decreto-legge 121/2021, ha subito ritardi significativi, comportando una drastica riduzione dei finanziamenti disponibili. È necessario riattivare le iniziative avviate dal Decreto-legge 121/2021, che propone un approccio basato su indicatori oggettivi anziché su quote negoziali, garantendo così una correzione più efficace delle disparità infrastrutturali, evidenziate soprattutto nel Mezzogiorno del Paese.



adeguato⁷⁰ e l'adozione di misure correttive e sanzionatorie nei confronti degli enti inadempienti.⁷¹ Sarà inoltre di primaria rilevanza rafforzare il coordinamento tra i diversi livelli di governo coinvolti nell'erogazione dei servizi, attraverso una chiara definizione delle competenze rispettive e l'implementazione di appropriati meccanismi di rendicontazione e armonizzazione contabile-finanziaria, temi che saranno oggetto di approfondita analisi nei capitoli successivi.

5. La necessità di "equilibrio" tra autonomia e armonizzazione del federalismo fiscale

Una delle questioni più complesse e dibattute nell'ambito del regionalismo differenziato riguarda il difficile equilibrio tra l'autonomia finanziaria delle singole regioni e la necessità di coordinare (e preservare) la coesione economica e sociale del Paese. I processi di riforma della finanza pubblica, avviati agli inizi degli anni 2000, e culminati con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto il Principio del Pareggio (*rectius*: equilibrio)⁷² di bilancio nella Carta costituzionale, hanno segnato un passaggio cruciale verso un modello di "regionalismo responsabile".⁷³

⁷⁰ Le lacune infrastrutturali hanno un impatto diretto sul settore sanitario, influenzando l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e promuovendo la mobilità sanitaria dei cittadini, con conseguenze sociali e finanziarie. È fondamentale accompagnare la definizione e il finanziamento dei LEP con un rigoroso monitoraggio e interventi correttivi tempestivi per garantirne l'effettiva erogazione. È necessario migliorare i meccanismi di monitoraggio attuali per valutare con precisione l'adeguatezza dei servizi erogati.

⁷¹ L'istituzione di correttivi per gli Enti non conformi, come indicato nella Sentenza 71/2023 della Corte costituzionale, rappresenta un'innovazione importante. Tuttavia, affinché tali correttivi siano efficaci, è essenziale evitare una dispersione eccessiva degli Enti non conformi e garantire un chiaro delineamento delle competenze tra i diversi livelli di governo. Solo attraverso un coordinamento stretto e una chiara definizione delle responsabilità sarà possibile superare le attuali criticità e garantire un'efficace erogazione dei servizi su tutto il territorio nazionale.

⁷² Cfr. G. DELLA CANANEA, *Dal pareggio del bilancio all'equilibrio della finanza pubblica*, in *Corte costituzionale. Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, Milano, 2019, 241; M. MACCHIA, *Amministrare la democrazia*, Napoli, 2021, 158; A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. Dir., Annali VII*, 2014, 167; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, ivi, 89; R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2012, 929; G. RIVOCCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 10; ID., *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 27; S. CIMINI, *Gli equilibri di finanza pubblica nella prospettiva del buon andamento delle amministrazioni pubbliche*, Relazione dell'Autore nel seminario "Ordinamento giuridico e finanza pubblica" on-line, Spisa, il 15 maggio 2020, 12.

⁷³ La riforma costituzionale del 2001 aveva inizialmente collocato la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici tra le competenze concorrenti tra Stato e Regioni. Tuttavia, con la legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, tale materia è stata trasferita tra quelle di competenza esclusiva dello Stato. Questa riforma ha segnato un cambiamento sostanziale, introducendo per la prima volta il principio dell'equilibrio di bilancio a livello costituzionale, in luogo del "pareggio" di bilancio, termine che, significativamente, non compare nel testo della normativa. In questo nuovo contesto, l'art. 117, secondo comma, lett. e), attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di "sistema tributario e contabile dello Stato", mentre il terzo comma affida alle Regioni una competenza concorrente in relazione al coordinamento della finanza pubblica. Parallelamente, l'articolo 119 è stato riformato per sancire l'obbligo per le amministrazioni territoriali di adottare misure di bilancio in linea con il principio dell'equilibrio finanziario. Questo cambiamento ha evidenziato la rinnovata



La piena valorizzazione dell'autonomia finanziaria e tributaria, caratteristica dell'assetto policentrico della "Repubblica delle Autonomie"⁷⁴, si accompagna all'affermazione di imprescindibili esigenze unitarie, che pervadono la Carta costituzionale sia sul piano istituzionale sia su quello funzionale.⁷⁵ Queste esigenze attribuiscono al principio del coordinamento della finanza pubblica un ruolo fondamentale, rendendolo un pilastro dell'architettura finanziaria delineata dal Titolo V della Costituzione.⁷⁶

Tuttavia, l'evoluzione normativa e giurisprudenziale su tali questioni ha seguito un percorso complesso e, in alcuni momenti, intrinsecamente contraddittorio, sollevando sfide inedite riguardo al delicato bilanciamento tra i principi di autonomia e le necessità di armonizzazione (e gestione) del federalismo fiscale.⁷⁷ Il federalismo fiscale costituisce pertanto la "chiave di volta dei sistemi decentrati", poiché rappresenta il "nervus rerum" delle strutture sostanziali all'interno dello Stato.⁷⁸

In Italia il sistema di distribuzione delle competenze finanziarie tra lo Stato centrale e le Regioni è stato progettato per favorire una maggiore autonomia gestionale delle Regioni, consentendo loro di amministrare in modo più efficace le risorse pubbliche in base alle specifiche necessità dei rispettivi territori. Fondato sul principio di decentralizzazione fiscale, il modello permette alle Regioni di amministrare una parte delle entrate e delle spese pubbliche, adattandole alle esigenze specifiche dei rispettivi territori. Tale approccio consente alle Regioni di elaborare politiche fiscali e

attenzione del legislatore verso la disciplina della finanza pubblica, che si è concretizzata in una serie di riforme legislative mirate alla revisione del sistema contabile e del bilancio pubblico, in risposta anche alle nuove regole dell'Unione Europea sul coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Negli anni successivi, numerosi interventi legislativi hanno ridefinito le procedure finanziarie e il bilancio pubblico, adottando un approccio sempre più orientato all'armonizzazione e alla trasparenza contabile, sia a livello nazionale sia a livello locale. Per un approfondimento sul rinnovato assetto del sistema contabile e sul bilancio dello Stato, si rimanda a M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Il bilancio dello Stato*, in AA.VV., *Contabilità di stato e degli enti pubblici*, Torino, 2015, 83; ID., *Il bilancio dello Stato tra ordinamento nazionale e vincoli europei*, Torino, 2017.

⁷⁴ Cfr. A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, 2007; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, 2005, 49; V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004.

⁷⁵ G. RIVOCSECCI, *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Riv. dir. trib.*, Fasc. n. 1/2010, 49.

⁷⁶ G. M. SALERNO, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale*, Fasc. n. 1/2007, 119.

⁷⁷ L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici: il difficile bilanciamento dei principi di autonomia e delle esigenze di unitarietà della Repubblica*, in *Nomos*, Fasc. n. 3/2017, 1.

⁷⁸ F. SAIITO, *La legge delega sul "Federalismo Fiscale": i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, Fasc. n. 3/2010, 2817.



di spesa maggiormente rispondenti alle proprie caratteristiche socio-economiche e culturali, promuovendo al contempo lo sviluppo locale e la coesione territoriale.⁷⁹

Il processo di federalismo fiscale in Italia ha origine con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, che ha ridisegnato il rapporto tra Stato e Regioni, introducendo l'articolo 119 quale "architave"⁸⁰ per la disciplina dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Questo articolo sancisce l'importanza di un sistema tributario che garantisca autonomia di entrata e di spesa agli enti locali, in equilibrio con i principi di solidarietà e perequazione tra i territori.⁸¹

Successivamente, la Legge delega 5 maggio 2009, n. 42, e il relativo decreto attuativo, il D.Lgs. n. 68/2011, hanno tracciato un percorso operativo, includendo strumenti come i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e i fabbisogni standard.⁸²

Il contesto storico evidenzia come il federalismo fiscale rappresenti una sfida complessa, ma imprescindibile, per modernizzare il sistema amministrativo e tributario del paese, garantendo una gestione più efficiente delle risorse.⁸³

Una delle principali sfide nell'attuazione concreta dell'autonomia finanziaria regionale ha riguardato la gestione della duplice dimensione del coordinamento (e dell'armonizzazione) della finanza pubblica, intesa sia nella sua forma statica, riferendosi alla determinazione delle tipologie di entrata e degli ambiti di spesa delle autonomie territoriali, sia nella sua forma dinamica, caratterizzato per la sua natura transitoria e contingente, consentendo allo Stato di introdurre misure normative volte a fronteggiare situazioni emergenziali o esigenze di riequilibrio di finanza pubblica.⁸⁴ Tale coordinamento, inizialmente concepito come uno strumento per

⁷⁹ Per un approfondimento sul concetto di federalismo fiscale, si rinvia a F. GALLO, *Voce Federalismo fiscale (diritto tributario)*, in Enc. giur. Treccani, Roma, 1996 e M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo fiscale*, Fasc. n. 1/2007, 9, il quale, pur sollevando interrogativi sull'effettiva utilità di "chiarire quale sia la nozione giuridica di federalismo fiscale", ne ricostruisce il significato e la funzione nell'ordinamento italiano, evidenziando che esso rappresenta soprattutto un "criterio di distribuzione - tra i diversi livelli di governo - non accentrato, non uniforme, non dogmatico, non illiberale, non giacobino del potere di reperire le risorse necessarie ad una collettività che è ordinamento".

⁸⁰ A. CONTRINO, S. BORTOLINI, *L'attuazione del federalismo fiscale regionale tra riforma del sistema tributario e PNRR*, in *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 2022, 2; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, Fasc. n. 6/2001, 1425.

⁸¹ A. CARINCI, *Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione europea*, in *Rass. trib.*, Fasc. n. 4/2004, 1201.

⁸² M. BASILAVECCHIA, L. DEL FEDERICO, F. OSCULATI, *Il finanziamento delle regioni a statuto ordinario mediante tributi propri e compartecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, Fasc. n. 5/2006, 670; sui vari aspetti della l. n. 42 del 2009, si veda C. TUCCIARELLI, *Federalismo fiscale, ma non solo: la l. n. 42 del 2009*, in www.federalismi.it, Fasc. n. 10/2010.

⁸³ F. BASSANINI, *Una riforma difficile [ma necessaria]: il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, in www.astrid-online.it, 2010, 1.

⁸⁴ A. FILIPPETTI, F. TUZI, *La finanza regionale e il lento percorso verso l'autonomia*, in *Italian Papers on Federalism*, Fasc. n.1/2020, 2. Per un'opportuna distinzione tra le regole statiche e le regole dinamiche del coordinamento della finanza delle autonomie territoriali si veda A. BRANCASI, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del*



definire i principi fondamentali e regolare in modo coerente i rapporti finanziari tra Stato e Regioni, ha progressivamente assunto un carattere di rivendicazione delle prerogative normative e amministrative, piuttosto che promuovere un dialogo costruttivo sugli interessi pubblici in gioco. Ne è scaturita una disputa sui confini delle rispettive competenze, anziché un confronto sulle modalità più efficaci per perseguire gli interessi comuni.⁸⁵ Si è, così, passati da un modello teoricamente "partecipativo", in cui Stato e Regioni avrebbero dovuto collaborare alla definizione dei principi di coordinamento, ad un modello "accentratore", in cui lo Stato esercita una funzione di controllo diretto e stringente sui bilanci regionali.

In tale contesto, la giurisprudenza della Corte costituzionale è intervenuta ripetutamente nel precisare il significato e la portata dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e delineare i contorni del coordinamento finanziario tra Stato ed enti locali. Una delle questioni più rilevanti è stata quella relativa alla definizione degli ambiti di intervento del legislatore statale sulla contabilità degli enti locali, e se tali interventi potessero ledere l'autonomia contabile sancita dall'articolo 119 della Costituzione.

La Corte costituzionale, fin dall'inizio, ha sostenuto che l'autonomia finanziaria deve essere bilanciata con l'esigenza di coordinamento della finanza pubblica. Ciò implica che, pur nell'ambito della "libertà di azione"⁸⁶ riconosciuta alle Regioni per il raggiungimento degli obiettivi, lo Stato non può imporre "vincoli specifici"⁸⁷ che limitino l'autonomia regionale, richiedendo piuttosto un approccio "cooperativo"⁸⁸ basato su obiettivi condivisi e sul rispetto dei principi di proporzionalità e virtuosità.⁸⁹

Successivamente, ulteriori pronunce giurisprudenziali hanno chiarito con maggiore precisione che le norme di coordinamento della finanza pubblica non solo possono, ma devono necessariamente limitare l'autonomia delle Regioni, qualora tale limitazione risulti indispensabile per garantire la sostenibilità del debito pubblico e il contenimento della spesa pubblica, principi che sono stati qualificati di "ordine superiore" rispetto all'autonomia regionale.⁹⁰

Le sentenze della Corte evidenziano, in tal senso, una tendenza marcata a privilegiare le esigenze unitarie dello Stato, soprattutto in un contesto di crisi economica, sottolineando come il bilancio degli enti territoriali non possa essere considerato un mero strumento tecnico per garantire coerenza e affidabilità nel

federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico, in Giurisprudenza costituzionale, 2006, 1425.

⁸⁵ A. CAROSI, *Inquadramento sistematico della sentenza n. 80 del 2021 nei più recenti orientamenti della Consulta in tema di finanza pubblica allargata*, in Giurisprudenza costituzionale, Fasc. n. 3/2021, 1431.

⁸⁶ Corte costituzionale, sentenze nn. 95/2007 e 449/2005.

⁸⁷ Corte costituzionale, sentenze nn. 36/2004 e 417/2005.

⁸⁸ Corte costituzionale, sentenze nn. 272/2015 e 65/2016.

⁸⁹ F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, Fasc. n. 10/2018, 4.

⁹⁰ Corte costituzionale, sentenze n. 179/2007, n. 184/2016 e n. 80/2017.



quadro complessivo della finanza pubblica. Al contrario, esso rappresenta la massima espressione del "bene pubblico", configurandosi quale strumento fondamentale per garantire l'uniformità, la trasparenza e la responsabilità dei pubblici decisori, vincolandoli al rispetto dei parametri di bilancio in conformità con gli obiettivi di governance economico-finanziaria stabiliti dal legislatore europeo.⁹¹

Nonostante l'intervento della Corte sia stato frequentemente orientato a garantire la necessaria affidabilità economica del Paese, le sue decisioni hanno suscitato numerose critiche, principalmente per il loro impatto negativo sulle capacità operative delle Regioni, lasciando irrisolta la questione relativa alla concreta estensione dell'autonomia regionale nell'attuale contesto costituzionale. In particolare, la dottrina ha osservato come l'invadenza delle disposizioni statali rischi di svuotare di significato la riforma del Titolo V della Costituzione, la quale avrebbe dovuto mirare al rafforzamento del principio di sussidiarietà e a una valorizzazione effettiva delle autonomie territoriali.⁹² Questo complesso scenario, intrecciandosi con il persistente "disallineamento" tra le funzioni assegnate alle Regioni e le risorse effettivamente disponibili per svolgerle, ha imposto un quadro stringente, che si è tradotto in tagli significativi (*spending review*) alle risorse destinate alle regioni e agli enti locali, accompagnato da un rafforzamento delle funzioni centralizzate dello Stato.⁹³

Alle criticità sopra menzionate si aggiungono inoltre le sfide connesse all'adozione di un linguaggio contabile uniforme per la gestione delle finanze pubbliche, attraverso l'introduzione del sistema di contabilità *accrual*⁹⁴, il quale risulterà necessario per agevolare il raccordo tra i dati contabili e quelli statistici secondo le norme del Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010) e della L. n. 196/2009 (legge di contabilità e

⁹¹ F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella costituzione italiana*, Napoli, 2022, 25; così poi anche le sentenze n. 184/2016, n. 80/2017, n. 228/2017, n. 247/2017, n. 49/2018 e l'ordinanza n. 17/2019. Il bilancio è da considerarsi un bene pubblico non solo perché coinvolge la gestione delle risorse comuni, ma anche per la sua funzione di garantire il benessere collettivo. La Corte costituzionale italiana, ad esempio, ha sancito l'importanza di vincolare l'azione dei decisori pubblici al rispetto dei parametri di bilancio come un obbligo che va oltre l'interesse nazionale e si inserisce nel contesto della protezione di beni comuni fondamentali. Tale visione riconosce che il bilancio è essenziale per il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche e rappresenta una risorsa cruciale che deve essere tutelata per garantire stabilità e fiducia nel sistema economico. Per un maggior approfondimento sul tema si v. L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, Fasc. n. 1/2018; C. A. CIARALLI, *Il Bilancio quale "bene pubblico" e l'esercizio "condizionato" del mandato elettivo. Riflessioni sulla nuova fase della democrazia rappresentativa*, in *Costituzionalismo.it*, Fasc. n. 2/2018, 126.

⁹² L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici: il difficile bilanciamento dei principi di autonomia e delle esigenze di unitarietà della Repubblica*, in *Nomos*, Fasc. n. 3/2017, 45.

⁹³ A. FILIPPETTI, F. TUZI, *La finanza regionale e il lento percorso verso l'autonomia*, in *Italian Papers on Federalism*, Fasc. n.1/2020, 6.

⁹⁴ Il principio *accrual* è il principio, della contabilità economico-patrimoniale, secondo il quale le transazioni e gli altri eventi economici sono rilevati in bilancio quando essi si verificano indipendentemente dal momento in cui si manifestano le relative transazioni finanziarie e/o di cassa. Pertanto, le transazioni e gli eventi contabili sono rilevati nei bilanci dei periodi ai quali questi si riferiscono.



finanza pubblica) che ne indica gli strumenti e la corretta modalità di “copertura”.⁹⁵ In particolare, sebbene l'adozione di un sistema contabile unico per il settore pubblico sia ritenuta essenziale per migliorare il monitoraggio delle finanze pubbliche e acquisire una visione integrata dell'aspetto “tridimensionale”⁹⁶ dell'equilibrio di bilancio, tale riforma si confronta con significative difficoltà operative riconducibili all'adattamento di un modello gestionale-contabile sviluppato per il settore privato al contesto complesso e variegato delle amministrazioni pubbliche.⁹⁷

In conclusione, il coordinamento della finanza pubblica, quale espressione del “potere”⁹⁸ unilaterale della Repubblica Italiana, finalizzato a garantire la stabilità finanziaria e il rispetto degli obblighi europei, impone dunque una riflessione approfondita sui fattori evolutivi e culturali che hanno influenzato — e continuano a influenzare — il sistema amministrativo italiano e la configurazione della nuova

⁹⁵ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 279 del 2016, ha chiarito che gli articoli 17 e 19 non introducono una modifica sostanziale al principio della copertura finanziaria, ma rappresentano piuttosto una puntualizzazione tecnica ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica.

⁹⁶ Corte dei Conti - Sezione Regionale di controllo per il Veneto - Relazione per il giudizio di parificazione sul rendiconto generale della regione Veneto esercizio 2018, p. 25.

⁹⁷ E. CINQUE, R. CIVITILLO, P. RICCI, *La riforma accrual nei sistemi di contabilità pubblica*, in *Bilancio comunità e persona*, Fasc. n. 1/2024, 2; E. D'ARISTOTILE, *La riforma contabile “accrual” prevista nel PNRR: presupposti normativi e possibili impatti sul sistema della contabilità pubblica italiana*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2023, 1; E. D'ARISTOTILE, *La riforma della contabilità pubblica nel PNRR: brevi considerazioni dopo la pubblicazione in consultazione del “quadro concettuale”*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 2022; per una ricostruzione storica si veda anche F. CONTE, *L'evoluzione dei principi contabili nazionali nella prospettiva di riforma del PNRR*, in *Federalismi.it*, Fasc. n. 20/2021, 21; nello specifico, l'attuale sistema di contabilità pubblica in Italia, come delineato dai D. Lgs. n. 91/2011 e D. Lgs. n. 118/2011 (modificato successivamente dal decreto legislativo n. 126 del 2014), è principalmente di natura finanziaria e si basa sulla metodologia della partita semplice per la registrazione degli eventi di gestione. La contabilità economico-patrimoniale, seppur presente, è utilizzata prevalentemente a fini conoscitivi ed è condizionata dalle regole della contabilità finanziaria potenziata. Questo sistema determina che gli eventi di gestione delle amministrazioni pubbliche siano rilevati esclusivamente nella loro componente finanziaria, relegando l'aspetto economico-patrimoniale a una funzione informativa secondaria. Inoltre, vi sono notevoli discrepanze tra i sistemi contabili adottati dalle diverse amministrazioni, che si avvalgono di sistemi informatici eterogenei. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) intende risolvere tali problematiche dotando le pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale, ispirato ai Principi Contabili Internazionali per il Settore Pubblico (IPSAS) e ai Principi Contabili Europei per il Settore Pubblico (EPSAS). Questo nuovo sistema contabile farà uso del metodo della partita doppia per la contabilizzazione degli eventi di gestione, indipendentemente dalle transazioni di cassa. L'elaborazione dei nuovi principi contabili è affidata allo *Standard Setter Board*, un organo tecnico indipendente composto da 15 esperti, istituito presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. A supporto di questo nuovo sistema contabile, il PNRR prevede l'implementazione di un sistema informativo basato su un'architettura ERP (*Enterprise Resource Planning*), strutturato su moduli interconnessi che consentano la registrazione univoca di un evento gestionale sotto i profili finanziario, economico-patrimoniale e analitico. Questo progetto ha portato all'introduzione (e all'utilizzo) di un nuovo sistema denominato InIt, che sostituirà gradualmente le varie applicazioni attualmente in uso presso le amministrazioni centrali, creando un unico sistema integrato per supportare i processi contabili.

⁹⁸ R. C. PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica italiana*, in *Diritto Amministrativo*, Fasc. n. 4/2015, 639.



“cultura del controllo”.⁹⁹ Tale cultura si fonda su un insieme di principi e strumenti di programmazione che mirano non soltanto a razionalizzare le risorse pubbliche, ma anche a perseguire una gestione coordinata e trasparente delle grandezze economiche e di bilancio; tuttavia, l'efficacia di questi strumenti dipende da un adeguato sistema di monitoraggio e coordinamento articolato su tre livelli di controllo: in primo luogo, vi è il controllo di natura “politica”¹⁰⁰, che si inserisce nel contesto del perimetro “democratico e rappresentativo”¹⁰¹; in secondo luogo, vi è il controllo di “neutralità finanziaria”¹⁰² affidato alla Ragioneria Generale dello Stato, la quale, operando secondo “i principi” contenuti nell'art. 81 della Costituzione e secondo le disposizioni “di dettaglio”¹⁰³ di cui agli articoli 17 e 19 della legge

⁹⁹ E. D'ALTERIO, *La cultura del controllo nel sistema amministrativo italiano*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Fasc. n. 1/2024, 3.

¹⁰⁰ La letteratura relativa al rapporto tra politica e amministrazione nell'ordinamento italiano è talmente vasta da rendere impossibile un richiamo esaustivo, anche limitandosi alle opere più significative. Tuttavia, è utile segnalare alcuni contributi fondamentali sul tema. Tra i principali, si annoverano M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966; M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, in *Amm. civ.* (1961), pubblicato in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1976; A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 752; L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974; A. CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1975; U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1975; S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia in Italia*, in *Pol. dir.*, 1981, 219; M. D'ALBERTI, *L'alta burocrazia*, Bologna, 1994; tra gli altri G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, 2003; A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, Jovene, Napoli, 2002; F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, 2006; S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2012, 39.

¹⁰¹ Cfr. E. CAVASINO, *Principio di costituzionalità e diritto del bilancio*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 23 marzo 2020.

¹⁰² Cfr. Dossier XIX Legislatura – documentazione dei servizi e degli uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati – *Quantificazione e copertura delle leggi di spesa*, del 31 ottobre 2022, pp. 16 ss.; in particolare, la clausola di neutralità, nota anche come “clausola di invarianza” o “clausola di non onerosità”, prevede che dall'attuazione di una disposizione normativa non debbano derivare conseguenze finanziarie aggiuntive per la finanza pubblica. La sua formulazione tipica, ormai consolidata nell'uso, recita: “Dall'attuazione della presente legge [o del presente articolo/decreto] non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dalla presente legge [o altro riferimento normativo] con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.” Tale formulazione può essere richiesta dalla V Commissione, in sede consultiva, anche in termini di condizione ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, qualora sia necessario chiarire che la normativa oggetto del parere deve essere applicata senza oneri aggiuntivi per il bilancio pubblico. In passato, la prassi parlamentare si concentrava sulla verifica del rispetto dell'obbligo di copertura relativamente agli effetti prodotti dalle nuove norme sul bilancio dello Stato, in particolare sul saldo netto da finanziare. Tuttavia, con l'evoluzione normativa e in considerazione degli obblighi di conformità alla disciplina europea di bilancio e al Patto di Stabilità e Crescita, le relazioni tecniche hanno progressivamente esteso il loro focus, includendo l'analisi dell'impatto delle disposizioni sui saldi rilevanti ai fini del rispetto dei vincoli europei. Ciò ha portato a un controllo non più limitato alla tradizionale “copertura finanziaria”, ma ampliato alla valutazione dell'equilibrio finanziario complessivo, includendo la compensazione rispetto agli effetti sui saldi di fabbisogno e indebitamento netto, garantendo così una maggiore conformità con gli obblighi europei.

¹⁰³ Corte costituzionale sentenza n. 26 del 2013.



196/2009, assicura la corretta copertura e gestione delle risorse pubbliche¹⁰⁴; infine, vi è il controllo "giudico", il quale, alla luce degli artt. 100 e 103 della Costituzione, deve essere assicurato dalla Corte dei Conti, quale organismo preposto alla verifica della conformità giuridica e costituzionale degli atti finanziari.¹⁰⁵

L'implementazione (e la sperimentazione)¹⁰⁶ delle nuove regole di armonizzazione contabile, in ottemperanza alla Direttiva 2011/85/UE (modificata dal Patto di Stabilità

¹⁰⁴ E. D'ALTERIO, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: "dove nascono i problemi"*, in Riv. trim. dir. pubbl., Fasc. n. 3/2019, 681; F. CONTE, *La Direttiva sui requisiti per i Quadri di bilancio*, in Giornale di Diritto Amministrativo, Fasc. n. 5/2024, 615; in particolare, tra le numerose e rilevanti funzioni attribuite alla Ragioneria Generale dello Stato, spicca il compito della cosiddetta "bollinatura" che rappresenta l'espressione del "potere tecnico e discrezionale" dell'amministrazione. Questo potere è finalizzato a certificare e garantire che i provvedimenti legislativi e normativi in materia di spesa, adottati dal governo centrale, non compromettano l'equilibrio economico-finanziario del Paese. La Ragioneria Generale dello Stato, in tal senso, assume una funzione strategica nell'evitare disallineamenti tra le previsioni di spesa e le effettive disponibilità finanziarie, assicurando in tal modo una gestione oculata e una programmazione rigorosa delle risorse pubbliche, elementi essenziali per mantenere la sostenibilità e la stabilità economica. Per un maggior approfondimento sull'Istituto della "bollinatura", si ricorda, tra i contributi più recenti sul punto, R. PEREZ, *Il controllo dei conti pubblici. Storia della Ragioneria Generale dello Stato*, il Mulino, Bologna, 2021, 65; E. D'ALTERIO, *L'evoluzione delle funzioni della Ragioneria Generale dello Stato nel sistema amministrativo italiano*, in *Le Carte e la Storia*, 2/2020, 27; ID., *Finanza pubblica e amministrazione: verifiche e bollino della Ragioneria Generale dello Stato*, in Riv. trim. dir. pubbl., 4/2016, 1009.

¹⁰⁵ F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella costituzione italiana*, Napoli, 2022, 23.

¹⁰⁶ La sperimentazione del nuovo sistema contabile pubblico basato sul principio accrual, inserita nel quadro della Riforma 1.15 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), costituisce un elemento cardine nel processo di modernizzazione della gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche italiane. Questo progetto, ufficializzato il 26 novembre 2024 attraverso una determinazione a firma del Ragioniere Generale dello Stato, Daria Perrotta, sarà avviato nel 2025, coinvolgendo un ampio numero di enti pubblici in conformità a quanto disposto dall'art. 10 del Decreto-legge 113/2024, successivamente convertito nella legge n. 143/2024. A differenza della sperimentazione relativa al bilancio armonizzato, condotta tra il 2012 e il 2014 e caratterizzata da una partecipazione volontaria di un numero limitato di enti, questa nuova iniziativa si distingue per la sua portata sistemica e obbligatoria. Essa rappresenta una trasformazione profonda che richiede agli enti partecipanti una gestione diretta delle responsabilità operative. Tale approccio mira a favorire una transizione più efficace, ma al contempo implica sfide significative legate alla complessità del cambiamento. La transizione al principio accrual non potrà essere affrontata senza un'adeguata preparazione normativa e tecnica. In tal senso, risulterà cruciale l'imminente emanazione dei decreti attuativi da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), i quali forniranno le istruzioni indispensabili per garantire l'allineamento tra le nuove regole contabili e le prassi esistenti. Tali decreti, nello specifico, definiranno: i) Il raccordo tra il nuovo piano dei conti e i modelli contabili vigenti, con particolare attenzione alla coerenza tra gli schemi preesistenti e le nuove metodologie di contabilizzazione; ii) La riclassificazione dei bilanci e l'applicazione dei criteri di valorizzazione e rilevazione contabile, che rappresentano il cuore del principio accrual, basato sul riconoscimento delle transazioni economiche nel momento in cui avvengono, indipendentemente dai flussi di cassa; iii) Le modalità di erogazione della formazione di base, essenziale per garantire che il personale amministrativo degli enti coinvolti acquisisca le competenze necessarie per utilizzare efficacemente i nuovi strumenti contabili; iv) Le specifiche tecniche per la trasmissione telematica degli schemi di bilancio, indispensabili per standardizzare e semplificare i processi di rendicontazione a livello nazionale. L'ambiziosità del progetto risiede non solo nella portata dei cambiamenti previsti, ma anche nella necessità di integrare strumenti operativi avanzati e di implementare un sistema di formazione capillare. Solo attraverso un'attenta pianificazione e il coordinamento tra i vari livelli istituzionali sarà possibile garantire una transizione ordinata e il raggiungimento degli obiettivi di trasparenza, efficienza e accountability che la riforma si propone di conseguire.



e Crescita)¹⁰⁷, sarà cruciale per ottimizzare il sistema di monitoraggio e garantire una maggiore trasparenza nell'analisi e nella formulazione delle politiche pubbliche, migliorando la qualità delle informazioni finanziarie e promuovendo una visione articolata e coerente della sostenibilità complessiva delle finanze pubbliche.¹⁰⁸

6. Le "modalità" di finanziamento dell'autonomia differenziata

La riforma del federalismo fiscale, delineata dalla legge delega in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ha rappresentato un passaggio cruciale nell'evoluzione del sistema di finanziamento degli enti locali in Italia, introducendo una distinzione tra funzioni fondamentali, finanziate integralmente dallo Stato, e altre funzioni di natura più autonoma da esercitare nel rispetto dei principi di equilibrio di bilancio e di neutralità perequativa.¹⁰⁹ Questo modello aveva l'obiettivo di assicurare una distribuzione razionale delle risorse, garantendo uniformità nelle funzioni essenziali e valorizzando al contempo le specificità regionali.

La riforma, concepita con l'obiettivo di razionalizzare il sistema finanziario regionale, ha incontrato ostacoli significativi che ne hanno rallentato l'attuazione e ridotto l'efficacia complessiva.¹¹⁰

Tra i nodi più rilevanti si segnala la significativa limitazione dell'autonomia fiscale regionale, dovuta a interventi statali come la deducibilità del costo del lavoro dall'IRAP e il blocco delle aliquote IRPEF.¹¹¹ Tali misure, pur tese a garantire maggiore uniformità fiscale, hanno ridotto la capacità delle Regioni di rispondere

¹⁰⁷ Per ulteriori approfondimenti riguardanti la modifica alla Direttiva 2011/85/UE sui Quadri di Bilancio nazionali, si veda F. CONTE, *La Direttiva sui requisiti per i Quadri di bilancio: analisi e prospettive di riforma nell'Unione Europea*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, Fasc. n. 5/2024; per un inquadramento generale sulla riforma del Patto di Stabilità e Crescita, si veda R. PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita e le nuove regole fiscali dell'Unione*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, Fasc. n. 5/2024, 594.

¹⁰⁸ Cfr. F. CONTE, *La Direttiva sui requisiti per i Quadri di bilancio*, cit., 611; in particolare, tra gli strumenti di governance economica europea di maggiore rilievo si distingue il "Piano Strutturale di Bilancio", che rappresenta il fulcro della programmazione economica pluriennale. Questo documento programmatico, allineato alle disposizioni del "Braccio preventivo" del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), guida gli investimenti e le riforme strutturali necessarie per ridurre il rapporto debito/PIL e mantenere il rapporto deficit/PIL entro la soglia del 3%. La durata del Piano, coincidente con quella della legislatura nazionale, unitamente alla previsione di un percorso di aggiustamento quadriennale estendibile fino a sette anni per investimenti di rilevante importanza a livello nazionale, evidenzia la sua natura dinamica e flessibile. Tale approccio si discosta dalle precedenti disposizioni che imponevano regole uniformi per tutti gli Stati membri, garantendo ora un più elevato grado di titolarità nazionale (ownership), una maggiore semplicità, meccanismi di applicazione più efficaci e una più stretta integrazione tra politiche di bilancio e politiche strutturali. Per ulteriori approfondimenti si rinvia al contributo di A. VILLA, *Il regolamento sul braccio preventivo: questioni antiche e recenti aperture*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, Fasc. n. 5/2024, 602.

¹⁰⁹ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, *Rivista AIC*, Fasc. n. 4/2019, 274; F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *www.astridrassegna.it*, Fasc. n. 2/2019, 4.

¹¹⁰ C. BUCCICO, *Alcuni spunti di riflessione sull'attuazione del federalismo fiscale*, in *Rass. trib.*, Fasc. n. 5/2009, 1301.

¹¹¹ A. CONTRINO, S. BORTOLINI, *L'attuazione del federalismo fiscale regionale tra riforma del sistema tributario e PNRR*, in *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 2022, 7.



efficacemente alle esigenze locali, generando un'accentuata tensione tra centralismo e autonomia.

Un ulteriore problema è rappresentato dalle disparità tra Regioni a statuto ordinario e speciale, emerse dalla disciplina sulla rideterminazione dell'addizionale IRPEF. La mancata considerazione delle specificità territoriali rischia di compromettere il principio di equità interregionale, sottolineando l'esigenza di una riforma che consenta agli enti territoriali di disporre di risorse adeguatamente correlate alle funzioni da svolgere e, contestualmente, di uno spazio di autonomia impositiva in relazione alla quale esplicitare politiche pubbliche proprie.¹¹²

La persistente assenza di una chiara definizione dei Livelli Essenziali di Prestazione (LEP) ha ulteriormente ostacolato l'implementazione di un sistema perequativo basato su fabbisogni standard, indebolendo così la trasparenza e la coerenza del sistema finanziario regionale e aggravando i divari territoriali già esistenti.¹¹³

Infine, il modello di compartecipazione IVA fondato sul principio di territorialità rimane incompleto, a causa di difficoltà operative e rigidità amministrative che richiedono un approccio più sistematico per evitare ulteriori disuguaglianze e garantire una distribuzione più uniforme e inclusiva delle risorse.¹¹⁴

La legge Calderoli ha cercato di affrontare queste problematiche, attraverso una maggiore devoluzione di competenze alle Regioni, ma senza chiarire in modo definitivo quale modello di finanziamento verrà adottato per sostenere tali competenze.¹¹⁵

Tra le possibili modalità di finanziamento delle funzioni aggiuntive, la legge Calderoli prevede la compartecipazione ai tributi erariali (Irpef e/o IVA), con l'intenzione di coprire sia le funzioni di Tipo I (relative ai Livelli Essenziali delle Prestazioni - LEP) che quelle di Tipo II (non-LEP). Ciò nonostante, non vengono fornite indicazioni dettagliate sulle aliquote o sulle tempistiche di queste compartecipazioni, lasciando aperte molte questioni su come garantire l'equilibrio e la perequazione tra le Regioni più ricche e quelle meno abbienti nel lungo periodo.

Il concetto di compartecipazione si basa sull'attribuzione di una parte del gettito fiscale prodotto sul territorio regionale alle Regioni stesse, garantendo così loro una maggiore capacità di pianificazione e intervento nelle politiche locali. Tuttavia, la sua

¹¹² A. CONTRINO, S. BORTOLINI, *L'attuazione del federalismo fiscale*, cit., 3; F. GALLO, *I capisaldi del federalismo fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, Fasc. n. 2/2009, 219.

¹¹³ C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, Fasc. n. 4/2010, 941.

¹¹⁴ A. URICCHIO, *Tributi regionali propri e impropri alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Finanza locale*, Fasc. n. 6/2006, 21.

¹¹⁵ In particolare, le norme previste non specificano se ci si atterrà al sistema attuale di finanziamento simmetrico, sancito dalla legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale, o se si opterà per un nuovo modello, basato esclusivamente sulle compartecipazioni al gettito di tributi erariali regionali. Questa ambiguità rappresenta un rischio per la stabilità e la trasparenza del sistema finanziario regionale, poiché l'assenza di un modello ben definito apre lo spazio a incertezze sulle modalità di distribuzione delle risorse.



applicazione richiede un'attenta valutazione degli effetti redistributivi e delle potenziali distorsioni economiche in quanto una Regione con un'economia più solida potrebbe beneficiare di maggiori entrate (e risorse in eccesso), ampliando ulteriormente le disuguaglianze territoriali già esistenti, destinandole a migliorare ulteriormente i servizi, mentre le Regioni con una capacità fiscale inferiore potrebbero trovarsi in difficoltà nel mantenere livelli adeguati di servizi pubblici. Questo divario potrebbe accentuare il già esistente *gap* tra le diverse aree del Paese, rendendo necessarie politiche di perequazione più efficaci per evitare l'acuirsi delle disuguaglianze territoriali.

Uno dei meccanismi che potrebbe mitigare queste problematiche è l'adozione di un fondo perequativo, come previsto dall'articolo 119 della Costituzione, che redistribuisca una parte del surplus di gettito dalle Regioni più forti a quelle più deboli. Questo fondo avrebbe lo scopo di garantire una maggiore equità e sostenere le Regioni con minore capacità fiscale, promuovendo così un equilibrio tra le diverse aree del Paese.¹¹⁶ I programmi perequativi possono essere sia orizzontali, coinvolgendo trasferimenti tra Stato e amministrazioni a livelli diversi, sia verticali, coinvolgendo trasferimenti tra governi dello stesso livello. Sebbene l'articolo 119, comma 5 della Costituzione qualifichi il fondo perequativo come verticale, non fornisce una definizione chiara, lasciando tale compito al legislatore.¹¹⁷ La

¹¹⁶ Nel contesto del finanziamento del regionalismo differenziato è opportuno effettuare la distinzione tra "perequazione" e "compartecipazione": 1) la "compartecipazione" rappresenta un meccanismo tramite cui le Regioni trattengono una parte del gettito fiscale prodotto sul loro territorio. In altre parole, una quota delle entrate fiscali statali viene destinata direttamente alle Regioni, in proporzione alla capacità fiscale del territorio stesso. Questo meccanismo consente alle Regioni di disporre di risorse maggiori se l'economia locale è forte e genera un elevato gettito fiscale. Tuttavia, ciò comporta inevitabilmente una differenziazione delle risorse disponibili, che può contribuire ad accentuare le disuguaglianze territoriali tra Regioni più ricche e Regioni meno avvantaggiate dal punto di vista economico; 2) la "perequazione", al contrario, è uno strumento volto a correggere le disuguaglianze nella distribuzione delle risorse tra le diverse Regioni, al fine di garantire che tutte abbiano accesso a un livello adeguato di servizi e infrastrutture, indipendentemente dalla loro capacità fiscale (in modo da sostenere le Regioni economicamente più deboli). A differenza della compartecipazione, che aumenta la disponibilità di risorse per le Regioni che generano più entrate, la perequazione è pensata per ridurre il divario tra le diverse aree del Paese, assicurando che anche le Regioni con minore capacità fiscale possano garantire un adeguato livello di prestazioni ai propri cittadini. In sintesi, mentre la compartecipazione si basa sul principio di trattenere una parte del gettito generato a livello locale, la perequazione interviene per ridurre le disuguaglianze e garantire equità nella distribuzione delle risorse. Entrambi i meccanismi sono fondamentali per il funzionamento del regionalismo differenziato, ma devono essere bilanciati con attenzione per evitare che le disparità tra Regioni si amplifichino invece di ridursi.

¹¹⁷ 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*, 406; in particolare, l'Autore nel panorama finanziario locale, mette in evidenza la distinzione tra la natura "verticale" e "orizzontale" del fondo perequativo previsto dall'articolo 119, comma 3 della Costituzione. Nello specifico: i) Il fondo perequativo verticale è caratterizzato dall'intervento diretto dello Stato per colmare le differenze di capacità fiscale tra i vari enti locali. In questo modello, lo Stato trasferisce risorse aggiuntive ai Comuni con minore capacità fiscale per garantire l'erogazione di servizi essenziali in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. La logica del fondo verticale è quella di riequilibrare le disparità tra enti, assicurando che anche le aree meno sviluppate possano avere accesso a risorse sufficienti per



perequazione, dunque, mira a compensare le differenze tra le spese per l'assolvimento delle funzioni pubbliche e le entrate fiscali di ciascuna regione, in linea con i suddetti principi costituzionali.¹¹⁸

Un ulteriore aspetto fondamentale da prendere in considerazione nel processo di riforma del federalismo fiscale riguarda il "possibile" aumento della spesa pubblica complessiva, specialmente in assenza di adeguati strumenti di controllo e coordinamento. Sebbene la legge Calderoli, assicuri il principio della "neutralità finanziaria" per garantire che il trasferimento delle competenze non comporti oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, il rischio di aumento dei costi rimane concreto, in particolare se le Regioni che ottengono nuove competenze non riescono a gestirle in modo efficiente compromettendo così gli obiettivi di sostenibilità finanziaria.

Per mitigare tale rischio si rende necessario il superamento del criterio della spesa storica a favore di un approccio più razionale e orientato al principio del "risultato"¹¹⁹, introducendo principi di efficienza e qualità nella gestione dei servizi pubblici. In tale prospettiva, nell'ambito del sistema perequativo, viene introdotto il concetto di fabbisogno standard, un indicatore finalizzato a stimare la necessità finanziaria di un ente territoriale basandosi su dati statistici relativi alle caratteristiche territoriali, sociali e demografiche della popolazione residente, nonché alle specifiche esigenze dei servizi offerti. Tale indicatore, esprime dunque il peso specifico di ogni ente locale in termini di fabbisogno finanziario, sintetizzando i fattori di domanda e offerta, estranei alle scelte discrezionali degli amministratori locali, che meglio

l'esercizio delle loro funzioni fondamentali. Questo meccanismo era stato previsto per rafforzare l'autonomia finanziaria e ridurre le disuguaglianze territoriali, ma negli ultimi anni l'attuazione di questa componente è stata ridotta, lasciando gli enti locali in difficoltà. Il fondo perequativo orizzontale, invece, prevede che le risorse vengano redistribuite tra gli stessi enti locali. Questo significa che una parte delle entrate derivanti da tributi locali, come l'IMU, viene trattenuta e redistribuita tra i Comuni in base alla loro capacità fiscale. La componente orizzontale si basa quindi sulla solidarietà intercomunale, dove i Comuni con maggiore capacità contributiva contribuiscono a finanziare quelli con minori risorse.

¹¹⁸ Sebbene inizialmente, il Fondo perequativo fosse stato concepito come un fondo misto, comprendente sia la componente verticale, finanziata dallo Stato, che la componente orizzontale, finanziata dai Comuni stessi, l'evoluzione normativa e i ripetuti tagli ai trasferimenti statali hanno ridotto significativamente la componente verticale, trasformando il Fondo perequativo di fatto in una struttura prevalentemente orizzontale, portando a una progressiva erosione dell'autonomia tributaria dei Comuni.

¹¹⁹ Sulle nozioni concernenti l'amministrazione di risultato si veda V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, 617; G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, 2002, 127; L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 299; ID., *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Torino, 2003, 3; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula «amministrazione per risultati»*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 813; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2003, 102; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, 107; M. R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003, 172.



spiegano i differenziali di costo e di bisogno lungo il territorio.¹²⁰ La metodologia utilizzata per il calcolo dei fabbisogni standard si basa sull'approccio RCA (*Regression Cost Base Approach*), una tecnica econometrica che sfrutta la regressione multipla lineare per stimare la funzione di costo o di spesa. Tale approccio è utilizzato in molti Paesi, come la Gran Bretagna e l'Australia, e permette di tenere conto delle variabili indipendenti che influenzano il costo dei servizi pubblici, come il numero di utenti o le caratteristiche demografiche.¹²¹ Il processo di determinazione dei fabbisogni standard è stato supervisionato dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) e realizzato in collaborazione con vari enti, tra cui la SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.) e l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL).¹²² Attraverso la sua implementazione, si mira a garantire

¹²⁰ S. PARLATO, *Metodologia di stima e determinazione dei fabbisogni standard nei comuni*, in Lavoro nelle p.a., Fasc. n. 1/2013, 117; sebbene il principale riferimento normativo sia la legge delega n. 42 del 5 maggio 2009, che ha gettato le fondamenta per l'introduzione del federalismo fiscale, è stato il decreto legislativo n. 216 del 2010 a definirne successivamente le modalità attuative, introducendo strumenti quali questionari e modelli organizzativi per la raccolta dei dati necessari. La metodologia adottata si fonda su un approccio bottom-up, che prevede la costruzione di dataset dettagliati volti a stimare i fabbisogni standard sulla base di dati empirici. Tale metodologia si articola in tre categorie principali: 1) servizi con output misurabili, come gli asili nido e il trasporto pubblico; 2) servizi con output non direttamente misurabili ma correlabili a prodotti intermedi, quali le funzioni anagrafiche; 3) servizi privi di output misurabili o correlabili, come la polizia locale, per i quali vengono utilizzati indicatori indiretti. Questa classificazione riflette la varietà dei servizi pubblici e la necessità di modelli di stima adattati alle caratteristiche specifiche di ciascuna funzione.

¹²¹ G. BRUNELLO, F. PORCELLI, M. STRADIOTTO, *I fabbisogni standard dei comuni e delle province: un nuovo patrimonio informativo per stimolare maggiore efficienza e responsabilità nei governi locali*, in Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, Fasc. n. 2/2015, 199.

¹²² Il SOSE, acronimo di *Soluzioni per il Sistema Economico*, è una società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia. Essa svolge un ruolo cruciale nello studio e nell'analisi dei costi e dei fabbisogni standard degli enti territoriali, posizionandosi come un attore centrale nell'evoluzione del federalismo fiscale, con particolare riferimento al regionalismo differenziato. La missione principale di SOSE consiste nell'analizzare la realtà finanziaria e strutturale degli Enti Locali al fine di fornire strumenti utili per una distribuzione equa delle risorse, garantendo l'efficienza dei servizi su tutto il territorio nazionale, nonostante le marcate eterogeneità territoriali. In merito al tema dell'autonomia differenziata, la legge di Bilancio 2023, ai sensi dei commi 793 e 794 dell'articolo 1, ha affidato a SOSE il compito di predisporre le metodologie a supporto della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS) nella definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) nelle materie inerenti ai diritti sociali e civili. In particolare, il comma 793 prevede che la Cabina di Regia determini i LEP sulla base delle ipotesi tecniche elaborate dal CTFS, il quale si avvale del supporto di SOSE, dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), della struttura tecnica di supporto della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, nonché del Centro Interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO). Tra le attività principali di SOSE si annovera la mappatura nazionale dei servizi e delle prestazioni connesse alle materie dell'autonomia differenziata. Tale operazione prevede un monitoraggio delle spese sostenute dallo Stato nelle diverse aree di interesse, con l'obiettivo di confrontarle con i livelli di servizio effettivamente erogati. Questa analisi permette di delineare un quadro complessivo utile a stabilire se i livelli di spesa e di servizio possano ritenersi adeguati. Va sottolineato che i LEP devono essere individuati esclusivamente in riferimento ai diritti sociali e civili dei cittadini. In qualità di organismo tecnico del Ministero dell'Economia e delle Finanze, SOSE ha ricoperto un ruolo strategico nella promozione del riequilibrio dei divari territoriali, fornendo dati e competenze fondamentali per lo sviluppo di politiche complesse. In particolare, l'approccio consolidato da SOSE per la determinazione dei fabbisogni e dei costi standard ha rappresentato una base conoscitiva essenziale, sia per la



un livello omogeneo di prestazioni su tutto il territorio nazionale, attenuando le differenze che storicamente hanno caratterizzato il finanziamento tra diverse aree del Paese.¹²³

Alla luce delle considerazioni delineate, vengono individuati due modelli possibili di finanziamento, ciascuno caratterizzato da pregi e criticità: il primo è un modello "autonomistico" che prevede una compartecipazione con aliquota fissa, volto a incentivare l'efficienza locale, ma avente il rischio di ampliare le disuguaglianze territoriali, poiché le Regioni più ricche potrebbero beneficiare maggiormente delle risorse rispetto a quelle meno dotate; il secondo è un modello "cooperativo" che prevede una revisione periodica delle compartecipazioni per garantire una corrispondenza costante tra risorse disponibili e fabbisogni standard, il quale, sebbene più equo nella redistribuzione delle risorse, potrebbe ridurre l'incentivo per le Regioni a migliorare la gestione delle proprie risorse.¹²⁴

Sia la perequazione che gli standard di fabbisogno costituiscono dunque strumenti fondamentali per garantire una distribuzione equa delle risorse e monitorare l'efficacia dei servizi erogati. Per questo motivo è importante che il sistema di compartecipazione e perequazione sia attentamente monitorato e bilanciato al fine di evitare effetti distorsivi e di scongiurare l'uso strumentale del meccanismo a vantaggio di alcune Regioni a scapito di altre. Tuttavia, il rischio di una "secessione dei ricchi", ovvero la resistenza delle Regioni più ricche a contribuire alla redistribuzione, rappresenta tutt'oggi un ostacolo significativo alla coesione territoriale e alla solidarietà nazionale.¹²⁵

7. Considerazioni conclusive: sfide complesse o opportunità di innovazione

In conclusione, la recente riforma, concepita per rafforzare l'autonomia finanziaria e decisionale degli enti territoriali, evidenzia criticità significative legate al principio di sussidiarietà, al ruolo del Parlamento e al delicato equilibrio tra autonomia regionale e principi supremi, aspetti centrali nella definizione del futuro assetto istituzionale del Paese.

definizione degli obiettivi annuali di servizio sia per la distribuzione delle risorse aggiuntive previste dalla normativa vigente.

¹²³ P. MASTROGIUSEPPE, C. VIGNOCCHI, *Standard: un connubio che può funzionare*, in Lavoro nelle p.a., Fasc. n. 3-4/2012, 549; in particolare, l'introduzione dei fabbisogni standard nelle PA è stata presentata come una soluzione per rendere più trasparente e giusta l'allocazione delle risorse, sulla base delle necessità reali dei territori e delle diverse amministrazioni. Il calcolo dei fabbisogni standard, tuttavia, è reso complesso dalla natura eterogenea delle amministrazioni pubbliche e dalle diversità territoriali richiedendo un *yardstick competition* ovvero il confronto tra amministrazioni simili per promuovere l'adozione delle migliori pratiche gestionali. Misurare i fabbisogni in maniera standardizzata implicherà quindi non solo una conoscenza approfondita delle peculiarità locali, ma anche la capacità di adattare i modelli generali di *performance* a contesti specifici, garantendo equità e sostenibilità.

¹²⁴ S. PIPERNO, *Soluzioni diverse per il finanziamento dell'autonomia differenziata: le ambiguità del disegno di legge Calderoli*, Il Piemonte delle Autonomie, Fasc. n. 2/2023, 8.

¹²⁵ G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi*, Roma-Bari, 2019.



La sentenza n. 192 del 2024 della Corte Costituzionale italiana offre un'occasione unica per analizzare in profondità le implicazioni giuridiche e politiche legate all'attuazione dell'autonomia differenziata. Pur non avendo dichiarato l'incostituzionalità dell'intero impianto normativo, la Corte ha evidenziato l'illegittimità di alcune disposizioni di rilievo, determinando un significativo ridimensionamento del progetto legislativo e ponendo in evidenza le complessità insite nel processo di riforma.

Al centro del binomio "pluralismo-unità" si colloca il Parlamento, l'unico organo in grado di ricomporre la complessità sociale ed economica, tramite la gestione delle materie trasversali di competenza statale e attraverso un sistema di perequazione finanziaria a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante. Ciò pone le basi per un regionalismo cooperativo, fondato sulla leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali, il cui indebolimento «può sfociare nella stessa crisi della democrazia».¹²⁶

Il principio di leale collaborazione, sancito dagli articoli 5 e 120 della Costituzione, costituisce un fondamento imprescindibile per assicurare un equilibrio corretto nei rapporti tra Stato e Regioni. Grazie alla sua elasticità e alla capacità di adattarsi alle peculiarità delle diverse situazioni, esso è destinato a permeare ogni fase del procedimento legislativo che coinvolga o incida sulle autonomie regionali.

La giurisprudenza costituzionale ha ampiamente valorizzato tale principio, individuandolo come una chiave interpretativa fondamentale per delineare il quadro delle attribuzioni nei frequenti casi di intersezione e sovrapposizione tra le competenze statali e quelle regionali. In particolare, il principio di leale collaborazione si è affermato come uno strumento cruciale per attenuare i dualismi, favorendo una dinamica di confronto tra i diversi livelli di governo.¹²⁷

La legge n. 86 del 2024, tuttavia, attribuisce alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza Unificata un ruolo meramente consultivo, privo di poteri vincolanti. Tale configurazione si pone in evidente contrasto con i consolidati orientamenti della Corte costituzionale, che ha ribadito la necessità di garantire procedure idonee a promuovere un confronto effettivo e reiterato tra Stato e Regioni, soprattutto nelle materie che incidono profondamente sulle loro competenze.¹²⁸ Questa impostazione giurisprudenziale sottolinea come il principio di leale collaborazione richieda non solo la mera consultazione, ma anche il coinvolgimento attivo e paritario, laddove si tratti di decisioni capaci di influenzare significativamente le prerogative regionali.

¹²⁶ I. A. NICOTRA, *I rilievi della Consulta che però ritiene infondata l'incostituzionalità generale della legge Calderoli*, in *Quotidiano di Sicilia*, 12 dicembre 2024.

¹²⁷ Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V – I confini nella materie di competenza legislativa concorrente come delineati dalla giurisprudenza costituzionale*, 2018, 14.

¹²⁸ *Ibid.*



La differenziazione, lungi dal rappresentare un'eccezione, si configura come uno strumento per espandere le potenzialità del regionalismo, contribuendo a garantire i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale e a realizzare il principio di sussidiarietà. Tuttavia, la Corte ha ribadito un principio fondamentale, secondo cui il trasferimento di competenze alle regioni deve riguardare "singole funzioni", in conformità con l'articolo 116, comma 3, della Costituzione, e non l'intera materia di riferimento. L'adeguatezza di tale attribuzione deve essere sempre motivata in modo rigoroso e valutata in base ai criteri di efficacia, efficienza, equità e responsabilità dell'autorità pubblica. In questo contesto, la Corte osserva che alcune funzioni – come il commercio con l'estero, la distribuzione dell'energia, la gestione dei porti e aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e le normative generali sull'istruzione – presentano significative difficoltà nel loro trasferimento alle Regioni, sebbene non venga esclusa in via assoluta tale possibilità.¹²⁹

Per quanto riguarda invece i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), essi emergono come strumenti indispensabili per assicurare uniformità nei diritti fondamentali. La loro definizione e il finanziamento sono prerequisiti indispensabili per scongiurare il rischio che l'autonomia differenziata generi disparità tra cittadini di diverse regioni; tale processo non può essere delegato esclusivamente al Governo mediante decreti legislativi, ma richiede necessariamente il coinvolgimento diretto del Parlamento, al fine di assicurare un controllo democratico pieno e trasparente. La definizione dei LEP, inoltre, deve essere accompagnata da una strategia di monitoraggio e revisione periodica, che oggi risulta lacunosa. Al riguardo, a seguito della recente approvazione del decreto milleproroghe, è stato assegnato al Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio l'attività istruttoria per la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard fino al 31 dicembre 2025, a decorrere dal 5 dicembre 2024.

Sotto il profilo finanziario, invece, la riforma mette in luce la mancanza di un quadro normativo organico per la distribuzione delle risorse evidenziando l'urgenza di superare il criterio della spesa storica a favore di quello basato sui fabbisogni standard, al fine di promuovere una maggiore equità e ridurre le disparità territoriali. L'istituzione di una Commissione paritetica Stato-Regione rappresenta un'iniziativa preliminare, ma le persistenti disuguaglianze regionali richiedono soluzioni più strutturate.

In questo contesto, la Corte costituzionale ha svolto un ruolo essenziale. La sua dichiarazione di illegittimità dell'utilizzo di decreti legislativi per la modifica delle aliquote di compartecipazione ai tributi erariali sottolinea l'importanza di rispettare il quadro costituzionale e i limiti di delega legislativa. Questo richiamo alla correttezza procedurale appare cruciale per prevenire interventi unilaterali che

¹²⁹ I. A. NICOTRA, *I rilievi della Consulta*, cit., 12 dicembre 2024.



possano alterare l'equilibrio tra Stato e Regioni. Analogamente, la Corte ha evidenziato l'obbligatorietà del contributo di tutte le Regioni, comprese quelle con maggiore autonomia, al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, ribadendo la necessità di una responsabilità condivisa nell'interesse collettivo.

Un ulteriore chiarimento di rilievo è stato fornito in merito alle Regioni a statuto speciale, per le quali la Corte ha escluso l'applicabilità delle procedure individuate dalla legge 86 del 2024, imponendo che tali Regioni operino esclusivamente nel rispetto dei propri statuti e delle disposizioni costituzionali loro dedicate.

Infine, sebbene la clausola di invarianza finanziaria imponga di considerare il quadro generale della finanza pubblica, l'andamento del ciclo economico e il rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, essa risulta di difficile attuazione pratica. È infatti evidente che il trasferimento di nuove funzioni alle Regioni comporta inevitabilmente un incremento dei costi per il bilancio pubblico, rendendo poco realistico il presupposto di un impatto finanziario neutrale.

Il bilancio pubblico, elemento centrale della gestione finanziaria, rappresenta infatti un fondamentale strumento di realizzazione del principio autonomistico.¹³⁰ La sua duplice natura, contabile e programmatica, lo configura come uno strumento essenziale per la tutela di "interessi finanziari adespoti"¹³¹, nonché per il rafforzamento del controllo "giurisdizionale"¹³² sull'impiego delle risorse pubbliche, in maniera tale da garantire "l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari".¹³³

La mancata considerazione di questi aspetti potrebbe tradursi in una crisi di sostenibilità per alcune amministrazioni regionali.

L'impianto normativo, quindi, introduce una nuova dimensione o "metodo di governo", che non solo contribuisce a potenziare il patrimonio di competenze tecniche del Paese in materia di quantificazione degli oneri e individuazione delle

¹³⁰ La giurisprudenza costituzionale ha avuto un ruolo determinante nell'affermare il principio di autonomia finanziaria degli enti territoriali come strumento di rafforzamento della democrazia. Pronunce come la sentenza n. 247 del 2017 e la n. 101 del 2018 hanno chiarito che l'autonomia finanziaria non può essere limitata in modo arbitrario da norme contabili o statistiche di origine sovranazionale, se tali limitazioni violano i principi costituzionali italiani. La Corte ha, infatti, ribadito che l'autonomia degli enti territoriali deve essere tutelata anche quando si applicano regole europee sull'equilibrio di bilancio.

¹³¹ F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella costituzione italiana*, Napoli, 2022, 158.

¹³² F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio*, cit., 157; l'Autore sottolinea che il giudizio sul bilancio, disciplinato dal d.l. n. 174/2012, si concentra sull'impatto delle eventuali illegittimità registrate nei documenti contabili, valutandone gli effetti sui saldi di bilancio in base al principio di continuità. La giurisdizione del giudice del bilancio si configura come un accertamento della conformità del bilancio alle fonti normative e costituzionali, conducendo a un giudizio dicotomico (Corte costituzionale, sentenze n. 39 e n. 40 del 2014) sui saldi a una data specifica. In caso di saldo non conforme, si impone la rimodulazione, accompagnata dall'adeguamento delle scritture contabili e dall'adozione di misure correttive. Questo iter, rigorosamente sillogistico, è vincolato dai limiti fissati nella relazione di deferimento del giudice istruttore, garantendo così un controllo tecnico e giuridico coerente con i principi di equilibrio e sostenibilità finanziaria.

¹³³ Corte cost. nn. 274/2017 e 105/2019.



modalità di copertura finanziaria “secondo le regole dell’esperienza e della pratica contabile”¹³⁴, ma al tempo stesso promuove anche una ridefinizione dei connotati della funzione di controllo.¹³⁵

Un ulteriore passo verso la revisione dell'autonomia differenziata è stato compiuto di recente dalla Corte di cassazione, la quale, attraverso una dettagliata ordinanza di trenta pagine, ha approvato il 12 dicembre 2024 il referendum per l'abrogazione integrale della riforma che ridefinisce le competenze regionali.

La risoluzione di questo nodo spetterà alla Corte Costituzionale, che a gennaio sarà chiamata a pronunciarsi sull’ammissibilità del quesito referendario. La sua decisione avrà implicazioni decisive, sia per il futuro della riforma sia per il dibattito più ampio sull’equilibrio tra centralismo e autonomia nel sistema italiano.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte costituzionale emerge come il principale protagonista nel processo di definizione delle competenze regionali, non solo per il suo compito di “custode”¹³⁶ della Costituzione nel senso più ampio del termine, assicurando che leggi, regolamenti e atti autoritativi rispettino i principi fondamentali sanciti nella Carta costituzionale, ma anche per la sua capacità di orientare e “arbitrare”¹³⁷ i conflitti tra i diversi poteri dello Stato. Il ruolo della Consulta si apprezza, dunque, in una duplice prospettiva: storica, considerando che la Corte e l’ordinamento regionale rappresentano alcune delle più significative “innovazioni”¹³⁸ introdotte dalla Costituzione repubblicana; e dinamica, poiché i rapporti tra Stato e Regioni trovano negli articoli 134 e 127 della Costituzione i principali strumenti di definizione (e risoluzione) degli eventuali contrasti.¹³⁹

La pronuncia della Cassazione ha quindi riaperto il dibattito politico e giuridico, su una riforma che continua a rappresentare un elemento di forte divisione (e polarizzazione) sia all'interno del Parlamento sia nel più ampio contesto del Paese.

Solo il tempo e un’attenta attuazione (e valutazione) delle disposizioni legislative potranno chiarire se la riforma raggiungerà tali ambiziosi obiettivi.

¹³⁴ Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Lazio – Relazione sulle tecniche di quantificazione degli oneri e coperture finanziarie nelle leggi di spesa approvate dalla regione Lazio, 2024, pp. 1-3; Corte cost., sentenze n. 115 e n. 119 del 2012.

¹³⁵ F. M. LONGEVITA, *I nuovi connotati della funzione di controllo*, in *Bilancio Comunità Persona*, Fasc. n. 2/2019, 45.

¹³⁶ M. RUOTOLO, *Il giudice costituzionale: custode della Costituzione o dei diritti e degli equilibri istituzionali?*, in *Federalismi.it*, Fasc. n. 4/2022, 833.

¹³⁷ T. CERRUTI, *La Corte Costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, in *Federalismi.it*, Fasc. n. 20/2013, 37.

¹³⁸ V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1976, 1694, secondo cui le maggiori novità introdotte dai costituenti sono la Corte costituzionale, il referendum e l'ordinamento regionale.

¹³⁹ A. FONZI, *La Giurisprudenza della Corte costituzionale sui conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni nel triennio 2018-2020: le dinamiche dei rapporti intersoggettivi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, Fasc. n. 4/2021, 1881.