



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea Magistrale  
in Governance delle  
Organizzazioni Pubbliche

Tesi di Laurea

**L'autonomia  
differenziata delle  
regioni a statuto  
ordinario e il  
principio di « unità  
nella diversità »**

**Relatore**

Ch. Prof. Giuliano Fonderico

**Laureando**

Di Clemente Riccardo

Matricola 878292

**Anno Accademico**

2024 / 2025



# INDICE

---

<b>Introduzione</b> -----	<b>5</b>
<b>Capitolo I - L'evoluzione dell'autonomia</b> -----	<b>13</b>
1.1. Autonomia e costituzione: Dal 1948 alla riforma del 2001 -----	13
1.2. L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario: Analisi dell'art. 116 III comma Cost. -----	19
1.2.1. <i>Le materie oggetto dell'autonomia differenziata</i> -----	19
1.2.2. <i>Il procedimento per l'autonomia differenziata</i> -----	20
1.2.3. <i>Le intese tra Stato e Regioni</i> -----	23
1.2.4. <i>L'approvazione della legge di differenziazione</i> -----	25
1.3. Le prime richieste di autonomia -----	26
1.3.1. <i>I referendum consuntivi del 22 ottobre 2017</i> -----	26
1.3.2. <i>Gli accordi preliminari del 2018</i> -----	27
1.4 La Legge 86/2024 e le sentenza della Corte Costituzionale -----	29
1.4.1. <i>Legge 26 giugno 2024, n. 86</i> -----	29
1.4.2. <i>La sentenza n. 192 del 2024 della Corte Costituzionale</i> -----	31
<b>Capitolo II - Il modello unità nella diversità</b> -----	<b>33</b>
2.1. Il ribaltamento della piramide: i territori al vertice-----	33
2.2. I Livelli Essenziali delle Prestazioni -----	35
2.2.1. <i>L'importanza dei Livelli Essenziali delle Prestazioni</i> -----	35
2.2.2. <i>Cosa si intende per Livelli Essenziali delle Prestazioni</i> -----	37
2.3. La determinazione dei LEP-----	43
2.3.1. <i>Strumenti legislativi: riserva di legge assoluta o relativa?</i> -----	43
2.3.2. <i>I LEA e i LEPS</i> -----	44

2.3.3. <i>I LEP nella Legge di Bilancio 2023</i> -----	47
2.3.4. <i>Il Comitato per la definizione dei LEP (CLEP)</i> -----	49
2.3.5. <i>il disegno di legge - delega del 2025</i> -----	52
2.4. I livelli aggiuntivi: differenziazione, competizione e responsabilizzazione ----	54
<b>Capitolo III - Il finanziamento delle competenze aggiuntive</b> -----	<b>57</b>
3.1. I principi dell'art.119 cost.-----	57
3.2. Autonomia differenziata e federalismo fiscale-----	60
3.2.1. <i>La legge - delega 42/2009</i> -----	60
3.2.2. <i>Il decreto legislativo 68/2011</i> -----	62
3.2.3. <i>I vincoli europei e Il principio dell'equilibrio di bilancio</i> -----	65
3.2.4. <i>Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza</i> -----	71
3.2.5. <i>Il finanziamento integrale delle funzioni attribuite</i> -----	74
3.3. Il finanziamento delle intese Stato - Regioni in base alla L.86/2024-----	75
3.4. Le fasi del finanziamento delle competenze aggiuntive-----	77
<b>Capitolo IV - i modelli federali nel mondo</b> -----	<b>83</b>
4.1. Il modello federale svizzero: i cantoni-----	83
4.2. il modello federale tedesco-----	85
4.3. Il modello delle comunità autonome spagnole-----	88
4.4. Il modello federale degli Stati Uniti d'America: dal New Federalism al Big Government-----	91
<b>Conclusioni - Il futuro dell'autonomia differenziata</b> -----	<b>95</b>
<b>Ringraziamenti</b> -----	<b>99</b>
<b>Bibliografia</b> -----	<b>101</b>

## INTRODUZIONE

---

L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario, prevista dall'articolo 116 comma 3 della Costituzione, è recentemente tornata ad essere una delle tematiche al centro del dibattito politico e dottrinale.

Introdotta con la riforma del titolo V della Costituzione del 2001, la possibilità per le regioni ordinarie di ottenere "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ha trovato per la sua applicazione un percorso composto di diverse fasi in cui il tema è tornato al centro dell'attenzione per poi essere, più o meno volutamente, riportato sullo sfondo. Le pagine che seguono cercheranno di dare un quadro generale del tema al fine di ripartire dai fatti evitando contaminazioni ideologiche che non fanno altro che rendere il dibattito una continua ripetizione di slogan.

Per comprendere a pieno la riforma è necessario, a parere di chi scrive, ripartire dalle basi ovvero dal dettato costituzionale. È per questa ragione che nel primo capitolo di questo elaborato andremo a rileggere i principi che guidano la Costituzione ed in particolare l'articolo 5: « La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo ». Ed è proprio in questo enunciato che troviamo le due parole fondamentali che guideranno tutto il nostro racconto: unità (« la repubblica, una e indivisibile) nella diversità (« autonomie locali » e attuazione del « decentramento amministrativo »).

Alle autonomie locali, come già accennato, la costituzione dedica il titolo V, rivisto con la riforma del 2001. Nelle pagine che seguono andremo a raccontare questa evoluzione e a confrontare le disposizioni prima e dopo la riforma. Tra le novità introdotte vi è proprio il nuovo terzo comma dell'articolo 116 Cost.: se fino al 2001 « forme e condizioni particolari di autonomia » erano attribuite unicamente alle regioni cosiddette "a statuto speciale" , con la nuova formulazione « ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia » possono essere attribuite anche alle regioni a statuto ordinario. L'utilizzo della medesima locuzione non implica che in entrambi i casi siano concesse le stesse forme di autonomia: se da un lato per Valle d'Aosta, Trentino Alto - Adige, Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna l'autonomia trova la sua fonte

nei rispettivi statuti approvati con legge costituzionale, nel caso delle regioni a statuto ordinario la concessione dell'autonomia avviene con l'approvazione di una legge ordinaria « approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata ».

La nostra analisi, pertanto, andrà ad effettuare una vera e propria scomposizione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione: inizieremo analizzando le materie oggetto di autonomia, elemento chiave del modello di autonomia ivi previsto, le quali rientrano principalmente tra quelle a competenza concorrente di cui al secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione. Successivamente vedremo il procedimento necessario all'ottenimento delle « ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia » da parte delle regioni, il quale si articola in quattro fasi: l'iniziativa legislativa da parte della regione interessata, la consultazione degli enti locali (Comuni, Città metropolitane,...), la trattativa e la stipula dell'intesa tra lo Stato e la regione interessata e, infine, il passaggio parlamentare e la citata approvazione da parte di entrambe le camere a maggioranza assoluta dei propri componenti. Come vedremo, tanto le materie quanto le diverse fasi del procedimento sono state oggetto di analisi dottrinale e giurisprudenziale.

Partendo da quanto previsto dal terzo comma dell'articolo 116 della costituzione, tre regioni (Veneto, Lombardia ed Emilia - Romagna) hanno deciso nel 2018 l'attivazione della procedura per l'ottenimento dell'autonomia differenziata. Le tre iniziative presentano però caratteristiche diverse: nel caso di Veneto e Lombardia la richiesta è stata preceduta da due referendum consultivi, svoltosi congiuntamente il 22 ottobre 2017 ed entrambi con esito positivo, mentre per la regione Emilia Romagna si è proceduto all'approvazione di una specifica delibera del Consiglio Regionale. A seguito delle tre richieste vi furono delle trattative tra il Governo e le tre regioni richiedenti, conclusasi il 28 febbraio 2018 con la firma di tre distinti accordi preliminari.

Dopo un accantonamento forzato, a causa della crisi pandemica da Covid - 19, l'attuazione dell'articolo 116 comma 3 Cost. è tornato nuovamente al centro del dibattito tra ottobre 2022 e marzo 2023, quando l'esecutivo attualmente in carica ha deciso di presentare un disegno di legge successivamente approvato da entrambe i rami del parlamento e divenuto la Legge 26 giugno 2024, n. 86 recante « Disposizioni per

l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione ». Essa rappresenta la legge - quadro, che ha tentato di rispondere ad alcune delle complessità attuative dell'autonomia, ed è stata successivamente oggetto di impugnazione da parte di quattro regioni (Emilia - Romagna, Toscana, Campania e Sardegna) davanti alla corte costituzionale e della conseguente pronuncia n. 192 del 2024. I giudici costituzionali, pur segnalando dei punti di parziale incostituzionalità, principalmente per questioni di carattere formale, procedono al contempo a fornire al legislatore i correttivi da apporre (ad esempio trattando non di « funzioni », « materie o ambiti di materie », bensì di « specifiche funzioni »).

Come abbiamo già ccontato, uno dei punti cardine della riforma autonomista sono le materie oggetto delle intese tra lo Stato e le regioni richiedenti. Direttamente ricollegata alle materie vi è la seconda chiave per l'attuazione della riforma, ovvero i Livelli Essenziali delle Prestazioni.

I livelli Essenziali delle Prestazioni, come racconteremo ampiamente nel secondo capitolo di questo elaborato, rappresentano il principale strumento di garanzia per il rispetto del principio unitario previsto dall'articolo 5 della Costituzione. In particolare, il dettato costituzionale prevede che: « Lo Stato ha legislazione esclusiva » sulla « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ». I livelli essenziali rappresentano i livelli da garantire su tutto il territorio nazionale. La difficile definizione del concetto di essenzialità, però, ha portato nel dibattito dottrinare una pluralità di posizioni: da un lato chi ritiene di assimilare il concetto di livelli essenziali a quello di livelli minimi, dall'altro invece chi ritiene che i livelli essenziali siano superiori ai livelli minimi e rappresentino i dei livelli di garanzia per la tutela dei diritti. Stando a quanto sancito dai giudici costituzionali si tratta di «decidere i livelli delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali» che permettano di ottenere «uno standard uniforme delle stesse prestazioni in tutto il territorio nazionale»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> C.Cost 192/2024, cons. in dir. 9.2

Una volta chiarita la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, racconteremo il lungo e articolato processo che da diversi anni vede il nostro paese impegnato per la loro definizione qualitativa e quantitativa. È necessario, innanzitutto, determinare lo strumento legislativo di cui lo stato si deve avvalere per la loro definizione: la Corte Costituzionale ha sancito che lo stato è titolare di una riserva di legge relativa in merito alla definizione dei LEP, sui cui contenuti torneremo nelle pagine successive di questo elaborato. Una volta determinato lo strumento affidato allo Stato per la definizione dei LEP, procederemo a dare conto dei recenti sviluppi sul tema: in particolare, la legge di Bilancio 2023<sup>2</sup> ha sancito la creazione di una Cabina di Regia per la definizione dei LEP. Per agevolare la ricognizione normativa, è stato affiancato alla citata Cabina di Regia il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), istituito con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2023. Come racconteremo più ampiamente in seguito, tale Comitato ha proceduto, sotto la presidenza del Prof. Sabino Cassese, lungo un percorso articolato in diversi passaggi: ha innanzitutto provveduto ad una individuazione delle specifiche funzioni riferibili ai LEP, per poi procedere con specifici criteri a dare una prima ipotesi di 223 Livelli Essenziali. Il lavoro del CLEP si è concluso con la consegna del Rapporto Finale nell'ottobre 2023. Dal lavoro della Cabina di Regia e del Comitato tecnico scientifico per la determinazione dei LEP è stato ricavato il disegno di legge recante delega al governo per la determinazione dei LEP, presentato alle Camere nel mese di settembre 2025.

Terzo elemento oggetto della nostra analisi saranno i meccanismi di finanziamento dell'autonomia differenziata, tematica sul quale il terzo comma dell'articolo 116 Cost. rinvia ai principi del successivo articolo 119 della carta. Tale richiamo rende evidente il legame tra l'autonomia differenziata ed un'altra delle riforme strutturali nella quale il nostro paese è impegnato da anni, ovvero quella del federalismo fiscale.

Anche la riforma del federalismo fiscale ha visto inizialmente l'approvazione della legge-delega 42/2009 e di alcuni decreti legislativi di attuazione, tra cui il principale d.lgs. 68/2011. In particolare, la citata legge - delega sancisce l'autonomia finanziaria degli enti locali, disponendo che le regioni possono beneficiare di tributi propri e di

---

<sup>2 2</sup> L. 29 dicembre 2022, n. 197

compartecipazioni al gettito dei tributi erariali. Proprio da tali compartecipazioni regionali ai tributi statali, secondo quanto previsto dalla legge 86/2024, deriveranno le risorse necessarie al finanziamento delle funzioni aggiuntive. Anche la legge 42/2009 ha, però, incontrato difficoltà attuative. Proprio per superare tali difficoltà di applicazione, la riforma del federalismo fiscale è stata inserita all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, presentato dal nostro paese per richiedere l'accesso alle risorse del Recovery and Resilience Foud approvato dall'Unione Europa per rispondere all'emergenza conseguente alla pandemia da Covid -19.

Il rinvio effettuato dal legislatore costituzionale ai vincoli di cui all'articolo 119 Cost. e alla riforma del federalismo fiscale ci permetterà, quindi, di estendere la nostra riflessione ai vincoli che l'Unione Economica e Monetaria europea ha posto ai bilanci degli stati membri: partendo dal trattato di Maastricht del 1997 e passando per il Patto di Stabilità e Crescita, approvato nel 1999 e poi più volte modificato, si potrà notare come l'intera politica economica europea degli ultimi 25 anni non si sia (quasi) mai scostata da due parametri: il limite del 3% per il rapporto tra il deficit - ovvero l'indebitamento netto degli stati - e il Prodotto Interno Lordo e il limite del 60% per il rapporto tra debito e PIL. A questi parametri si è aggiunto, con l'approvazione nel 2012 del trattato c.d. Fiscal Compact, il vincolo del pareggio di bilancio. Vedremo come queste limitazioni all'azione statale, nel corso degli anni, abbiano influito sull'attuazione della riforma autonomista.

Tornando in senso stretto all'autonomia differenziata, nel terzo capitolo di questo elaborato ci occuperemo dei profili finanziari contenuti all'interno della legge-quadro 86/2024: essi si articolano essenzialmente su tre fronti: la quantificazione dei citati Livelli Essenziali delle Prestazioni, la garanzia per le regioni terze attraverso l'eventuale ampliamento del fondo perequativo previsto dall'art. 119 Cost. e la clausola di invarianza finanziaria rispetto all'approvazione delle Intese tra lo Stato e le regioni richiedenti.

La nostra analisi si concluderà, nel quarto capitolo, con un viaggio tra i principali modelli di federalismo a livello europeo ed internazionale. Inizieremo dal modello a noi più vicino, ovvero quello della Confederazione Svizzera: come è noto, la struttura della federazione elvetica prevede la presenza di 26 cantoni, ognuno dei quali composto al suo interno diversi comuni che possono riunirsi in organismi intercomunali. La costituzione confederale lascia totale libertà ai singoli cantoni di individuare, nelle proprie costituzioni cantonali, le funzioni da attribuire ai comuni.

Una organizzazione simile a quella Svizzera si ritrova nella Repubblica federale di Germania, la quale si compone di 16 Länder a loro volta composti da comuni che possono riunirsi in Consorzi, Distretti o Unioni di Comuni. Dal punto di vista delle funzioni attribuite, Comuni e Distretti sono responsabili della corretta attuazione delle leggi federali, delle leggi varate dai singoli Länder e del diritto dell'Unione Europea garantendo la qualità dei servizi pubblici erogati ai cittadini. Rispetto agli obblighi di omogeneità imposti a livello federale, essi sono vincoli minimi consistenti nella forma democratica e assembleare degli organi legislativi comunali.

Un altro modello federale europeo che si ritiene utile citare è quello delle Comunità Autonome della Spagna: tale modello appare molto vicino a quello italiano viste le reciproche influenze tra la Costituzione Italiana e quella spagnola. Come si racconterà, vi sono diversi livelli di autonomia per le diverse comunità a seconda delle esigenze di ogni territorio.

Arriveremo, infine, a quello che si può considerare il modello federale più importante e famoso al mondo: gli Stati Uniti d'America. Come vedremo, nel corso della loro storia gli USA hanno attraversato diverse forme di federalismo: Le presidenze di Richard Nixon (1969-1974) e Ronald Regan (1981-1989) hanno segnato l'avvento del c.d. « new federalism », che vedeva il governo federale concentrarsi solo su determinate tematiche (nella visione di Nixon) e/o intervenire solo laddove necessario - (nella visione di Regan). Successivamente, le presidenze di Bill Clinton (1993-2001), George W. Bush (2001-2009) e Barack Obama (2009-2017) - in alcuni casi a causa di fattori esterni, in altri per una precisa scelta politica - hanno portato nuovamente ad un accentramento delle competenze verso la federazione. Negli anni più recenti, la prima presidenza di Donald Trump (2017-2021) ha intrapreso nuovamente la strada del

decentramento di competenze verso gli stati, la quale però è stata interrotta dalla presidenza di Joe Biden (2021-2024).



## CAPITOLO I - L'EVOLUZIONE DELL'AUTONOMIA

---

### **1.1. Autonomia e costituzione: Dal 1948 alla riforma del 2001**

La Costituzione della Repubblica Italiana sin dalla sua primissima versione, quella entrata in vigore il 1 gennaio del 1948, all'articolo 5 prevede un principio fondamentale secondo cui: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo». Come ha ampiamente spiegato il prof. Paolo Giovarruscio, che nel suo contributo del 2023 ha dettagliatamente raccontato la nascita e l'evoluzione di tale norma, quanto previsto dall'articolo appena citato fu l'esito di un lungo dibattito interno all'assemblea costituente: «ciò si rinviene nei dibattiti dell'epoca, nei quali è possibile cogliere la ricerca di un equilibrio tra l'esigenza di unità statale e la necessità di riservare spazi di manovra alle Regioni »<sup>3</sup>.

In applicazione di quanto previsto dall'articolo 5, il titolo V della Carta Costituzionale è interamente dedicato agli enti locali, quali forma di attuazione del principio di decentramento amministrativo. Nello specifico, il titolo V della Costituzione era originariamente composto da 19 articoli, destinati a regolamentare funzioni e funzionamento di Regioni, Province e Comuni. Il titolo V si apre con l'articolo 114 della Costituzione, il quale nella sua prima versione stabiliva semplicemente che: «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni. ». Gli articoli di principale interesse per la nostra analisi sono, in particolare, l'articolo 116 e seguenti. Nella prima versione della Costituzione e sino alla modifica intervenuta con la legge costituzionale n.3 del 2001, l'articolo 116 si componeva di un unico comma, il quale stabilisce le regioni cosiddette " a statuto speciale " (« Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali»). Il successivo articolo 117, stabilisce le materie a legislazione esclusiva dello stato e quelle a legislazione concorrente tra lo stato e le regioni. L'articolo 119, infine, stabilisce che « Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle

---

<sup>3</sup> Giovarruscio, 2023

Province e dei Comuni. » e che viene esercitata attraverso « tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali », a cui si possono aggiungere « contributi speciali » « Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole ». Tutto quanto previsto dalla Costituzione del 1948 ha però trovato scarsa attuazione negli anni a seguire, facendo divenire il principio del decentramento amministrativo stabilito dall'articolo 5 uno dei molti principi della Carta Costituzionale rimasti scarsamente attuati.

Proprio al fine di attuare in maniera completa e compiuta quanto avevano previsto i padri costituenti, la legge costituzionale n.3 del 2001 apporta « Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione ». La modifica di maggiore interesse per i temi di questo testo è quella contenuta nell'articolo 2 della citata legge costituzionale. Tale articolo ha riscritto l'articolo 116 della Costituzione, introducendo due ulteriori commi: il secondo comma riconosce le province autonome di Trento e Bolzano e il terzo comma, quello maggiormente innovativo, recita come segue: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

Dalla previsione di cui all' articolo 2 della legge costituzionale 3/2001 consegue che, come spiega l'ufficio studi del senato della Repubblica in uno specifico dossier <sup>4</sup>, «L'attivazione dell'autonomia differenziata ex art.116, terzo comma, della Costituzione comporta per le regioni interessate l'attribuzione di "forme e condizioni particolari di autonomia" ulteriori rispetto al quadro delle competenze delineato per le regioni a statuto ordinario dalle (altre) disposizioni costituzionali (ed in particolare dall'art.117) » ma in maniera del tutto differente rispetto a quanto accaduto per le regioni c.d. "a statuto speciale". Innanzitutto, mentre per le regioni di cui al primo comma dell'articolo 116

---

<sup>4</sup> Senato della Repubblica, Servizio Studi, 2018

(Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta) la fonte dell'autonomia risiede negli « speciali statuti » e nelle leggi costituzionali che li ha approvati, per le regioni che faranno richiesta delle forme di autonomia differenziata previste dal terzo comma del medesimo articolo la fonte dell'autonomia risiederà in una legge ordinaria dello Stato approvata con procedura rinforzata. Secondariamente, come spiega il prof. Moroni, sono anche le funzioni oggetto delle « forme e condizioni particolari di autonomia » ad essere diverse tra regioni "a statuto ordinario" e quelle "a statuto speciale": «Difatti, a differenza delle autonomie speciali, che vantano una competenza legislativa primaria in materia di funzioni “fondamentali” [...], le Regioni ordinarie sono prive della relativa potestà legislativa, dal momento che le «funzioni fondamentali» rientrano tra le materie di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. p), della Costituzione, rispetto alla quale non è possibile ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia »<sup>5</sup>.

La legge costituzionale n.3 del 2001 ha, inoltre, modificato in maniera importante tutti gli articoli del titolo V della Carta Costituzionale citati all'inizio di questo capitolo, con grandi innovazioni a favore dell'autonomia degli enti locali. L'esempio più evidente della volontà del legislatore si ritrova nell'articolo 1 della legge costituzionale, il quale riscrive l'articolo 114 della costituzione come segue: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. » « I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione ». Leggendo questa disposizione è chiara la nuova lettura della carta fondamentale e la nuova visione del paese che questa implica: la Repubblica come somma di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, i quali, però, non sono più semplici diramazioni dello stato centrale, ma si parla di veri e propri « enti autonomi ». A ciò si aggiunge quanto stabilito dall'articolo 5 della l.cost 3/2001, il quale riscrive il primo comma dell'articolo 118 della Costituzione come segue: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ». Le funzioni dovrebbero, quindi, essere svolte dal livello

---

<sup>5</sup> Moroni, 2023

amministrativo più vicino possibile al cittadino, a meno che « per assicurarne l'esercizio unitario » sul territorio non risulti necessario, sulla base del principio di sussidiarietà verticale, assegnare la funzione ad un livello amministrativo superiore. Ne consegue che, secondo una interpretazione letterale di questa disposizione, lo stato centrale dovrebbe esercitare unicamente le funzioni che non è possibile assegnare con competenza esclusiva alle regioni o con competenza concorrente tra lo stato e le regioni.

Come esplicitato chiaramente dall'enunciato degli articoli appena analizzati, quindi, quello che il legislatore ha tentato di attuare con la revisione del titolo V della costituzione approvata nel 2001 è un ripensamento totale del funzionamento istituzionale italiano. In particolare, tornando a citare il prof. Giovarruscio, « se l'impostazione originaria muoveva da un moto discendente che dal concetto di unità accedeva a quello regionale, il Titolo V attuale è interamente ispirato dalla decisa valorizzazione delle differenze territoriali. L'uniformità del sistema, inizialmente declinata nella supremazia dell'autorità statale rispetto alla quale quella regionale si poneva come particolare, è oggi intesa come esigenza di assicurare la coesistenza tra le sfere costituzionali dei due principali livelli istituzionali; un bisogno, questo, che ha trovato nella valorizzazione degli elementi di differenziazione la sua espressione più nota, la via attraverso cui concorrere con il livello statale »<sup>6</sup>. Detto in altri termini, «L'unità politica e giuridica italiana, storicamente, si fonda sul paradigma del centralismo (alla francese) e su una logica di tipo gerarchico-piramidale, che opera dall'alto verso il basso e dal centro verso la periferia »<sup>7</sup>, ma con la revisione del titolo V la piramide è capovolta: ora al vertice c'è, almeno idealmente, la periferia con le sue specifiche peculiarità e lo stato si occupa di solo di garantire l'unità nazionale.

Rispetto alla nuova formulazione dell'articolo 118, quindi, è importante sottolineare, come fatto da un gruppo di costituzionalisti tra cui il prof. Giuliano Amato e il prof. Franco Bassanini<sup>8</sup>, che « Non si tratta, come è evidente, di applicare un modello astratto, ma di provvedere ad una organizzazione dei poteri pubblici adeguata a governare efficacemente una società complessa come è quella attuale ». « Si tratta

---

<sup>6</sup> Giovarruscio, *op. cit.*

<sup>7</sup> Gardini, 2024

<sup>8</sup> Amato, Bassanini, Macciotta, Paparo, Spadacini, Tarli Barbieri e Tubertini, 2023

dunque da un lato di attribuire alle istituzioni del territorio i poteri e le responsabilità per i servizi e le prestazioni che possono essere più efficientemente gestiti a livello locale, secondo il principio di prossimità, così da evitare il sovraccarico delle funzioni al centro, assicurare una migliore aderenza agli specifici bisogni dei cittadini-utenti, rendere possibile un controllo più diretto dei cittadini sulla qualità delle prestazioni e dei servizi loro erogati ». « D'altro lato, si tratta di riservare allo Stato, oltre che adeguati poteri di regolazione e coordinamento unitario ». Ne consegue, come fa notare il prof. Rivosecchi, che « proprio perché non si tratta di un modello astratto, è razionale e corretto che si considerino le diverse specifiche realtà, problemi, esigenze e vocazioni dei diversi territori, delle loro comunità e delle loro istituzioni ». In sintesi, il ruolo delle regioni è fondamentale per il rispetto dello stesso principio democratico in quanto essi costituiscono « garanzia della distribuzione territoriale del potere e presidio contro ogni forma di accentramento, soprattutto per la natura politica della funzione legislativa[...], assicurando l'effettivo pluralismo istituzionale nell'articolazione dei pubblici poteri »<sup>9</sup>. Questa importanza del ruolo delle istituzioni regionali è emersa in modo inequivocabile nei momenti di maggiore difficoltà, ultima in ordine di tempo la crisi pandemica causata dal Covid - 19, poiché è proprio in tali scenari che le Regioni costituiscono « elemento di bilanciamento e di garanzia rispetto all'accentramento dei poteri nel Governo »<sup>10</sup>.

Nel dibattito pubblico e giurisprudenziale sul tema dell'autonomia differenziata, che da anni a fasi alterne catalizza l'attenzione, si sono create due scuole di pensiero, una delle quali, quella dei contrari alla riforma dell'autonomia, sostiene che « che una sua applicazione nasconda un'insidia per l'unità nazionale, come se l'omogeneità di cui si nutre il sistema costituzionale venga inevitabilmente tradita una volta attuato il c. 3 dell'art. 116 Cost. »<sup>11</sup>. Ciò risulta a parere di chi scrive fortemente irrealistico, in quanto l'autonomia differenziata non solo non contrasta con l'indivisibilità della repubblica, ma essa serve « a razionalizzare l'interesse unitario di cui all'art. 5 Cost., articolandolo e adattandolo nei diversi contesti regionali»<sup>12</sup> . « Non si tratta dunque soltanto di dare

---

<sup>9</sup> Rivosecchi, 2024b, pag. 283 - 284

<sup>10</sup> *ibidem*

<sup>11</sup> Giovarruscio, *op.cit.*

<sup>12</sup> *Ibidem*

attuazione, come peraltro è doveroso, ad un'espressa previsione costituzionale, ma anche di contribuire ad ammodernare l'organizzazione istituzionale della Repubblica, a meglio attrezzarla ad adempiere con efficacia ai suoi compiti, in termini di capacità di tutelare i diritti di tutti i cittadini e di assicurare ad essi le prestazioni e i servizi che le amministrazioni sono chiamate ad erogare »<sup>13</sup>.

Proprio nella logica di una riforma che valorizzi le diversità senza venire meno al principio unitario, come si tratterà più approfonditamente nel prossimo capitolo, le funzioni nell'ambito della quale è possibile da parte delle regioni chiedere « ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia » a norma del terzo comma dell'art. 116 Cost., sono quelle funzioni che, pur utilissime nella valorizzazione dei singoli territori, si possono definire « funzioni non fondamentali »<sup>14</sup>, ovvero funzioni già oggi a competenza concorrente tra lo stato e le regioni e che non andrebbero a minare l'indivisibilità della repubblica sancita dalla costituzione.

In conclusione, « La scelta del modello pluralista (unità nella diversità) risponde alle esigenze di un paese molto differenziato e disomogeneo sotto il profilo economico-sociale e storico-culturale quale è l'Italia (che non ha alle spalle molti secoli di unità nazionale come la Francia, l'Inghilterra o la Spagna): un paese ricco di storie, tradizioni, culture, morfologie geografiche, realtà economiche e sociali molto diversificate, che l'unità nazionale deve potenziare e valorizzare, non sacrificare. Il rispetto e la valorizzazione delle diversità e dunque dell'autonomia e dell'autogoverno regionale e locale - bilanciati da un proporzionato ed efficace uso dei poteri statali di coordinamento, di garanzia dei diritti di tutti gli italiani e di tutela e attuazione degli interessi strategici del paese - rafforza, non indebolisce l'unità della Nazione »<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Amato, Bassanini, Macciotta, Paparo, Spadacini, Tarli Barbieri e Tubertini, *op.cit.*

<sup>14</sup> Moroni, *op.cit.*

<sup>15</sup> Amato, Bassanini, Macciotta, Paparo, Spadacini, Tarli Barbieri e Tubertini, *op.cit.*

## **1.2. L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario: Analisi dell'art. 116 III comma Cost.**

Il fondamento sul quale si basa l'intera disciplina dell'autonomia differenziata, come si è visto nel paragrafo precedente, è il terzo comma dell'articolo 116 della costituzione, introdotto dalla riforma del titolo V della carta costituzionale del 2001. Nelle righe a seguire andremo a rileggere ed analizzare approfonditamente l'enunciato di tale terzo comma, concentrandoci quindi sugli aspetti procedimenti della richiesta di « ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia » che può essere effettuata dalle regioni a statuto ordinario.

### *1.2.1. Le materie oggetto dell'autonomia differenziata*

Innanzitutto, quindi, riprendiamo il terzo comma dell'articolo 116 della costituzione, così come enunciato dall'articolo 2 della legge costituzionale n 3 del 2001: « Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata ».

Come vediamo dall'enunciato sopra citato, le materie nell'ambito delle quali è possibile richiedere le « ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia » sono quelle definite dal terzo comma dell'articolo 117, ovvero le materie già originariamente a competenza concorrente tra lo stato centrale e le regioni. Esse sono: « rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza

complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale». Alle 19 materie « a legislazione concorrente » appena elencate vanno ad aggiungersi 3 ulteriori materie, facenti parte dell'elenco di cui al secondo comma dell'articolo 117 e quindi originariamente a legislazione esclusiva dello stato, quali: « giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa (limitatamente alla giustizia di pace, n.d.a.) », « norme generali sull'istruzione » e « tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ».

Tra le 22 materie appena elencate, che come spiegato possono essere oggetto di richiesta di autonomia differenziata , va fatta però una fondamentale distinzione: per 13 di queste è necessaria la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) da garantire come livello minimo su tutto il territorio nazionale, stabiliti dallo stato a norma dell'articolo 117, comma 2, lettera m) , ma in realtà ancora oggi inattuati. Per le restanti 9 materie è, invece, possibile procedere immediatamente all'applicazione delle « ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia » in quanto non è necessaria la definizione dei LEP.

### 1.2.2. Il procedimento per l'autonomia differenziata

Altro elemento fondamentale da analizzare è la procedura per l'ottenimento delle « ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia » di cui all'articolo 116 comma 3 della Costituzione. In tal senso, il comma afferma che tali competenze « possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata ». Ne consegue che, anche unicamente sulla base del principio costituzionale, la procedura si articola almeno in 4 fasi: l'iniziativa da parte della regione interessata, una fase di consultazione degli enti locali, una fase legata alla definizione di una intesa fra lo stato e la regione interessata e, da ultimo, l'approvazione della legge da parte delle camere a maggioranza assoluta dei loro rispettivi componenti.

Un valido approfondimento sulle fasi della procedura per l'ottenimento delle « ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia » è quello realizzato dal servizio studi del Senato della Repubblica in uno dei suoi dossier sul tema<sup>16</sup>. Esso delinea i punti principali delle citate 4 fasi come segue:

- ❖ Iniziativa: « La regione interessata è l'unico soggetto titolato ad avviare il procedimento per il regionalismo differenziato ». « Tale fase può eventualmente essere preceduta (e così è stato per le regioni Lombardia e Veneto) da un referendum consultivo per acquisire l'orientamento dei cittadini in merito all'attivazione della procedura ». La richiesta è quindi presentata « al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali (art.1, comma 571, della legge n. 147 del 2013 - legge di stabilità 2014) ».
- ❖ Consultazione degli enti locali: « La disposizione costituzionale non specifica quali debbano essere gli enti locali da coinvolgere ». « Nel silenzio della norma, un ruolo chiave dovrebbe essere svolto dal Consiglio delle autonomie locali-CAL (almeno laddove istituito), che l'art.123, ultimo comma, della Costituzione definisce "organo di consultazione fra la regione e gli enti locali". Nulla tuttavia sembra impedire alla regione di poter eventualmente consultare singolarmente gli enti locali ovvero le rispettive associazioni di rappresentanza a livello regionale (ANCI e UPI) ». Il parere rilasciato da tali organi, però, « non è vincolante, sempre che la regione, nell'ambito della propria autonomia, non ritenga di disporre diversamente. È tuttavia obbligatorio e il mancato coinvolgimento degli enti locali pregiudicherebbe la legittimità dell'intero procedimento ». Rispetto al momento in cui chiedere il parere, « la disposizione costituzionale lascia ampio margine di discrezionalità alla regione, fermo restando che la ratio della norma dovrebbe escludere che la consultazione possa svolgersi in un momento successivo alla sottoscrizione dell'intesa, quando non è più possibile incidere sul suo contenuto ». « Stando alla lettera della disposizione costituzionale, il coinvolgimento degli enti locali sembrerebbe dover precedere la formulazione

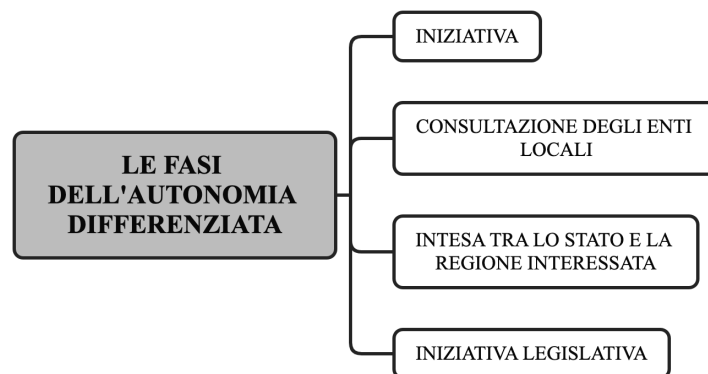
---

<sup>16</sup> Senato della Repubblica, Servizio Studi, *op. ultim. cit.*, pag. 13-16; v. anche Santinello, 2025, pag. 18-22

della proposta. Parrebbe tuttavia ammissibile il loro coinvolgimento anche in una fase più avanzata della procedura, purché non oltre la definizione dell'intesa e la sua sottoscrizione ».

- ❖ Intesa tra lo stato e la regione interessata: « nel silenzio della Costituzione, è l'articolo 1, comma 571, della legge n.147/2013 ad imporre al Governo, ai fini dell'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, di attivarsi sulle iniziative delle regioni nel termine di 60 giorni dal loro ricevimento ». Una volta avviato il negoziato, « per la regione, l'organo che conduce il negoziato è determinato nell'ambito dell'autonomia regionale; per lo Stato, la legge individua nel Governo il soggetto tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle regioni ai fini dell'intesa ». Va, però, sottolineato che « Non sussiste alcun obbligo di concludere l'intesa, fermo restando che le parti sono tenute a procedere nel rispetto del principio di leale collaborazione ».
- ❖ Iniziativa legislativa: «L'iniziativa (legislativa, ovvero la presentazione alle camere della "legge di differenziazione", n.d.a.) dovrebbe spettare in primis al Governo (politicamente) tenuto a presentare alle Camere il disegno di legge che recepisce l'intesa sottoscritta con la regione, nel rispetto della leale collaborazione, ovvero alla Regione interessata. Nel silenzio dell'art. 116, terzo comma, pare non potersi escludere una presentazione del disegno di legge da parte degli altri soggetti titolari dell'iniziativa legislativa statale ».

Figura 1.1. - Le fasi dell'autonomia differenziata



La fase oggetto della maggiore analisi dottrinale è la prima, ovvero quella relativa alla richiesta di « ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia » da parte della regione interessata. Tale richiesta, infatti, « non possa limitarsi a indicare le materie oggetto della richiesta di autonomia differenziata » dovendo « invece individuare esattamente le funzioni e i compiti di cui si chiede l'attribuzione » poiché « oggetto dell'attribuzione alla Regione non sono infatti le materie, ma [...] specifiche funzioni e compiti legislativi e amministrativi compresi tra quelli che, nell'ambito di ciascuna delle materie considerate, tuttora rientrano nella competenza dello Stato ai sensi degli art. 117 e 118 della Costituzione »<sup>17</sup>. Nello specifico, la richiesta deve « indicare le ragioni obiettive per le quali la Regione interessata ritiene di potere meglio gestire quelle funzioni e quei compiti, nell'interesse dei propri cittadini e senza lesione dei più generali interessi della Repubblica ». « Le materie indicate rappresentano quindi il perimetro entro il quale vanno individuate le funzioni e compiti in questione »<sup>18</sup>.

### 1.2.3. Le intese tra Stato e Regioni

Altro punto fondamentale da dirimere rispetto al dettato costituzionale, è comprendere a quale organo regionale spetta l'attivazione dell'iniziativa, e quindi la prima richiesta di forme particolari di autonomia, e quale organo, invece, si occuperà di portare effettivamente avanti la trattativa con il governo centrale. La sintesi migliore è probabilmente quella proposta dal prof. Marco Mancini, secondo il quale « Ferma la legittimazione delle fonti regionali a dettare la disciplina al riguardo, la prassi finora seguita prevede l'inevitabile coinvolgimento di entrambi gli organi della Regione ». In particolare, « Alla Giunta, infatti, viene solitamente ascrivito un ruolo di iniziativa e di impulso, destinato ad esplicitarsi mediante la predisposizione di un testo base contenente la precisa e dettagliata indicazione delle maggiori forme di autonomia rivendicate, la conduzione delle trattative con il Governo (anche attraverso apposite strutture tecniche all'uopo predisposte) e la sottoscrizione dell'intesa eventualmente raggiunta a mezzo del suo Presidente ». « Il Consiglio, invece, è investito di poteri decisionali e di controllo, che vanno dall'approvazione del testo-base predisposto dalla Giunta al conferimento al suo Presidente del mandato a trattare con il Governo, dal costante aggiornamento sullo

---

<sup>17</sup> Amato, Bassanini, Macciotta, Paparo, Spadacini, Tarli Barbieri e Tubertini, *op.cit*

<sup>18</sup> *Ibid*

stato delle trattative fino alla deliberazione conclusiva sul testo dell'intesa eventualmente stipulata e all'autorizzazione al Presidente a sottoscriverla »<sup>19</sup>.

Rispetto ai contenuti delle intese, « Spetterà al Governo, che negozierà con la Regione i contenuti dell'autonomia differenziata, e al Parlamento che dovrà approvarli, valutare le motivazioni addotte dalla Regione, che dovranno consistere nella dimostrazione della possibilità e capacità della Regione di poter così assicurare prestazioni e servizi migliori ai propri cittadini senza ledere gli interessi nazionali »<sup>20</sup>.

Un altro profilo non chiarito dalla disposizione costituzionale, è quello relativo al finanziamento delle funzioni oggetto di autonomia. « Il “profilo finanziario” dell'autonomia territoriale modella e viene modellato dal “profilo istituzionale” della medesima; un assetto istituzionale asimmetrico necessiterà, coerentemente, di un'autonomia finanziaria anch'essa asimmetrica. » « Vi è quindi un rapporto di reciproca condizionalità che si instaura tra asimmetria istituzionale ed asimmetria finanziaria »<sup>21</sup>. Da questo ragionamento, consegue quindi che a diverse forme e condizioni di autonomia corrisponderà una diversa componente finanziaria. Pertanto, la migliore soluzione è quella del « federalismo fiscale asimmetrico »; ovvero una forma di federalismo fiscale in cui « a diverse asimmetrie, nella natura degli enti o nell'estensione delle loro competenze, corrisponderanno allora diversi modi di finanziare la diversità »<sup>22</sup>. Tale principio risponde perfettamente al principio della riforma del 2001, ovvero quello di valorizzare le particolarità dei singoli territori e dare la possibilità ai vari territori di negoziare le competenze in base a ciò che, ragionevolmente e con una richiesta dettagliatamente motivata, ritengono di poter gestire meglio in modo individuale senza la sorveglianza del governo centrale. In particolare, il federalismo fiscale asimmetrico può essere letto con una doppia ottica: una visione di asimmetria cooperativa o di asimmetria competitiva. Da un lato si può utilizzare un approccio che - per citare il prof. Guella - è definibile come « filosofia cooperativa », ovvero quando l'esigenza di differenziazione sorge « al fine ultimo di

---

<sup>19</sup> Mancini, 2019

<sup>20</sup> Amato, Bassanini, Macciotta, Paparo, Spadacini, Tarli Barbieri e Tubertini, *op.cit.*

<sup>21</sup> Guella, 2021

<sup>22</sup> *ibid*

ottenere un ordinamento inclusivo, cioè per salvaguardare l'unità rendendo positivamente conto delle specificità socio-culturali territoriali che determinano una maggiore "distanza" rispetto agli altri ambiti federati ordinari »<sup>23</sup>. Si ritorna quindi, in tale visione, a quel principio di unità nella diversità richiamato più volte nel corso di queste righe. « L'esigenza di maggiore disomogeneità può però d'altro lato derivare anche da un obiettivo di maggiore efficienza, conferendo competenze e responsabilità a territori che le possono sostenere in ragione della loro specifica struttura socio-economica ; secondo un approccio che è allora più opportunamente collocabile nell'ambito della "filosofia competitiva" »<sup>24</sup>.

In questa fase, risulterà cruciale quel principio di leale collaborazione che dovrebbe rappresentare la base dei rapporti tra livelli di governo: una sottolineatura importante fatta dalla Corte Costituzionale sul tema ricorda come « il principio di leale collaborazione non implica il necessario coinvolgimento del sistema regionale e locale nel suo complesso nella procedura di attuazione dell'art. 116, comma 3 »<sup>25</sup>. Ne consegue che, analizzando la pronuncia dei giudici costituzionali, emerge come solamente alla fase dell'intesa è necessario applicare il principio pattizio e come esso sia da ritenersi vincolante unicamente per i soggetti firmatari dell'accordo.

#### 1.2.4. L'approvazione della legge di differenziazione

Altra fase del procedimento previsto dall'art. 116 comma 3 recentemente oggetto di valutazione è stata l'ultima, quella che prevede l'approvazione da parte delle camere della legge di differenziazione, ovvero quella legge che provvede a recepire l'intesa tra Stato e regione interessata a maggioranza assoluta dei propri componenti. Tale procedura risulta, nel momento in cui si scrive (settembre 2025) non ancora integrata nei regolamenti parlamentari. Rispetto a tale fase, la Corte Costituzionale, nella sua recente sentenza 192/2024 che approfondiremo a breve, ha affermato che « la ratio di tale disposizione, inserita nel sistema costituzionale, conduce ad escludere che essa intenda attribuire alle Camere un potere di mera approvazione o rifiuto dell'intesa,

---

<sup>23</sup> *ibid*

<sup>24</sup> *ibid*

<sup>25</sup> Tubertini, 2025, pag. 102-103

precludendo la possibilità di introdurre emendamenti », in quanto una simile interpretazione « da un lato, svuoterebbe il ruolo delle Camere, dall'altro irrigidirebbe il procedimento di differenziazione, che potrebbe chiudersi solo con l'approvazione o la bocciatura dell'intesa »<sup>26</sup>. Appare chiaro che se ad essere oggetto delle modifiche parlamentari sono i punti essenziali dell'Intesa tra lo Stato e la regione interessata, tale accordo necessiterà di una ulteriore fase di negoziazione.

### **1.3. Le prime richieste di autonomia**

#### *1.3.1. I referendum consultivi del 22 ottobre 2017*

Partendo da quanto previsto dal terzo comma dell'articolo 116 della costituzione, tre regioni hanno deciso di attivare la procedura per la concessione di «forme e condizioni particolari di autonomia». Le tre iniziative regionali hanno, però, caratteristiche diverse tra loro.

In particolare, « Le Regioni Lombardia e Veneto hanno svolto il 22 ottobre 2017, con esito positivo, due referendum consultivi sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». «La Regione Emilia - Romagna si è invece attivata, su impulso del Presidente della Regione, con l'approvazione da parte dell'Assemblea regionale, il 3 ottobre 2017, di una risoluzione per l'avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'intesa con il Governo richiesta dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione »<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> C. Cost., n. 192/2024, cons. in dir., par. 11.2

<sup>27</sup> Camera dei Deputati, 2022

### 1.3.2. Gli accordi preliminari del 2018

L'esito positivo delle diverse iniziative attuate dalle regioni, ha condotto a delle trattative tra le stesse e il governo centrale, che si sono concluse il 28 febbraio 2018 con la firma di tre separate intese tra il governo e le regioni Veneto, Lombardia ed Emilia - Romagna.

In particolare, la parte dispositiva dei tre accordi è sostanzialmente identica e si compone di 5 articoli. Il contenuto di tali disposizioni è stato ben sintetizzato dal Servizio Studi del Senato della Repubblica<sup>28</sup>:

- ➔ Oggetto e contenuto dell'Accordo (art. 1): Vengono enunciati i principi generali, nella metodologia e nelle materie per l'attribuzione alle tre regioni di un'autonomia differenziata (art. 116, terzo comma, Cost.). In particolare, l'attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia « deve corrispondere a specificità proprie della regione » e « deve essere "immediatamente funzionale" alla crescita e allo sviluppo della regione »
- ➔ Durata (art. 2, commi 1 e 2): 10 anni. « Al termine, l'intesa cessa i propri effetti. In relazione alla "verifica dei risultati fino a quel momento raggiunti" da effettuarsi nell'ultimo biennio, si potrà procedere al rinnovo dell'intesa o alla sua rinegoziazione »
- ➔ Modificabilità dell'intesa nel corso del periodo di vigenza (art. 2, comma 1): « è ammissibile nell'ipotesi in cui "nel corso del decennio si verificano situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione" e a condizione che sulle modifiche ci sia accordo tra lo Stato e la regione interessata ».
- ➔ Verifiche e monitoraggio (art. 3): « Anche al di fuori dell'ipotesi di verifica dei risultati da effettuare nell'ultimo biennio (di cui all'art. 2), sia lo Stato che la regione hanno facoltà di svolgere " verifiche su aspetti specifici o settori di attività oggetto dell'Intesa ". A tal fine, la struttura statale competente è il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, che concorda le modalità di svolgimento delle

---

<sup>28</sup> Senato della Repubblica, Servizio Studi, *op.cit*

verifiche con la Presidenza della regione. Nulla si prevede, invece, con riguardo alla struttura regionale competente, che pertanto potrà essere individuata autonomamente dalla regione (comma 3) ».

- ➔ Risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (art. 4): « Una Commissione paritetica Stato-regione provvederà a determinare le risorse da assegnare o trasferire alla regione »
- ➔ Investimenti (art. 5): « Si assicura una programmazione certa del loro sviluppo, conferendo allo Stato e alla regione facoltà di determinare congiuntamente modalità per assegnare risorse (anche nella forma di crediti di imposta) disponibili sui fondi destinati allo sviluppo infrastrutturale del Paese ».

Arrivando alle materie oggetto degli accordi preliminari del 2018, esse sono essenzialmente le seguenti:

- ❖ Politiche del lavoro;
- ❖ Istruzione ed università;
- ❖ Salute;
- ❖ Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema
- ❖ Rapporti internazionali e con l'Unione europea

Gli accordi preliminari firmati il 28 febbraio 2018 sono poi stati oggetto di un lungo dibattito nelle commissioni parlamentari, che nei mesi successivi ha visto il coinvolgimento delle regioni firmatarie delle pre-intese e la manifestazione di interesse da parte di altre regioni per poter stipulare ulteriori pre-intese sul tema dell'autonomia differenziata. Tale dibattito ha subito, per ovvie ragioni, una tanto drastica quanto inevitabile frenata a causa dal pervenire a partire dal mese di Febbraio 2020 dell'emergenza legata alla pandemia da Covid-19. Solo con il progressivo rallentamento e ridimensionamento dell'emergenza pandemica negli anni successivi, è stata possibile la ripresa del dibattito istituzionale e parlamentare anche sul tema dell'autonomia differenziata. Il rinnovato dibattito sul tema delle forme e condizioni particolari di

autonomia, ha condotto a ritenere opportuna, prima dell'attuazione delle singole intese, la definizione di una legge-quadro che defisse chiaramente i contorni attuativi dell'autonomia differenziata.

#### **1.4 La Legge 86/2024 e le sentenza della Corte Costituzionale**

##### **1.4.1. Legge 26 giugno 2024, n. 86**

In ragione delle nuove riflessioni sul tema dell'autonomia differenziata successive alla crisi pandemica, tra ottobre 2022 e marzo 2023, il governo in carica ha deciso di presentare un disegno di legge che definisce i contorni dell'autonomia differenziata. Tale disegno di legge è stato approvato dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica, diventando la Legge 26 giugno 2024, n. 86 recante « Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione ».

La legge 86/2024 parte dai principi sanciti dalla costituzione, in particolare il primo comma dell'articolo 1 sancisce che « La presente legge, nel rispetto dell'unità nazionale [...], nel rispetto altresì dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità, nonché dei principi di indivisibilità e autonomia e in attuazione del principio di decentramento amministrativo e per favorire la semplificazione e l'accelerazione delle procedure, la responsabilità, la trasparenza e la distribuzione delle competenze idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione, definisce i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione ».

Come abbiamo accennato, la legge 86/2024 ha definito tanti dubbi interpretativi del dettato costituzionale. Uno dei principali punti da chiarire, come abbiamo scritto ampiamente nel secondo paragrafo del presente capitolo, è quello concernente l'organo al quale spetta l'iniziativa di avvio della procedura. In tal senso, l'articolo 2, primo comma, della Legge - quadro sancisce che « L'atto di iniziativa relativo alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo

116, terzo comma, della Costituzione, è deliberato dalla Regione, sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria ». Ne consegue quindi che saranno le singole Regioni a decidere se l'avvio dell'iniziativa è una libera scelta politica della Giunta Regionale, oppure se essa è frutto di un dibattito tra le forze politiche all'interno del Consiglio Regionale. A partire dall'atto di iniziativa della Regione, sia esso una delibera della Giunta Regionale o una Legge Regionale deliberata dal Consiglio Regionale, e dalla sua trasmissione al Presidente del Consiglio dei Ministri, i restanti commi dell'articolo 2 stabiliscono dapprima, da parte del governo, l'avvio di un « negoziato con la Regione richiedente ai fini dell'approvazione dell'intesa ». Una volta approvato « Lo schema di intesa preliminare », si attua una articolata procedura, che coinvolge tutti gli organi governativi e parlamentari competenti, al fine della dell'approvazione di uno « schema di intesa definitivo » che confluirà in un disegno di legge « immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione ». Una volta ottenuta l'approvazione definitiva, a norma dell'articolo 10 della Legge - quadro, « l'intesa [...] indica la propria durata, comunque non superiore a dieci anni ».

Rispetto al finanziamento delle funzioni oggetto di « ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia », l'articolo 5 stabilisce che « L'intesa di cui all'articolo 2 stabilisce i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ». In particolare, al secondo comma del medesimo articolo 5 chiarisce che « L'intesa di cui all'articolo 2 individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione ». Come spiega bene il Prof. Marino Bertolissi « quest'ultimo aspetto relativo alla fiscalità è il vero tallone d'Achille dell'intero ordinamento regionale »<sup>29</sup> lo racconteremo molto ampiamente nel terzo capitolo della nostra riflessione.

---

<sup>29</sup> Bertolissi, 2024, pag. 61

Alle funzioni oggetto dell'autonomia differenziata, si collegano chiaramente anche delle funzioni amministrative. Sul punto, l'articolo 6 della Legge-quadro sancisce che « Le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ».

Arriviamo, infine, ad un altro dei punti fondamentali, ovvero quello delle materie soggette ai LEP. Sul punto l'articolo 3 della Legge quadro stabilisce che: « Ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP), il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi ».

#### 1.4.2. La sentenza n. 192 del 2024 della Corte Costituzionale

Successivamente all'approvazione della Legge 86/20204, quattro regioni (Emilia - Romagna, Toscana, Campania e Sardegna) hanno presentato ricorso di incostituzionalità alla Corte Costituzionale. All'esito di questi ricorsi, con la pronuncia n. 192 del 2024, la Corte Costituzionale « dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 26 giugno 2024, n. 86» nelle parti « in cui prevede " l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] ", anziché " l'attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] " » e nelle parti « in cui stabilisce che il negoziato, " con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia " , anziché stabilire che il negoziato, " con riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni " ».

In conclusione, dall'analisi della pronuncia n.192/2024 consegue che, nella quasi totalità dei punti di incostituzionalità stabiliti dalla Corte, i giudici costituzionali definiscono gli errori ma, al contempo, forniscono anche al legislatore i correttivi da apporre (ad esempio trattando non di « funzioni », « materie o ambiti di materie », bensì di « specifiche funzioni »). Ne consegue che si può ritenere la sentenza, pur di parziale incostituzionalità, favorevole ai principi di base della legge 86/2024 e utile a quel principio di leale collaborazione tra i poteri dello stato sancito dalla costituzione.

## CAPITOLO II - IL MODELLO UNITÀ NELLA DIVERSITÀ

---

### **2.1. Il ribaltamento della piramide: i territori al vertice**

Tutta la struttura dell'autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 della Costituzione, come accennato nel capitolo precedente, è basata sul principio di « unità nella diversità »<sup>30</sup>. Tale principio rientra tra quelli fondamentali, essendo sancito dall'art. 5 della Carta, e si compone di due pilastri:

- Da un lato il principio di unità nazionale e indivisibilità della Repubblica;
- Dall'altro il principio della differenziazione, perché l'Italia ha al suo interno territori con differenti caratteristiche.

Secondo tale concetto, quindi, l'unità della Nazione va messa in atto riuscendo al contempo a valorizzare le capacità dei singoli territori, evitando un livellamento verso il basso che non farebbe bene a nessuno.

In questo quadro, il terzo comma dell'articolo 116 della costituzione - ma a dire il vero l'intera riforma del titolo V del 2001, come abbiamo descritto nelle pagine precedenti - rappresenta una vera e propria rivoluzione copernicana rispetto al ruolo delle regioni nello stato italiano: si passa, idealmente, dalle regioni intese come articolazioni territoriali dello Stato, e per questo ad esso sottostanti, ad una visione che mette al centro i territori e le loro esigenze.

Per comprendere quindi a pieno il principio di unità della diversità è necessario partire da un concetto fondamentale e, a parere di chi scrive, innegabile: l'Italia è indubbiamente « una e indivisibile », come recita l'articolo 5 della carta, ma al suo interno trovano spazio realtà locali con esigenze e necessità totalmente diverse tra loro. La logica che, quindi, sta dietro al totale ripensamento voluto dal legislatore nel 2001 è di per se molto semplice e si basa su un principio di uguaglianza: situazioni uguali vanno trattate in modo uguale , ma situazioni diverse vanno trattate diversamente.<sup>31</sup> In questa prospettiva, come efficacemente racconta il prof. Guido Rivosecchi nel suo

---

<sup>30</sup> Così chiamato, in modo molto efficace, da Amato, Bassanini, Macciotta, Paparo, Spadacini, Tarli Barbieri e Tubertini nell' *op.cit.*

<sup>31</sup> Buzzacchi, 2022

contributo del 2022, si ritrova « il senso più profondo del disegno costituzionale di autonomia »: esso « è rivolto a realizzare la vera uguaglianza nel segno della differenziazione: fornire un ordinamento diversificato agli enti per consentire di identificare le funzioni ad essi affidate adattandole alla concretezza dei bisogni dei territori, così permettendo di realizzare scelte di indirizzo e proprie politiche pubbliche rivolte ad incrementare il ventaglio delle prestazioni inerenti ai diritti costituzionali »<sup>32</sup>.

Partendo quindi dal principio che abbiamo appena enunciato, è chiaro come le chiavi di tutto il sistema saranno essenzialmente due: le « specifiche funzioni », così denominate dalla sentenza 192/2024 della Corte Costituzionale, e i « Livelli Essenziali delle Prestazioni ». Per quanto riguarda le specifiche funzioni, è evidente che esse dovranno variare di regione in regione per rispondere a quelle esigenze peculiari che sono la fonte dell'autonomia differenziata. Per quanto afferisce, invece, i Livelli Essenziali delle Prestazioni, essi sono lo strumento che permette allo stato di garantire l'unità nazionale nelle materie oggetto dell'autonomia.

In particolare, nel dibattito dottrinale e politico sul tema dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario vi è «chi ritiene che le proposte in discussione e lo stesso istituto, pur previsto dall'articolo 116, comma tre, Cost., siano gravemente lesivi dell'unità nazionale, tali da poter addirittura condurre a quella che è stata definita, invero con espressione particolarmente seducente, la “secessione dei ricchi”»<sup>33</sup>. Chi scrive ritiene tale rischio inesistente. Come spiegato chiaramente dalla dottrina sul tema, « l'autonomia politica evidenzia anche un profilo di ordine relazionale, poiché l'indirizzo regionale può divergere da quello statale, senza che tale circostanza possa pregiudicare l'unità ed invisibilità della Repubblica: [...] È già stato dimostrato (dalla dottrina, n.d.a.) che alla nozione di autonomia politica, che sottintende l'esistenza di una potestà di indirizzo politico in capo ai vari enti autonomi territoriali, l'opposto principio dell'unità politica dello Stato non contraddice, pertanto, in maggiore misura di quanto esso valga a negare la pluralità, costituzionalmente garantita, dei partiti politici»<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Rivosecchi, 2022

<sup>33</sup> *Ibid*

<sup>34</sup> Giroto, 2024, pag. 60-61

Il modo migliore per chiarire il principio di unità nella diversità appare, quindi, quello di analizzare lo strumento che, come scritto sopra, permetterà di garantire il bilanciamento delle competenze aggiuntive con l'unità nazionale: i Livelli Essenziali delle Prestazioni.

## **2.2. I Livelli Essenziali delle Prestazioni**

### *2.2.1. L'importanza dei Livelli Essenziali delle Prestazioni*

La risposta alle esigenze di unità nazionale, quindi, si trova con i Livelli Essenziali delle Prestazioni, spesso sintetizzati con l'acronimo LEP e previsti dall'articolo 117, secondo comma, lettera m) della costituzione. In particolare, il dettato costituzionale prevede che: « Lo Stato ha legislazione esclusiva » sulla « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ».

Proseguendo nello scorrimento della carta fondamentale, si giunge all'articolo 120, comma secondo, il quale stabilisce la « la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali » come base per la « tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica » della Nazione, tanto da permettere al governo « sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto » di tale disposizione.

Dal combinato disposto delle disposizioni costituzionali citate nei precedenti capoversi, si può quindi intendere come quello della definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni non sia solo una potestà del legislatore, attribuita appunto in base al secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, ma un vero e proprio obbligo.

Una volta visto il dettato costituzionale, è utile proseguire rifacendoci alla ampia giurisprudenza costituzionale. In particolare, nella principale delle sue decisioni sul punto, ovvero la sentenza n.282 del 2002, la Corte ha chiarito come i LEP non costituiscano «una "materia" in senso stretto », ma si tratti, piuttosto, « di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto

essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle »<sup>35</sup>. Al fine di evitare equivoci, la stessa Corte ha però in seguito chiarito che la determinazione dei LEP da parte dello stato centrale, « non esclude, come più volte sottolineato da questa Corte, che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela »<sup>36</sup>.

Facendo, quindi, una sintesi di tutto ciò che abbiamo detto in queste prime righe possiamo affermare quanto segue: lo stato ha l'obbligo di determinare i Livelli Essenziali delle Prestazioni, ovvero i livelli da garantire su tutto il territorio nazionale, su tutte le materie. Tali livelli, necessari a garantire l'unità giuridica ed economica della nazione, non escludono, però, la possibilità per le regioni, per quanto di propria competenza, di garantire livelli maggiori di tutela.

Tale primo inquadramento, fa apparire in modo inequivocabile le ragioni per cui la definizione dei LEP è condizione necessaria per l'attuazione dell'autonomia differenziata in molte materie. Esse risiedono essenzialmente in due motivazioni, chiarite tanto dal dettato costituzionale quanto dalle diverse decisioni della Corte Costituzionale. I Livelli Essenziali delle Prestazioni sono, innanzitutto, finalizzati a garantire a tutti i cittadini un livello minimo di servizi, così da evitare che vi siano zone dove questi vengono garantiti. In secondo luogo, in ottica autonomistica, i LEP sono un comune punto di partenza, necessario a creare competitività: se tutti partono dallo stesso livello sarà evidente chi riesce a gestire meglio le risorse e chi ha invece maggiore difficoltà e quindi necessità di maggiore attenzione e sostegno nella gestione finanziaria da parte dello stato centrale.

A chiarire il ruolo centrale dei Livelli Essenziali delle Prestazioni nel quadro della riforma costituzionale del 2001, ha provveduto anche il prof. Giampaolo Arachi, nella sua audizione sul tema - in qualità di componente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio - davanti alla commissione parlamentare per le questioni regionali nel febbraio 2024, ricordando come: « La centralità dei LEP discende anche dal fatto che la riforma costituzionale del 2001 ha eliminato il concetto di interesse nazionale dalla Carta,

---

<sup>35</sup> C.Cost., n. 282/2002, cons. in dir., par. 3

<sup>36</sup> C.Cost., n. 297/2012, cons. in dir., par. 5.12

rendendo impossibile invocarlo come limite generale all'esercizio delle competenze legislative regionali e tenerne conto per disciplinare settori essenziali e per garantire i diritti primari dei cittadini »<sup>37</sup>.

Una volta chiarita l'importanza dei Livelli Essenziali delle Prestazioni nel nostro ragionamento, è ora possibile procedere ad una loro definizione e classificazione.

### 2.2.2. Cosa si intende per Livelli Essenziali delle Prestazioni

Per definire i Livelli Essenziali delle Prestazioni, ripartiamo dalla distinzione fondamentale, ovvero quella tra<sup>38</sup>:

- ➔ I livelli essenziali delle prestazioni determinati dallo Stato – che sono obbligatori, territorialmente uniformi (perché comuni a tutto il territorio nazionale) e a carico del bilancio statale;
- ➔ I livelli ulteriori (rectius, qualitativamente superiori o quantitativamente aggiuntivi) delle prestazioni fissati dalle Regioni – che sono facoltativi, territorialmente non uniformi (perché circoscritti al territorio della Regione che li fissa) e a carico dei bilanci regionali.

La costituzione non fornisce una chiara definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni. conseguentemente, tale assunto dovrà essere ricavato da altre fonti del diritto e, anche in questo caso, dalla giurisprudenza costituzionale.

Una prima base per giungere ad una definizione dei LEP si ottiene a partire da una legge ordinaria, ovvero il codice del procedimento amministrativo (Legge 241/1990). L'articolo 29 di tale legge sancisce che: « Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato , di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei

---

<sup>37</sup> Arachi, 2024, pag 8 - 9

<sup>38</sup> Masci, 2025, pag. 50

procedimenti ». « Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la segnalazione certificata di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi »<sup>39</sup>.

Arrivando agli interventi della Corte Costituzionale, essa ha chiarito che i LEP<sup>40</sup> devono necessariamente comprendere al loro interno « standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito ». La corte sottolinea, però, che « non può essere negata la possibilità del legislatore statale di giungere ad una più analitica ed effettiva tutela dei LEA » e quindi « non è definibile, almeno in astratto, un livello di specificazione delle prestazioni che faccia venire meno il requisito della loro essenzialità, essendo questo tipo di valutazioni costituzionalmente affidato proprio al legislatore statale »<sup>41</sup>. Detto in altri termini, quanto affermato dalla Corte Costituzionale può essere tradotto come segue: non esiste un generico livello di prestazioni definibile come « essenziale », ed è quindi necessaria una valutazione da parte del legislatore e delle regioni per singoli temi, definendo per ogni tematica i Livelli Essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale.

A fronte di quest'ultima decisione della Corte, nasce spontanea una domanda: i Livelli Essenziali sono sinonimo di livelli minimi? Sul punto, come ricorda la prof.ssa Tubertini (2008) , « la dottrina maggioritaria ha cercato di contrapporre nettamente la nozione di “livelli minimi” a quella di “livelli essenziali”, in relazione al differente parametro che connoterebbe la loro determinazione: l'entità delle risorse disponibili, per i livelli minimi; l'effettivo bisogno dei destinatari, per i livelli essenziali »<sup>42</sup>. A favore di tale tesi, i sostenitori portano diverse argomentazioni: innanzitutto una questione prettamente lessicale, per il quale il termine « essenziale » sarebbe caratterizzato da un senso positivo - intendendosi per essenziale quel livello necessario a garantire

---

<sup>39</sup> L.241/1990, art.29, c. 2-bis e 2-ter

<sup>40</sup> Nella sentenza 134/2006 la Corte si riferiva in particolare alle prestazioni in ambito sanitario, ma a parere di chi scrive le considerazioni riportate possono essere esteso alle prestazioni in senso generale.

<sup>41</sup> C. Cost., n. 134/2006, cons. in dir., par. 9

<sup>42</sup> Tubertini, 2008, Pag.44-45

l'uguaglianza sostanziale a tutti i cittadini nella fruizione dei diritti civili e sociali -, a differenza del termine « minimo » che vedrebbe insito in se un senso riduttivo - intendendosi per minimo quel livello di servizi che lo stato riesce a garantire a fronte di una dotazione vincolata di risorse e che, pur garantendo la presenza del servizio sul territorio, non necessariamente risulta sufficiente a consentire l'accesso allo stesso da parte di tutti i cittadini - e quindi non rispondente alle logiche costituzionali.

In secondo luogo, coloro che ritengono che i livelli essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale siano superiori ai livelli minimi di servizio, affermano che una concezione diversa contrasterebbe con i regolamenti dell'Unione Europea. « Con particolare riferimento alla tutela della salute, si sono individuati quali parametri l'art. 3, lett. p) e l'art. 152 del Trattato UE (nella versione successiva alle modifiche operate dal Trattato di Amsterdam), poi ripresi dall'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che individuano come obiettivo delle politiche comunitarie il conseguimento di un "elevato" livello di protezione della salute ». Ne consegue che, « per essere coerente con il quadro normativo europeo, la disciplina nazionale di determinazione dei livelli essenziali (ed in primo luogo quelli relativi alla tutela della salute) dovrebbe, implicitamente aspirare ad uno standard qualitativo e quantitativo elevato »<sup>43</sup>.

A parere di chi scrive, come sostenuto anche dalla stessa prof.ssa Tubertini nell'opera citata, la contrapposizione tra i due termini, « essenziale » e « minimo », sia frutto di una eccessiva analisi linguistica. Tale approccio genererebbe, pertanto, una differenziazione eccessivamente sottile tra i due termini e non esplicabile in ambito normativo, con conseguenti ulteriori difficoltà nell'attuazione normativa. Come già accennato, chi scrive ritiene maggiormente in linea l'approccio secondo il quale i LEP possano essere visti come dei limiti - massimi o minimi a seconda del tipo di prestazione - frutto di una decisione del legislatore tanto arbitraria quanto ponderata in accordo con le regioni stesse.

Partendo, quindi, da quest'ultimo approccio - maggiormente attuabile nella pratica - è evidente come l'intensità di tali prestazioni « dipende dai parametri che verranno

---

<sup>43</sup> Tubertini, op.cit., pag. 46-47

prescelti, nei diversi settori, dal legislatore statale al fine di riempire di contenuti il concetto giuridico (che resta inevitabilmente aperto) di “essenzialità” »<sup>44</sup>. Ne consegue quindi che, a conferma anche di quanto sostenuto dalla Corte nell’ultima citata sentenza - ovvero la pronuncia 134/2006 - la determinazione dei LEP dovrà essere frutto di una analisi poetico -istituzionale basata sulle risorse disponibili e su parametri oggettivi.

I Livelli essenziali delle prestazioni possono essere distinti in due tipologie: LEP quantificabili e LEP non quantificabili<sup>45</sup>. Tra i LEP quantificabili troviamo i livelli per i quali è possibile definire un fabbisogno standard, e quindi un conseguente costo standard. All’interno di questa categoria distinguiamo a loro volta altre sottocategorie. In particolare, facendo riferimento al criterio di misurabilità distinguiamo:

- ➔ Livelli essenziali misurabili in relazione alla spesa corrente, in quanto associati direttamente o indirettamente a prestazioni semplici o complesse erogate in modo ricorrente.
- ➔ Livelli essenziali misurabili in relazione alla spesa in conto capitale, in quanto associati a interventi infrastrutturali

Rispetto alla misurabilità dei LEP, però, è possibile effettuare una ulteriore forma di classificazione, definendo i LEP in base al tipo di prestazione a cui sono associati. In tale ottica distinguiamo:

- LEP associati a prestazioni standard, ovvero prestazioni erogate in modo continuativo (es. istruzione). Il fabbisogno standard si calcola effettuando una statistica sulla spesa del singolo territorio e su eventuali fattori condizionanti.
- LEP associati a prestazioni storicamente legate al quadro storico e culturale del territorio, erogate in modo continuativo e ripetuto nel tempo (es: beni culturali e musei). I fabbisogni si ricollegano a patrimoni e infrastrutture presenti sui singoli territori.

---

<sup>44</sup> Ibid

<sup>45</sup> Le distinzioni riportate sono effettuate dal prof. Sabino Cassese nell’introduzione del rapporto finale del Comitato per la determinazione dei LEP da lui presieduto (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, 2024, pag 25-29).

- LEP associati al riequilibrio infrastrutturale tra i territori, con relative spese in conto capitale. In questo caso i fabbisogni si ricollegano ad una analisi delle infrastrutture già presenti e del differenziale da colmare.
- LEP associati ad obiettivi pluriennali, che hanno al loro interno sia spese correnti che spese in conto capitale. I fabbisogni sono espressi in termini di soglie desiderate di risultato, ovvero come differenziale tra la situazione esistente e quella da raggiungere.

I LEP non qualificabili, comprendono al loro interno quelle prestazioni, erogate da poteri pubblici, per cui non è possibile definire uno standard di fabbisogno e/o di costo per ogni singolo territorio. In particolare, tali prestazioni presentano al loro interno costi, principalmente di spesa corrente, non divisibili. Alcuni esempi di Livelli Essenziali delle Prestazioni non quantificabili sono:

- ❖ Vincoli normativi generali, relativi non tanto alla quantità di prestazioni da erogare, bensì relativi alle caratteristiche delle prestazioni.
- ❖ Stipendi dei dipendenti pubblici (es. insegnanti, medici,...). In particolare, rispetto agli stipendi degli insegnanti, « pur essendo noto il numero degli studenti e delle classi e quindi del numero degli insegnanti per l'erogazione del servizio è difficile quantificare la spesa per via della mobilità del corpo docente, per via delle differenze stipendiali in ragione degli anni di servizio, per via della difficoltà di stabilire quanta parte del contingente è di ruolo (con un costo maggiore) e quanta parte è assunta con contratti a tempo determinato »<sup>46</sup>.

Una ulteriore classificazione è quella relativa a LEP finali e LEP strumentali: i LEP finali sono quelli relativi ad una precisa prestazione erogata a vantaggio del cittadino. I LEP strumentali sono quelli relativi a condizione necessaria affinché la prestazione finale abbia certe caratteristiche qualitative omogenee.

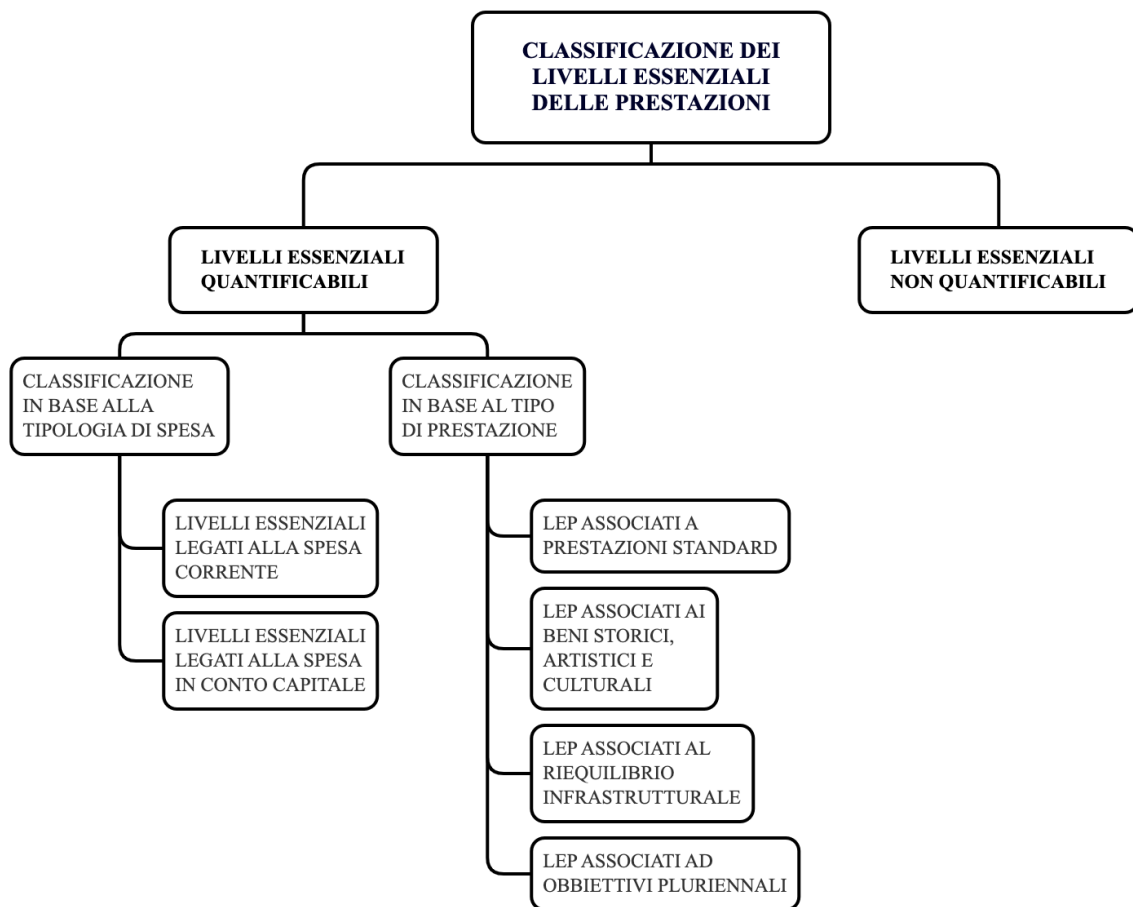
Ultima, ma non per importanza è la classificazione tra LEP diretti e LEP indiretti. Si hanno LEP diretti quando disegnino nel dettaglio una prestazione a cui il cittadino ha diritto rappresentando per l'amministrazione pubblica chiamata alla erogazione ad

---

<sup>46</sup> S Cassese in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, *op.cit.*

osservare le condizioni, le modalità, la qualità nonché la quantità predeterminata dal LEP stesso. Si hanno, invece, LEP indiretti quando precondizione rispetto alla erogazione della prestazione, precondizione che diviene tuttavia strettamente concatenata alla finalità di garantire l'uniformità della prestazione essenziale su tutto il territorio nazionale.

Figura 2.1 - La classificazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni



## **2.3. La determinazione dei LEP**

### 2.3.1. Strumenti legislativi: riserva di legge assoluta o relativa?

Nel paragrafo precedente abbiamo chiarito il contenuto e la classificazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni. A questo punto del nostro ragionamento, spostiamo il nostro obiettivo sulla loro effettiva determinazione ed applicazione.

É evidente come le difficoltà riscontrate nella definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni si siano ripercosse anche sulla loro applicazione. Ne consegue che, anche in questo caso, sarà necessario effettuare un racconto per fasi.

Il primo elemento da illustrare, sono gli strumenti legislativi necessari alla determinazione dei LEP. Vi ha provveduto la Corte Costituzionale, affermando che: « Essendo annoverata tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, la " determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni " è senza dubbio coperta da riserva di legge »<sup>47</sup>. Va, però, determinato se tale riserva è assoluta o relativa. A fare luce su tale incertezza ha provveduto, nuovamente, la Corte Costituzionale. Essa ha spiegato come « L'inserimento nel secondo comma dell'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto ». Tale quadro - aggiunge la Corte - « impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge »<sup>48</sup>. « Più precisamente, l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., pone [...] una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata (in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale) e relativa (in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione

---

<sup>47</sup> Masci, *op.cit.*, pag. 67-68

<sup>48</sup> C.Cost., n.88/2003, cons. in dir., par. 4

dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge) »<sup>49</sup>.

Premessa quindi la riserva di legge rinforzata, questo non implica però una totale estraneità delle regioni al processo di determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni. In particolare, sempre secondo la Corte, le regioni devono essere coinvolte « ogniqualvolta vi è un intreccio con l'esercizio di competenze regionali, mediante specifiche intese »<sup>50</sup>.

### 2.3.2. ILEA e i LEPS

Una volta inquadrata la legislazione e la giurisprudenza in tema di determinazione dei LEP, è possibile spiegare a che punto, ad oggi, si trovi tale processo.

Un primo punto di partenza nella definizione dei Livelli previsti dall'art. 117, comma 2, lettera m) Cost., è stata la definizione, avvenuta tra il 2021 e il 2022, dei Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria (LEA) e dei Livelli Essenziali per le Prestazioni Sociali (LEPS) legate agli asili nido.

---

<sup>49</sup> C.Cost., n. 297/2012, cons. in dir., par. 5.12

<sup>50</sup> Amato, Bassanini, Macciotta, Paparo, Spadacini, Tarli Barbieri e Tubertini, *op.cit* su C.Cost 134/2006

Tabella 2.1. - LEPS e LEP asili nido

Intervento	Descrizione	Riferimenti legislativi	Natura e caratteristiche	Bisogno unidimensionale o multidimensionale
Valutazione multidimensionale, percorso personalizzato e sostegni da esso previsti	Operatività dei servizi per la valutazione multidimensionale volta a identificare i bisogni e definizione del percorso personalizzato con i relativi sostegni	D.Lgs. 147/2017, modificato dal DL 4/2019, convertito con L. 26/2019; DL 48/2023	Procedura/ processo, prestazioni in natura	Multidimensionale
Servizi per la definizione dei percorsi personalizzati e sostegni in essi previsti	Percorsi di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa (patto per l'inclusione, patto di servizio personalizzato)	DL 48/2023	Procedura/ processo, prestazioni in natura	Multidimensionale
Valutazione multidimensionale e offerta integrata di interventi e servizi sociali	Effettuazione di una valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare e dei relativi componenti e offerta integrata di interventi e servizi	D.Lgs. 147/2017	Organizzazione/ programmazione delle attività	Multidimensionale
Servizio sociale professionale: rapporto tra assistenti sociali e popolazione residente	1 assistente sociale/5.000 residenti in ogni ambito territoriale; ulteriore obiettivo di servizio pari a 1/4.000; obiettivo di servizio per il 2026: 1/6.500	L. 178/2020; L. 234/2021, che fissa l'obiettivo di servizio per il 2026	Livello minimo di servizio	Multidimensionale
Accesso unitario ai servizi sanitari e sociali e punto unico di accesso (PUA)	L'accesso unitario ai servizi sanitari e sociali è garantito dal SSN come LEA; l'accesso dei soggetti non autosufficienti mediante PUA, collocato presso le Case della comunità, deve essere garantito dal SSN e dagli ATS	DPCM 12 gennaio 2017 (definizione e aggiornamento dei LEA); L. 234/2021, che tuttavia non fissa esplicitamente un LEPS; decreto del Ministro della Salute 77/2022, parte prescrittiva (milestone PNRR)	Procedura/ processo, prestazioni in natura	Multidimensionale
Unità di valutazione multidimensionale (UVM), progetto di assistenza individuale integrata (PAI) <sup>(12)</sup>	L'UVM valuta la capacità bio-psico-sociale dell'individuo in condizione di non autosufficienza; sulla base della valutazione viene definito il PAI, che indica gli interventi coerenti con il bisogno rilevato e le responsabilità e compiti degli operatori che assicurano la presa in carico, nonché il contributo della famiglia o di altri	DPCM 12 gennaio 2017 (definizione e aggiornamento dei LEA); L. 234/2021, che tuttavia non fissa esplicitamente un LEPS; decreto del Ministro della Salute 77/2022, parte descrittiva (milestone PNRR)	Procedura/ processo, prestazioni in natura	Multidimensionale
Supervisione del personale dei servizi sociali	Supervisione professionale e sostegno, per migliorare la qualità delle prassi degli operatori e contrastare il burn-out	L. 234/2021, definito come LEP in sede di prima applicazione	Procedura/ processo, livello minimo di servizio	Unidimensionale
Pronto intervento sociale	Si deve attivare per le situazioni di emergenza personali e familiari (ad es. povertà estrema, abbandono o grave emarginazione)	L. 234/2021, definito come LEP in sede di prima applicazione	Prestazioni in natura	Multidimensionale
Servizi sociali per le dimissioni protette	Componente a carico dei servizi sociali della continuità dell'assistenza dopo la dimissione ospedaliera	L. 234/2021, definito come LEP in sede di prima applicazione; si ricorda il DPCM 12 gennaio 2017 (definizione e aggiornamento dei LEA) per gli aspetti sanitari	Prestazioni in natura	Multidimensionale

Fonte: Arachi, 2024, tab.1

Tabella 2.1. (segue) - LEPS e LEP asili nido

Intervento	Descrizione	Riferimenti legislativi	Natura e caratteristiche	Bisogno unidimensionale o multidimensionale
Prevenzione dell'allontanamento familiare	Prevenzione e sostegno delle famiglie vulnerabili per la debole capacità di assicurare le condizioni di un positivo e autonomo esercizio delle funzioni genitoriali <sup>(2)</sup>	L. 234/2021, definito come LEP in sede di prima applicazione	Prestazioni in natura	Multidimensionale
Servizi per la residenza fittizia	Garanzia anche a persone senza fissa dimora di servizi per assicurare il diritto all'iscrizione anagrafica, compreso il fermo posta	L. 234/2021, definito come LEP in sede di prima applicazione	Prestazioni in natura	Unidimensionale
Progetti per il "dopo di noi" e per la vita indipendente	Aiuto alle persone con disabilità prive di sostegno familiare, volto anche a evitare l'istituzionalizzazione	L. 234/2021, definito come LEP in sede di prima applicazione	Prestazioni in natura	Multidimensionale
Assistenza domiciliare sociale e assistenza sociale integrata con i servizi sanitari	L'assistenza domiciliare sociale (interventi di cura della persona e di sostegno psico-socio-educativo), assistenza sociale integrata con i servizi sanitari, a integrazione di interventi di natura sociosanitaria, soluzioni abitative (anche in coerenza con il PNRR), quali nuove forme di coabitazione solidale delle persone anziane e tra generazioni, adattamenti dell'abitazione con soluzioni domotiche e tecnologiche inclusi i servizi di telesoccorso e teleassistenza	L. 234/2021, che tuttavia si limita a indicare le aree di intervento degli ATS nel campo della domiciliarità delle persone non autosufficienti	Prestazioni in natura	Multidimensionale
Servizi sociali di sollievo	Pronto intervento per le emergenze temporanee, diurne e notturne, gestito da personale qualificato, servizio di sostituzione temporanea degli assistenti familiari, attivazione e organizzazione mirata dell'aiuto alle famiglie valorizzando la collaborazione volontaria delle risorse informali di prossimità e quella degli enti del Terzo settore e le esperienze di volontariato locali	L. 234/2021, che tuttavia si limita a indicare le aree di intervento degli ATS nel campo della domiciliarità delle persone non autosufficienti	Prestazioni in natura	Multidimensionale
Servizi sociali di supporto	Messa a disposizione di strumenti qualificati per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro degli assistenti familiari, in collaborazione con i Centri per l'impiego, e assistenza gestionale, legale e amministrativa alle famiglie per l'espletamento di adempimenti	L. 234/2021, che tuttavia si limita a indicare le aree di intervento degli ATS nel campo della domiciliarità delle persone non autosufficienti	Prestazioni in natura	Unidimensionale
Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)	Determinazione e applicazione dell'ISEE per accesso alle prestazioni agevolate e definizione del livello di compartecipazione al relativo costo	DPCM 159/2013	Procedura/ processo	Multidimensionale
Asili nido: posti equivalenti (in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi), incluso il servizio privato: 33 per cento della popolazione tra 3 e 36 mesi	L'obiettivo va raggiunto entro il 2027 dai Comuni in forma singola o associata; nel frattempo si devono garantire, secondo una progressione differenziata per fascia demografica tenendo anche eventualmente conto del bacino territoriale di appartenenza, obiettivi di servizio annuali dando priorità alle condizioni di svantaggio e tenendo conto di una soglia massima, fissata per il 2022 al 28,88 per cento, valida sino a che non venga raggiunta da tutti i Comuni svantaggiati	L. 234/2021	Prestazioni in natura	Unidimensionale

Fonte: Arachi, 2024, tab.1

### 2.3.3. I LEP nella Legge di Bilancio 2023

Un punto importante nel processo di determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, nonché la base delle valutazioni successive, è quanto è stato previsto dalla Legge di Bilancio 2023<sup>51</sup>. Tale legge ha infatti stabilito, all'articolo 1 commi 791-798, l'istituzione di una cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Innanzitutto, il comma 791 ha definito i LEP quali «quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza [...] e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni ». Sempre il medesimo comma aggiunge che « L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera c), del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP) ».

Proseguendo nella lettura dei commi indicati, « il comma 792 istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una Cabina di regia per la determinazione dei LEP »<sup>52</sup>. Essa è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e, sulla base del comma riportato, vi partecipano:

- il Ministro per gli affari regionali e le autonomie;
- il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR;
- il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa;
- il Ministro dell'economia e delle finanze;

---

<sup>51</sup> L. 29 dicembre 2022, n. 197

<sup>52</sup> Camera dei Deputati, Servizio Studi, 2022

- i Ministri competenti per le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione;
- il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, o suoi delegati;
- il Presidente dell'Unione province d'Italia (UPI), o suoi delegati;
- il Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), o suoi delegati.

Il successivo comma 793 stabilisce la procedura che tale Cabina di regia seguirà nella determinazione dei LEP. Tale procedura si articola in 4 fasi , le quali prevedono che essa:

- a) effettua, con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione;
- b) effettua, con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna regione per l'insieme delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per ciascuna materia e per ciascuna funzione esercitata dallo Stato;
- c) individua, con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard;
- d) determina, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e, comunque, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, i LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, ai sensi dell'articolo 1, comma 29-bis, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, predisposte secondo il procedimento e le metodologie di cui all'articolo 5, comma 1, lettere a), b), c), e) ed f) del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, ed elaborate con l'ausilio della Società Soluzioni per il

sistema economico SOSE Spa., in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro inter-regionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle regioni.

A ciò vanno ad aggiungersi i commi 795 e 796, i quali prevedono che « entro i sei mesi successivi alla conclusione delle sue attività, la Cabina di regia predispone uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione ». Tali DPCM sono adottati « u proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri ».

#### 2.3.4. Il Comitato per la definizione dei LEP (CLEP)

Oltre alla già citata Cabina di Regia, « Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023 è stato istituito il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), incaricato di fornire supporto alla Cabina di regia, con particolare riferimento alle esigenze di studio e approfondimento tecnico delle complesse questioni rilevanti ai fini delle funzioni attribuite alla stessa nell'ambito della determinazione dei LEP »<sup>53</sup>.

Il Comitato tecnico scientifico può essere visto come organo ausiliario della Cabina di Regia stabilita dalla Legge di Bilancio 2023<sup>54</sup> - Art.1, commi 791-798 -, in quanto esso « fornisce ogni contributo istruttorio richiesto dalla Cabina di regia ai fini dell'espletamento delle sue funzioni; può inoltre trasmettere alla Cabina stessa, quando lo ritenga opportuno, proprie osservazioni, proposte, studi o approfondimenti che ritenga necessari ai fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni »<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, 2024

<sup>54</sup> L. 29 dicembre 2022, n. 197

<sup>55</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, *op.cit.*

Il Comitato tecnico scientifico per la determinazione dei LEP si compone, in base all'articolo 3 del DPCM istitutivo, di 61 componenti selezionati tra « esponenti della comunità scientifica e delle istituzioni, di notoria competenza e comprovata esperienza ». A presiedere il Comitato è il Prof. Sabino Cassese.

Il comitato è stato diviso al suo interno in 11 sottogruppi di lavoro sulle materie oggetto di LEP, i cui lavori, che hanno avuto inizio il 9 maggio 2023 e sono terminati il 31 ottobre 2023, sono stati divisi in due distinte fasi. La prima parte dei lavori dei sottogruppi ha avuto ad oggetto tre differenti attività:

- L'individuazione delle materie, degli ambiti di materie e delle funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni;
- La definizione dei criteri da utilizzare per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni;
- La simulazione di una prima ipotesi di livelli essenziali delle prestazioni.

« La prima di queste attività ha consentito di distinguere le materie per le quali è necessario determinare i livelli essenziali delle prestazioni e quelle le quali la necessità è esclusa. Più nel dettaglio, sono state escluse: le materie non sono configurabili come prestazioni in favore dei cittadini perché attinenti a funzioni regolatorie e di controllo; le materie non associabili alla tutela dei fondamentali diritti civili e sociali; le materie che non contemplano spazi di autonomia legislativa e funzioni amministrative che possano esigere la determinazione di livelli essenziali »<sup>56</sup>.

La seconda fase ha consentito, invece, di definizione di un paradigma metodologico che si articola in 11 criteri<sup>57</sup>:

- 1) Determinare i livelli essenziali delle prestazioni e non delle fruizioni;
- 2) Determinare i livelli essenziali delle prestazioni nel senso di soglia minima, in modo che non possano offrirsi prestazioni inferiori ad essi;
- 3) In sede di determinazione partire dai livelli delle prestazioni già individuati o implicitamente individuabili;

---

<sup>56</sup> Masci, *op.cit.*, pag. 193-194

<sup>57</sup> Tali criteri sono così sintetizzati da Masci nell' *op.cit.*, pag 194-195

- 4) Determinare i livelli essenziali delle prestazioni in modo che non vi siano eccessive disparità tra i diversi settori;
- 5) Nel caso di dubbi, valutare ed esporre diverse opzioni, in modo che possano produrre idee o proposte, anche alternative;
- 6) Determinare i livelli essenziali delle prestazioni in modo che possano esservi affiancate le indicazioni della spesa storica e dei fabbisogni;
- 7) Tenere distinti i livelli essenziali delle prestazioni dagli standard di servizio (i quali, invece, devono essere determinati dalle singole amministrazioni);
- 8) Fare riferimento ai diritti civili e sociali identificati nei due capi della Costituzione dedicati ai rapporti civili e sociali e agli altri articoli della prima parte della Costituzione che possano essere rilevanti;
- 9) Ove l'elemento è rilevante nelle norme, considerare aspetti quale quello del finanziamento, dell'accessibilità o della distanza dal punto di erogazione della prestazione, delle modalità di prestazione del servizio;
- 10) Indicare i livelli essenziali delle prestazioni offerti sia dallo Stato sia dagli enti territoriali sia dagli enti privati, nella misura in cui questi siano finanziati dai poteri pubblici;
- 11) Considerare separatamente le ipotesi nelle quali le disposizioni dispongano l'obbligatorietà della fruizione dei privati (come nel caso dell'obbligo scolastico).

Alla conclusione del proprio lavoro, il Comitato Tecnico - Scientifico ha elaborato un rapporto finale. Da tale rapporto si evince che dal lavoro dei singoli sottogruppi sono risultati 223 livelli essenziali. Tali livelli sono « ispirati dall'idea che nella fase “esplorativa” occorresse preoccuparsi della maggiore esaustività possibile dei LEP considerati, demandando agli approfondimenti successivi ogni decisione in ordine alla loro conferma, anche in ottica di potenziale possibilità di determinarne relativi costi e fabbisogni standard »<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, *op.cit.*

### 2.3.5. il disegno di legge - delega del 2025

Il 19 Maggio 2025 «Il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e autonomie Roberto Calderoli, ha approvato il disegno di legge recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni»<sup>59</sup>.

Il disegno di legge approvato dal Governo, pubblicato nel successivo mese di settembre 2025, « intende apportare i correttivi resi necessari dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 al percorso di determinazione dei LEP già avviato con l'articolo 1, commi da 791 a 801-bis della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023), e proseguito con la legge n. 86 del 2024 » « con particolare riferimento alle materie suscettibili di attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione »<sup>60</sup>.

Il disegno di legge, nel testo base presentato dall'esecutivo, si compone di 33 articoli, suddivisi a loro volta in 3 titoli.

In particolare, l'articolo 1 del disegno di legge si occupa di delineare le materie oggetto della delega, richiamando quelle contenute nel terzo comma dell'articolo 3 della Legge 86/2024. Segnatamente, le materie per al quale si ritiene necessaria la determinazione dei LEP sono le seguenti:

- a) norme generali sull'istruzione;
- b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
- c) tutela e sicurezza del lavoro;
- d) istruzione;
- e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- f) alimentazione;
- g) ordinamento sportivo;
- h) governo del territorio;

---

<sup>59</sup> Governo italiano, 2025

<sup>60</sup> *ibid.*

- i) porti e aeroporti civili;
- j) grandi reti di trasporto e di navigazione;
- k) ordinamento della comunicazione;
- l) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- m) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

Tra di esse non si è inserita la tutela della salute, pur inclusa nell'elenco di cui all'art.3 della Legge 86/2024, in quanto per tale materia il disegno di legge richiama i LEA stabiliti con DPCM del 12 gennaio 2017.

Il successivo articolo 2 del disegno di legge, sancisce i principi generali che il governo dovrà seguire nella determinazione dei LEP. Tale determinazione dovrà attuarsi con decreti legislativi, da adottare entro 9 mesi dall'entrata in vigore della legge delega. Nell'elencare i criteri da adottare per la determinazione dei LEP, l'esecutivo fa esplicito riferimento al lavoro della Cabina di Regia istituita con la legge di bilancio 2023 e del Comitato Tecnico Scientifico ad essa affiancato. Saranno quindi le conclusioni elaborate dai due organismi, riviste ed aggiornate, a fare da punto di partenza per la stesura dei citati decreti legislativi. Nella citata disposizione, inoltre, viene garantito il coinvolgimento nel procedimento di definizione della Conferenza delle regioni e delle provincie autonome e delle competenti commissioni parlamentari.

Il Titolo II del disegno di legge, contenente gli articoli da 3 a 32, si occupa di delineare i principi e i criteri direttivi specifici da seguire per la determinazione dei LEP « in relazione alle funzioni attinenti ciascuna materia, ambito di materia o settore organico di materie<sup>61</sup> ». I singoli articoli, come descritto dalla relazione tecnica allegata al disegno di legge, si occupano di individuare per ogni materia criteri di definizione dei LEP adeguati alle peculiarità dei singoli settori.

In conclusione, l'articolo 33 del disegno di legge contiene le disposizioni finali e finanziarie: in tale ottica, i decreti legislativi di attuazione della delega dovranno «essere corredati di una relazione tecnica che dia conto della loro neutralità finanziaria ovvero

---

<sup>61</sup> Senato della Repubblica, 2025, pag. 13

dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e, nel secondo caso, dei corrispondenti mezzi di copertura<sup>62</sup> ».

#### **2.4. I livelli aggiuntivi: differenziazione, competizione e responsabilizzazione**

Fino ad ora ci siamo concentrati sulla prima delle due parole che danno il nome e il senso del nostro modello: unità. Una uniformità che é garantita dai Livelli Essenziali delle Prestazioni, intesi come «standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito»<sup>63</sup> definiti arbitrariamente dal legislatore statale - a fronte di una analisi tanto politica quanto basata su parametri oggettivi - tramite atti normativi di rango primario e secondario.

Ma come già accennato, la Corte Costituzionale ha stabilito che la determinazione dei LEP da parte dello stato centrale, « non esclude, come più volte sottolineato da questa Corte, che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela »<sup>64</sup>.

Sul punto anche la dottrina costituzionale si è espressa in modo sostanzialmente unanime, poiché «sin dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, è stato rilevato che l'essenza dei livelli essenziali delle prestazioni è proprio quella di definire una soglia di uniformità (data da un insieme articolato di prestazioni che devono essere erogate dalla pubblica amministrazione in ogni territorio), riservando alla differenziazione tra i diversi àmbiti regionali ciò che viene “dopo” e “oltre” le prestazioni definite come essenziali a livello statale»<sup>65</sup>.

La seconda parola chiave di tutto il nostro ragionamento in questo capitolo è proprio questa: differenziazione. Pur nel rispetto del principio di unità nazionale, è evidente come le regioni italiane presentino differenze tanto a livello geografico - territoriale quanto a livello economico - industriale. Ogni regione, dopo le necessarie modifiche formali alla legge-quadro 86/2024, avrà l'opportunità di chiedere ed ottenere competenze aggiuntive - tra le materie definite dall'art. 116 comma 3 Cost. - sulla base

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, pag. 50

<sup>63</sup> C. Cost., n. 134/2006, cons. in dir., par. 9

<sup>64</sup> C.Cost., n. 297/2012, cons. in dir., par. 5.12

<sup>65</sup> Masci, *op.cit.*, pag. 94 e ss.

delle proprie esigenze, capacità o peculiarità. L'attuazione della differenziazione porterà benefici per tutte le regioni, in quanto con la firma delle intese ex art. 116, terzo comma, della Costituzione lo Stato potrà concentrare le proprie attenzioni sulle regioni maggiormente in difficoltà, «sostenendo anche fattivamente, con interventi ed azioni ad hoc, le realtà più deboli»<sup>66</sup>

Dalla differenziazione deriva una altra parola fondamentale del sistema federalista che stiamo raccontando: competizione. Una volta che diverse regioni avranno la possibilità di gestire in maniera autonoma «specifiche funzioni»<sup>67</sup>, saranno i cittadini a scegliere se usufruire di un determinato servizio nella propria regione di residenza o, ad esempio, nelle regioni confinanti. Questo scenario andrà a creare una sana competizione tra le regioni, con miglioramenti dei servizi e benefici per tutti i cittadini.

Ultimo, ma non per importanza, un altro fattore che deriva dalla differenziazione e dalla competizione: la responsabilizzazione degli amministratori locali. Sarà compito di quest'ultimi, con riferimento particolare ai Presidenti delle Regioni, fare in modo che le « specifiche funzioni » devolute siano correttamente gestite e raggiungano gli obiettivi alla base dell'intesa con lo stato centrale. Tale responsabilizzazione è ricollegata alla possibilità per lo stato centrale di istituire sistemi di monitoraggio delle « specifiche funzioni » devolute alle singole regioni, ad esempio attraverso l'obbligo di stesura di report periodici da parte della regione per comunicare gli obiettivi raggiunti grazie alle « specifiche funzioni » ottenute dallo stato. Proprio al fine di monitorare l'attuazione delle intese stato - regioni, la già approvata legge quadro - la legge 86/2024 - istituisce una « Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali », « disciplinata dall'intesa medesima », di cui fanno parte « per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la Regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante

---

<sup>66</sup> Violini, 2021, pag. 15

<sup>67</sup> Così definite da C. Cost., n. 192/2024

dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI) »<sup>68</sup>.

In conclusione, in questo capitolo abbiamo visto uno dei cardini su cui si fonda tutta la struttura dell'autonomia differenziata. Una volta fissati i Livelli Essenziali delle Prestazioni sarà possibile, per le regioni che lo desiderano, richiedere maggiori « forme e condizioni particolari di autonomia » sulle materie indicate dall'art. 116 comma 3 della Costituzione. Altro punto fondamentale da toccare nella nostra analisi è il finanziamento delle competenze aggiuntive. L'articolo 116 comma 3 parla di « rispetto dei principi di cui all'articolo 119 ». E sarà da qui che partiremo.

---

<sup>68</sup> L. 86/2024, Art. 5, c.1

## **CAPITOLO III - IL FINANZIAMENTO DELLE COMPETENZE AGGIUNTIVE**

---

### **3.1. I principi dell'art.119 cost.**

In questa parte del nostro ragionamento, ci concentreremo sulla componente finanziaria dell'autonomia differenziata e, in particolare, sul finanziamento delle competenze aggiuntive. Si tratta di un punto fondamentale, in quanto qui tratteremo le implicazioni finanziarie della sincronia tra unità e autonomia che è il fulcro del nostro ragionamento.

Anche in questo caso, come fatto in precedenza, ripartiamo dal fondamento dell'autonomia differenziata per le regioni a statuto ordinario, ovvero l'art. 116, terzo comma, della Costituzione. « Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. [...] ». La parte relativa al finanziamento delle « ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia », si ritrova in quel, tanto rapido quanto fondamentale, richiamo ai « principi di cui all'art. 119 [della Costituzione, n.d.a.] ».

L'articolo 119 è, certamente, tra le novità più significative contenute nella riforma del Titolo V del 2001 . Esso, in particolare, nella sua formulazione attuale stabilisce l'autonomia finanziaria degli enti locali. Nello specifico, « I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa » (c.1), e tale autonomia è finanziata attraverso « tributi ed entrate propri », oppure tramite « compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio » (c.2.). È evidente, quindi, la finalità ultima di tali prescrizioni costituzionali, ovvero assicurare una autonomia tanto di entrata quanto di spesa. È fondamentale tenere a mente tale obiettivo nell'analisi di tutto ciò che vedremo successivamente. All'autonomia finanziaria delle amministrazioni periferiche dello stato, fa da bilanciamento il fondo perequativo, assegnato ai territori che presentano minore capacità fiscale per abitante.

Altro elemento portante dell'articolo 119 è la necessaria correlazione tra le funzioni attribuite e le risorse distribuite ai diversi livelli territoriali di governo: le risorse destinate in via ordinaria ai diversi enti - pari alla somma di tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e fondo perequativo - « devono finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite »<sup>69</sup>, le quali funzioni devono essere preventivamente distribuite agli enti, indipendentemente dai loro profili finanziari che saranno valutati solo successivamente.

Mettendo a sistema i vari elementi contenuti nel dettato costituzionale ed appena evidenziati, risulta chiaro il nesso tra l'autonomia "amministrativa", che le regioni a statuto ordinario possono ottenere attraverso le « ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia » previste dal terzo comma dell'art. 116 Cost., e l'autonomia finanziaria, sancita dal successivo art. 119 Cost. Tale richiamo, come racconta efficacemente il prof. Dimitri Girotto, « trova giustificazione primaria nella considerazione per il quale, a fronte del riconoscimento di una autonomia finanziaria agli enti territoriali e locali, lo Stato mantiene il compito di garantire la coesione sociale e la solidarietà nazionale, l'uguaglianza dei cittadini, il contenimento della spesa pubblica »<sup>70</sup>.

Delineato, quindi, il collegamento tra l'autonomia " amministrativa " e l'autonomia finanziaria, approfondiamo la nostra analisi e procediamo a definire i principi di cui all'art. 119 Cost. L'ambito di applicazione di tale norma è molto ampio, in quanto copre praticamente tutto l'ambito della disciplina della finanza regionale, ma volendo tentare una sintesi si giunge al seguente elenco di principi<sup>71</sup>:

- L'autonomia finanziaria degli enti territoriali e locali;
- La condizione di equilibrio di bilancio;
- Il concorso all'osservanza dei vincoli europei;
- La spettanza di risorse autonome e la possibilità di stabilire entrate e tributi propri, in armonia con la costituzione e secondo i principi del sistema tributario;

---

<sup>69</sup> Art. 119 c5 Cost.

<sup>70</sup> Girotto, *op.cit.*, p.151 - 152

<sup>71</sup> *Ibid.*

- La titolarità di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio regionale;
- La previsione di un fondo perequativo;
- Il finanziamento integrale delle funzioni attribuite;
- La possibilità per lo stato di destinare risorse aggiuntive ad interventi speciali per determinati territori;
- La titolarità, per gli enti locali, di un proprio patrimonio;
- La possibilità di ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento, in ammortamento e con equilibrio di bilancio per il complesso degli enti

Visti i principi qui elencati si può dire che « L'art. 119 Cost., come le altre norme costituzionali sul governo dell'economia e dei conti pubblici, non accoglie una determinata teoria di finanza territoriale, configurando il nostro come un modello di finanza regionale "aperto" alle scelte del legislatore.

I principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione e qui elencati, hanno nel tempo incontrato un percorso di attuazione complesso e composto di diverse fasi. La loro attuazione, così come quella di tutte le conseguenti misure che vedremo in questo capitolo, si ricollega inevitabilmente ad un'altra delle riforme strutturali in cui il nostro paese è impegnato da anni, ovvero il federalismo fiscale. Non ci si può quindi limitare ad una lettura meramente formale delle prescrizioni contenute nell'art. 119 Cost., le quali invece costituiscono limite espresso al regionalismo differenziato. È necessario, invece, mettere a sistema il complesso dei principi ricavabili dall'articolo 119 della Costituzione, unitamente alla giurisprudenza costituzionale e ai principi fondamentali della legge 5 maggio 2009, n. 42 (e dei conseguenti decreti legislativi), al fine di ottenere un quadro completo della disciplina. Ed è proprio da qui che noi proseguiamo il nostro ragionamento.

### **3.2. Autonomia differenziata e federalismo fiscale**

Nell'addentrarci in un argomento arduo ed estremamente complesso come quello del federalismo fiscale, va sin da subito chiarito come in questa sede ci si occuperà del tema unicamente dal punto di vista delle sue correlazioni con l'autonomia differenziata, in quanto l'ampiezza dell'argomento richiederebbe altrimenti una riflessione a se stante.

#### **3.2.1. La legge - delega 42/2009**

La legge principale, attualmente vigente, in tema di federalismo fiscale è la Legge n. 42/2009 recante « Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione ». Tale legge, come racconta il prof. Giacomo Menegatto « si proponeva, innanzi tutto, di incentivare proprio la “massima responsabilizzazione” degli enti sub statali, assicurando quell'autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e quel graduale superamento del criterio della spesa storica, che risultano, a tal fine, assolutamente indispensabili »<sup>72</sup>. L'obiettivo primario della legge 42/2009 era quindi quello di dare concreta attuazione all'art. 119 Cost. attraverso un graduale superamento del sistema di finanza derivata – ovvero il sistema che vede presenti nel bilancio dello stato centrale cospicui trasferimenti a regioni ed enti locali – a favore del riconoscimento di maggiori forme di autonomia di entrata e di spesa agli enti medesimi.

Innanzitutto, al fine di garantire l'uniformità tra i bilanci regionali e locali, l'articolo 5 della legge 42/2009 prevede l'istituzione di una « Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica », del quale « fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo », comprese quindi le Regioni e gli enti locali, e la quale: si occupa della « definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento ». In questo modo, pertanto, viene garantito il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati alla definizione della annuale manovra finanziaria, la quale comprende al suo interno anche la politica fiscale nazionale, e al contempo viene affidata al Parlamento della Repubblica la valutazione degli eventuali conflitti e la decisione finale.

---

<sup>72</sup> Menegatto, 2021, pag. 170-171

Secondo elemento importante per la nostra analisi è quanto previsto dall'articolo 14 della legge-delega, il quale prevede che: « Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge ». Ne consegue, quindi, un rinvio non solo ai principi stabiliti dall'articolo 119 della Costituzione che abbiamo enunciato nei paragrafi precedenti, ma anche un rinvio ai principi della stessa legge - delega 42/2009. Tali ulteriori principi sono elencati dall'art. 7 della citata legge - delega:

- a) le regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in via prioritaria a quello dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza esclusiva e concorrente nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative;
- b) per tributi delle regioni si intendono:
  - 1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;
  - 2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;
  - 3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale;
- c) [...]
- d) le modalità di attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali sono definite in conformità al principio di territorialità di cui all'articolo 119 della Costituzione. A tal fine, le suddette modalità devono tenere conto:
  - 1) del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi; per i servizi, il luogo di consumo può essere identificato nel domicilio del soggetto fruitore finale;

- 2) della localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio;
- 3) del luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione;
- 4) della residenza del percettore, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche;
- 5) il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione.

Proseguendo il nostro ragionamento è utile analizzare l'articolo 8 della legge - delega 42/2009, integrato successivamente dagli art. 13 e 14 del d.lgs. n. 68/2011. Il combinato disposto di tali norme prevede un percorso di graduale convergenza verso costi standard, nel quale dal 2020 « le spese regionali dovrebbero essere finanziate secondo determinate modalità, con una suddivisione piuttosto netta tra prestazioni maggiormente legate alla previsione di Livelli Essenziali (sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale ed eventuali altre) e spese di tipo diverso »<sup>73</sup>.

Una volta definita la legge - delega è necessaria, da parte dell'esecutivo, la emanazione dei decreti legislativi di attuazione della delega. Il principale tra i decreti legislativi che hanno attuato la legge 42/2009 è il decreto legislativo 68/2011.

### 3.2.2. Il decreto legislativo 68/2011

Il decreto legislativo 68/2011 stabilisce, innanzitutto, che l'addizionale regionale dell'imposta sul reddito (Irpef) sia ricalcolata « in modo tale da garantire al complesso delle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, ai trasferimenti statali soppressi »<sup>74</sup> dal presente decreto legislativo, ovvero « tutti i trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali, ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di province e comuni »<sup>75</sup>. All'aliquota così

---

<sup>73</sup> Girotto, op.cit., pag. 154-156

<sup>74</sup> d.Lgs. 68/2011, Art.2

<sup>75</sup> d.lgs 68/2011, Art.7

rideterminata devono essere aggiunte le percentuali determinate dalle singole regioni a statuto ordinario ma, elemento fondamentale, il ricalcolo deve avvenire « mantenendo inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente »<sup>76</sup>.

Oltre alla citata compartecipazione IRPEF, il decreto in commento prevede anche una compartecipazione per le regioni all'Imposta sul Valore Aggiunto (IVA). « le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione I.V.A. alle regioni a statuto ordinario sono stabilite in conformità con il principio di territorialità ». « Il principio di territorialità tiene conto del luogo di consumo, identificando il luogo di consumo con quello in cui avviene la cessione di beni; nel caso dei servizi, il luogo della prestazione può essere identificato con quello del domicilio del soggetto fruitore »<sup>77</sup>. I ricavi derivanti da tale compartecipazione saranno utilizzati per il finanziamento della spesa sanitaria.

Il decreto legislativo 68/2011 prevede, inoltre, una « piena manovrabilità dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), nel senso che ciascuna regione a statuto ordinario, con propria legge, potrebbe ridurre le aliquote dell'imposta fino ad azzerarle e disporre deduzioni dalla base imponibile, mantenendo in ogni caso fermo il potere di variazione dell'aliquota fino ad un massimo di 0,92 punti percentuali (secondo la previsione dell'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446) ». Gli unici limiti previsti alla manovrabilità dell'Irap si hanno nell'ipotesi in cui la Regione abbia previsto una maggiorazione all'addizionale Irpef superiore allo 0,5%; oppure, nel caso di squilibrio nel settore sanitario.

Infine, il decreto in oggetto sancisce la trasformazione di una serie di tributi statali in tributi propri regionali (ad esempio la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, ecc.), la manovrabilità della tassa automobilistica regionale e il mantenimento delle altre compartecipazioni al gettito di tributi erariali previsti dalla legislazione vigente.

Quanto stabilito dalla legge 42/2009, dettagliato successivamente dal decreto legislativo 68/2011, è stato un primo importante passo nell'ottica di del federalismo

---

<sup>76</sup> d.lgs 68/2011, Art.2

<sup>77</sup> d.lgs 68/2011, Art. 4, c.3

fiscale, il quale ha però ha faticato a trovare effettiva attuazione: per quanto l'intenzione originaria del legislatore fosse quella di spingere le regioni verso un sistema di finanza autonoma - ovvero un sistema in cui i tributi propri sono superiori ai trasferimenti provenienti dallo stato centrale -, come spiega bene il Prof. Rivosecchi, negli anni successivi « Quel minimo di autonomia tributaria che era stata conseguita (dalle regioni, n.d.a.) [...] è stata smantellata di fronte alla crisi economico-finanziaria, alla conseguente riduzione della sfera pubblica e all'incidenza, in seno ad essa, delle autonomie territoriali, nonché per effetto del prodursi delle emergenze degli ultimi quindici anni (economico-finanziaria; pandemica; bellico-energetica) ». «In questo contesto, il legislatore ha favorito un incisivo accentramento non soltanto delle competenze, ma anche della finanza e dei tributi »<sup>78</sup> facendo sempre prevalere la scelta di utilizzare i trasferimenti perequativi dallo stato centrale verso le singole regioni e relegando le altre voci di entrata - tributi propri delle regioni stesse o compartecipazioni al gettito dei tributi statali - ad un ruolo secondario. Tale scelta non era imposta né dal diritto costituzionale, né dalla politica economica. Contrariamente, se si condivide il presupposto secondo cui l'unica possibile soluzione ad una situazione di crisi economica sia quella di coniugare rigore finanziario ma al contempo i fondamentali stimoli alla crescita utili a far ripartire il sistema economico, stabilire vincoli di bilancio troppo rigidi per le Regioni può rivelarsi inutile se non dannoso, in quanto è proprio il livello locale quello nel quale è maggiormente facile attrarre investimenti e favorire la ripresa.

A causa della sua mancata attuazione, la riforma del c.d. federalismo fiscale è rientrata tra quelle contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza realizzato nel 2021 a seguito della crisi pandemica da Covid - 19 e finanziato dal Unione Europea. Questo ci permette di approfondire un altro dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione, ovvero il concorso delle regioni al rispetto dei vincoli europei al bilancio dello Stato e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio.

---

<sup>78</sup> Rivosecchi, 2024a., pag. 259

### 3.2.3. I vincoli europei e Il principio dell'equilibrio di bilancio

La storia dei vincoli europei al bilancio degli stati membri dell'Unione Economica e Monetaria europea (UEM), ovvero i paesi che hanno scelto di aderire non solo all'Unione Europea ma anche alla moneta unica, è un percorso lungo e molto articolato. Nell'economia di questo nostro ragionamento, procederemo ora a raccontarne i passi principali e la loro correlazione con i vincoli previsti dall'articolo 119 della Costituzione.

L'esperienza europea prende avvio il 7 febbraio 1992, quando i primi 12 paesi - ovvero Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna - firmano il «Trattato sull'Unione Europea» (TUE). Tale trattato, noto maggiormente con la denominazione di « Trattato di Maastricht » dal nome della città olandese dove è avvenuta la sottoscrizione, definisce i parametri necessari all'ammissione dei paesi all' UEM. Focalizzandoci sui parametri economici, troviamo due vincoli fondamentali: la soglia massima del 3% per il rapporto tra indebitamento netto dello stato (c.d. deficit pubblico) e Prodotto Interno Lordo (PIL) e la soglia del 60% per il rapporto tra debito pubblico e PIL.

Qualche anno dopo, per la precisione nel giugno 1997, si giungerà alla firma di un nuovo accordo: il « Patto di Stabilità e Crescita ». Tale Patto, definisce i parametri di riferimento delle regole di bilancio che gli Stati membri devono seguire e gli strumenti per la sorveglianza sul loro effettivo rispetto. Relativamente ai profili di nostro interesse, esso riprende i limiti sanciti dal trattato di Maastricht - limite del 3% per il rapporto tra deficit e PIL e del 60% per il rapporto tra debito pubblico e PIL - facendoli divenire strutturali. Successivamente alla sua entrata in vigore, il 1° Gennaio 1998, il Patto di Stabilità e Crescita ha subito diverse modifiche<sup>79</sup> (da ultimo nel 2024 con l'introduzione del tasso di crescita della spesa primaria netta quale unico indicatore

---

<sup>79</sup> Nel dettaglio, una prima modifica è avvenuta nel 2005 ed ha consistito revisione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) con l'aggiunta di alcuni nuovi vincoli. Successivamente, altre modifiche sono state approvate nel triennio 2011 - 2013. In quest'ultimo periodo è avvenuta l'introduzione di due " pacchetti " (c.d. six pack e two pack), che hanno ulteriormente aggiornato il Patto. Con l'avvento della crisi pandemica da Covid - 19, la Commissione Europea ha deciso di sospendere l'applicazione del PSC per il triennio 2020 -2023 e di procedere ad una sua ulteriore revisione entrata in vigore dal 1° gennaio 2024.

considerato), senza però mai modificare tali parametri che ancora oggi risultano in vigore. Rispetto a tale vincolo, da un lato vi è chi sostiene la necessità di un coordinamento europeo e quindi la necessità della definizione delle politiche di bilancio a livello sovranazionale. Una seconda tesi, maggiormente aderente alla visione di chi scrive, sottolinea le criticità di tale vincolo legate, solo per citare la principale, alla difficoltà per gli stati di attuare politiche anticicliche.

Negli anni successivi l'Unione Europea è stata scossa da due importanti crisi economiche, quella del 2008 e quella del 2011. Tali scenari hanno portato, oltre che alla revisione del Patto di Stabilità e Crescita, alla firma nel 2012 di un nuovo trattato. Tale accordo, formalmente denominato « Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria » ma più noto come « fiscal compact », ha sancito per i paesi l'obbligo del pareggio di bilancio.

Figura 3.1 - Storia dei vincoli di bilancio UEM



L'approvazione a livello comunitario del nuovo Trattato sul coordinamento di bilancio, ha portato in Italia ad una riforma costituzionale per il recepimento di tale nuovo accordo. La riforma è avvenuta con la legge costituzionale n. 1 del 2012, la quale ha modificato l'articolo 81 della Costituzione e introdotto che « Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico »<sup>80</sup>. La Legge costituzionale 1/2012 ha previsto che al rispetto di tale ultimo vincolo devono contribuire anche le autonomie locali. In particolare, sono stati modificati il primo comma dell'articolo 97 della Carta, la cui nuova formulazione prevede che « Le pubbliche amministrazioni (compreso quindi gli enti locali, n.d.a.), in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico », e il primo comma dell'art.119, secondo cui « I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei

<sup>80</sup> L.Cost 1/2012, Art. 1

relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea »<sup>81</sup>.

Appare chiaro, quindi, che la crisi economico-finanziaria, con il conseguente inasprimento delle regole europee del patto di stabilità e l'approvazione a livello nazionale della Legge Costituzionale n. 1 del 2012 sull'equilibrio di bilancio hanno costituito fattori di consolidamento della posizione di supremazia dello Stato nei confronti delle autonomie territoriali, in quanto il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci imposti dai vincoli europei « hanno impresso una forza accentratrice al riparto delle competenze consentendo l'interferenza statale con qualsiasi titolo di competenza regionale »<sup>82</sup>. Ne consegue che la sovratensione del principio di coordinamento della finanza pubblica porta il legislatore nazionale a porre vere e proprie limitazioni all'autonomia di bilancio degli enti territoriali: esse riguardano i conti nel loro complesso, il rapporto tra entrate e spese e persino le singole voci che li compongono e la riduzione di spesa annualmente necessaria rispetto all'esercizio finanziario precedente.

Da ultimo, « La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 ha novellato l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione prevedendo che la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" rientri negli ambiti di competenza legislativa esclusiva statale e non più - come nel riparto previgente - nelle materie di competenza concorrente tra lo Stato e le regioni (terzo comma dell'articolo 117 Cost.) »<sup>83</sup>.

La disciplina del pareggio di bilancio ha quindi costituito una novità fondamentale per regioni ed enti locali, con la nuova regola contabile che li obbliga a conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Tale regola è intervenuta con l'entrata in vigore della legge n.243 del 2012, la quale negli articoli da 9 a 12 ha sancito la disciplina utile ad assicurare l'equilibrio dei bilanci di regioni ed enti locali e la loro partecipazione alla sostenibilità del debito pubblico. Come raccontato, tale novità normativa si è resa necessaria per dare applicazione al

---

<sup>81</sup> L. Cost 1/2012, Art. 2

<sup>82</sup> Rivosecchi, 2024b, pag. 313

<sup>83</sup> Senato della Repubblica, Servizio Studi, 2017, pag. 4 - 6

trattato c.d. fiscal compact e alla Legge Costituzionale 1/2012 che ne ha recepito i contenuti.

La regola del pareggio di bilancio, infine, si accompagna ad una dettagliata disciplina relativa agli obblighi a carico di regioni ed enti locali al fine di monitorare gli adempimenti, completa del relativo sistema premiale ( in caso di virtuoso conseguimento del saldo non negativo) o sanzionatorio ( in caso di mancato conseguimento del saldo).

Come abbiamo accennato, anche sul tema del pareggio di bilancio è stato al centro di articolati e dettagliati dibattiti dottrinali: da un lato vi è una visione che ritiene la regolamentazione sovranazionale un elemento necessario, mentre dall'altro contrariamente vi è chi sostiene - opinione maggiormente aderente a quella di chi scrive - che sia necessaria minore uniformità in coerenza con il citato principio di soluzioni diverse per situazioni diverse. A dirimere la questione ha provveduto nuovamente l'intervento della corte costituzionale, che con la sentenza n. 88 del 2014 ha affermato che « Il nuovo sistema di finanza pubblica disegnato dalla legge cost. n. 1 del 2012 ha dunque una sua interna coerenza e una sua completezza, ed è pertanto solo alla sua stregua che vanno vagliate le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge »<sup>84</sup>. « inoltre, si ritiene complessivamente che l'insieme delle disposizioni da essa recate fa sì che la nuova disciplina debba essere considerata non solo espressione della competenza esclusiva statale di armonizzazione dei bilanci pubblici, ma altresì dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica connessi con la salvaguardia degli equilibri di bilancio », imponendo quindi anche alle regioni - così come a tutte le amministrazioni pubbliche - gli obblighi di cui si è dato conto nelle righe precedenti, « nel rispetto degli impegni presi in sede europea »<sup>85</sup>. « La garanzia dell'omogeneità della disciplina è connaturata alla logica della riforma, poiché, oggi ancor più che in passato, non si può ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione dei vincoli posti in materia di indebitamento »<sup>86</sup>. « Questa esigenza di uniformità, del resto, è il riflesso della natura

---

<sup>84</sup> C.Cost., n. 88/2014, cons. in dir., par. 6

<sup>85</sup> Senato della Repubblica, op. ultim. cit. , pag. 13 - 14 su C. Cost., n 88/2014

<sup>86</sup> C.Cost., n. 88/2014, cons. in dir., par. 7.1

ancillare della disciplina dell'indebitamento rispetto ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico: [...] I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni», in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale ». Si deve aggiungere, infine, « che l'attuazione dei nuovi principi, e in particolare di quello della sostenibilità del debito pubblico, implica una responsabilità che, in attuazione di quelli fondanti di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future »<sup>87</sup>.

Arrivando alle novità più recenti, con la legge di bilancio 2025<sup>88</sup> il vincolo del pareggio di bilancio è stato reso ancora più stringente: come segnalato dal prof. Giampaolo Arachi - in qualità di componente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio - nella sua recente audizione di maggio 2025 davanti alla commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, per quest'anno tale vincolo è ancora definito come risultato non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, escludendo le risorse vincolate e gli accantonamenti non utilizzati durante l'esercizio. Chiaramente il rispetto di tale vincolo deve avvenire a livello complessivo, e non di singolo ente, al fine di consentire la gestione di possibili scostamenti temporanei, positivi e negativi, che trovano compensazione a livello aggregato. Come accennato sopra, la legge di bilancio 2025 è la prima dopo la più recente revisione del Patto di Stabilità e Crescita, che ha introdotto come unico indicatore il tasso di crescita della spesa primaria netta. Conseguentemente - spiega il prof. Arachi nella sua dettagliata e puntuale relazione - « in attesa delle revisioni ai contenuti della legge di contabilità e finanza pubblica e di quella sull'attuazione del pareggio di bilancio per renderli coerenti con la nuova governance europea, questa fase di transizione appare ancora caratterizzata da interventi frammentari e manca di una chiara definizione dei criteri per la ripartizione degli oneri tra comparti ». « Questo approccio, oltre a non essere pienamente rispettoso dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali, rischia di generare esiti negativi

---

<sup>87</sup> C.Cost., n. 88/2014, cons. in dir., par. 7.2

<sup>88</sup> L. 30 dicembre 2024, n. 207

difficilmente controllabili. Senza una chiara esplicitazione degli obiettivi di finanza pubblica a carico degli Enti territoriali, l'incertezza sulle future politiche di bilancio, che potrebbero comportare maggiori o minori obblighi di concorso alla finanza pubblica, è in grado di compromettere la capacità di programmazione di questi Enti, in particolare degli investimenti. L'assenza di coordinamento tra l'onere del contributo e i trasferimenti, che influenzano la dimensione della spesa corrente, può portare a esiti allocativi incerti, non coerenti con le esigenze di finanziamento delle funzioni fondamentali e dei LEP »<sup>89</sup>.

A fronte di quanto narrato in queste righe, risulta innegabile che gli stringenti vincoli finanziari imposti a livello sovranazionale abbiano concorso al consolidamento del sistema di finanza regionale derivata - ovvero con la prevalenza dei trasferimenti rispetto alle risorse proprie - di cui si è dato conto nelle pagine precedenti e come si possa ricondurre anche ad essi la mancata attuazione dell'autonomia differenziata, in quanto tanto maggiore sarà il coordinamento centrale sui conti delle diverse regioni e tanto minore sarà la possibilità per le regioni di attuare misure che applichino quel principio di differenziazione che è il fulcro di queste pagine.

Ai vincoli di bilancio di cui fin qui si è raccontato, va aggiunto che « Neanche l'Unione europea ha sempre assicurato risorse "certe" alle Regioni perché, pur essendo previsti da tempo fondi per la coesione territoriale, l'effettivo impiego delle risorse aggiuntive è spesso subordinato dallo stesso diritto dell'Unione a forme di condizionamento ex ante rispetto al conseguimento di determinati obiettivi o direttamente al rispetto della disciplina di bilancio. Tutto ciò rischia di determinare meccanismi competitivi tra aree regionali europee, con l'effetto di acuire i divari territoriali, anziché di favorire la coesione »<sup>90</sup>. In particolare, spesso è accaduto che si siano utilizzati fondi comunitari per sostituire i fondi statali in politiche di fatto già previste. Questi meccanismi, hanno quindi consentito allo Stato di distrarre risorse originariamente destinate a programmi operativi regionali, sostituendole con fondi europei, facendole rientrare nella disponibilità dell'erario per finanziare altri interventi a livello nazionale. Tutto ciò contrasta con quel principio di leale collaborazione che

---

<sup>89</sup> Arachi, 2025, pag. 6 - 9

<sup>90</sup> Rivosecchi, 2024b, pag 299 -300

dovrebbe guidare i rapporti tra i livelli di governo. In definitiva, anche quando le politiche di finanziamento dell'Unione europea – pur nelle esigue dimensioni del suo bilancio, che consente di realizzare interventi redistributivi in misura assai limitata – sono concertate con gli Stati e le autonomie, l'esperienza italiana dimostra la tendenza da parte statale ad accentrare l'impiego dei fondi che finiscono spesso per essere utilizzati per il finanziamento di politiche nazionali, senza che né le Regioni, né le istituzioni europee trovino adeguate garanzie circa la destinazione delle risorse stesse in favore degli enti sub-statali.

#### 3.2.4. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentato dall'Italia nel 2021, rientra in un più ampio progetto dell'Unione Europea per permettere ai paesi membri di rispondere alle gravi e pesantissime conseguenze economiche della emergenza pandemica da Covid-19: il Piano per la Ripresa Europea (Recovery Plan for Europe), per una cifra complessiva stanziata dall'UE pari a 2000 miliardi di euro<sup>91</sup>.

Il Piano per la Ripresa Europea si divide in diverse componenti, la cui componente principale è il Dispositivo di Ripresa e Resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF). Tale dispositivo comprende una parte di finanziamenti a fondo perduto e, per la quota principale, una parte di prestiti da restituire entro il 31 dicembre 2026.

Focalizzandoci in particolare sul nostro paese, le risorse, pari a 191,6 miliardi di euro<sup>92</sup>, sono così ripartite:

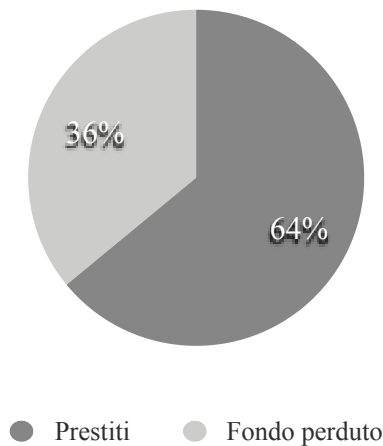
- ❖ 122,6 miliardi di prestiti da restituire entro il 31/12/2026;
- ❖ 68,9 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto.

---

<sup>91</sup> In dettaglio, il Recovery and Resilience Found si compone di due strumenti: un fondo specifico (Next Generation EU, del valore di 806,9 miliardi di euro) finanziato attraverso l'emissione di titoli di stato da parte della BCE e fondi erogati tramite il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell'UE 2021-2027 (1210 miliardi di euro).

<sup>92</sup> Alle risorse del Dispositivo di Ripresa e Resilienza europeo, vanno aggiunti circa 13 miliardi di euro del programma React EU e circa 30,62 miliardi di euro derivanti dal Piano nazionale per gli investimenti complementari. Le risorse totali destinate all'attuazione del PNRR italiano, sono quindi pari a 235,12 miliardi di euro.

Figura 3.2. - Le risorse RRF per l'Italia



Per accedere a tali risorse, ogni uno dei paesi membri dell'Unione Europea ha dovuto presentare un Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), dove vengono dettagliatamente spiegate le misure che il singolo paese intende adottare nell'ambito delle sei aree di intervento predeterminate dal regolamento istitutivo del Dispositivo<sup>93</sup>. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentato dall'Italia si articola in 6 missioni, che riprendono, seppur con qualche modifica, i pilastri del piano europeo. Proprio questa eccessiva rigidità è stata al centro di numerose critiche al Dispositivo, le quali evidenziano innanzitutto come, per aderire al principio di soluzioni diverse per situazioni diverse già ripetutamente citato, non appaia funzionale che sia l'Unione Europea a definire i pilastri del Piano. Inoltre, sempre secondo tale opinione, le risorse ricevute da ciascun paese sono compensate in aggregato da quelle che ciascun paese trasferisce alla UE. Una seconda tesi sostiene, invece, la assoluta utilità del Dispositivo al fine di consentire la ripresa economica dei paesi successivamente alla crisi pandemica e ne evidenzia l'innovazione dal punto di vista dei metodi di finanziamento.

---

<sup>93</sup> Il funzionamento del RRF è regolato dal regolamento (UE) 2021/241. L'articolo 3 di tale regolamento definisce che l'ambito di applicazione del dispositivo fa riferimento a sei aree di intervento (pilastri): 1) transizione verde; 2) trasformazione digitale; 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; 4) coesione sociale e territoriale; 5) Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; 6) Politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani.

Al fine di valutare l'attuazione delle misure contenute all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentato da ogni paese, sono stati definiti specifici obiettivi, al cui raggiungimento è subordinata l'erogazione dei fondi<sup>94</sup>.

Come molti dei temi che abbiamo raccontato anche sull'utilizzo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza vi sono posizioni tra loro molto diverse e contrastanti. Una visione maggiormente favorevole evidenzia come il "metodo di governo" scelto per la gestione del PNRR, sembri essere maggiormente rassicurante rispetto alla gestione delle risorse avvenuta in passato: Da un lato, infatti, vi è una discussione dottrinale rispetto al livello di effettivo coinvolgimento delle regioni in qualità di soffitti attuatori e del rapporto di tale coinvolgimento con la disciplina costituzionale di riparto di competenze. Al contempo, però, vi è chi fa notare che il ruolo delle regioni nel PNRR è diverso a seconda della fase del procedimento in cui esse intervengono - se nella selezione dei progetti e/o nell'impiego delle risorse - la quale varia in relazione alla già menzionata disciplina del riparto di competenze generando, in alcuni casi, proficui modelli collaborativi oppure, in altri casi, situazioni di totale mancato coinvolgimento delle regioni.

All'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentato dall'Italia, come già accennato in precedenza, rientra anche la riforma del federalismo fiscale. In particolare, entro Marzo 2026 il governo dovrà provvedere a dare attuazione a quanto previsto dalla legge 42/2009. In dettaglio, la milestone M1C1-119 si articola in tre fasi:

- ❖ aggiornamento della normativa vigente, con conseguente individuazione delle fonti di finanziamento regionale, in conformità all'art. 119 Cost.;
- ❖ fiscalizzazione dei trasferimenti erariali nelle materie di competenza regionale;
- ❖ determinazione dei LEP e relativi costi e fabbisogni standard nelle materie già di competenza regionale previste dall'art. 13 del d.lgs. 68/2011 (assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale per la spesa in conto capitale).

---

<sup>94</sup> I fondi del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza Europea, sono erogati dall'UE in 10 rate con scadenza semestrale tra il 31 dicembre 2021 e il 30 giugno 2026. L'erogazione di tali rate è condizionata al raggiungimento, da parte dei singoli paesi, degli obiettivi indicati nel PNRR.

La presenza della riforma del federalismo fiscale all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, presentato dall'Italia per l'accesso alle risorse del Recovery and Resilience Fund, dimostra come tale riforma e la collegata riforma dell'autonomia differenziata per le regioni a statuto ordinario rientrino anche nell'ambito dei rapporti del nostro paese con l'Unione Europea.

Una volta delineata la riforma del federalismo fiscale, è ora possibile proseguire la nostra analisi relativa alla legge quadro sull'autonomia differenziata e focalizzarci sul finanziamento delle intese stato - regioni sancire da tale legge.

### 3.2.5. Il finanziamento integrale delle funzioni attribuite

Un'altro principio fondamentale sancito dall'articolo 119, ripreso poi dalla legge 42/2009 e dai successivi decreti attuativi, è quello relativo al finanziamento integrale delle funzioni attribuite: le risorse di cui godono le regioni devono essere proporzionate alle funzioni attribuite e devono coprire integralmente il loro finanziamento.

Rispetto alla competenza del finanziamento, però, l'Art. 8, primo comma, della Legge - delega 42/2009 stabilisce una distinzione:

- a) spese riconducibili ai Livelli Essenziali delle Prestazioni;
- b) spese non riconducibili ai Livelli Essenziali delle Prestazioni
- c) spese finanziate con i contributi speciali o con i finanziamenti dell'Unione europea

Tralasciando l'ultima voce, ovvero quella sulle spese finanziate con i fondi europei - di cui si è già trattato in precedenza - ci concentriamo sulla distinzione principale, ovvero quella tra le "funzioni LEP" e "funzioni non LEP".

« In relazione alle prime – in armonia con il dettato costituzionale –, dev'essere garantita, in un quadro di tendenziale uniformità su tutto il territorio nazionale, l'integrale copertura delle necessità finanziarie di ciascun ente: per farlo, occorre che lo Stato determini i fabbisogni standard necessari ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni (i quali, pure, debbono essere definiti a livello centrale), di modo che – una volta giunti alla corretta individuazione dei medesimi e all'attribuzione agli enti decentrati di strumenti di finanziamento propri – l'eventuale divario tra fabbisogno e

risorse fiscali disponibili venga colmato con il concorso dello Stato stesso (c.d. perequazione integrale a costo standard) »<sup>95</sup>.

« Quanto alle seconde, invece, è previsto che siano finanziate secondo il modello della c.d. capacità fiscale, vale a dire sulla base dell'ammontare delle entrate fiscali riferibili al territorio di ciascun ente, senza che vengano in rilievo esigenze di uniformità particolarmente stringenti o, comunque, assimilabili a quelle relative alle funzioni fondamentali (c.d. perequazione non integrale) »<sup>96</sup>.

### **3.3. Il finanziamento delle intese Stato - Regioni in base alla L.86/2024**

Nell'ambito della legge quadro sull'autonomia differenziata, come abbiamo raccontato ampiamente nei capitoli precedenti, sono chiariti molti degli aspetti necessari all'attuazione della riforma. Tra gli aspetti di cui si occupa tale norma c'è, naturalmente, anche la gestione finanziaria dell'autonomia.

Prima di analizzare i contenuti della legge - quadro appare utile sintetizzare le preoccupazioni che erano state espresse a livello dottrinale rispetto alle componenti finanziarie dell'autonomia. Tali perplessità si articolavano essenzialmente su quattro elementi: innanzitutto la distinzione tra materie LEP e materie non LEP, l'individuazione delle compartecipazioni che provvederanno a finanziare le funzioni attribuite, la presenza di un eventuale gettito aggiuntivo e, infine, la gestione della perequazione. Come abbiamo in parte già raccontato e come continueremo a riscontrare nel proseguo della nostra analisi, tanto il dettato normativo quanto il giudice costituzionale sono risultati rassicuranti in merito a tali tematiche.

Ad occuparsi degli elementi finanziari legati all'autonomia differenziata è in particolare l'articolo 5 comma 2 della legge 86/2024, il quale stabilisce che: « L'intesa di cui all'articolo 2 (ovvero quella tra lo stato e la regione richiedente, n.d.a.) individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione ». La scelta di alleggerire la

---

<sup>95</sup> Menegatto, op.cit., pag. 171

<sup>96</sup> *ibid.*

legge quadro, lasciando alle singole intese la concreta definizione delle modalità di finanziamento delle funzioni trasferite appare apprezzabile, in quanto in sintonia con il principio di soluzioni diverse per situazioni diverse al centro del presente elaborato e con quanto previsto dall'art. 116 comma 3 Cost.

Sarà quindi la singola intesa, come spiegato, a definire le compartecipazioni che andranno a finanziare le funzioni attribuite, nel rispetto di alcuni principi sanciti dal successivo articolo 9 della legge-quadro:

- ➔ « Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica » (c1);
- ➔ « Per le singole Regioni che non siano parte delle intese approvate con legge in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è garantita l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione » (c3, primo periodo).
- ➔ « Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3. È comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante » (c3, secondo periodo).

Dalla lettura di quest'ultimo enunciato normativo qui riportato, si evince nuovamente come l'attuazione dell'autonomia differenziata, con l'assegnazione delle ulteriori forme condizioni particolari di autonomia alle regioni che ne faranno richiesta, non abbia alcuna conseguenza sull'ammontare delle risorse destinate alle altre regioni che dovessero, invece, decidere di non avvalersi di tale strumento. A confermare tale lettura, che fa quindi decadere in modo definitivo ed inappellabile una delle principali argomentazioni utilizzate dagli avversari della riforma autonomista, relative non solo alle forme e agli strumenti utilizzati per la perequazione ma rispetto alla garanzia della perequazione stessa, provvede anche la relazione tecnica presentata alle camere dall'esecutivo. In tale relazione tecnica, come riportato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati nel suo recente dossier sul tema, i tecnici sono concordi

nell'affermare che quanto previsto dall'articolo 9 della legge 86/2024 « potrà essere riscontrato nel procedimento di attuazione delle singole intese, trattandosi di una disposizione volta ad orientare le future attività negoziali nonché il futuro legislatore ». « In particolare, tale risultato discende dall'assenza di disposizioni di spesa, non occorrendo cioè verificare se queste ultime siano presenti, ma generino un saldo positivo o almeno non negativo grazie all'operare congiunto con contestuali disposizioni di risparmio »<sup>97</sup>.

### **3.4. Le fasi del finanziamento delle competenze aggiuntive**

Da tutto ciò che abbiamo fin qui delineato consegue, quindi, che dal punto di vista finanziario l'autonomia differenziata ex art. 116, terzo comma della costituzione si presenta come una soluzione per una migliore gestione delle risorse a parità dell'ammontare delle risorse stesse. inoltre, una gestione delle risorse non accentrata ma localizzata sul territorio permette ai cittadini permette una maggiore comprensione delle responsabilità legate all'azione amministrativa.

Arrivati a questo punto della nostra analisi, risulta però necessario tradurre quanto scritto fino ad ora, in termini pratici. In tale ottica, il finanziamento delle competenze aggiuntive si configura come un processo articolato in diverse fasi. Per ognuna delle specifiche funzioni richieste dalle regioni a norma nell'articolo 116, comma 3, della costituzione, il finanziamento avverrà in due step:

- ❖ Determinazione dell'ammontare: si procede, innanzitutto, a quantificare le risorse che lo Stato attualmente impiega per il finanziamento della specifica funzione nella regione;
- ❖ Cessione delle risorse: una volta definito l'ammontare, tali risorse saranno, una volta approvata l'intesa, trasferite direttamente dallo Stato centrale alla regione richiedente.

Partiamo dal secondo di questi punti, ovvero la cessione di risorse dallo stato centrale alle regioni. In quale delle forme che abbiamo declinato nella prima parte di questo capitolo avviene tale cessione di risorse? A rispondere a questa domanda è

---

<sup>97</sup> Camera dei Deputati, Servizio Studi, 2025

nuovamente la legge quadro n. 86/2024. L'art. 5 comma 2 della legge prevede che: « L'intesa di cui all'articolo 2 (tra lo Stato centrale e la regione richiedente, n.d.a.) individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale ». Sul punto la Relazione Tecnica abbinata al disegno di legge - successivamente convertito in legge - afferma che: « per tale comma non conseguono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica ».<sup>98</sup> La scelta della compartecipazione al ha generato sin da subito i rilievi critici di coloro che avrebbero ritenuto maggiormente adeguato il canale dell'imposta diretta, ravvisando nell'utilizzo delle compartecipazioni un contrasto con i principi di autonomia finanziaria e della responsabilizzazione delle Regioni nei confronti dei propri cittadini. Rispetto a tali osservazioni il giudice costituzionale, nella sentenza 192/2024, le ha totalmente respinte sottolineando come rientri nella totale discrezionalità del legislatore la definizione dello strumento più adeguato al finanziamento delle intese<sup>99</sup>.

Determinata la forma in cui avverrà la cessione delle risorse finanziarie destinate al finanziamento delle competenze aggiuntive, rimane da chiarire la parte più complessa, ovvero la loro determinazione. Anche su questo punto molto si è detto e scritto, tanto nel dibattito pubblico e politico quanto in quello dottrinale. Se da un'interessante analisi, che ci sentiamo qui di riportare, è quella effettuata dai ricercatori del CNR - Centro Nazionale di Ricerche - Andrea Filippetti e Fabrizio Turzi: i due ricercatori hanno provato ad effettuare una simulazione delle possibili cifre dell'autonomia, sulla base delle intese preliminari firmate tra il governo e le regioni Veneto Lombardia ed Emilia-Romagna nel 2018. « In questo scenario, la somma complessiva potenzialmente in gioco per Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna risulta pari a circa 15,8 miliardi di euro, di cui 12,8 destinati alla copertura delle c.d. "funzioni Lep" e in particolare all'istruzione, mentre la quota rimanente alle altre funzioni »<sup>100</sup>. Per comprendere meglio tale cifra è utile rapportarla ad altri parametri: essa rappresenta, indicativamente, circa l'8,7% del PIL e, rispetto ai bilanci regionali, l'aumento delle

---

<sup>98</sup> Senato della Repubblica, Servizio Studi, 2024, pag. 4

<sup>99</sup> cfr. C.Cost., n. 192/2024, cons. in dir., par. 23

<sup>100</sup> Filippetti e Turzi, *op.cit.*, pag.72-73

risorse gestite dalle tre Regioni «si aggirerebbe intorno al 30% per Veneto e Emilia-Romagna e al 36% per la Lombardia»<sup>101</sup>.

Successivamente agli accordi relativi a Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, si sono mostrate interessate ad intraprendere un eventuale percorso autonomistico altre regioni, pur senza presentare per il momento richiesta formale. Filippetti e Turzi, pertanto, hanno esteso la loro simulazione, al fine di capire l'incidenza di tali eventuali ulteriori richieste. In particolare, i due ricercatori si sono concentrati sulle materie LEP, le quali essendo in numero maggiore - delle specifiche funzioni che possono essere oggetto di richiesta di autonomia differenziata ex articolo 116, comma 3 della Costituzione, 22 rientrano in materie LEP e solo 9 in materie non LEP - sono anche quelle che hanno la maggiore incidenza dal punto di vista economico.

Tabella 3.1. - Finanziamento regionale per i fabbisogni delle materie LEP

Regioni	fabbisogni LEP (a)	gettito complessivo Irpef (b)	aliquota Irpef corrispondente al fabbisogno (c=a/b)	compartecipazione Irpef con aliquota al 21% (d=b*0,21)	compartecipazione Iva (32%) per fondo perequativo (e)	Ripartizione regionale del Fondo Perequativo (f)	Quote per finanziare il fabbisogno (g=d+f)
Piemonte	3,236,183	13,217,144	24.5%	2,814,350	789,840	421,833	3,236,183
Lombardia	7,491,234	35,181,376	<b>21.3%</b>	7,491,234	3,964,438	0	7,491,234
Liguria	1,275,291	4,876,847	26.1%	1,038,436	207,703	236,855	1,275,291
Veneto	3,150,423	13,939,802	22.6%	2,968,227	1,044,715	182,195	3,150,423
Emilia Romagna	3,065,679	14,123,063	21.7%	3,007,249	809,712	58,430	3,065,679
Toscana	2,499,152	10,517,703	23.8%	2,239,553	575,120	259,599	2,499,152
Umbria	623,017	2,106,803	29.6%	448,605	120,253	174,411	623,017
Marche	995,253	3,608,968	27.6%	768,464	190,890	226,789	995,253
Lazio	7,895,227	17,687,814	44.6%	3,766,298	2,644,983	4,128,929	7,895,227
Abruzzo	1,108,776	2,635,431	42.1%	561,167	133,975	547,609	1,108,776
Molise	273,584	527,523	51.9%	112,326	16,659	161,258	273,584
Campania	4,085,925	8,761,297	46.6%	1,865,559	382,474	2,220,366	4,085,925
Puglia	2,781,003	6,381,930	43.6%	1,358,916	250,555	1,422,087	2,781,003
Basilicata	456,462	943,027	48.4%	200,800	40,238	255,661	456,462
Calabria	1,512,793	2,655,389	57.0%	565,417	71,845	947,376	1,512,793
<b>Totale Fondo perequativo</b>	<b>40,450,000</b>	<b>137,164,117</b>		<b>29,206,602</b>	<b>11,243,398</b>	<b>11,243,398</b>	<b>40,450,000</b>

Fonte: Filippetti e Turzi, 2024, pag 86, Tabella 5

La prima colonna - colonna a - della tabella riporta la quantificazione dei fabbisogni Lep. Dai dati riportati si evincono una serie di elementi:

- La Lombardia è la Regione più virtuosa, in quanto copre l'intero fabbisogno con un'aliquota Irpef pari al 21,3%;

<sup>101</sup> «Occorre sottolineare come tale somma rappresenti il limite massimo potenziale che le tre Regioni potrebbero ottenere nel caso di devoluzione di tutte le specifiche funzioni indicate nelle bozze di intesa»

- Applicando la medesima aliquota alle altre regioni, si ottiene totale di 29.206.602 migliaia di Euro (colonna d);
- La differenza rispetto al fabbisogno complessivo è pertanto pari a 11.243.398 milioni e tale somma deve essere integralmente coperta tramite il Fondo perequativo, alimentato tramite una compartecipazione Iva del 32,7%.;
- Il Fondo perequativo, viene quindi ripartito tra le regioni al fine di coprire integralmente la quota di fabbisogno non coperta dal gettito Irpef. Così facendo, le risorse assegnate a ogni Regione (somma della quota di compartecipazione all' Irpef e la quota del Fondo perequativo), sono pari ai fabbisogni Lep ( $g=d+f=a$ ).

Come abbiamo raccontato ampiamente nel capitolo precedente, interamente dedicato ai Livelli Essenziali delle Prestazioni, essi sono previsti quale competenza esclusiva dello stato dall'art 117, comma 2, lettera m) della Costituzione. Chiaramente, essendo in molti casi l'erogazione delle prestazioni di competenza regionale, la determinazione dei Livelli essenziali incide per ovvie ragioni sui principali settori di spesa di cui si compongono i bilanci regionali. La loro attuazione, pertanto, deve prevedere modelli di leale collaborazione tra lo Stato centrale e le regioni, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, in quanto è necessaria una valutazione delle risorse disponibili tra centro e periferia al fine di assicurare la contestualità del finanziamento. Ne consegue, quindi, che la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni rappresenta un atto di indirizzo definito dal legislatore statale, intendendo « nel senso che il livello essenziale è distinto dal nucleo incompressibile del diritto e indica l'elenco delle prestazioni da erogare in maniera uniforme sul territorio nazionale »<sup>102</sup>. Si è, quindi, determinato il finanziamento necessario a garantire il Livello Essenziale della Prestazione, ne consegue che lo Stato centrale non potrà mai privare le regioni di tali risorse, oppure portare le risorse medesime al di sotto di tale livello minimo, a meno di non pregiudicare la fruizione per i cittadini del livello Essenziale costituzionalmente garantito.

---

<sup>102</sup> Rivosecchi, 2024b, pag. 304 - 306

A questo punto della nostra riflessione, va fatto un distinguo importante: non va confusa la determinazione dei LEP con il loro finanziamento; la determinazione dei LEP è un tema a legislazione esclusiva dello stato, come previsto dall'art. 117, comma 2, lettera m) Cost., ma al finanziamento di tali Livelli possono concorrere le regioni, senza dimenticare, però, che relativamente al finanziamento delle funzioni connesse ai LEP deve essere garantita la perequazione integrale, come previsto dall'art. 9 della legge n. 42 del 2009, in attuazione dell'art. 119, comma 3, Cost., con l'istituzione di un apposito fondo perequativo necessario ad assicurare le finalità solidaristiche.

Su quest'ultimo punto, è interessante segnalare l'art. 4, comma 1, della legge 86/2024. Tale comma, a seguito di un emendamento approvato dal Senato, prevede che, « Qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra Regioni ». Tale circostanza, come evidenziato dal Servizio Studi del Senato della Repubblica, è confermata anche dalla relazione tecnica abbinata al disegno di legge successivamente convertito in legge. In tale relazione, rispetto all'articolo 4 della legge i tecnici evidenziavano « la neutralità dell'operazione in esame (il trasferimento delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni, n.d.a.), atteso che il trasferimento di risorse dovrà necessariamente tenere conto delle disponibilità finanziarie, umane e strumentali all'atto di conferimento delle funzioni da trasferire dalle Amministrazioni centrali interessate per materia alle Regioni con le quali l'intesa è stata perfezionata », e sottolineano « comunque che, nel caso in cui la determinazione dei LEP determini nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si potrà procedere all'adozione dei relativi DPCM di determinazione dei LEP e al conseguente trasferimento di funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle necessarie risorse finanziarie coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio »<sup>103</sup>. Da quanto scritto, consegue quindi nuovamente una garanzia

---

<sup>103</sup> Senato della Repubblica, Servizio Studi, 2024, pag. 3 - 4

di ciò che si è raccontato fin dalle prime righe di questo nostro elaborato: diversa gestione delle risorse, ma assoluta parità nell'ammontare delle risorse stesse.

In questa parte della nostra riflessione, abbiamo quindi raccontato ampiamente l'importanza del lato finanziario dell'autonomia differenziata: abbiamo visto innanzitutto come questo sia intrinsecamente correlato all'attuazione del federalismo fiscale - un'altra delle riforme strutturali che da tempo impegna il nostro paese - e come la necessaria attuazione di quest'ultima riforma, al fine di rispettare gli impegni contenuti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sia un ulteriore passo avanti verso l'attuazione dell'autonomia differenziata. Al contempo, si è raccontato come negli anni l'Unione Economica e Monetaria Europea non sia stata d'aiuto nell'attuazione del progetto federalista: i vincoli economici e finanziari che sono stati imposti da Bruxelles hanno avuto riflessi molto negativi sui conti pubblici, compresi quelli delle regioni e degli enti locali. Infine, abbiamo visto come la legge quadro sull'autonomia differenziata, la legge 86/2024, comprenda al suo interno anche gli elementi finanziari dell'autonomia, la quale non prevede alcun onere aggiuntivo per la finanza pubblica e definisce obblighi di compensazione per eventuali oneri che dovessero presentarsi successivamente.

## CAPITOLO IV - I MODELLI FEDERALI NEL MONDO

---

Fino ad ora abbiamo analizzato i diversi aspetti della riforma in senso federalista in corso nel nostro paese. A questo punto della nostra riflessione risulta utile, al fine di comprendere ulteriormente i vantaggi di questa riforma, allargare la nostra visuale e intraprendere un viaggio virtuale analizzando alcuni modelli di federalismo attuati nel panorama internazionale. Come vedremo, pur avendo spesso alcuni tratti comuni, le diverse forme di federalismo attuate da paesi tra paesi geograficamente molto vicini presentano configurazioni tra loro differenti.

In questa parte del nostro racconto, quindi, procederemo innanzitutto ad esplorare i modelli federali adottati nei paesi a noi geograficamente e culturalmente più vicini, quali Svizzera, Germania, e Spagna. Concluderemo poi il nostro viaggio con il modello federale più importante e famoso del mondo: gli Stati Uniti d'America.

### **4.1. Il modello federale svizzero: i cantoni**

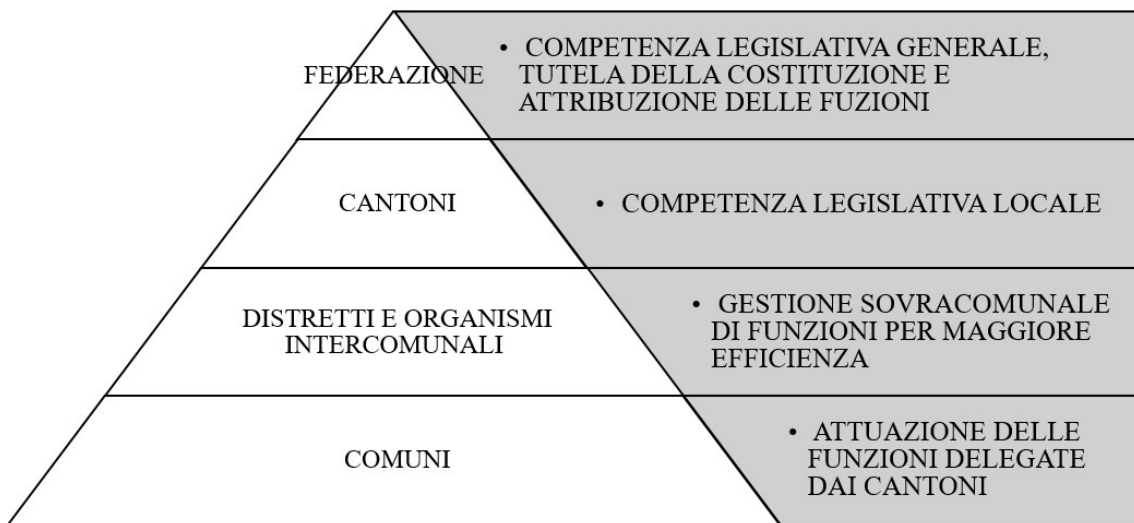
Iniziamo la nostra analisi dal modello federale a noi geograficamente più vicino, quello della Confederazione Svizzera. In particolare, la struttura della federazione elvetica prevede la presenza di 26 cantoni autonomi, ogni uno dotato di una propria costituzione, di una propria assemblea elettiva e di un proprio esecutivo locale. Ai 26 cantoni, inoltre, corrispondono quattro differenti comunità linguistiche: italiana, tedesca, francese e romancia<sup>104</sup>.

La Svizzera come Stato federale nasce nel 1874, con una Costituzione confederale che ha sempre previsto tre livelli di governo: la Confederazione, i Cantoni e i Comuni.

---

<sup>104</sup> La lingua romancia è una lingua nata al confine tra Svizzera e Trentino Alto - Adige, nata dalla fusione tra la lingua ladina e il dialetto friulano

Figura 4.1. - I livelli istituzionali nella Confederazione Svizzera



Nella sua prima formulazione, quella come detto del 1894, la Costituzione confederale conferiva ai comuni unicamente la facoltà di disciplinare la propria organizzazione interna sotto il profilo amministrativo. Successivamente alla importante riforma costituzionale approvata nel 1999 ed entrata in vigore a partire dall'anno successivo, il nuovo testo costituzionale conferisce un esplicito riconoscimento all'autonomia comunale ma ne rimanda la disciplina alla singola legislazione cantonale, la quale può intervenire su qualunque tematica non esplicitamente normata dal legislatore confederale.

Tra i temi che la Costituzione confederale rimanda alla normazione da parte dei singoli cantoni vi è l'attribuzione delle competenze ai comuni. Ne consegue che il livello di autonomia concesso ai comuni presenta considerevoli differenze tra i diversi Cantoni, i quali mantengono la facoltà di esercitare in qualunque momento i propri poteri di vigilanza rispetto all'esercizio da parte dei comuni delle funzioni delegate.

La diversità di funzioni attribuite ai diversi comuni in base al cantone di appartenenza implica una necessaria differenza anche nella struttura amministrativa, necessaria per permettere singole aree di dotarsi di una struttura maggiormente in linea - per numero e competenze dei singoli dipartimenti - con le funzioni attribuite e con le proprie possibilità. Ne deriva, come racconta dettagliatamente il prof. Maurilio Gobbo nel suo contributo, « una netta scissione tra i grandi Cantoni, come Zurigo, Berna, Ginevra, Basilea-Città, e i Cantoni agricoli o poco industrializzati, come Uri, Nidvaldo, Glarona,

Zugo, Sciaffusa, Svitto, Obvaldo, i quali hanno un livello di organizzazione talmente esiguo, da dover richiedere la collaborazione da parte dei Cantoni più grandi »<sup>105</sup> attraverso degli accordi intercantionali.

In sintesi, possiamo affermare che il modello federale svizzero rappresenta una forma di federalismo cooperativo che vede Cantoni e Confederazione uniti al fine di individuare la soluzione più efficiente per la gestione amministrativa. In particolare, « l'art. 44, al primo comma, stabilisce espressamente che "La Confederazione e i Cantoni collaborano e si aiutano reciprocamente nell'adempimento dei loro compiti", ribadendo, al secondo comma, concetti quali "rispetto e sostegno" reciproco, fino al punto di definire il compito di fornirsi vicendevolmente "assistenza amministrativa e giudiziaria " »<sup>106</sup>.

#### **4.2. il modello federale tedesco**

Proseguendo il nostro viaggio attraverso le diverse forme di federalismo nel mondo, ci spostiamo in un altro paese che, pur non direttamente confinante, è poco distante da noi: la Germania. Come noto, la Repubblica federale di Germania prevede la presenza di 16 Länder, ovvero gli stati regionali che compongono la federazione. All'interno di ogni Länder il governo locale si articola essenzialmente su due livelli: i Comuni (Gemeinden), che rappresentano il livello di governo locale più vicino ai cittadini, e i Distretti (Kreise/Landkreise), equiparabili alle nostre Province o Città Metropolitane. Vi sono però alcuni luoghi, per via della loro importanza come luoghi centrali, che vedono le funzioni comunali e quelle distrettuali riunite in un unico ente denominato Città-Distretto (kreisfreie Städte). È importante sottolineare come, similmente a quanto accade in Italia, la garanzia costituzionale verso le autonomie locali rientra tra i diritti fondamentali inseriti all'interno della Costituzione tedesca (art. 127) e ripresa dalla Legge fondamentale (art. 28, comma 2, GG).

Una volta definita l'articolazione degli enti locali tedeschi è utile definire le funzioni dei diversi livelli di governo: Comuni e Distretti sono responsabili della

---

<sup>105</sup> Gobbo, 2001, pag 28 - 29

<sup>106</sup> *ibid.*, pag. 33 - 34

corretta attuazione delle leggi federali, delle leggi varate dai singoli Länder e del diritto dell'Unione Europea garantendo la qualità dei servizi pubblici erogati ai cittadini.

A livello di poteri legislativi, la disciplina della forma di governo regionale e locale è materia interamente riservata ai Länder. A livello federale, la Legge fondamentale si limita a garantire sia l'esistenza stessa dei comuni, i quali sono enti locali - quindi persone giuridiche di diritto pubblico - al quale è attribuito un ruolo essenziale come enti a competenza amministrativa primaria a cui si presumono attribuite tutte le funzioni amministrative che interessano la comunità locale e a cui è, inoltre, assegnata anche una responsabilità finanziaria legata alla facoltà di imporre tributi propri. Ai comuni, infine, è consentita la costituzione di associazioni con unioni di comuni.

Figura 4.2. - La piramide dei livelli istituzionali nella Repubblica federale di Germania in Germania



Rispetto agli obblighi di omogeneità imposti a livello federale, essi sono vincoli minimi consistenti nella forma democratica e assembleare degli organi legislativi comunali - deve quindi esistere quindi l'equivalente del consiglio comunale italiano - rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Legge fondamentale e dei suoi principi inviolabili. Medesimo principio vale anche per i Länder, la cui forma di governo deve essere di tipo assembleare, con governi eletti dalle rispettive assemblee, ma la cui disciplina è libera. Al fine di garantire uniformità tra i comuni appartenenti alla medesima regione, Ogni Länder ha una propria costituzione, sul cui rispetto vigila una

propria Corte costituzionale, ma nel complesso le costituzioni dei Länder si assomigliano parecchio, così come i Länder, pur diversi per dimensione, storia, caratteristiche economiche, sociali e perfino culturali, tendono ad assomigliarsi tra loro nella struttura istituzionale.

Spostandoci dal livello comunale incontriamo un livello intermedio, ovvero quello delle forme associative di comuni. Di questo livello fanno parte i già citati distretti, ovvero enti locali che rappresentano un anello di congiunzione tra Comuni e Länder svolgendo sia funzioni sovracomunali trasferite per legge - ad esempio, tipicamente, lo smaltimento dei rifiuti - quanto funzioni dei Länder a livello periferico - ad esempio il rilascio delle patenti di guida o le funzioni di polizia locale -. A questo livello appartengono, però, anche i consorzi di comuni, che a differenza dei distretti presentano una propria assemblea elettiva, e altre varie forme associative tra comuni di carattere specifico e settoriale, come ad esempio le unioni di Comuni per determinati scopi (Zweckverband) quali, ad esempio, la fornitura di servizi, la tutela dell'ambiente, la gestione di ospedali. In particolare, nella prassi è inevitabile che i comuni scelgano di costituirsi in forma associata, in quanto questo assicura notevoli benefici e sia la stessa Legge fondamentale che tutte le costituzioni regionali prevedono la gestione associata dei servizi pubblici locali.

Arrivando alla parte finanziaria, Oggi i Comuni e soprattutto i Distretti costituiscono il principale livello operativo per l'attuazione delle leggi federali e dei Länder e il loro peso è dimostrato anche dall'elevato personale e dalle ampie risorse destinate a questi enti che ad oggi corrispondono a circa un terzo della spesa pubblica complessiva (escluso l'ambito della sicurezza sociale). In particolare, il diritto all'autogoverno implica la necessità da parte dei comuni di avere risorse adeguate a permettere lo svolgimento delle funzioni loro attribuite (principio questo che, come abbiamo visto nel capitolo precedente, è previsto anche in Italia a beneficio delle regioni in base all'art. 119 della Costituzione) e di tale adeguato finanziamento sono responsabili i Länder. Si può quindi affermare che le entrate dei comuni tedeschi sono composte per la maggior parte - mediamente dal 40% al 50% - da trasferimenti federali o regionali per le attività delegate, a cui si aggiungono le imposte comunali per le attività di propria competenza

(dal 30 al 40%), le tasse per i servizi forniti (tra l'8% e il 10%) e, infine, una piccola parte di investimenti (circa il 10%).

In sintesi, quindi, all'interno dell'ordinamento tedesco, similmente a quanto accade nel nostro paese, le autonomie locali svolgono un ruolo fondamentale ovvero quello di garantire l'offerta dei servizi e rappresentano il livello di governo più vicino al cittadino e alla comunità locale di cui è espressione. Anche il modello tedesco presenta, però, le medesime criticità attualmente presenti nel nostro paese, ovvero quella per cui « il principio di sussidiarietà e la sovrapposizione degli interessi all'interno di un ordinamento multilivello non corrispondono sempre alla ripartizione delle competenze sollevando pertanto la domanda della «giusta» dimensione per lo svolgimento di funzioni e compiti pubblici »<sup>107</sup>. Relativamente ai punti di forza del modello di autonomia locale della Repubblica Federale di Germania, essi sono rappresentati dalla promozione delle diverse peculiarità territoriali con modelli flessibili di organizzazione amministrativa che consentono di sperimentare e migliorare costantemente al fine di garantire ad ogni regione di individuare il modello maggiormente funzionale alle proprie esigenze.

#### **4.3. Il modello delle comunità autonome spagnole**

Un altro modello di autonomia molto vicino, soprattutto a livello storico, a quello che è stato e diventerà il modello italiano di autonomia è rappresentato dalle comunità autonome spagnole.

La forte vicinanza tra la visione italiana e quella spagnola è dettata, come detto, innanzitutto da una componente storica: ripetute sono state le reciproche influenze tra i rispettivi testi costituzionali - in particolare la Costituzione Italiana del 1948 si ispirò a quella spagnola del 1931 e a sua volta fu tra quelle che influenzarono la nuova Costituzione iberica del 1978 - da ultimo rinvenibili nei richiami effettuati dalla Legge Costituzionale n.3/2001, che ha introdotto nel nostro paese le basi per l'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario, proprio al modello delle comunità autonome spagnole.

---

<sup>107</sup> Woelk, 2024, pag. 807 - 808

Sempre al fine di una di contestualizzare dal punto di vista storico la nostra analisi, è importante sottolineare il momento in cui è stata approvata la nuova costituzione spagnola che ha portato alla nascita dell'attuale modello di differenziazione: per la Spagna esso rappresentava un importante momento di transizione e di passaggio dal regime franchista, conclusosi nel 1975, allo Stato democratico. In questo contesto si manifestarono le forti spinte autonomiste di alcune regioni e fu necessario quindi definire un sistema che garantisse l'equilibrio in territori tra loro molto diversi.

Alla base del modello delle comunità autonome vi è, quindi, il dettato costituzionale il quale prevede che « La Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime »<sup>108</sup>. Sin dalla sua formulazione tale dispositivo mostra ampie similitudini con l'articolo 5 della nostra Costituzione.

Sempre similmente alla nostra carta costituzionale, anche per il modello spagnolo è previsto un Fondo di compensazione simile al fondo perequativo previsto dall'articolo 119 Cost. e di cui abbiamo dato conto nei capitoli precedenti.

Per quanto riguarda la procedura per la richiesta di autonomia da parte delle comunità, l'iniziativa è posta a a carico del governo locale. In particolare, « , le province limitrofe dotate di comuni caratteristiche storiche, culturali ed economiche, i territori insulari e le province costituenti entità regionali storiche, potranno accedere all'autogoverno e costituirsi in Comunità Autonome »<sup>109</sup>. La richiesta andrà poi trasmessa alle corti generali (Cortes Generales) per l'adozione a livello nazionale. Da questo procedimento emerge un modello di autonomia che prevede differenti competenze assegnate alle singole comunità e la possibilità, quindi, da parte di queste ultime di richiedere le competenze che maggiormente si addicono alle loro esigenze. Infine, una volta decorsi cinque anni dalla creazione della comunità autonoma è prevista per questa la possibilità di richiedere una revisione e ampliare ulteriormente le materie oggetto di autonomia.

---

<sup>108</sup> Art. 2 Cost. spagnola

<sup>109</sup> Art. 148, c.1 Cost. Spagnola

Oltre alla procedura appena racconta, definibile come procedura "ordinaria", vi è una seconda procedura delineata dalla Costituzione iberica, definibile come procedura "speciale", la quale prevede un referendum consuntivo ed una negoziazione con lo Stato centrale prima della presentazione della richiesta di autonomia. In tal caso, decade l'obbligo di attendere cinque anni prima di una eventuale richiesta di revisione delle competenze attribuite da parte della comunità interessata. A ciò va aggiunto che l'utilizzo di tale procedura speciale permette alle comunità di ottenere un maggiore autogoverno, in quanto esse potranno dotarsi di un'Assemblea legislativa, di un Consiglio di Governo con funzioni esecutive, di un Presidente e infine di un Tribunale Superiore di Giustizia avente competenza nell'ambito territoriale della comunità autonoma.

Alle due procedure di ottenimento dell'autonomia appena raccontate corrisponde una differente attribuzione delle competenze: un primo gruppo di competenze - definite dal primo comma dell'art. 148 della Costituzione spagnola - potranno essere attivate da tutte comunità sin dal momento della loro costituzione, mentre un secondo gruppo di funzione - ricavabili dal combinato disposto del secondo comma dell'art. 148 e del successivo art. 149 - potranno essere richieste da subito per le comunità che attueranno la procedura speciale e dopo cinque anni per quelle che utilizzeranno la procedura ordinaria.

Ad oggi, come raccontato dal dott. Daniele Calabria nel suo contributo, nel sistema spagnolo è possibile individuare tre gruppi di comunità autonome<sup>110</sup>:

1. Comunità che godono di un alto grado di decentramento e del riconoscimento dei poteri differenziati (*hechos diferenciales*), ossia i Paesi Baschi e la Navarra, cui si aggiunge la Catalogna;
2. Comunità con grado intermedio di decentramento: Andalusia, Isole Canarie, Comunità Valenciana, Galizia;
3. Tutte le altre Comunità a basso grado di decentramento.

---

<sup>110</sup> Calabria, 2020, pag 12 - 13

Ulteriori classificazioni sarebbero possibili analizzando la differenziazione dal punto di vista fiscale, che permetterebbero di individuare diversi gruppi di comunità in base ai differenti regimi di trasferimento delle risorse necessarie alla gestione delle materie devolute con gli statuti.

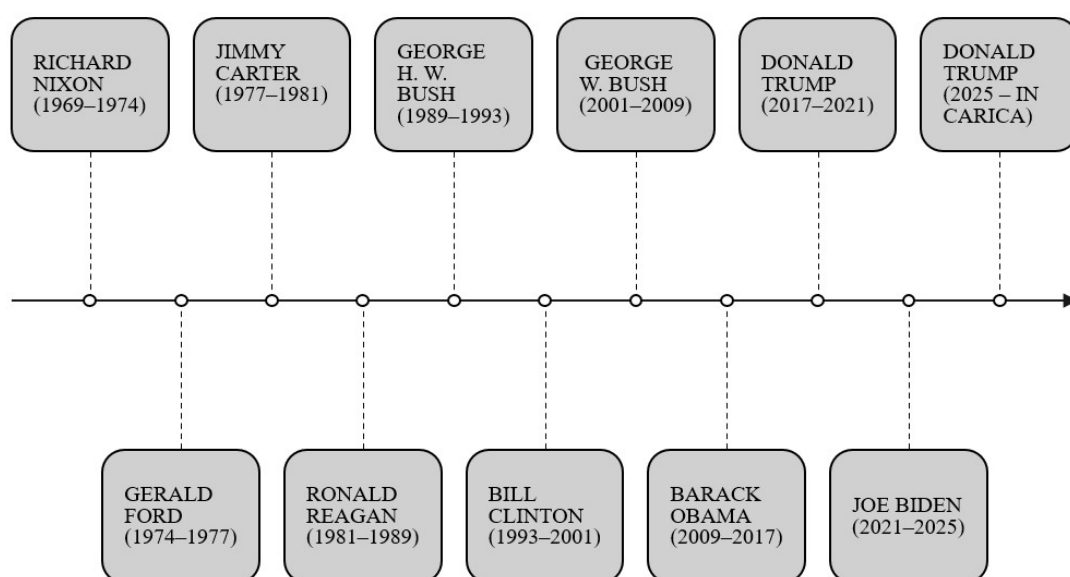
In conclusione, si può affermare che il modello delle comunità autonome ha permesso alla Spagna un'efficace attuazione del modello autonomista, con conseguenze positive sulla distribuzione territoriale del potere.

#### **4.4. Il modello federale degli Stati Uniti d'America: dal New Federalism al Big Government**

La nostra analisi dei modelli federali nel mondo arriva a raccontare il modello di federalismo più famoso al mondo: quello degli Stati Uniti d'America.

Nel corso della sua lunga storia gli Stati Uniti hanno attraversato diverse forme di federalismo. La visione che ha acquisito recentemente maggiore notorietà è rappresentata dal c.d. New Federalism, emerso a partire dalle presidenze Nixon e Regan entrambe caratterizzate da una riduzione degli interventi dello stato. Nonostante caratteristiche comuni, le soluzioni proposte dalle due presidenze risultano tra loro molto diverse.

Figura 4.3 - Sequenza dei presidenti degli Stati Uniti d'America



Partendo dalla presidenza di Richard Nixon (1969-1974), non riteneva necessario azzerare gli interventi dello stato centrale, ma a razionalizzare le funzioni a carico del governo federale al fine di rimettere al centro i singoli Stati. In questo senso, quindi, vanno intesi i programmi di finanziamento vincolati (block grants) e la ripartizione tra gli stati delle entrate derivanti dall'imposta federale sui redditi delle persone fisiche attraverso il « general revenue sharing ».

Nella visione del nuovo federalismo attuata dalla presidenza di Ronald Regan (1981-1989), invece, gli interventi federali vengono ridotti al minimo sia a livello federale che a livello sub-federale al fine di contrastare l'eccessivo utilizzo del welfare state. Simbolico di tale nuova visione è l'Economic Recovery Tax Act approvato nel 1981. Infine, viene cancellato il « general revenue sharing » di Nixon.

Una ulteriore fase di dibattito sul tema del federalismo si è aperta negli Stati Uniti nel 1995 quando, durante la presidenza di Bill Clinton (1993-2001), vengono approvati due provvedimenti che influiscono in modo radicale sul principio federalista americano: l'Unfunded Mandates Reform Act e il Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act. Il primo atto, approvato nel 1995, ha inteso eliminare quel fenomeno per la quale spesso provvedimenti approvati a livello federale imponevano obblighi agli Stati senza attribuire loro, però, le risorse necessarie. Si è quindi riaffermato quel principio, già visto sia in Italia che in Germania, per la quale nell'attuazione del modello federale vi deve essere una corrispondenza tra funzioni assegnate e risorse. L'anno seguente, ovvero nel 1996, fu approvato il il Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, con il quale viene ripensato il sistema di welfare statale in una versione, completamente opposta a quella di Regan, nel quale vengono eliminati i requisiti federali per l'ottenimento dei sussidi, lasciando questo ambito alla totale discrezionalità degli Stati. Appare chiaro come questa visione, di totale deregolamentazione a livello centrale, implicherà politiche differenti - se non addirittura opposte - tra i diversi Stati.

Arrivando agli anni 2000, le presidenze Bush e Obama hanno ridotto il decentramento ed hanno, anzi, instaurato una tendenza accentratrice. In dettaglio la presidenza di George W. Bush (2001-2009), tanto per scelta quanto soprattutto a causa di eventi esogeni che hanno riportato l'attenzione centrale al governo federale, ha visto la spinta di tendenze centripete, con la creazione del dipartimento federale per la sicurezza interna (Department of Homeland Security) - che ha attirato a se le necessarie competenze - e l'approvazione di atti che hanno irrigidito i controlli sui bilanci delle aziende pubbliche (Sarbanes-Oxley Act) e hanno rivisto a livello federale le normative sul tema dell'istruzione storicamente a beneficio dei singoli Stati (No Child Left Behind Act).

La presidenza di Barack Obama (2009-2017), dovendo rispondere sin dall'inizio del suo mandato alla grave crisi economica del 2008, sceglie di proseguire sulla strada del suo predecessore attraverso la stringente regolazione federale su molti ambiti precedentemente lasciati alla normazione locale dei singoli Stati quali mercati finanziari e compagnie di assicurazioni. In particolare, nel 2010 viene approvato il « Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act » che prevede una completa regolazione a livello federale della finanza statunitense e la creazione di una serie di agenzie federali quali la Consumer Financial Protection Agency e il Financial Stability Oversight Council.

Arrivando ai tempi più recenti è subentrata la prima presidenza di Donald Trump (2017-2021), durante il quale è stata ripresa la strada verso il decentramento. Un esempio della ripresa del percorso federalista si ha sul tema della sanità: se la c.d. obamacare, ovvero la riforma principale e più importante della precedente presidenza Obama entrata in vigore nel 2010, aveva accentrato a livello federale tutti i poteri in termini di gestione del sistema sanitario e obbligo di assicurazione sanitaria, la prima presidenza Trump ha radicalmente ridisegnato questo quadro: sono arate introdotte diverse deroghe al « Patient Protection and Affordable Care Act », nome legislativo della riforma sanitaria del 2010, che hanno permesso ai diversi stati di introdurre misure differenziate al fine di garantire una più efficiente gestione delle risorse. Il tema sanitario è stato successivamente al centro delle attenzioni della seconda parte della prima amministrazione Trump a causa della crisi pandemica da Covid-19 iniziata nel

2020: in queste circostanze Trump ha adottato una linea diversa rispetto ai suoi predecessori; se nelle crisi economiche del 2008 e del 2011 si erano privilegiate linee di intervento a livello federale, in questo caso si è scelto di lasciare che a intervenire fossero i singoli Stati.

La gestione della crisi pandemica da Covid - 19 è naturalmente proseguita anche sotto la successiva presidenza di Joe Biden (2021 - 2025), il quale ha deciso di assumere a livello federale la gestione della crisi, erogando fondi e risorse utili a far ripartire l'economia statunitense.

In conclusione, quindi, abbiamo avuto modo di raccontare in queste righe come anche negli Stati Uniti d'America il tema federale, per quanto graniticamente previsto dalla Costituzione americana, sia stato al centro di un costante dibattito e abbia vissuto fasi altalenanti durante le diverse presidenze che si sono succedute. Il 20 gennaio 2025, come noto, si è insediata la seconda amministrazione guidata da Donald Trump, il quale potrà ora decidere se riprendere il percorso di devoluzione delle competenze attuato dalla sua precedente amministrazione.

## CONCLUSIONI - IL FUTURO DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

---

Dopo aver raccontato alcuni dei modelli di federalismo attuati a livello europeo ed internazionale, torniamo in Italia e vediamo quale può essere il futuro del regionalismo italiano e della riforma dell'autonomia differenziata.

Come abbiamo ampiamente raccontato in queste pagine, la storia del regionalismo italiano si caratterizza per una tendenza accentratrice: in nome del principio di unità nazionale si è sempre scelta la strada del livellamento verso il basso, dimenticando il principio di differenziazione contenuto nella seconda parte del medesimo articolo 5 della Costituzione e facendo finta di non vedere « le molteplici peculiarità territoriali, che presupporrebbero un approccio differenziato, ragionevole e razionale, in ragione di quello che è il fondamento dell'assetto costituzionale/territoriale, ovvero, il principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ex art. 118 Cost. »<sup>111</sup>. In favore del principio dei menzionati principi, come abbiamo raccontato, si muove anche la sentenza 192/2024 della Corte Costituzionale, nella quale i giudici evidenziano come le singole « specifiche funzioni » debbano essere attribuite al livello territoriale più adeguato sulla base di una analisi « in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione »<sup>112</sup>, ovvero rispettando quel principio che vuole ogni funzione attribuita al livello di governo che la può esercitare nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza e buon andamento dell'amministrazione pubblica previsti dall'articolo 97 della Costituzione.

In queste pagine abbiamo cercato di delineare un modello, quello di unità nella diversità, che permetterebbe di applicare nella sua totalità il dettato costituzionale: si consentirebbe alle regioni di passare dal ruolo, in diversi ambiti, di semplici soggetti attuatori delle politiche pubbliche decise a livello centrale, a quello di istituzioni dotate di una propria autonomia in quanto livello di governo più vicino ai cittadini e maggiormente in grado di percepire e rispondere alle loro reali esigenze.

---

<sup>111</sup> Belletti, 2025

<sup>112</sup> C.Cost. 192/2024, cons. in dir. 4.1.

L'attuazione del modello di cui abbiamo dato conto in queste pagine permetterebbe, per le regioni che richiederanno le « ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia » previste dal terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, una maggiore responsabilizzazione del livello di governo regionale rispetto all'erogazione dei servizi, soprattutto verso i cittadini, nell'ottica del principio di responsabilità e della maggiore chiarezza possibile dell'assetto amministrativo dello Stato.

Come abbiamo raccontato, le basi per il futuro dell'autonomia si individuano, innanzitutto, nella determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, elemento che ricopre la funzione di collante tra il decentramento amministrativo e la necessaria unità nazionale. Questi sono definiti dalla Corte Costituzionale quali « vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione »<sup>113</sup>. Quanto scritto dal giudice costituzionale, i LEP sono frutto di un bilanciamento tra i diritti da tutelare e le risorse disponibili e la loro determinazione deriva dalla discrezionalità del legislatore sulla base di un principio di ragionevolezza. Da questa visione emerge come nella determinazione dei LEP sia fondamentale la componente del loro finanziamento: tale finanziamento avviene attraverso la determinazione dei costi standard e l'attuazione della collegata riforma del federalismo fiscale. In questo senso si muove anche il disegno di legge recentemente presentato dall'esecutivo, recante « Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni », dei cui contenuti si è dato sinteticamente conto nelle pagine precedenti e che, al momento della consegna di questo elaborato (settembre 2025), risulta essere al vaglio delle competenti commissioni parlamentari.

Come abbiamo approfondito nel corso del terzo capitolo di questo lavoro, la riforma del federalismo fiscale ha visto l'approvazione di una legge - delega, la legge 42/2009, senza però che a questa abbia fatto seguito una effettiva applicazione della delega ricevuta. Tra le forme di finanziamento previste dalla citata legge delega, quella maggiormente utilizzata sono i trasferimenti dallo stato centrale alle regioni. L'attuazione dell'autonomia differenziata, necessita di una previa e piena attuazione di quanto previsto dalla legge 42/2009: solo così sarà possibile agevolare, per le regioni

---

<sup>113</sup> C.Cost. 192/2024, cons. in dir. 14

richiedenti l'autonomia differenziata, l'ottenimento delle maggiori compartecipazioni ai tributi necessari al finanziamento delle ulteriori specifiche funzioni attribuite. In quest'ottica si è ampiamente espressa la dottrina e lo stesso giudice costituzionale. Va visto con favore l'inserimento della riforma del federalismo fiscale all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza finanziato con le risorse, in parte a prestito e in parte a fondo perduto, del Dispositivo di Ripresa e Resilienza stanziato dall'Unione Europea.

Una volta che saranno stati determinati i LEP per le diverse materie e le loro forme di finanziamento, sarà possibile l'avvio delle trattative tra lo Stato e le regioni che richiederanno di accedere alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Una volta definita l'intesa tra lo Stato e la regione, questa dovrà passare il vaglio parlamentare, ed è qui che si presenta la ulteriore complessità: se è vero che la possibilità di presentazione di emendamenti al contenuto delle intese è necessaria al rispetto del principio democratico, vi è però il rischio che nelle commissioni parlamentari prevalgano la battaglia ideologica e la forza accentratrice che, come accennato, hanno caratterizzato a lungo il dibattito sul tema. Proprio in tal senso va letto l'invito da parte della Corte Costituzionale ad un'applicazione dell'autonomia che « non può essere ricondotta ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche »<sup>114</sup>, bensì deve essere attuata quale riforma « ex parte populi »<sup>115</sup>.

La terza fase, successiva all'approvazione parlamentare delle intese, sarà quella della attuazione degli accordi. In questo senso tornerà utile la verifica annuale delle risorse destinate al finanziamento delle funzioni aggiuntive prevista dalla Legge 86/2024: il monitoraggio permetterà di mantenere la coerenza tra risorse erogate e funzioni attribuite, evitando possibili disparità tra le regioni ad autonomia differenziata e le regioni terze. Essendo il sistema di controllo precisato in modo dettagliato,

In conclusione, il percorso dell'autonomia differenziata si presenta ancora lungo e articolato, i cui tempi di attuazione dipenderanno unicamente dalla priorità che si deciderà di dare alla riforma: se, come accaduto con diversi esecutivi in passato, le

---

<sup>114</sup> C.Cost. 192/2024, cons. in dir. 4.1.

<sup>115</sup> *Ibid.*

esigenze del momento (e in parte anche la precisa volontà politica) porteranno all'accantonamento del tema arrivare alla fase attuativa sarà complesso. Se invece, come appare fortunatamente dagli sviluppi degli ultimi anni, il tema rimarrà tra le priorità dell'agenda politica di Parlamento e Governo attuali e futuri il percorso potrebbe avere una positiva accelerata.

## RINGRAZIAMENTI

---

Siamo arrivati alla conclusione di questo percorso, ed è quindi giunto il momento di ringraziare tutte le persone che mi hanno sostenuto durante il percorso universitario e la scrittura di questa tesi.

Il primo e più sentito ringraziamento va al mio relatore Prof. Giuliano Fonderico, il quale ha rappresentato una guida fondamentale nella realizzazione di questo elaborato.

Ringrazio, inoltre, il prof. Marco Mancini e il dott. Alessandro Lauro per gli utili spunti di riflessione forniti nel corso della stesura di questa tesi.

Un sincero ringraziamento va, infine, alla mia famiglia e a tutte le persone che mi sono state vicine in questi anni: senza il loro fondamentale sostegno non sarei riuscito a raggiungere questo importantissimo traguardo.



## BIBLIOGRAFIA

---

### Riferimenti normativi

- Art. 5 Cost.
- Art. 116 Cost.
- Art. 117 Cost.
- Art. 118 Cost.
- Art. 119 Cost.
- L. 7 agosto 1990, n. 241
- L. Cost. 18 ottobre 2001, n.3
- L. 5 maggio 2009, n. 42
- L. 29 dicembre 2022, n. 197
- L. 26 Giugno 2024, n. 86

### Riferimenti giurisprudenziali

- C. Cost., n. 282/2002
- C. Cost., n. 88/2003
- C. Cost., n. 88/2014
- C. Cost., n. 134/2006
- C. Cost., n. 297/2012
- C. Cost., n.118/2015
- C. Cost., n.192/2024

### Voluni e articoli

- Amato, G., Bassanini F., Macciotta G., Paparo S., Spadacini L., Tarli Barbieri G. e Tubertini C. (2023) « L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo », Astrid Online  
Url: <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/fina/finale---autonomia-differenziata-pos-paper-17-aprilefinal.pdf>
- Arachi, G. (2023), « Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario) », Ufficio Parlamentare di Bilancio  
Url: [https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/06/Audizione-UPB-autonomia\\_differenziata.pdf](https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/06/Audizione-UPB-autonomia_differenziata.pdf)
- Arachi, G. (2024), « Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali », Ufficio Parlamentare di Bilancio  
Url: <https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2024/02/Audizione-UPB-LEP.pdf>
- Arachi, G. (2025), « Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale », Ufficio Parlamentare di Bilancio  
Url: [https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2025/05/UPB\\_Audizione-fed.-fiscale.pdf](https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2025/05/UPB_Audizione-fed.-fiscale.pdf)
- Boletín Oficial de Estado, La Costituzione Spagnola  
Url: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-40003-consolidado.pdf>

- Bifulco, R., Celotto A. e Olivetti M. (a cura di) (2005), «Commentario alla costituzione», pag. 2178-2112, Utet giuridica, Milano
- Bologna, C. (2024), « Gli Stati Uniti oggi: un federalismo caleidoscopico », Le Regioni n. 5/2024
- Buzzacchi, C. (2022), « L'autonomia asimmetrica come valorizzazione di peculiarità localizzate in un quadro di unità e solidarietà », , in Coduti, D. (a cura di), « La differenziazione nella Repubblica delle autonomie », pag. 83 - 100, Giappichelli, Torino
- Calabria, D. (2020), « L'autonomia differenziata iberica come modello. Analogie e differenze tra il sistema di differenziazione regionale spagnolo e quello italiano », in Lo Calzo A., Serges G. e Siccardi C. (A cura di) « Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto », Gruppo di Pisa, Pag. 377-393
- Camera dei Deputati, Servizio Studi (2022), « L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario »  
 Url: [https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_lautonomia\\_differenziata\\_delle\\_regioni\\_a\\_statuto\\_ordinario.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_lautonomia_differenziata_delle_regioni_a_statuto_ordinario.html)
- Camera dei Deputati, Servizio Studi (2022), « Legge di bilancio 2023 - Volume III - Articolo 1, commi 592-903 », pag 226 - 240  
 Url: [https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/ID0002evol3.pdf?\\_1738161412219](https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/ID0002evol3.pdf?_1738161412219)

- Camera dei Deputati, Servizio Studi (2024), « Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione »  
Url: [https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AC0130c.pdf?\\_1737971426418](https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AC0130c.pdf?_1737971426418)
- Camera dei Deputati, Servizio Studi (2025), « Le Regioni e l'autonomia differenziata »  
Url: [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1356055.pdf?\\_1737971630256](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1356055.pdf?_1737971630256)
- D'Andrea, A. (2024), « Attenzione a non demonizzare l'autonomia regionale, inclusa quella “differenziata” », Federalismi n. 17/2024
- Filippetti, A. e Turzi F. (2021), « Autonomia finanziaria regionale e regionalismo asimmetrico: verso un finanziamento dell'asimmetria ben temperato », Argomenti n. 17/2024, Università degli studi di Urbino  
Url: <https://journals.uniurb.it/index.php/argomenti/article/view/2304>
- Gardini, G. (2024), « Il puzzle delle autonomie », Istituzioni del federalismo n. 2/2024
- Giovarruscio, P. (2023), « Il fondamento costituzionale del regionalismo differenziato. Omogeneità e differenziazione », Istituzioni del federalismo n. 3/2023
- Giroto, D. (2019), « L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario : Tentativi di attuazione dell'art.116, comma 3, Cost. e limiti di sistema », Giappichelli, Torino

- Gobbo, M. (2001) « L'ordinamento locale svizzero tra profili tradizionali del federalismo e nuove istanze di decentramento » in Scarciglia, R. e Gobbo M. (a cura di), « Nuove tendenze dell'ordinamento locale fonti del diritto e forme di governo nell'esperienza comparata », EUT Edizioni Università Trieste, Trieste, pp. 25-34
- Guella, F. (2021), « Il finanziamento delle autonomie differenziate: approcci al federalismo (fiscale) a confronto », in Gruppo di Pisa, (2021), atto del convegno « Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni », Editoriale scientifica, Napoli
- Lauro, A. (2020), « Per un'attuazione procedurale dell'art. 116, comma III Cost. », in Apostoli, A., Gorlani M. e Maccabiani N. « Quale rilancio per le autonomie territoriali? », Giuffrè, Milano
- Lupo, N. (2025) , « La Corte costituzionale ha bisogno del Parlamento (e fors'anche della forma di governo parlamentare) per fare bene il suo mestiere », Forum di Quaderni Costituzionali n. 1/2025, [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it)  
Url: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2025/01/06-Lupo-FQC-1-2025.pdf>
- Mancini, M. (2019), «Percorsi di regionalismo “differenziato”. Problemi e prospettive », Osservatorio sulle fonti n. 3/2019, [osservatoriosullefonti.it](http://osservatoriosullefonti.it)  
Url: <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/mobile-numeri-speciali/speciale-percorsi-di-regionalismo-differenziato-problemi-e-prospettive-3-2019/1463-percorsi-di-regionalismo-differenziato-problemi-e-prospettive>

- Mancini, M. (2020), «Prove tecniche di regionalismo “differenziato”:  
considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell’art. 116, comma 3, Cost.»,  
Federalismi n. 22/2020
- Masci, F. (2025), « I Livelli Essenziali delle Prestazioni: Appunti per una  
ricostruzione », Editoriale scientifica, Napoli
- Moroni, L. (2023) , « Il regionalismo differenziato tra forma legislativa e sostanza  
amministrativa », Federalismi n. 11/2023
- Piperno, S. (2023), « Per un confronto sereno sul regionalismo differenziato »,  
Centro studi sul federalismo, Commento n. 253
- Piperno, S. (2025), « la corte costituzionale e l’autonomia differenziata (ancora)  
“in mezzo al guado” », Centro studi sul federalismo, Commento n. 310
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali e le  
Autonomie (2024), « Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per  
l’individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni - Rapporto »  
Url: [https://www.affariregionali.it/media/509321/1-rapporto-finale-clep-30102023-  
editing.pdf](https://www.affariregionali.it/media/509321/1-rapporto-finale-clep-30102023-editing.pdf)
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, (2025), « Comunicato stampa del Consiglio  
dei Ministri n. 128 »  
Url: [https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-  
ministri-n-128/28756](https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-128/28756)

- Rivossecchi, G. (2022), « il regionalismo differenziato nella Repubblica delle autonomie, con particolare riguardo ai profili procedurali », in Coduti, D. (a cura di), « La differenziazione nella Repubblica delle autonomie », pag. 41- 62, Giappichelli, Torino
  
- Rivossecchi, G. (2024a), « L'art. 119 cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio », Istituzioni di federalismo n. 2/2024, pag 255 - 283
  
- Rivossecchi, G. (2024b), « Regioni, democrazia e finanza pubblica », Le Regioni n. 2/2024, pag 281-328
  
- Salerno, G.M. (2023a), « Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata », Federalismi n.1/2023
  
- Salerno, G.M. (2023b), « L'autonomia differenziata: problema o prospettiva costituzionale? », Federalismi n.19/2023
  
- Santinello, P. (2025), « Le «colonne d'Ercole» dell'autonomia differenziata. La Corte costituzionale interpreta l'art. 116, comma 3, Cost. in modo conforme ai principi supremi », Le Regioni n. 1/2025, pag. 13-30
  
- Senato della Repubblica, Servizio Studi (2017), « Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale »  
 Url: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01008590.pdf>

- Senato della Repubblica, Servizio Studi (2018), « Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto »  
Url: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf>
- Senato della Repubblica, Servizio Studi (2024), « Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione »  
Url: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01376329.pdf>
- Senato della Repubblica, (2025), A.S. 1623 « Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni »  
Url: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01472339.pdf>
- Tubertini, C. (2008), « Pubblica Amministrazione e garanzia dei Livelli Essenziali delle Prestazioni: il caso della tutela della salute », Bononia University Press, Bologna
- Tubertini, C. (2018), « La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione », federalismi n.18/2018
- Tubertini, C. (2023), « Alle soglie dell'autonomia regionale differenziata: i capisaldi dell'unità nazionale », Istituzioni del federalismo n.3/2023
- Violini, L. (2021), «Una forma di stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'articolo 116, III comma, Cost.», Giappichelli, Torino

- Violini, L. (2024), « La natura caleidoscopica del concetto di autonomia », Le Regioni n. 5/2024
- Violini, L. (2025), « I livelli essenziali delle prestazioni nella sent.192/2024 e il richiamo al lavoro istruttorio del CLEP: da dove si può ripartire? », Le Regioni 1/2025
- Woelk, J. (2024), « Il governo locale tedesco fra autonomia e efficienza di sistema », Le Regioni n. 5/2024

