

3 MAGGIO 2023

L'autonomia differenziata:
considerazioni a margine del disegno di
legge Calderoli e delle disposizioni
della legge di bilancio per il 2023

di **Lorenzo Spadacini**

Professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico
Università degli Studi di Brescia



L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*

di Lorenzo Spadacini

Professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico
Università degli Studi di Brescia

Abstract [It]: Lo scritto si sviluppa attorno a tre punti attinenti i primi interventi normativi della presente Legislatura, volti a dare attuazione all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, ossia al cosiddetto disegno di legge Calderoli (ora Atto Senato n. 615) nonché ai commi da 791 a 801 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197). Il primo punto riguarda la procedura e il ruolo reciproco di assemblee ed esecutivi nel processo di attuazione dell'autonomia differenziata. Il secondo concerne la necessità che queste forme di "devoluzione" avvengano senza pregiudizio per l'uguaglianza dei cittadini e, piuttosto, garantendo i loro diritti. Il terzo, infine, è relativo alle risorse finanziarie e all'impianto tributario regionale, da ripensare in termini allo stesso tempo più autonomistici e più solidaristici.

Title: Asymmetric autonomy: an overview of the "Calderoli bill" and the provisions of the budget law for 2023

Abstract [En]: The paper is developed around three points pertaining to the first regulatory interventions of the present Legislature aimed at implementing Article 116(3) of the Constitution, namely the so-called Calderoli bill (now Senate Act No. 615) as well as paragraphs 791 to 801 of Article 1 of the Budget Law for 2023 (Law No. 197 of December 29, 2022). The first point concerns the procedure and mutual role of assemblies and executives in the process of implementing differentiated autonomy. The second concerns the need for these forms of "devolution" to take place without prejudice to the equality of citizens and, rather, guaranteeing their rights. Finally, the third relates to financial resources and the regional tax system, which must be rethought in terms that are both more autonomistic and more solidaristic.

Parole chiave: autonomia differenziata, regionalismo, federalismo fiscale, livelli essenziali delle prestazioni

Keywords: asymmetric autonomy, regionalism, fiscal federalism, essential levels of public services

Sommario: 1. Premessa. 2. La procedura tra natura negoziale e oggetto legislativo del processo di riconoscimento di forme di autonomia differenziata. 3. L'ampia autonomia regionale riconosciuta dal nuovo "Titolo V" e la garanzia dei diritti e dell'uguaglianza dei cittadini. 4. L'autonomia finanziaria delle Regioni nel contesto della solidarietà sociale e territoriale. 5. Conclusioni.

1. Premessa

Apro il mio intervento muovendo da due premesse. La prima, invero piuttosto banale, è che l'articolo 116, comma terzo, della Costituzione è una disposizione vigente e, per questo solo fatto, è senz'altro suscettibile di essere attuata. L'altra premessa è che, per formazione culturale e giuridica personale, in

* Articolo sottoposto a referendum. Testo dell'intervento al convegno "L'attuazione del regionalismo differenziato. Come cambierà per l'Italia? E quali saranno le conseguenze per la Sardegna?" promosso dalla Fondazione Antonio Segni e del Dipartimento di Giurisprudenza, con il patrocinio dell'Università di Sassari, svoltosi a Sassari il 10 marzo 2023, Palazzo dell'Università, Aula Magna.

generale considero favorevolmente il potenziamento delle autonomie regionali. Ciò non soltanto per la circostanza che un loro rafforzamento può concorrere a una migliore allocazione delle competenze legislative o amministrative ed in particolare delle risorse pubbliche, ma anche per una valutazione fondata su una certa lettura del principio democratico, la cui maggiore effettività si realizza quando la decisione pubblica è collocata al livello di governo più prossimo possibile ai cittadini.

Le considerazioni che intendo svolgere in relazione al processo di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, dunque, muovono da un pregiudizio di non contrarietà rispetto all'impianto di questa disposizione costituzionale, al di là delle imperfezioni tecniche che vi si vogliono trovare. Eppure, nonostante questo approccio, le mie riflessioni approderanno a considerazioni che evidenziano molte ombre rispetto al processo di attuazione avviato in questa legislatura (che, per la verità, non si discosta troppo, quanto a impostazione, rispetto ai tentativi portati avanti nella legislatura che si è recentemente chiusa ed anche in quella ancora precedente). Illusterò, dunque, alcuni aspetti critici che emergono dalla lettura del c.d. disegno di legge Calderoli (ora Atto Senato n. 615) nonché dai commi da 791 a 801 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197), questi ultimi già vigenti, che organizzano il meccanismo di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), proprio in vista dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost.

Tanto premesso, il mio intervento si svilupperà attorno a tre punti. Il primo, relativo alla procedura e al ruolo reciproco di assemblee ed esecutivi nel processo di attuazione dell'autonomia differenziata. Il secondo, relativo alla necessità che queste forme di "devoluzione" avvengano senza pregiudizio per l'uguaglianza dei cittadini e, piuttosto, garantendo i loro diritti. Il terzo, infine, relativo alle risorse finanziarie e all'impianto tributario regionale, sul quale occorrerà riflettere per un suo ripensamento in funzione solidaristica.

2. La procedura tra natura negoziale e oggetto legislativo del processo di riconoscimento di forme di autonomia differenziata

Partendo dal primo punto, relativo alla procedura di attuazione dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, di cui ha parlato Omar Chessa prima di me (il contenuto dell'intervento di Omar Chessa può essere ricostruito sulla base dello scritto ora pubblicato in Astrid Rassegna: O. CHESSA, *Sui profili procedurali del DDL Calderoli*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2023, p. 1 ss.), muoverei da due presupposti. Il primo è che, effettivamente, dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione si deve desumere che il procedimento che organizza il trasferimento delle competenze in cui si concreta l'autonomia differenziata ha natura negoziale. In questo senso milita la previsione secondo cui, al fine di pervenire all'intesa, si richiede un'iniziativa regionale e la previsione stessa che alla base della legge che riconosce alle Regioni

richiedenti ulteriori sfere di autonomia deve preesistere, per l'appunto, un'intesa. Tutto ciò allude a una negoziazione, a un processo pattizio tra due livelli di governo diversi e, quindi, il primo presupposto da cui muovere si sostanzia nel considerare la natura negoziale del processo di autonomia differenziata. Il secondo presupposto di cui tenere conto, sempre rispetto alla procedura di attuazione dell'autonomia differenziata, è, invece, che l'oggetto della devoluzione consiste non solo di competenze amministrative, ma anche legislative (ancorché ciò non possa probabilmente essere considerato necessario).

Il primo presupposto, cioè la natura negoziale del processo, implicherebbe un ruolo protagonista degli esecutivi: in tutte le negoziazioni tra livelli diversi di governo sono gli esecutivi che negoziano tra di loro. Del resto, troviamo un simile meccanismo sia per quanto concerne il livello internazionale che in altre procedure interne che la Costituzione prevede, ancorché di minor impatto, come è il caso, per esempio, delle intese ex articolo 8 della Costituzione tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica. Con quest'ultima, peraltro, sulla base del precedente articolo della Costituzione, il 7, esiste una diversa e più nota procedura, che è pur sempre di natura pattizia.

Quanto alle competenze legislative da trasferire dal Parlamento nazionale ai Consigli regionali, è evidente che ciò richiederebbe, viceversa, un protagonismo spiccato delle assemblee legislative. Del resto il procedimento culmina – potenzialmente – col trasferimento di competenze legislative dal Parlamento nazionale ai Consigli regionali.

Dunque, secondo me, quanto alla procedura in questione, bisogna muoversi combinando queste due esigenze tendenzialmente opposte e cercando di garantire un buon equilibrio tra di esse.

L'interpretazione citata, che Omar Chessa ha proposto nell'introduzione al convegno, prevede un sistema per cui l'"iniziativa" regionale, menzionata dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione si concretizza attraverso un'iniziativa legislativa promossa dal Consiglio regionale della Regione richiedente. Se il Parlamento nazionale concorda con il disegno di legge presentato dal Consiglio regionale, l'intesa richiesta dalla disposizione costituzionale potrà dirsi perfezionata. All'intesa, cioè, si previene con l'approvazione conforme del medesimo testo da parte del Consiglio regionale (che lo promuove) e del Parlamento nazionale (che lo conferma). Nel caso in cui le Camere modificano il testo, invece, all'intesa si perverrà se le modifiche parlamentari saranno confermate dal Consiglio regionale. E così via, secondo uno schema che ricorda la *navette* tra Camera e Senato nel procedimento legislativo statale.

Viceversa, nell'ipotesi opposta accade che alla negoziazione tra i governi, vale a dire tra gli esecutivi nazionale e regionale, segue uno schema di intesa che viene offerto alle Camere al fine di ottenerne indirizzi per il Governo, utili a concludere le trattative con la Regione. Si tratta dell'ipotesi che, pur non essendo ora esplicita nel disegno di legge Calderoli, è da questo comunque data per presupposta. L'ottavo comma dell'articolo 2 del cosiddetto disegno di legge Calderoli stabilisce, infatti, che «Il disegno di legge

[...], cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». A differenza di precedenti formulazioni, non si esplicita un limite dei poteri del Parlamento, che non parrebbe espressamente costretto ad una mera approvazione o reiezione dell'intesa. L'inammissibilità di emendamenti, però, sembra potersi desumere dall'articolazione complessiva della procedura. In particolare, il comma 6 dell'articolo 2 prevede che «Con lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata».

Anche questa seconda interpretazione potrebbe preludere a un corretto bilanciamento delle esigenze che ho richiamato rispetto alla procedura – sua natura negoziale e suo oggetto potenzialmente legislativo – alla condizione, però, che il meccanismo di coinvolgimento parlamentare tramite atti di indirizzo venga fortemente rafforzato rispetto a quello che è previsto attualmente dai Regolamenti parlamentari. In altre parole, se si adotta l'opzione che emerge dal disegno di legge Calderoli, occorre che l'atto di indirizzo utile alla procedura di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sia costruito in termini diversi da quelli ordinariamente previsti nelle attuali procedure parlamentari: in particolare occorrerà predisporre una procedura di indirizzo *ad hoc*, che consenta alle Camere un'adeguata istruttoria rispetto a testi così complessi come quelli che integrano le intese di cui si tratta e che, dunque, non si risolva in un atto delle sole Assemblee ma richieda il coinvolgimento preventivo anche delle Commissioni di merito interessate e della Commissione bicamerale per le questioni regionali.

Dunque, non si può dire che il disegno di legge Calderoli realizzi le condizioni perché la procedura di adozione delle intese sia adeguata. In effetti, in entrambe le ipotesi (quella esposta da Chessa e quella presupposta dal disegno di legge), sono i Regolamenti parlamentari a dover predisporre una simile procedura. Del resto, essi sono l'unica fonte idonea a disciplinare il procedimento legislativo, tanto più nel caso che ci occupa, che prefigura una legge approvata con una procedura speciale. In effetti, la legge di approvazione delle intese richiede la maggioranza assoluta ed è dunque – anche per questa ragione – ad efficacia passiva rinforzata. In entrambe le ipotesi, pertanto, la garanzia di effettiva partecipazione parlamentare sarà realizzata dai Regolamenti parlamentari, sia che si scelga la strada che richiede di organizzare quella “navetta” con i Consigli regionali che ha evocato Omar Chessa, sia, alternativamente, che si predisponga quella che suppone una speciale procedura di indirizzo “rafforzata” da parte delle Camere nei confronti del Governo.

3. L'ampia autonomia regionale riconosciuta dal nuovo “Titolo V” e la garanzia dei diritti e dell'uguaglianza dei cittadini

Vengo al secondo punto, quello relativo alla necessità che le forme di devoluzione previste dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione si realizzino senza pregiudizio per l'uguaglianza dei cittadini e che, anzi, si avverino nel rispetto della garanzia dei diritti costituzionalmente tutelati. Si tratta di una questione che – come è noto – richiama il tema dei livelli essenziali delle prestazioni.

Sviluppo questo tema a partire dalla considerazione che i livelli essenziali delle prestazioni sono previsti dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Questa disposizione, a mio avviso, va collocata esattamente nel contesto della revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Una revisione, approvata nel 2001, che aveva una chiara impostazione, volta a valorizzare l'autonomia legislativa regionale. Si tratta, in verità, di un obiettivo che la nuova formulazione del Titolo V si proponeva ma che, in sostanza, possiamo dire essere rimasto sulla carta. Da un lato lo Stato ha continuato a legiferare in maniera non molto diversa da quanto faceva prima della riforma medesima. Dall'altro lato, la Corte costituzionale ha perlopiù avallato questo modo di procedere (anche se non mancano tentativi di porre un argine al perdurante centralismo statale). Ciò non toglie, però, che, in linea generale, l'impostazione della riforma del 2001 era certamente volta a valorizzare molto l'autonomia legislativa regionale, secondo una linea di sviluppo in verità del tutto conforme allo spirito pluralistico della Costituzione, volta, in generale, alla promozione delle autonomie e, fra le autonomie, in particolar modo di quelle territoriali.

Accanto allo spirito pluralistico, si colloca l'anima garantista della Costituzione, quella che ha portato senza dubbio all'inserimento dei livelli essenziali delle prestazioni tra le materie riservate alla potestà legislativa esclusiva statale. In altre parole, in un contesto fortemente autonomistico, che voleva realizzare un ampliamento delle competenze regionali, era necessario conferire allo Stato una potente competenza trasversale, al fine di tutelare i diritti e l'uguaglianza dei cittadini. In un contesto fortemente regionalizzato, cioè, lo Stato avrebbe dovuto essere in grado di intervenire trasversalmente in tutte le materie regionali, indicando i livelli essenziali delle prestazioni, intesi quali soglie ritenute dallo Stato indispensabili per garantire uno standard uniforme di tutela dei diritti in un contesto di forti autonomie (e dunque differenziazioni) regionali.

Se noi concepiamo la previsione costituzionale relativa ai livelli essenziali delle prestazioni come espressione dell'anima garantistica della Costituzione a fronte dell'ampia autonomia legislativa regionale e dunque quale titolo di intervento “trasversale” dello Stato, dovremmo per conseguenza desumere che i Lep stessi potrebbero essere concettualizzati in un modo diverso da come sono intesi oggi e,

specialmente, da come sono stati intesi in riferimento alla loro sperimentazione concreta, che è quella dei cosiddetti livelli essenziali di assistenza (Lea) in ambito sanitario.

In primo luogo, i livelli essenziali delle prestazioni, la cui determinazione è affidata dalla Costituzione alla legge dello Stato, dovrebbero essere considerati come scelte politiche affidate all'alternarsi delle maggioranze parlamentari: come tutte le scelte legislative, dunque, essi sono sottoposti ad una valutazione politica mutevole. In altri termini, non dovrebbero né essere elevati a scelte di natura costituzionale, né essere abbassati al rango di scelte tecniche.

Naturalmente dovrà trattarsi di scelte politiche compatibili con la tutela del nucleo essenziale costituzionalmente garantito dei diritti. È chiaro, cioè, che i livelli essenziali delle prestazioni non potranno fissare uno standard di tutela dei diritti inferiore a quello costituzionalmente necessario. Ed è vero anche che, poiché tale soglia è di difficile individuazione nel concreto, essi risulteranno di fatto utili a tale operazione di identificazione del “nucleo duro” dei diritti. La sua individuazione, tuttavia, resta e deve restare, in ultima istanza, nelle mani dei giudici comuni e della Corte costituzionale, che deve sempre essere in grado di valutare come costituzionalmente illegittimi quei livelli di prestazione che il legislatore avesse fissato al di sotto dello standard minimo costituzionalmente garantito. Del resto, se così non fosse, significherebbe che la Costituzione assegna al legislatore ordinario il compito di identificare il contenuto costituzionalmente protetto dei diritti, svilendo la capacità garantistica stessa della Carta fondamentale.

Si tratterà, dunque, di scelte politiche in qualche misura libere, ancorché – come detto – nell'ambito della Costituzione. Certamente, però, i livelli essenziali delle prestazioni non potranno essere nemmeno degradati a scelte tecniche. Non vedo, infatti, cosa ci possa essere di tecnico nella scelta di quali siano i livelli di prestazione concernenti i diritti che la comunità politica nazionale ritiene meritevoli di essere garantiti su tutto il territorio del Paese a prescindere dalle diverse valutazioni delle singole comunità politiche regionali. Mi pare, infatti, che non ci sia niente di più politico che svolgere quei giudizi di valore che stanno alla base della selezione dei diritti che meritano una maggiore o minore tutela (certo, in ogni caso, al di sopra del loro contenuto minimo costituzionalmente garantito, come ho già precisato). Non si tratta, a mio avviso, dunque, di scelte di tipo amministrativo (ancorché, come è ovvio, richiedano poi un'implementazione amministrativa). Pertanto, se i livelli essenziali delle prestazioni sono frutto di scelte politiche e non tecniche, occorre che siano individuati con un determinante coinvolgimento del Parlamento e non solo del Governo e siano stabiliti con atti di rango legislativo e non amministrativo (o comunque secondario).

Così concepiti, i livelli essenziali delle prestazioni sono strumenti fondamentali della comunità politica nazionale per vincolare l'autonomia regionale in vista della tutela uniforme dei diritti. Si tratta di una finalità molto ampia, che di fatto introduce una disposizione costituzionale che è stata talora considerata

come una sorta di surrogato di una clausola di supremazia statale sulle leggi regionali. L'ampiezza di tale titolo di intervento statale, per non contraddire l'impianto autonomistico della Costituzione, va inteso però come limitato proprio dalla stessa finalità di tutela dei diritti che ne sta a fondamento. In questo senso, dunque, i Lep andrebbero concepiti come specificamente funzionali ad individuare prestazioni strettamente concernenti i diritti civili e sociali, senza poter sconfinare in standard organizzativi riguardanti i servizi da erogare.

Sono ben consapevole che quella proposta non è l'interpretazione corrente né nella legislazione vigente, né nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Io penso, tuttavia, che si tratti di una proposta interpretativa alternativa più corrispondente da un lato all'esigenza di valorizzare l'autonomia e, dall'altro, a quella di sganciare, per quanto possibile, i livelli essenziali delle prestazioni da una loro funzionalizzazione finanziaria, che ne mette in ombra la finalità garantistica ed egualitaria.

Per fare un esempio facile, mentre dovrebbero senz'altro considerarsi Lep previsioni che stabiliscono il tempo massimo per un esame diagnostico in casi d'urgenza, piuttosto che l'accesso all'interruzione di gravidanza nei presidi sanitari della regione o della provincia di residenza, individuando esattamente le condizioni in presenza delle quali il diritto si configura, dovremmo essere più scettici rispetto a previsioni costruite su standard organizzativi, come potrebbero essere quelle che stabiliscono quanti abitanti per posto-letto o per altre dotazioni infrastrutturali o tecnologiche. Si tratta, in questi casi, infatti, di previsioni non strettamente concernenti i diritti, ma eventualmente attinenti a precondizioni di tipo organizzativo, che dovrebbero restare nella discrezionalità in cui consiste l'autonomia regionale.

In questo senso, la miglior "spia" della corrispondenza alla lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione di disposizioni che introducono livelli essenziali delle prestazioni starebbe nella circostanza che essi risultino formulati in modo da essere concretamente esigibili da parte dei cittadini. Ad oggi, secondo l'interpretazione risultata prevalente, invece, sono stati in effetti concepiti piuttosto con lo scopo di individuare le grandezze finanziarie che lo Stato riconosce alle Regioni per la loro assicurazione. Ne è prova il fatto che la loro violazione ha dato luogo all'impiego del potere sostitutivo statale, previsto dall'articolo 120 della Costituzione, non quando le Regioni non li hanno garantiti, ma quando le Regioni hanno impiegato in modo inefficiente le risorse che da essi sono discese, producendo "buchi" di bilancio, che hanno legittimato il commissariamento delle stesse.

La ricostruzione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui articolo 117, che tenderei a prediligere, non è quella accolta dal disegno di legge Calderoli che, nel combinato disposto con la legge di bilancio 2023, sembra adottare la prospettiva tradizionale. In particolare, rispetto al disegno di legge Calderoli, ritengo che sia da leggere con favore la disposizione secondo cui, prima di procedere ad attivare i processi di autonomia differenziata, occorre predisporre i livelli essenziali delle prestazioni. Viceversa, il disegno di

legge Calderoli può essere criticato laddove affida l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni a una cabina di regia governativa con il supporto di comitati tecnici. Non che tali organi di caratura amministrativa non siano necessari, ma essi, se concepiamo i livelli essenziali delle prestazioni per come la Costituzione sembra delinearli, non possono che venire a valle di un processo di decisione politica che deve essere collocato a monte nelle sedi parlamentari (certo a loro volta assistite da valutazioni tecniche attinenti anche ai costi). Sul punto, quindi, non ritengo condivisibile la scelta del disegno di legge Calderoli di consegnare l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni allo strumento del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri anziché di una legge, sebbene tale scelta non sia priva di ancoraggi nella giurisprudenza costituzionale, che si muove però a partire da una concettualizzazione dei Lep diversa da quella che mi sentirei di trarre – come detto – dalle disposizioni costituzionali. Rispetto all'impianto della legge Calderoli, dunque, non condivido i punti che muovono da una costruzione dei livelli essenziali delle prestazioni in un senso quasi ragionieristico, come se fossero confinati a un ruolo contabile, prevalentemente funzionale alla costruzione del *quantum* di risorse che devono essere riconosciute alle Regioni.

4. L'autonomia finanziaria delle Regioni nel contesto della solidarietà sociale e territoriale

Ciò consente di giungere al terzo punto, quello relativo alle questioni di finanza regionale (e statale), che è del tutto rilevante e dirimente per la circostanza che, come ho detto, nel disegno di legge Calderoli i livelli essenziali delle prestazioni sembrano essere premessi ai processi di devoluzione *ex* articolo 116, terzo comma, della Costituzione proprio nella misura in cui sono utili alla determinazione delle grandezze finanziarie da riconoscere alle Regioni beneficiarie.

Se, da un lato, la scelta del disegno di legge Calderoli di premettere all'attuazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione la determinazione dei Lep mi sembra funzionale quasi esclusivamente a una ricostruzione dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni, non mi pare, però, che il testo presentato si concentri adeguatamente sulle modalità con le quali garantire alle Regioni le risorse necessarie in un contesto di autonomia finanziaria regionale che si muova entro i parametri della solidarietà territoriale e sociale, che discendono direttamente dall'articolo 2 della Costituzione. E dico questo, specialmente considerando che la materia dovrebbe essere affrontata muovendo dall'impianto di un altro articolo vigente della Costituzione (e che richiede, quindi, anch'esso attuazione), vale a dire dall'articolo 119, che della solidarietà promessa dall'articolo 2 è l'esplicazione sul terreno dei rapporti finanziari tra i livelli di governo in un contesto autonomistico.

Come è noto, l'articolo in questione è largamente inattuato (insomma, per ricapitolare, tutto il nostro convegno si svolge attorno a un tema che vede sostanzialmente inattuati o elusi tutti gli articoli

costituzionali rilevanti: l'articolo 116, l'articolo 117, l'articolo 118, l'articolo 119 e anche l'articolo 120). Se però, proseguendo nel discorso, intendiamo prendere sul serio l'articolo 119 della Costituzione, che prevede il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni mediante risorse principalmente proprie, notiamo subito che il testo della disposizione richiama le funzioni pubbliche nella loro totalità e, quindi, non soltanto quelle incrociate dai livelli essenziali delle prestazioni.

Il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni, infatti, deve essere realizzato in modo esaustivo sulla base di tre canali: entrate e tributi propri, compartecipazioni e fondo di perequazione. Si tratta di un'impostazione fortemente autonomistica nella costruzione del sistema dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni, che rivela l'ispirazione comune dell'articolo 119 della Costituzione e dell'articolo 117 in materia di competenze legislative, in conformità cioè con l'impostazione pluralistica della Costituzione.

Un sistema tributario fortemente autonomistico, come si desume dall'articolo 119, anzitutto, implicherebbe che non ci siano trasferimenti finanziari dallo Stato alle Regioni (salvo che per risorse destinate alla perequazione), ciò che oggi ancora avviene, ancorché per lo più per il tramite di artifici vari (per esempio con le compartecipazioni ad aliquote sostanzialmente differenziate). Significherebbe, invece, che lo Stato non possa trasmettere fondi alle Regioni vincolandone l'impiego. Se volessimo essere conseguenti, non dovrebbe esservi neppure il Fondo sanitario nazionale, la cui stessa destinazione realizza chiaramente un vincolo per le Regioni. Allo stesso modo, lo Stato non dovrebbe vincolare basi fiscali riconosciute alle Regioni a specifici fini, perché si tratta di vincoli che andrebbero esclusi stando all'impianto dell'articolo 119 della Costituzione.

Nel quadro disegnato dall'articolo 119 della Costituzione, invece, il compito dello Stato sarebbe quello di trasferire adeguate basi fiscali alle Regioni e riconoscere sufficienti compartecipazioni ai tributi statali ove le basi fiscali trasferite alle Regioni non fossero sufficienti (come senz'altro si verificherebbe). Dovrebbe trattarsi, però, di compartecipazioni "vere", cioè tendenzialmente stabili e organizzate sulla base di aliquote uniche valide per tutte le Regioni (senza tale caratteristica, infatti, esse finiscono per divenire indistinguibili rispetto ai trasferimenti).

Lo Stato, soprattutto, dovrebbe poi calcolare la sperequazione che necessariamente si produce in un meccanismo così congegnato. Del resto, è ovvio che un sistema del genere, fondato sull'attribuzione alle Regioni di basi fiscali, sulle quali esercitare la pressione fiscale che esse sceglieranno, produce inevitabilmente forti sperequazioni, in conseguenza delle difformità che esistono tra le capacità fiscali *pro capite* nelle diverse regioni. Il calcolo della sperequazione dovrebbe essere infatti parametrato non tanto sui fabbisogni di spesa (come accade attualmente, il che richiama la funzione contabile cui i Lep sono stati reindirizzati), ma sulle capacità fiscali riconosciute, perché, ancora una volta, l'articolo 119 della

Costituzione è chiaro nello stabilire che la perequazione deve essere predisposta sulla base delle diverse capacità fiscali *pro capite* delle Regioni. Di conseguenza, la sperequazione va calcolata sulla capacità fiscale per abitante e occorre costruire un fondo nazionale di perequazione sufficiente a compensare le Regioni con minore capacità fiscale (in particolare, io penso che la perequazione debba essere completa e non parziale, come da altri sostenuto). Infine, se il fondo perequativo è costruito in funzione delle capacità fiscali pro-capite riconosciute, va da sé che la perequazione sarà integrale, ossia coinvolgerà tutto il complesso delle funzioni regionali (perché tributi propri e compartecipazioni sono destinati a finanziare ogni funzione regionale) e, dunque, non solo con riferimento a quelle che incrociano i livelli essenziali delle prestazioni. Ad essere coinvolte nel calcolo, in altre parole, devono essere tutte le competenze che quelle basi fiscali dovrebbero essere in grado di coprire (il che significa, come dice l'articolo 119, la loro integralità). In questo modo, pertanto, si dovrebbe riuscire a compensare tutte le Regioni con minore capacità fiscale, integralmente e per tutte le funzioni. Il sistema effettivamente più autonomistico che così si realizzerebbe, in sostanza, sarebbe anche più solidaristico di quello che è attualmente previsto dalla legge, non ancora attuata, sul federalismo fiscale, la quale, muovendo da una perequazione affidata al sistema dei fabbisogni, finisce per prevedere una perequazione solo parziale, perché limitata, in effetti, alle sole funzioni incrociate dalla previsione statale di livelli essenziali delle prestazioni.

Tirando le fila del ragionamento, da questa impostazione fortemente autonomista e nel contempo garantista, emerge anzitutto che è a carico del fondo perequativo il tema della solidarietà sul piano finanziario mentre è compito dei Lep assicurare l'uguaglianza sul piano dei diritti civili e sociali al di sopra degli standard minimi costituzionalmente garantiti. A rigore, dunque, non dovrebbe spettare alle politiche relative ai livelli essenziali delle prestazioni il compito di livellare le disuguaglianze nelle capacità fiscali delle Regioni, poiché, secondo l'articolo 119 della Costituzione, questo ruolo spetta proprio al fondo perequativo statale. E il sistema è così costruito perché, se vi è autonomia di spesa (come si desume chiaramente dall'articolo 119 Cost.), vi deve essere anche autonomia di manovra sulle risorse che le Regioni devono procurarsi (unitamente a quelle che proverranno dal fondo di garanzia per le Regioni svantaggiate). E se c'è autonomia di manovra sulle entrate, la perequazione deve essere effettuata sulle capacità fiscali pro-capite (e non sulle spese, tantomeno su quelle considerate obbligatorie).

In questo contesto, l'ammontare complessivo delle risorse su cui le Regioni devono poter contare attraverso il prelievo con tributi propri (oltre alle compartecipazioni e alle quote del fondo perequativo) dovrà essere necessariamente superiore alla somma delle spese per qualsiasi ragione obbligatorie (salvo che, nella sua autonomia, una Regione decidesse di non spendere nulla oltre questa soglia). In tale contesto, però, le Regioni saranno obbligate a quelle scelte finanziarie in termini di pressione fiscale e di



allocazione delle spese che si renderanno necessarie ai fini di garantire i diritti dei cittadini almeno nella misura fissata dai Lep.

Il disegno di legge Calderoli è ovviamente difforme dall'impostazione qui proposta, perché è piuttosto elusivo rispetto ai meccanismi di soluzione dei problemi di ripartizione finanziaria tra lo Stato e le Regioni. Del resto, si tratta di un problema più grande rispetto all'obiettivo del testo legislativo, dal momento che riguarda l'assetto complessivo del sistema tributario. Certo, non si può non notare che il disegno di legge Calderoli riserva molta attenzione alla procedura legislativa da adottare per pervenire all'approvazione a maggioranza assoluta della legge di riconoscimento dell'autonomia differenziata, mentre questa è una materia che dovrebbe essere disciplinata dai Regolamenti parlamentari, mentre non entra nel merito di aspetti per i quali la legge di attuazione generale dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sembrerebbe la sede certamente più idonea. Da questo punto di vista, infatti, occorre sottolineare che i rapporti finanziari implicati dai processi di autonomia differenziata non possono senz'altro essere risolti in sede bilaterale tra lo Stato e la singola Regione interessata (all'interno di una Commissione paritetica). È chiaro, infatti, che il sistema complessivo di finanziamento richiama interrelazioni che sono necessariamente più estese di quelle che possono risolversi in un rapporto bilaterale con la singola Regione interessata. Se pensiamo poi al caso che una di queste Regioni può essere la Lombardia, si deve considerare che questa Regione pesa da sola più di un sesto degli abitanti dell'intera popolazione nazionale e produce più di un quinto del Pil. Se è così, mi pare evidente che sia impossibile costruire un sistema di accordi bilaterali tra lo Stato e la Regione Lombardia su questa materia, senza immaginare conseguenze sul sistema tributario nazionale nel suo complesso.

5. Conclusioni

In conclusione, il disegno di legge Calderoli, quanto alla procedura, non risolve granché dei problemi che ho prospettato, perché la fonte idonea a mio parere è quella dei Regolamenti parlamentari. Quanto ai problemi finanziari, come notato, il disegno di legge non li affronta *ex professo*. Quanto, infine, ai LEP, l'approccio è eccessivamente tecnocratico e sembra "amministrativizzare" una questione che è fondamentalmente politica, senza curarsi della circostanza che i livelli essenziali delle prestazioni, se ben intesi, dovrebbero fornire una base affinché tutti i cittadini possano esigere quei diritti piuttosto che semplicemente essere metro del riparto finanziario. In sostanza, io direi che l'impianto del disegno di legge Calderoli continua a muoversi, paradossalmente, in un contesto poco autonomistico, perché prescinde dalla previa realizzazione dell'autonomia finanziaria regionale, che è la chiave della questione, se si vuole che il sistema delle autonomie (non solo quelle che ne risulteranno differenziate) si muova all'interno del principio di solidarietà, e allo stesso tempo è poco garantistico dei diritti, perché il sistema

di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, concepito in termini funzionali al finanziamento delle funzioni da trasferire, non assicura effettività al principio di uguaglianza. Penso, invece, che l'attuazione effettiva delle diverse disposizioni costituzionali del Titolo V, Parte II della Costituzione, a partire dall'articolo 119, precluderebbe a un diverso equilibrio, che assicuri nello stesso tempo una maggiore autonomia regionale e una maggiore garanzia dei diritti.

NOTA BIBLIOGRAFICA

- A. APOSTOLI; M. GORLANI; N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Giuffrè, Milano, 2020
- F. BASSANINI, *Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, in *Astrid rassegna*, n. 14, 2010
- M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 1, 2021, pp. 121–246
- M. BERTOLISSI, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Marsilio, Venezia, 2019
- B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *federalismi.it*, n. 13, 2019
- M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, pp. 135–172
- F. GALLO, *Il nuovo art. 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 155–197
- P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, pp. 1425–1484
- M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016
- S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2023
- C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, com. 2, lettera m), Cost.*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2002, pp. 881–906
- A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2021, p. 77–105
- G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria regionale alla prova: il diritto alla salute tra Stato e Regioni*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Esi, Napoli, 2020, p. 255–275



S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *federalismi.it*, n.7, 2023

L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III co., Cost.*, Giappichelli, Torino, 2021