

Il modello di autonomia differenziata del ddl Calderoli tra finalità dichiarate e finalità perseguite: il nodo delle risorse finanziarie

di Daniela Mone*

SOMMARIO: 1. La discrezionalità della distinzione fra le materie LEP e NON LEP ed il suo impatto sul principio di uguaglianza nell'ipotesi di attuazione dell'autonomia differenziata. – 2. Gli effetti della distinzione fra materie LEP e NON LEP sulla distribuzione delle risorse finanziarie fra Regioni nell'ipotesi di attuazione della differenziazione. – 3. Cenni sul nesso fra differenziazione, responsabilità ed efficienza delle Regioni nel ddl Calderoli.

1. *La discrezionalità della distinzione fra le materie LEP e NON LEP ed il suo impatto sul principio di uguaglianza nell'ipotesi di attuazione dell'autonomia differenziata*

La partecipazione al Convegno organizzato a Palermo il 26 e 27 gennaio 2024, dal titolo “Il regionalismo differenziato. In memoria di Francesco Teresi”, ha costituito un'occasione di riflessione su alcuni aspetti specifici del disegno di legge cd. Calderoli¹ (d'ora in poi ddl), che sembrano tradire l'effettiva finalità della normativa in esame, ossia di consentire a determinate Regioni di trattenere sul proprio territorio risorse finanziarie ivi prodotte a dispetto di quelle dichiarate, tra cui la riduzione di discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio nonché il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali².

In tale prospettiva, una questione di grande interesse per gli effetti che il ddl e la legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per il 2023) vi collegano, in termini di uguaglianza sostanziale e, perciò, di equità di trattamento dei cittadini, è quella relativa alla preliminare individuazione delle materie cd. LEP e NON LEP, ossia materie (*rectius* materie o ambiti di materie) in cui sono o non sono determinabili i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*, Cost. (d'ora in poi LEP).

Tanto la legge di bilancio (art. 1, comma 791), tanto il ddl (art. 4, comma 1) subordinano l'attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” di cui all'art. 116, comma 3, Cost., alla determinazione dei LEP. Il ddl

* Professoressa Associata di Diritto pubblico, Università della Campania Luigi Vanvitelli.

¹ Il riferimento è al ddl recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione”, nel testo presentato il 14 febbraio 2024 all'esame della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati (C.1665).

² Tra le finalità enunciate all'art. 1 del ddl.

aggiunge, come condizione del trasferimento di “funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP [...]”, la determinazione “dei relativi costi e fabbisogni *standard*, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio”. All’articolo 4, comma 2, stabilisce: “Il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1 [ossia NON LEP], con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge”.

Dalla inclusione o meno di una materia o ambito di materie tra quelle LEP, dipende, dunque, la loro diversa modalità di trasferimento, con le connesse risorse, alle Regioni che le richiedano; per quelle non incluse tra le materie LEP, sulla base della presunzione (perché non può essere che una presunzione!) che ivi non siano configurabili LEP, il trasferimento è consentito senza contestualmente garantire ai cittadini alcun livello di prestazione, neppure essenziale.

La legge di bilancio per il 2023 disciplina il procedimento di determinazione dei LEP fino all’entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dall’art. 3 del ddl, nel testo modificato in Commissione Affari Costituzionali del Senato, il 23 novembre 2023. Presumibilmente tale disciplina sarà applicata oltre il termine previsto per l’adozione dei decreti legislativi per cui numerosi LEP, adottati con DPCM e destinati a rimanere in vigore *sine die*, saranno determinati in base alla procedura ivi definita, per lungo tempo³. Da ciò deriva l’importanza di evidenziarne le criticità. In particolare, ai sensi dell’art. 1, comma 793, lett. c, della legge di bilancio, il compito di individuare le materie LEP e le materie NON LEP è attribuito alla Cabina di regia che, appunto, “individua, con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP [...]”. Il ddl Calderoli, invece, opera direttamente la distinzione fra materie LEP e NON LEP, attribuendola, quindi, al Parlamento.

Se quest’ultima soluzione è più rassicurante di quella adottata dalla legge di bilancio che riconosce ad un organo composto da rappresentanti governativi e delle autonomie locali⁴ una decisione tanto rilevante e senza vincolarla ad alcun

³ Il termine previsto, all’art. 3, comma 1, è di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Se si considera che all’art. 3, comma 9, si fa salva la procedura di determinazione dei LEP di cui all’art. 1, commi da 791 a 801-*bis* della legge 29 dicembre 2022, n. 197 e che, in base al successivo comma 10, “È fatta salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, svolta ai sensi dell’articolo 1, commi da 791 a 801 -*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo”, per cui una volta determinati i LEP con DPCM questi permarranno nell’ordinamento, si comprende quanto sia importante valutare le criticità relative al procedimento di determinazione dei LEP di cui alla legge di bilancio per il 2023.

⁴ La composizione della Cabina di regia è prevista dall’art. 1, comma 792, della legge n. 197/2022.

criterio⁵, attesa anche l'indefinitezza della nozione di LEP⁶, non sembra, però, sgombrare il campo da questioni problematiche in punto di diritto costituzionale, dal momento che la Costituzione assegna al Parlamento il compito di individuare un livello essenziale di prestazione da assicurare ma non anche le materie all'interno delle quali definirlo che sono tutte quelle cui è possibile ricondurre diritti civili o sociali.

Il potere di individuare discrezionalmente le materie LEP/ NON LEP, sebbene riconosciuto al Parlamento, infatti, non solo non garantisce il perseguimento di politiche di rimozione delle disuguaglianze ma, in combinato disposto con la differenziazione, sembra preludere a disuguaglianze ulteriori rispetto a quelle esistenti nel godimento di diritti fondamentali da parte di cittadini residenti in diversi territori (*rectius* Regioni) del Paese, snaturando la *ratio* dell'art. 117, comma 2, lett. *m*.

In base a tale disposizione, infatti, lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale": ove la prestazione è connessa ad un diritto civile o sociale, in altri termini, il Legislatore, nel rispetto della Costituzione, è chiamato ad individuare (per poi garantire) il LEP⁷.

La *ratio* che ispira tanto la legge di bilancio che il ddl Calderoli sembra opposta a quella della disposizione richiamata e dell'ordinamento costituzionale in generale.

Mentre la Costituzione, infatti, attraverso i LEP, mira a tutelare i diritti civili e sociali dei cittadini, almeno rispetto ad un livello essenziale ed uguale di prestazioni in tutto il territorio italiano, la normativa richiamata, attraverso la determinazione dei LEP che propone, mira ad attuare la differenziazione nel formale rispetto dei diritti ma, in concreto, anche a rischio della loro stessa garanzia; a tutti i costi.

Una tale lettura sembra suffragata dalla constatazione di alcuni fatti: da un lato, le perplessità di alcuni componenti dello stesso CLEP, ossia il Comitato istituito con DPCM del 23 marzo 2023 per la ricognizione dei LEP, riguardo

⁵ In tal senso le perplessità espresse da G. ARACHI, *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 presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, 1 febbraio 2024.

⁶ Come ammesso dallo stesso Presidente del CLEP, che li ha definiti una terra incognita, come riportato da A. POGGI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, Videoregistrazione su *radioradicale.it*, della lezione tenuta lunedì 5 febbraio 2024 presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, disponibile in osservatorioregionalismodifferenziato.unina.it

⁷ R. BIN, *L'autonomia differenziata: politica o burocrazia?*, in *Le Regioni*, 6, dicembre 2022, 1155, ritiene la determinazione dei LEP la scelta "più altamente politica", dal momento che si decide "cosa i cittadini possono pretendere dalle amministrazioni".

l'esclusione di determinate materie o ambiti di materie da quelle cd. LEP⁸ e dall'indicazione del Presidente CLEP di ridurre il numero dei LEP individuati da 223 a 115, senza alcuna convincente motivazione⁹; dall'altro l'eliminazione, nel passaggio del testo del ddl dalla Commissione Affari costituzionali del Senato al Senato, dall'elenco delle materie LEP, di quella "organizzazione della giustizia di pace", in quanto vi sarebbero riconducibili funzioni di natura regolatoria o di controllo, incompatibile con la presenza di prestazioni connesse a diritti civili e/o sociali, laddove il CLEP ha riconosciuto LEP in corrispondenza di funzioni proprio di tale natura¹⁰. In sostanza, si riconosce un valore costitutivo di diritti a questi elenchi redatti con un grado di discrezionalità tale da sfiorare l'arbitrio e, paradossalmente, si attribuisce un simile potere ad un organo burocratico: l'obiettivo, in sostanza, sembra essere, quello di procedere a tale determinazione esclusivamente per far passare la differenziazione, che vi è subordinata, quale istituto rispettoso dei diritti. Ma, a ben vedere, si tratta di un rispetto solo formale dei diritti, senza alcuna considerazione della loro tutela sostanziale.

Se, infatti, una materia, arbitrariamente, non è inclusa nell'elenco e, quindi, non se ne determinano i livelli essenziali delle prestazioni e, tuttavia, ad essa sono di fatto riconducibili prestazioni collegate a diritti civili e sociali che però non vengono offerte e/o che nella normativa vigente non vengono qualificate o erogate come LEP (nel pieno rispetto della legge di bilancio, in base alla quale la determinazione equivale a ricognizione), ne discende, comunque, una violazione dei diritti; non, al contrario, la loro inesistenza.

Questa considerazione, naturalmente, vale a prescindere dalla differenziazione. La stessa legge 5 maggio 2009, n. 42 che prevede la distinzione fra materie LEP e NON LEP, all'art. 8, si presterebbe, in linea di principio, ai rilievi critici espressi.

Tuttavia, mentre, in quest'ultimo caso la scelta può ritenersi funzionale all'implementazione del sistema introdotto dalla cd. legge sul federalismo fiscale e inquadrata in un'ottica di fattibilità per la difficoltà di individuare i LEP e, in sostanza, finalizzata a pervenire gradualmente ad un risultato ottimale¹¹, nel caso in questione, la distinzione fra materie LEP e NON LEP, è finalizzata esclusivamente alla differenziazione. Ad una differenziazione che, per ragioni di opportunità politica, si vuole presentare come rispettosa dei diritti, ma che, nella sostanza, non lo è.

Una volta affermato che in una materia non ci sono diritti sociali o civili, non ci saranno neppure LEP da rispettare e, dunque, la differenziazione, in base

⁸ Sul punto v., ad es., A. POGGI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit.

⁹ V. TONDI DELLA MURA, *I Lep sulle montagne russe. Primi rilievi sul «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in questo numero.

¹⁰ G. ARACHI, *Audizione*, cit., 21

¹¹ *Ibidem*, 9.

al ddl, in tale ipotesi, è possibile a partire dall'entrata in vigore della legge: nella materia specifica, potrà realizzarsi legittimamente. È chiaro, tuttavia, che se un diritto è riconducibile a quella materia ma il livello essenziale non viene determinato solo perché, in base alla legge di bilancio per il 2023, non è già presente nella normativa vigente, una volta intervenuta la differenziazione, quel diritto potrebbe essere garantito in alcune Regioni e non esserlo in altre.

Allora, riguardo alla distinzione fra materie LEP e NON LEP sembra potersi ritenere che, poiché l'art. 117, comma 2, lett. *m* dispone a prescindere dall'attuazione dell'autonomia differenziata, l'omessa individuazione di LEP dove pure sussistono diritti civili e sociali, in assenza di differenziazione, produce un effetto lesivo nei confronti dell'intera cittadinanza. Nella misura in cui prestazioni eventualmente connesse a diritti civili e sociali sono ricondotte, a materie arbitrariamente "ritenute" NON LEP e, dunque, non sono garantite rispetto ad un livello essenziale, come dovrebbe essere, i cittadini non godranno, come dovrebbero, della garanzia di un livello essenziale di prestazioni e del corrispondente diritto civile e/o sociale. Una volta determinati i LEP, infatti, in base alla giurisprudenza costituzionale¹², maturano in capo ai cittadini, sull'intero territorio nazionale, diritti esigibili nei confronti del soggetto pubblico e, in ultima istanza, dello Stato¹³.

Nel caso di attivazione dell'autonomia differenziata, l'effetto lesivo della mancata determinazione dei LEP, dove pure andrebbero determinati (secondo una logica diametralmente opposta a quella sottostante la ricognizione di cui, all'art. 1, comma 793, lett. *a* e *b* della legge di bilancio) è amplificato perché risulta di duplice natura: non soltanto non si garantisce un livello essenziale di prestazioni in rapporto a diritti civili e sociali che andrebbero garantiti a tutti i cittadini, almeno in quella misura, ma si introduce un elemento di disuguaglianza fra cittadini residenti in Regioni diverse. Si rende, infatti, quella materia o ambito di materia, cui afferisce il diritto, immediatamente trasferibile, con le relative risorse: queste corrispondentemente verranno meno allo Stato e alle altre Regioni insieme alla possibilità, per quelle più povere, di assicurare quelle prestazioni (ed il diritto corrispondente) sul proprio territorio.

Il trasferimento di risorse connesso al trasferimento delle funzioni, in realtà, è il vero obiettivo del modello di autonomia differenziata perseguito nel nostro

¹² Si v. ad es. Corte costituzionale, 23 luglio 2021, n. 168 e Corte costituzionale, 6 ottobre-26 novembre 2021, n. 220.

¹³ Sul punto v. G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Annuario AIC*, 2018, 270 ed IDEM, *L'autonomia finanziaria regionale e il regionalismo differenziato*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2, 2019, 24 dove l'A. chiarisce che l'art. 117, comma 2, lett. *m*, Cost., non è soltanto norma di ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni ma costituisce "garanzia delle situazioni giuridiche soggettive azionabili davanti al giudice come pretese nei confronti dei pubblici e privati poteri, in relazione alle scelte del legislatore sulle prestazioni esigibili".

ordinamento, senza alcuna considerazione del suo impatto sul principio di uguaglianza, a partire dalle iniziative volte all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. risalenti al 2017¹⁴.

Il modello di autonomia differenziata delineato dal ddl Calderoli in combinato disposto con la legge di bilancio per il 2023, anche funzionalizzando la scelta fra materie LEP e NON LEP alla differenziazione a tutti i costi, a costo perfino dei diritti (di alcuni cittadini italiani, in base alla Regione in cui risiedono), lede l'unità, laddove, come l'autonomia *tout court* dovrebbe piuttosto favorirla, contribuendo alla rimozione delle disuguaglianze sul territorio nazionale¹⁵.

Del resto, nella legge di bilancio, all'art. 1, comma 791, si legge: "Ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, il presente comma e i commi da 792 a 798 disciplinano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni [...]". come all'art. 1 del ddl, ove si enunciano le finalità del provvedimento normativo, è previsto che "La presente legge, nel rispetto dell'unità nazionale e al fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, nel rispetto altresì dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale¹⁶, anche con riferimento all'insularità, nonché dei principi di indivisibilità e autonomia e in attuazione del principio di decentramento amministrativo [...] 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 [...]"¹⁷.

In entrambi i provvedimenti, tuttavia, articoli successivi dispongono in direzione opposta alle finalità enunciate.

2. *Gli effetti della distinzione fra materie LEP e NON LEP sulla distribuzione delle risorse finanziarie fra Regioni nell'ipotesi di attuazione della differenziazione*

Quanto agli effetti dell'individuazione (arbitraria) delle materie LEP/NON

¹⁴ Il riferimento è alle iniziative attuative dell'art. 116, comma 3, Cost., di Lombardia e Veneto, precedute dai referendum consultivi del 2017 e all'iniziativa dell'Emilia Romagna.

¹⁵ Sulla funzionalizzazione in Assemblea costituente del regionalismo italiano all'unità e alla rimozione delle disuguaglianze territoriali, con particolare riferimento alla questione meridionale, sia consentito rinviare a D. MONE, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, Napoli, 2023, 69 ss. ed alla bibliografia ivi citata.

¹⁶ Corsivi miei.

¹⁷ Per considerazioni che appaiono critiche circa le finalità dell'autonomia differenziata individuate dal ddl Calderoli, v. C. TUBERTINI, *Alle soglie dell'autonomia regionale differenziata: i capisaldi dell'unità nazionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2023, 452.

LEP e, analogamente, dei LEP nell'ambito della prima categoria di materie, rilevante è l'articolo 4 del ddl.

Il trasferimento delle risorse (anche finanziarie) per le funzioni relative a materie LEP, dopo la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, e dalla data di entrata in vigore del ddl per quelle relative a materie NON LEP, può essere effettuato, “secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, [...] nei limiti delle risorse disponibili nella legge di bilancio”, per le prime (materie LEP) (art. 4, ddl, comma 1); “secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente [...]”, per le altre (NON LEP) (art. 4, ddl, comma 2).

L'effetto lesivo della distinzione in parola sta, in primo luogo, nella immediata trasferibilità delle materie NON LEP e delle relative risorse finanziarie, la cui quantificazione si rivela, peraltro, problematica in quanto per le funzioni riconducibili a quelle materie non sono indicate “modalità da seguire per valutar[n]e il “costo storico”” in ciascuna Regione, a differenza che per quelle riferibili alle materie LEP, per le quali è esplicitamente previsto il parametro dei costi e fabbisogni standard¹⁸. A prescindere dalla difficoltà di tale operazione di misurazione¹⁹ e dei potenziali rischi di aumento dei costi “a causa della frammentazione di servizi prima forniti in maniera unitaria dallo Stato e non necessariamente compensati dalle economie di integrazione”²⁰, l'entrata in vigore del ddl consentirebbe, ove le Regioni si attivassero per la differenziazione, il trasferimento delle risorse finanziarie alle stesse, e, quindi, la sottrazione di tali risorse allo Stato. Esso, con un ammontare inferiore di risorse, tuttavia, continuerà a dover esercitare le funzioni trasferite ad alcune Regioni, sul restante territorio statale corrispondente a quello delle Regioni che non si sono differenziate, talvolta senza riduzione della spesa corrispondente alle funzioni trasferite perché riferita, ad esempio, ad attività che andranno necessariamente duplicate²¹.

Lo Stato, e in sostanza i cittadini delle restanti Regioni, in una tale ipotesi, si troverebbero privati di risorse per lo svolgimento di prestazioni ritenute NON LEP²², anche se resta indimostrato che diritti civili o sociali vi siano connessi, per tutta la durata dell'intesa. Il trasferimento delle risorse è, peraltro, realizzato

¹⁸ Così S. PIPERNO, *Soluzioni diverse per il finanziamento dell'autonomia differenziata: le ambiguità del disegno di legge Calderoli*, in *il Piemonte delle Autonomie*, 4.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ A. GAROFALO, Intervento a Convegno “L'autonomia regionale differenziata: solidarietà e territori”, Fondazione Banco Napoli, 28 febbraio 2024, in *radioradicale.it*

²² In tal senso R. BIN, *L'autonomia differenziata: politica o burocrazia?*, cit., 1156: “Il risultato netto è che le intese restringeranno l'ambito in cui i LEP vanno definiti e finanziati, procedendo al trasferimento immediato di tutto ciò che non implica, per decisione concorde delle burocrazie ministeriali e regionali, la definizione delle prestazioni pubbliche da definire”.

attraverso lo strumento della compartecipazione che assegnerà, tendenzialmente, alle Regioni differenziate un livello di risorse superiore al costo dell'esercizio delle funzioni trasferite²³. L'assegnazione di risorse alle Regioni richiedenti le materie NON LEP, senza aver definito prima quelle LEP o la perequazione ai sensi dell'art. 119 Cost., commi 3 e 5, pone, infine, problemi di copertura anche di queste ultime²⁴.

Quanto alle conseguenze finanziarie derivanti dalla scelta di includere una materia nella categoria di quelle LEP e, in subordine, di decidere discrezionalmente quali prestazioni riconducibili ad essa ritenere qualificabili come LEP, in via preliminare, va ricordato che la determinazione dei LEP è un compito assegnato dalla Costituzione al Legislatore, con riferimento a *tutte le materie legislative*, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *m*: di competenza esclusiva statale, concorrente e residuale regionale. Nel 2001, il Legislatore costituzionale ha previsto tale competenza legislativa esclusiva statale al fine di conciliare unità, autonomia e vincoli finanziari: assicurare un livello essenziale uguale di prestazioni connesse a diritti civili e sociali, sull'intero territorio nazionale²⁵.

Di conseguenza, la previsione nella normativa in esame della determinazione dei LEP nelle sole materie oggetto di trasferimento (cui *si ritiene* siano riconducibili funzioni concernenti diritti civili e sociali), quale presupposto di legittimità della differenziazione, non può pregiudicare la garanzia dei LEP in alcuna materia (né di competenza esclusiva statale, né concorrente né residuale regionale) e in nessuna Regione, ordinaria o differenziata.

Anche a voler ritenere che la subordinazione della differenziazione alla determinazione dei LEP non sia un obbligo giuridico ma una scelta politica del Governo – nonostante il richiamo espresso al rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. nell'art. 116, comma 3, Cost.²⁶ e la giurisprudenza costituzionale sui

²³ G. PISAURO, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, in *Diritto pubblico*, 2, 2023, 576 ss.

²⁴ L. CASTELLI, *I nodi pendenti dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *dirittiregionali.it*, 23 gennaio 2024, 846 “[...] nel tempo l'evoluzione del gettito erariale sul quale insistono le compartecipazioni, soprattutto quello riferito alle Regioni più dinamiche del Paese, potrebbe garantire risorse superiori ai fabbisogni standard di spesa riducendo conseguentemente le risorse erariali disponibili per il resto del paese per finalità perequative”: così S. PIPERNO, *Soluzioni diverse*, cit., 7.

²⁵ Per G. ARACHI, *Audizione*, cit., 5: “Ai LEP spetta il ruolo di coniugare l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali con la garanzia di accesso a prestazioni uniformi sul territorio da parte dei cittadini” ed essi “rappresentano un elemento essenziale per l'applicazione dei principi del Titolo V della Costituzione”.

²⁶ In argomento v. M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in *gruppodipisa.it*, 1, 2021; L. GORI, *I profili finanziari. Tra attuazioni e resistenze*, in *gruppodipisa.it*, Intervento (versione provvisoria) a Convegno promosso dall'Associazione “Gruppo di Pisa”, *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, 1, dicembre 2023, Bari; S. ARU, *La definizione dei LEP*, in *gruppodipisa.it*, Intervento (versione provvisoria aggiornata al 19/11/2023) a Convegno promosso

LEP²⁷ e sull'art. 119 Cost., che ne lega l'attuazione espressamente al rispetto dell'art. 117, comma 2, lett. *m*²⁸, faccia propendere per la prima lettura- non viene meno la necessità, una volta prevista tale condizione, che la determinazione dei LEP finalizzata alla differenziazione non pregiudichi la determinazione e garanzia dei LEP, *ex art.* 117, comma 2, lett. *m*, finalizzata alla garanzia dei diritti.

Ebbene, tale pregiudizio consegue alla decisione di limitare la determinazione dei LEP soltanto alle materie oggetto di trasferimento²⁹, nonostante, l'art. 1, comma 2, del ddl, sancisca che i LEP “indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale [...] e per favorire *un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali*”.

Per effetto di tale scelta, infatti, viene definito un fabbisogno relativo alla copertura dei soli LEP connessi alle materie da trasferire; esso non viene calcolato rispetto ai LEP relativi alle funzioni riconducibili a tutte le materie, lasciando così quelle collegate alle materie *non trasferibili o già esclusivamente regionali*, ma in cui comunque vanno assicurati i LEP per disposto costituzionale, potenzialmente prive di copertura³⁰.

dall'Associazione “Gruppo di Pisa”, *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, 1 dicembre 2023, Bari.

²⁷ V. Corte cost., n. 220/2021 ove il supremo Giudice sancisce che i LEP “indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché “il nucleo invalicabile di garanzie minime” per rendere effettivi tali diritti”, che “una volta identificato con norme non può essere finanziariamente condizionato” (Corte costituzionale, 8 luglio 2021, n. 142): G. ARACHI, *Audizione*, cit., 8-9. È chiaro come, rispettare i principi di cui al 119, Cost., comma 4, tra cui quello dell'integrale copertura delle funzioni delle autonomie e dello Stato attraverso le risorse indicate ai commi precedenti, implica garantire i LEP tanto nelle Regioni differenziate quanto nelle Regioni che non si differenziano. Ancora in tal senso, G. ARACHI, *Audizione*, cit., 26, che, nel riferirsi alla sentenza n.220/2021 della Corte costituzionale, ricorda che ivi il giudice costituzionale ritiene che “i LEP costituiscono la base per calcolare la spesa per erogare le prestazioni sociali di carattere fondamentale, il cui finanziamento deve essere garantito sulla base dell'articolo 119 della Costituzione”.

²⁸ La mancata determinazione dei LEP rappresenta per il Giudice costituzionale un ostacolo “alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali”, vale a dire un principio di cui all'art. 119 Cost. che l'art. 116, comma 3, Cost., richiede espressamente di rispettare in fase di differenziazione, oltre che “al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali” (sentenza n. 220/2021). Sia consentito rinviare sul punto, altresì a D. MONE, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, cit., 193 ss.

²⁹ Si v. R. BIN, *L'autonomia differenziata*, cit., 1155, che riteneva “da salutare con favore l'impegno che il Governo si assume di definire i LEP in tutti i settori che implicino prestazioni pubbliche [...]”: ma, appunto, come si sa, ciò non è previsto dal ddl.

³⁰ In tal senso le preoccupazioni di C. TUBERTINI, *Alle soglie dell'autonomia regionale differenziata*, cit., 454-455, per la quale manca un impegno del legislatore a finanziare i LEP, in ogni materia e da qualunque amministrazione siano prestati.

Poiché le risorse vengono trasferite parallelamente alle materie (in un primo tempo, addirittura, limitate soltanto alle Regioni beneficiarie del trasferimento a seguito di sottoscrizione delle intese; previsione quest'ultima superata dal passaggio in aula al Senato del testo), l'esito non può che essere quello descritto.

Se si aggiunge che la determinazione dei LEP, in base alla legge di bilancio, consiste nella ricognizione di quelli già previsti dall'ordinamento, soprattutto al fine di garantirne la copertura nel rispetto della clausola di invarianza³¹ riproponendo il meccanismo della spesa storica³², è evidente come la *ratio* dell'art. 117, comma 2, lett. *m*, che richiederebbe in primo luogo di garantire i LEP dove mancano lasciando insoddisfatto il corrispondente diritto, e di fissarli ad un livello superiore alla spesa storica³³, è del tutto tradita.

In sostanza, poiché la differenziazione non può mettere a rischio i diritti dei cittadini italiani, indipendentemente dal luogo di residenza, ne è pregiudiziale la determinazione e copertura dei LEP. Ma se è possibile procedere a tale operazione, paradossalmente, soltanto sacrificando diritti, allora la differenziazione non va concessa e, eventualmente, rinviata finché la determinazione dei LEP e, soprattutto, la loro copertura, sarà possibile senza pregiudizio per alcuno. Del resto l'art. 116, comma 3, Cost., consente la differenziazione, a certe condizioni, ma non la impone. Dal sistema costituzionale si ricava che la differenziazione deve favorire l'unità; e che non va concessa se la pregiudica come accade se è finalizzato al trattenimento di risorse sul proprio territorio da parte di alcune Regioni.

3. *Cenni sul nesso fra differenziazione, responsabilità ed efficienza delle Regioni nel ddl Calderoli*

Che il modello di autonomia differenziata disegnato dalla normativa in esame sia finalizzata, di fatto, al trattenimento del cd. residuo fiscale, bocciato dalla Consulta³⁴ e confutato sul piano teorico da autorevoli studiosi³⁵, senza alcuna considerazione degli effetti di una tale scelta per le altre Regioni ed il Paese³⁶,

³¹ Legge n. 197/2022, art. 1, comma 793, lett. *d*; art. 9 ddl. Della natura di semplice formula di stile di tale clausola pare lecito sospettare.

³² Legge n. 197/2022, art. 1, comma 793, lett. *b*.

³³ In tal senso G. ARACHI, *Audizione*, cit., 8, per il quale “[...] è probabile che, come nel caso degli Enti locali, anche per le RSO l'individuazione dei LEP richieda un riequilibrio delle prestazioni fra territori da finanziare con nuove risorse. È dunque opportuno che il federalismo simmetrico proceda insieme a quello asimmetrico per consentire una valutazione complessiva delle esigenze finanziarie collegate ai due ambiti?”.

³⁴ Corte costituzionale, 5 aprile 2016, n. 69.

³⁵ *Ex multis*, G. PISAURO, *L'autonomia differenziata*, cit., 578.

³⁶ Preoccupazione viva dell'Unione europea, come emerge dal *Relazione per Paese 2023 – Italia*

è confermato dalla selezione, fra i diversi meccanismi previsti dall'art. 119 Cost. per il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni, della compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, escludendo tributi ed entrate propri e, quindi, l'implementazione dell'autonomia tributaria.

Come spiegato da autorevole dottrina, il ricorso al meccanismo della compartecipazione, da un lato, non assicura la corrispondenza fra le spese sostenute per le funzioni trasferite e le risorse attribuite³⁷, dall'altro, non consentirebbe di garantire questa corrispondenza nel tempo, nonostante si sia passati dalla previsione di una compartecipazione ad aliquota fissa a quella ad aliquota variabile. Ai sensi dell'art. 5, comma 2, del ddl, "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".

L'art. 2 del ddl, prevede che l'intesa sia stipulata fra Presidente del Consiglio dei Ministri e Presidente della Giunta regionale a seguito di una procedura che li vede sostanzialmente protagonisti (unitamente al Ministro per gli affari regionali e le autonomie), considerato il ridotto ruolo riconosciuto, sia nella fase dell'iniziativa che della negoziazione, rispettivamente agli enti locali (esclusivamente chiamati ad esprimere un parere non vincolante nella fase dell'iniziativa regionale, ai sensi del comma 2), agli altri Ministri (quelli competenti per materia e dell'economia e delle finanze, chiamati a valutare l'atto di iniziativa, ai sensi del comma 2), alle Camere (informate dell'iniziativa, ai sensi del comma 2, e cui viene trasmesso lo schema di intesa preliminare già approvato dal Consiglio dei ministri "per l'esame dei competenti organi parlamentari", che si esprimono con atti di indirizzo sostanzialmente non vincolanti, ai sensi dei commi 4 e 5), alla Conferenza unificata (cui è trasmesso lo schema di intesa preliminare già approvato dal Consiglio dei Ministri, ai sensi del comma 4, ai fini della resa di un parere sostanzialmente non vincolante, ai sensi del comma 5).

L'intesa definitiva è oggetto di un ddl di approvazione del Consiglio dei Ministri (comma 6), "immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione" (comma 8). A prescindere dalla dibattutissima ed essenziale questione relativa al ruolo del Parlamento rispetto al contenuto dell'intesa oggetto di approvazione³⁸, l'art. 5 del ddl prevede, al comma 1, che "L'intesa di cui all'articolo 2 stabilisce i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie

che accompagna il documento *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2023 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2023 dell'Italia* {COM(2023) 612 final}, 24.5.2023, 19.

³⁷ L. PISAURO, *L'autonomia*, cit., 568.

³⁸ Per R. BIN, *Editoriale*, cit., 1154, sarebbe stato "rimosso ogni esplicito (e maldestro) tentativo di ridurre l'intervento parlamentare nella definizione dell'intesa con la Regione", sia a monte, "nel momento della definizione del testo"; sia a valle, nella fase di "approvazione finale dell'intesa". Ma, sul punto, com'è noto, la dottrina non è concorde.

[...] necessari per l'esercizio da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, *su proposta* di una Commissione paritetica Stato-Regioni-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa medesima”.

L'articolo prosegue, allo stesso comma, stabilendo che “Fanno parte della Commissione, 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 dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI)”.

Considerata la composizione della Commissione cui è affidata la proposta in merito alle compartecipazioni e tenuto conto che la decisione è assunta con DPCM, da un lato, risultano più che fondate le preoccupazioni circa la mancata corrispondenza delle risorse trasferite con compartecipazioni ed effettive spese di esercizio delle funzioni trasferite, più probabilmente espressione di accordi di natura politica in base alle appartenenze partitiche delle due parti dell'intesa, dall'altro, appare difficilmente applicabile, sostanzialmente per le stesse ragioni, la previsione introdotta in Commissione Affari costituzionali del Senato, il 23 novembre 2023, all'art. 8, comma 2, che rende possibili le “necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese” in caso di “scostamento³⁹ dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico”, da parte del Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, su proposta della Commissione paritetica⁴⁰.

Sembra, infatti, ragionevole presumere che l'unica variazione delle aliquote

³⁹ Tale scostamento è eventualmente evidenziato dalla annuale ricognizione della Commissione paritetica, ai sensi dell'art. 8, comma 2, “dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni”.

⁴⁰ Si tratta di un modello di finanziamento attraverso la compartecipazione definito “cooperativo”, “basato su una revisione periodica delle compartecipazioni in maniera tale da garantire sempre l'uguaglianza tra capacità fiscale e fabbisogni di spesa” (S. PIPERNO, *Soluzioni diverse*, cit., 8). L'A., tuttavia, nota che in questo caso “di fatto il sistema di finanziamento delle Regioni delle funzioni asimmetriche non dovrebbe discostarsi molto da quello delle funzioni simmetriche previsto dalla L. n. 42/09 e dal D.Lgs. n. 68/11 che, però, in base alla legge di bilancio dovrà essere completato entro il primo quadrimestre del 2027. In tale caso non si capirebbe la logica di prevedere due modelli con percorsi temporali diversi per il regionalismo asimmetrico e quello simmetrico”, aggiungendo che, comunque, come nell'ipotesi di aliquota fissa, “si restringerebbero gli spazi dell'autonomia tributaria regionale basata su tributi propri e propri derivati”.

che potrà essere eventualmente adottata sarà destinata a coprire spese che la Regione non è in grado di affrontare, ove i vertici dell'Esecutivo statale e regionale siano espressione dello stesso partito o di partiti alleati, laddove una variazione volta ad impedire che la Regione trattenga più di quanto necessario all'esercizio delle funzioni, sottraendo nettamente risorse allo Stato ed a tutti i cittadini italiani residenti nelle altre Regioni, non pare realisticamente immaginabile⁴¹.

Ciò che, a prescindere dall'effettivo adeguamento dell'aliquota ai fabbisogni standard di spesa per le funzioni trasferite, invece, connota inequivocabilmente il meccanismo di compartecipazione, è che, fra i meccanismi di finanziamento delle funzioni differenziate possibili in base all'art. 119 Cost., esso è quello meno in asse con una delle finalità specifiche dell'autonomia, e anche dell'autonomia differenziata, oltretutto espressamente enunciata dal ddl tra le finalità di cui all'art. 1, ossia la responsabilità delle istituzioni.

La compartecipazione, infatti, sottrae possibilità di manovra alla Regione e la esenta da ogni responsabilità nei confronti delle collettività di riferimento, rappresentando, sotto tale profilo, un trasferimento statale mascherato⁴².

Anche questa scelta del ddl, dunque, rappresenta un indizio della vera finalità del modello di autonomia differenziata proposto: il trattenimento di risorse sul territorio a prescindere da qualsiasi responsabilità che avrebbe richiesto, piuttosto, di implementare l'autonomia tributaria oggetto, al contrario, di un ulteriore suo ridimensionamento nell'ambito del sistema di finanziamento delle autonomie, in base alle più recenti previsioni normative⁴³.

In tal senso non si può che convenire con quanti ritengono l'attuazione dell'art. 119 Cost. e dell'autonomia finanziaria e tributaria regionale, quindi della legge n. 42/ 2009 e del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, un presupposto essenziale

⁴¹ G. PISAURO, *L'autonomia differenziata*, cit., 568.

⁴² *Ibidem*, p.568, si chiarisce come “dal punto di vista della responsabilità finanziaria queste [le compartecipazioni] non essendo manovrabili dagli enti territoriali, hanno gli stessi difetti dei trasferimenti”. Sul punto M. BORDIGNON, F. NERI, C. ORLANDO, G. TURATI, *Autonomia differenziata senza autonomia fiscale? Nota dell'OCPI*, 19 gennaio 2023, <https://osservatorioci.unicatt.it/ocpi-OCPI-Autonomia%20differenziata%20senza%20autonomia%20fiscale.pdf>: “Il disegno di legge del ministro Calderoli parla vagamente di “compartecipazioni a uno o più tributi erariali” come fonte di finanziamento principale delle nuove spese devolute, ma non sembra esservi coscienza dei possibili effetti distortivi derivanti dall'attribuire forti competenze di spesa ad un ente territoriale senza introdurre allo stesso tempo meccanismi di responsabilizzazione su questa spesa”.

⁴³ G. PISAURO, *L'autonomia differenziata*, cit., 566 ss., spiega come paradossalmente l'ampliamento dell'autonomia tributaria locale in Italia sia concentrato negli anni Novanta, analogamente a quello del decentramento della responsabilità della spesa. A seguito della riforma costituzionale del Titolo V, “nei venti anni successivi, gli indicatori mostrano un arretramento del decentramento fiscale” (567). In tal senso, sul punto M. BORDIGNON, F. NERI, C. ORLANDO, G. TURATI, *Autonomia differenziata senza autonomia fiscale?*, cit., pp. 2-3. La legge 9 agosto 2023, n. 111 recante delega sulla riforma fiscale, peraltro, rafforza tale tendenza. Sul punto v., ad esempio, A. PETRETTO, A. ZANARDI, *Federalismo fiscale negletto nella delega fiscale*, in *lavoce.info*, 12/09/2023.

all'attivazione dell'art. 116, comma 3, Cost., soprattutto essenziale alla sua attuazione nel rispetto ed allo scopo di rafforzare l'unità, quindi anche di superare le disuguaglianze territoriali piuttosto che ad altri fini, lesivi dei primi.

Ancora nella prospettiva di cogliere il vero obiettivo, un'ultima riflessione riguarda il nesso tra efficienza e richiesta di trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni. Tra le finalità enunciate al più volte richiamato articolo 1, non è espressamente prevista l'efficienza, nonostante non si rinvenga una motivazione più logica e condivisibile alla base di un'eventuale modifica del riparto costituzionale di competenze fra Stato e Regioni, di fatto una deroga all'art. 117 Cost⁴⁴. Al comma 1 della disposizione, tuttavia, si fa riferimento alla finalità di “favorire [...] la distribuzione delle competenze idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza [...]”.

Una legge che si autodefinisce attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. che, com'è noto, non necessita di legge di attuazione⁴⁵ la cui utilità è stata, invero, dai più, sostenuta⁴⁶, avrebbe opportunamente dovuto prevedere un obbligo di motivazione della richiesta di trasferimento di determinate funzioni da parte delle Regioni, in relazione alla maggiore efficienza con cui le stesse le eserciterebbero in luogo dello Stato⁴⁷.

Tale maggiore efficienza, oggi, non essendo previsto alcun onere a carico della Regione di dimostrarla, è solo presunta. Di una tale motivazione, ad esempio, non vi è traccia nelle bozze di intesa tra Governo e, rispettivamente

⁴⁴ V. A. IACOVIELLO, *Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione* in *ipof.it*, 2, 2023, 142.

⁴⁵ Sul punto si è riaccesa l'attenzione, a seguito della pubblicazione dell'articolo di M. AINIS, su *Repubblica* del 25 febbraio 2024, intitolato *Senza armi contro la riforma*, in cui l'A. sostiene che la legge Calderoli non sarebbe oggetto di referendum né di ricorso presso la Corte costituzionale in quanto legge costituzionalmente necessaria. *Contra*, condivisibilmente, M. VILLONE, *Il voto sardo cambia gli scenari nel derby autonomia-premierato*, il *Quotidiano*, 28 febbraio 2024, che ricorda come la maggiore autonomia “si potrebbe attribuire alle singole regioni anche senza legge-quadro”, che non è una legge necessaria, come dimostrato, del resto, dalle bozze di intesa con Lombardia, Veneto, Emilia Romagna della ministra Stefani (governo Conte I), che non proseguirono l'iter in Consiglio dei ministri, per “resistenze interne” e non perché mancasse una legge attuativa. Del resto, le leggi sull'autonomia, potrebbero anche non essere approvate e “Il bene costituzionalmente protetto (autonomia) rimarrebbe garantito dal Titolo V anche senza alcun seguito all'articolo 116.3”.

⁴⁶ Fra i primi, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, fasc. 1, 2007, 153 ss. *Contra*, fra gli altri, M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 13 dicembre 2002, 9.

⁴⁷ L. CASTELLI, *Il modello regionale italiano e la prospettiva del regionalismo differenziato* in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2023, 486, critica l'assenza nel ddl Calderoli della previsione in capo alle Regioni di “alcun presupposto giustificativo per accedere alla devoluzione di ulteriori funzioni, né [di] alcuno specifico onere motivazionale in ordine alla scelta delle singole funzioni da acquisire”, ciò che potrebbe anche innescare una dinamica competitiva fra le Regioni italiane simile a quella che in Spagna ha portato alla vicenda catalana (488).

Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna risalenti al 2019 che pure, e forse perciò, richiedono il trasferimento di pressoché tutte le materie trasferibili. E che sono oggetto specifico dell'art 11 del ddl.

Invero, una simile previsione avrebbe scongiurato tali richieste e, quindi, la possibilità di utilizzare la norma *de qua* per trattenere tutte le materie al fine di trattenere quante più risorse possibili, riferibili al territorio, senza alcun collegamento con le funzioni da esercitare.

Previsto un tale obbligo di motivazione, si sarebbe, altresì, scongiurato l'eventuale rischio di decostituzionalizzare l'art. 117, comma 3, Cost., teoricamente conseguente alla richiesta da parte delle Regioni dell'intero elenco delle materie di competenza concorrente⁴⁸.

Probabilmente, in altri termini, la previsione della necessità di motivazione della richiesta di maggiori forme e condizioni di autonomia, avrebbe consentito di convogliare l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. nei binari della Costituzione. Avrebbe limitato le richieste di differenziazione soltanto ai casi in cui, effettivamente, l'esercizio delle funzioni è complessivamente più efficiente se affidato alle Regioni, sulla base di calcoli specifici e tenendo in considerazione i numerosi profili coinvolti dal trasferimento di funzioni, dalle eventuali diseconomie di scala, duplicazioni di costi, impatto negativo in termini di perequazione, all'indebolimento della capacità dello Stato di implementare politiche di bilancio, aumento del suo rischio di fallimento, tendenza all'aumento dei tassi di interesse del debito pubblico connessa alla perdita di fiducia nella solvibilità dello Stato da parte dei mercati⁴⁹.

⁴⁸ A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna on line*, n. speciale 2 (2019), a cura di A. LUCARELLI e A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, 4 ss. Ma si vedano le considerazioni sulla possibilità di scongiurare l'ipotesi della decostituzionalizzazione considerando che oggetto di trasferimento sono funzioni riconducibili a materie o ambiti di materie che, come Paladin avvertiva, non sono che pagine bianche, etichette vuote e certamente non monoliti (sul punto sia consentito rinviare a D. MONE, *La promozione dell'autonomia nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dell'uguaglianza e dell'unità*, in *gruppodipisa.it*, 3, 2020, p. 171 ss. ed alla bibliografia ivi citata).

⁴⁹ A. GAROFALO, *Intervento a Convegno "L'autonomia regionale differenziata: solidarietà e territori"*, Fondazione Banco Napoli, 28 febbraio 2024, in *radioradicale.it*

Abstract

Il modello di autonomia differenziata del ddl Calderoli tra finalità dichiarate e finalità perseguite: il nodo delle risorse finanziarie

Il modello di autonomia differenziata delineato dal ddl Calderoli unitamente alla legge di bilancio per il 2023, al di là delle finalità espressamente enunciate, sembra finalizzato al trattenimento di risorse finanziarie sul proprio territorio da parte di Regioni ricche, senza alcuna considerazione delle conseguenze che ne deriverebbero per le altre Regioni e lo Stato.

Il contributo si sofferma sulle parti della normativa da cui risulta più evidente la discrasia fra obiettivi dichiarati ed obiettivi di fatto perseguiti, evidenziandone i punti-chiave.

The model of asymmetric autonomy outlined by the Calderoli bill between declared and pursued purposes: the issue of financial resources

Notwithstanding its declared purpose, the model of asymmetric autonomy outlined by the Calderoli bill, together with the budget law for 2023, seems to be aimed at allowing the rich Regions to retain financial resources on their territory, without any concern of how this would infringe upon the other Regions and the State.

The paper focuses on the provisions of the bill which more witness the discrepancy between the declared objectives and the objectives which actually pursued, highlighting the key points.