

26 GIUGNO 2024

Non è Voltaire: le pagine bianche (e
quelle grigie) del «Rapporto finale» del
Comitato per l'individuazione dei livelli
essenziali delle prestazioni

di Vincenzo Tondi della Mura
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università del Salento



Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*

di Vincenzo Tondi della Mura

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università del Salento

Abstract [It]: Il combinato disposto fra la legge Calderoli e la legge di Bilancio 2023 (L. n. 197/2022, art. 1, commi 791-801) ha negato ogni presupposto di trasversalità politica e territoriale al percorso di determinazione dei Lep. Una volta profilata la natura *tecnica* dell'attività occorrente, ne ha provocato le inevitabili conseguenze sul duplice piano politico-legislativo e del sistema delle fonti: da un lato, ha accantonato il ruolo compromissorio proprio del Parlamento; dall'altro, ha marginalizzato la classificazione dei Lep, riservandone la fissazione all'esclusivo impiego del DPCM. Il conseguente lavoro istruttorio affidato al *Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni* ha proseguito secondo la medesima impostazione, operando su un piano di estremo pragmatismo, accorto a evitare ogni approfondimento delle ragioni costituzionali dei Lep. Un tale tecnicismo, tuttavia, non ha retto alla prova della concreta definizione dei criteri di selezione e della conseguente relativa applicazione. E così, sotto il manto dell'apparente *neutralità* di metodo e di merito ha preso corpo un conflitto irrisolto fra due opposte concezioni, orientate verso una selezione in senso restrittivo, ovvero maggiormente estensivo. Un conflitto che, proprio perché irrisolto, ha lasciato aperta la via a una conclusione unilaterale e operante in senso duplice e speculare: restrittivo, con riguardo al numero dei Lep da selezionare; estensivo, con riguardo al novero degli ambiti di materie da non vincolare, tale da accentuare (per giunta con effetto immediato ai sensi dell'art. 4 del disegno Calderoli) gli spazi disponibili per la differenziazione territoriale delle politiche pubbliche ai danni delle regioni non richiedenti. Il tutto, a discapito non solamente della credibilità e della coerenza del lavoro esposto dal *Rapporto finale*, quanto soprattutto della certezza, della trasparenza e della coerenza costituzionale dei criteri da impiegare, tali da aprire la via a una determinazione dei Lep aleatoria.

Title: It's not Voltaire: the white (and grey) pages of the 'Final Report' of the Committee for the Identification of Essential Levels of Performance

Abstract [En]: The combined effect of the Calderoli Law and the 2023 Budget Law (Law No. 197/2022, Article 1, Paragraphs 791-801) has undermined the foundational premise of political and territorial transversality in the process of determining the Essential Levels of Performance (LEP). Once the technical nature of the required activities was established, it resulted in unavoidable consequences on two levels: the political-legislative framework and the system of legal sources. On one hand, it sidelined the mediating role traditionally held by Parliament; on the other, it marginalized the classification of the LEP, reserving their establishment exclusively for the Prime Minister's Decree (DPCM). The subsequent preliminary work assigned to the Committee for the Identification of the Essential Levels of Performance proceeded along the same lines, operating with a high degree of pragmatism and carefully avoiding any in-depth exploration of the constitutional rationale behind the LEP. However, this technocratic approach failed to withstand the practical challenges of concretely defining the selection criteria and their application. Thus, under the guise of apparent methodological and substantive neutrality, an unresolved conflict emerged between two opposing approaches: one advocating a restrictive selection, and the other favoring a more expansive interpretation. This unresolved conflict opened the door to a unilateral conclusion, operating in two mirrored directions: restrictively, concerning the number of LEPs to be selected, and expansively, regarding the range of subject areas to be exempt from constraints. This divergence notably increased (with immediate effect

* Articolo sottoposto a referaggio.

under Article 4 of the Calderoli Law) the scope for territorial differentiation in public policies, disadvantaging non-requesting regions. All of this has been detrimental not only to the credibility and coherence of the Final Report's findings but also to the certainty, transparency, and constitutional consistency of the criteria employed, leading to an arbitrary determination of the LEP.

Parole chiave: Titolo V; regionalismo; autonomia differenziata; Lep; legge Calderoli; Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni

Keywords: Title V; regionalism; differentiated autonomy; LEP (Essential Levels of Performance); Calderoli Law; Final Report of the Committee for the Identification of the Essential Levels of Performance

Sommario: **1.** Premessa: l'aleatorietà delle garanzie a tutela dell'unitarietà della forma di Stato sociale offerte dall'attuale processo di differenziazione regionale. **2.** Discontinuità e marginalità del processo di determinazione dei Lep. **2.1.** (segue): lo strappo politico-istituzionale nel percorso di trasformazione della forma di Stato regionale e sociale del Paese: la nuova conflittualità politico-territoriale. **2.1.1.** (segue): l'elusione del ruolo compromissorio del Parlamento e la marginalizzazione con DPCM dell'opera di determinazione dei Lep. **2.2.** (segue): lo strappo tecnico-scientifico nel percorso di trasformazione della forma di Stato regionale e sociale del Paese. **2.2.1.** (segue): la fittizia neutralità ideologica professata dal Clep: il piano del metodo. **2.2.2.** (segue): la fittizia neutralità ideologica professata dal Clep: il piano del merito. **2.2.3.** (segue): la fittizia neutralità ideologica professata dal Clep: le proposte di selezione restrittiva dei Lep e il ruolo politico della Commissione tecnica fabbisogni standard. **3.** I rischi di una selezione restrittiva dei Lep. **4.** La perdita terzietà della Commissione tecnica fabbisogni standard, quale nuova Camera delle Regioni autolegittimata a riscrivere le pagine bianche del «Rapporto finale».

Dietro la battaglia dei metodi c'è, come sempre, una battaglia ideologica.

(N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1993, 247)

1. Premessa: l'aleatorietà delle garanzie a tutela dell'unitarietà della forma di Stato sociale offerte dall'attuale processo di differenziazione regionale

Con l'approvazione del d.d.l. Calderoli [d'ora innanzi legge Calderoli]¹ si è appena conclusa la prima fase del lungo percorso riformatore volto a disarticolare il rapporto fra Stato centrale e singole regioni, per poi riarticolarlo secondo differenti criteri di eguaglianza territoriale.

Si tratta di un percorso (astrattamente) legittimato dalla più discussa e sospetta fra le disposizioni costituzionali: quella dell'art. 116, comma 3, Cost., notoriamente accusata da Leopoldo Elia di avere introdotto un regionalismo “sì asimmetrico, ma a danno della Costituzione”; tale da fungere da *grimaldello* suscettibile di forzare in via legislativa il riparto di competenze fra Stato e regioni in assenza delle garanzie

¹ Il disegno di legge d'iniziativa governativa collegato alla manovra di finanza pubblica, recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, è stato presentato il 23 marzo 2023 in Senato (n. 615) dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Calderoli, ed è stato trasmesso alla Camera il 23 gennaio 2024 (n. 1665). Infine, è stato approvato in via definitiva dopo una seduta fiume terminata alle 7.40 della mattina del 19 giugno 2024: voti favorevoli, 172; contrari, 99; astenuti, 1. Al momento della pubblicazione del presente lavoro non è stato ancora promulgato dal Presidente della Repubblica. Per una cronaca, S. MADIOTTO, *Autonomia, nella notte il sì definitivo della Camera: il ddl Calderoli è legge. Zaia: «Alba di un giorno storico»*, in *Corriere del Veneto*, 19 giugno 2024: “Trionfano i leghisti, primo fra tutti il segretario Alberto Stefani, relatore in Aula: «Quarantotto ore senza chiudere occhio, 230 voti, ma la soddisfazione ripaga tutto perché oggi è un giorno storico. Alle 7.40 del mattino l'Autonomia è legge dello Stato grazie alla Lega”.

del procedimento di revisione², se non proprio di consentire un uso congiunturale dell'autonomia come mezzo per conseguire altri obiettivi³.

Per giunta, si tratta di un percorso avviato (sia pure con alterne vicende) in modo politicamente trasversale, al punto che la legge Calderoli (art. 11) consente di fare salvi gli esiti già realizzati nonostante la relativa incompatibilità d'impostazione e di contenuto⁴. Non è un caso, del resto, che la fase delle pre-intese fra Stato e regioni richiedenti (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) sia iniziata proprio con l'avvento di un governo di centrosinistra, il Governo Gentiloni, e con la responsabilità del sottosegretario al Dipartimento per gli Affari regionali, Gianclaudio Bressa, appartenente al Partito Democratico⁵; né che le tre bozze di accordo siano state definite all'esito di una trattativa diretta dal Governo Conte I in assoluta segretezza⁶, sotto la guida della Ministra della Lega nord, Erika Stefani, e del sottosegretario dei Cinquestelle, il lombardo Stefano Buffagni, entrambi esplicitamente favorevoli al processo di autonomia differenziata indicato dal programma di quel governo come tema prioritario.

In definitiva, si tratta di un percorso che per l'entità delle trasformazioni coinvolte amplifica i dubbi sulle difficoltà e gli squilibri derivanti dall'applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost.⁷; apre a laceranti interrogativi d'ordine giuridico, finanziario ed economico sulle sorti dell'unitarietà della forma di Stato sociale; suscita inquietudine sulla reale tenuta della coesione nazionale; lascia paventare l'aggravarsi del divario territoriale e dei flussi di capitale umano dal Sud verso il Nord.

È vero, infatti, che in ordine alla determinazione dei Lep la legge Calderoli si differenzia in senso più costruttivo e garantista rispetto ai precedenti disegni Boccia (Governo Conte II) e Gelmini (Governo Draghi): l'uno, attento a posticipare detta determinazione a "12 mesi dalla data di entrata in vigore della

² L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPA-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, 18 ss.; ID., *Audizione*, Comm. Affari Costituzionali del Senato, 23 ottobre 2001, XIV Leg.; nonché da ultimo U. DE SIERVO, *Audizione*, Comm. Affari Costituzionali del Senato, 30 maggio 2023.

³ A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, n. spec. 2/2019, 18 ss.; ID., *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Federalismi.it*, 5/2020, 77 s.; A. RUGGERI, *Devolution, "controriforma" del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le "ragioni" della politica offuscano la ragione costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 24 aprile 2003.

⁴ S. STAIANO, *Nota per la Commissione Affari costituzionali della Camera* Audizione del 12 marzo 2024, 1.

⁵ Quanto alla documentazione istituzionale, si v.: Dossier del SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, XVII Legislatura, Dossier, n. 565, novembre 2017; ID., *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, XVIII Legislatura, Dossier n. 16 - maggio 2018; ID., *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, XVIII Legislatura, Dossier n.104/1 marzo 2019. Per una ricostruzione, si v. inoltre A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it, Paper*, 8 gennaio 2020, 15 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Dir. regionali*, n. 3/2021, 781 ss.; P. SCARLATTI, *Il tentativo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: i profili di carattere procedurale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2023, 2 ss.

⁶ S. STAIANO, *Relazione di sintesi*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Atti del Convegno di Trento 18-19 settembre 2020, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, 258.

⁷ S. BARTOLE – P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Il Mulino, Bologna, 2022, 149.

legge di approvazione dell'intesa", così da fare slittare il tutto *sine die*⁸; l'altro, attento a limitarne la portata solamente a talune delle materie interessate⁹. Esso, infatti, è fondato su una garanzia presentata come basilare e indisponibile: quella di subordinare ogni ipotesi di trasferimento delle funzioni relative alle "materie o ambiti di materie" da differenziare, alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 1, comma 2); garanzia ulteriormente rafforzata dalla legge di Bilancio 2023, per la quale "L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione [...] è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)" (L. n. 197/2022, art. 1, comma 791). Con la conseguenza che, al netto delle possibili differenziazioni da stipulare fra Stato e regioni richiedenti, resterebbero pur sempre assicurate l'unitarietà e la coerenza della prossima forma di Stato regionale.

È pur vero, tuttavia, che per il modo con cui è stata impostata sul piano normativo ed è stata realizzata sul piano istruttorio, detta garanzia non solamente è destinata a provocare una trasformazione completa dello Stato sociale e regionale all'insaputa del Parlamento e in assenza delle garanzie proprie delle fonti primarie; più ancora, è destinata a operare come una variabile non solamente al momento ancora indefinita¹⁰, quanto – ed è il dato più allarmante – in corso di definizione secondo soluzioni aleatorie,

⁸ L'art. 2, c. 1, della bozza di legge quadro contenente i *Principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia (Art. 1) e le Modalità di definizione dei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) e degli obiettivi di servizio (Art. 2)*, disponeva che "i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni standard di cui all'articolo 1, nonché le relative metodologie di determinazione, sono individuati con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri di volta in volta competenti, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa. La determinazione dei predetti livelli essenziali delle prestazioni, obiettivi di servizio e fabbisogni standard, nonché i successivi riparti, avvengono nei limiti delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente, ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196".

⁹ L'art. 3, c. 1, del disegno di legge recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione* (28 aprile 2022), disponeva che nelle materie indicate dall'art. 14, comma 1, lettere da a) a d), del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (ossia: a) sanità; b) assistenza; c) istruzione; d) trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale), "la previa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, è condizione necessaria per il trasferimento delle funzioni e delle risorse corrispondenti".

¹⁰ Significativa è la denuncia formulata dal Presidente Svimez, ADRIANO GIANNOLA: "Si parla tanto di Lep, ma non sono pubblicati, non si è visto l'impegno finanziario, né si conosce l'iter" (ID., *Autonomia, le bugie non andranno lontano*, int. a cura di R. Ciccarelli, in <http://lnx.svimez.info/svimez/autonomia-le-bugie-non-andranno-lontano/>). In senso analogo M. LUCIANI: "L'interesse è oggi tutto per l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., ma sarebbe opportuno chiedersi se questo non sia un obiettivo [...] di indimostrata (almeno nelle relazioni di accompagnamento dei dd.dd.ll. nn. 62, 273 e 615 in discussione al Senato) opportunità (in difetto di adeguate proiezioni economico-finanziarie sugli effetti di sistema che produrrebbe)" (ID., *Riforme e saggezza*, in G. PITRUZZELLA, A. POGGI, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI (a cura di), *Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto*, Giappichelli, Torino, 2023, 263).

contraddittorie e discutibili¹¹, oltreché secondo apporti non trasparenti, quasi a trattarsi di una *scatola vuota* da riempire a piacimento da riempire senza limiti e controlli a tutela dell'eguaglianza territoriale.

Eppure, senza certezze sul tipo di determinazione dei Lep il modello di differenziazione regionale in corso di definizione resta astratto; senza una reale verifica sull'effettiva adeguatezza del sistema di garanzie offerto dalla legge Calderoli, ogni previsione è destinata a fungere da espediente retorico per distrarre un'opinione pubblica sempre più confusa e polarizzata¹². Uno specchietto per le allodole di nessuna concreta utilità.

Ricorrendo alla metafora dei *gioielli di famiglia*, vien da dire che detta garanzia concerne la custodia di quei preziosi (art. 117, comma 2, lett. *m*) dei quali non solamente è incerta la proporzione della successiva differenziazione (art. 116, comma 3), ma sono finanche discutibili la neutralità e la trasparenza del relativo inventario, non essendo pacifica l'opera dell'ufficiale giudiziario. Sicché occorre vigilare sui criteri dell'inventario, in modo che siano certi, lineari e condivisi; e ciò, a meno di non doversi accorgere solo un domani, nel corso della successiva fase di divisione, dell'avvenuto e irreversibile deprezzamento di alcuni gioielli nel frattempo rimossi dalla cassaforte e messi a disposizione dei richiedenti.

Fuor di metafora, non esistono solamente le criticità *a monte* della riforma in discussione, già evidenziate con preoccupazione da tanti contributi scientifici¹³, d'opinione¹⁴ e da pari audizioni parlamentari¹⁵; al punto che è già stata preannunciata la prossima duplice resistenza referendaria e di costituzionalità¹⁶;

¹¹ Altrettanto significativa è la denuncia formulata dal Governatore della Banca d'Italia, IGNAZIO VISCO, nell'apposita *Lettera al Presidente del CLEP Prof. Sabino Cassese e ai membri del Comitato*, 10 ottobre 2023, a proposito di un metodo di selezione dei Lep che “sembra conseguire un'interpretazione (restrittiva) del mandato del Comitato, volta a limitarlo a una ricostruzione sistematizzata della legislazione vigente, senza entrare nelle possibili declinazioni operative delle disposizioni connesse con diritti civili e sociali”. In definitiva: troppo pochi, troppo generici e inseriti in un contesto che non sembra dedicare “i rischi per il bilancio pubblico, incluso il possibile impatto sul governo della spesa nel suo complesso”, ora anche in *NT+Enti Locali e Edilizia*, 11.10.2023, https://i2.res.24o.it/pdf2010/S24/Documenti/2023/10/11/AllegatiPDF/Lettera%20Visco_CLEP.pdf

¹² I. DIAMANTI, *L'autonomia leghista piace sempre meno. Soltanto nel Nord Est cresce il consenso*, in *la Repubblica*, 19.2.2024; ID., *Il premierato piace a metà degli italiani. L'autonomia solo al Nord*, in *la Repubblica*, 13.5.2024; PAGNONCELLI, *Autonomia, prevalgono i sì (41%). Il 24% non ne conosce i contenuti*, in *Corriere della Sera*, 13.2.2024; A PICARIELLO, *L'autonomia differenziata già divide: piace solo al Nord. No dall'81% di chi vive al Sud*, in *Avvenire*, 22-5-2024.

¹³ Per tutti: G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L'autonomia regionale “differenziata” e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2023.

¹⁴ Per tutti: P. CAPOROSSO (a cura di), *Regioni, cosa non sappiamo. Serve più autonomia, più coesione o più efficienza?*, Fondazione etica, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2023. Ma già C. SCAMARDELLA, *Il fallimento del regionalismo*, in *Corriere della Sera - Mezzogiorno*, 3.12.2022.

¹⁵ Di particolare impatto per i dati offerti in valutazione sono quelle di: BANCA D'ITALIA, *Memoria sul Disegno di legge AS 615 “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”*, 19 giugno 2023; CONFINDUSTRIA, *Progetti di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata*, 30 maggio 2023; UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione sui DDL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Giampaolo Arachi, 6 giugno 2023; ID., *DDL n. 615, 62 e 273 sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario. Risposta dell'Ufficio parlamentare di bilancio alla richiesta di approfondimenti*, 20 giugno 2023.

¹⁶ M. VILLONE, *Le Regioni devono andare alla Consulta. E poi il referendum*, int. a cura di Ila. Pro., in *Il Fatto Quotidiano*, 25.1.2024; ID., *Il voto sardo cambia gli scenari nel derby autonomia-premierato*, in *Il Quotidiano del Sud*, 28.2.2024. Si v. tuttavia M. AINIS, *Senza armi contro la riforma*, in *la Repubblica*, 25.2.2024.

esistono altresì le criticità *a valle* della riforma, ancora scarsamente considerate e mancanti di un pari dibattito. Sui nodi critici riguardanti il metodo e il merito della determinazione dei Lep di cui al recente *Rapporto finale*¹⁷ del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni¹⁸ continua a mancare un'adeguata riflessione, probabilmente anche perché le questioni coinvolte sono ancora *in itinere* e prive di ribalta mediatica.

Sicché, paradossalmente, dove massima è l'esigenza di certezza normativa, finanziaria ed economica in ordine alle effettive garanzie offerte dal disegno di regionalizzazione, massima è l'opposta condizione d'incertezza.

Non per nulla le argomentazioni a sostegno dell'attuale processo di riforma, piuttosto che essere fondate su dati riscontrabili e incontrovertibili, rinviano a presupposti pre-politici e a suggestioni di tipo ottativo, soggettivo, o istituzionalista. Nella *Relazione* introduttiva al disegno Calderoli, ad esempio, l'insistenza è posta genericamente sull'"*auspicio* [...]" che tutti aumentino la velocità: sia le aree del Paese che con l'autonomia possono accelerare sia quelle che finalmente possono crescere"¹⁹; *auspicio* addirittura amplificato in senso modernista nella prospettiva di "un modello di regionalismo *al passo coi tempi*"²⁰. In pari modo, negli articoli scientifici sulla stampa essa è motivata dalla necessità di far fronte alla "*sfida*" rivolta al Sud, di vincere la "*scommessa*" della differenziazione²¹. Su tutto prevale infine un approccio istituzionalista, espressivo dei condizionamenti esercitati dalle istituzioni di riferimento sui processi di definizione delle politiche pubbliche. Come aveva intuito Giuseppe Guarino, "non esiste l'uomo «di natura», esiste solo l'uomo quale si forma attraverso la mediazione delle istituzioni"²², che "pensa e vuole secondo le istituzioni" e, soprattutto, secondo pensieri e volontà differenti a seconda del ruolo assolto presso le medesime istituzioni; con la conseguenza che "ciascuno pensa e vuole [...] se e in quanto si

¹⁷ COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI (CLEP), *Rapporto finale*, presentato il 30 ottobre 2023 dal Presidente del Comitato, prof. Sabino Cassese, al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sen. Roberto Calderoli, nonché illustrato dal medesimo Presidente alla Commissione affari costituzionali del Senato nell'*Audizione* del 14 novembre 2023, https://webtv.senato.it/4621?video_evento=243945, ora anche in *Federalismi.it*, n. 27, 15/11/2023. I documenti preparatori contenuti nella *Parte III* del *Rapporto* sono reperibili anche in https://www.affariregionali.it/media/509323/3-parte-iii-documenti-preparatori_30102023_def.pdf.

¹⁸ Il Comitato è stato istituito con d.P.C.M. 23 marzo 2023 ai sensi della legge di bilancio 2023 (L. 29/12/2022, n. 197, art. 1, commi 791-801) ed è stato prorogato nelle sue funzioni sino al 31 dicembre 2024 dal d.P.C.M. del 22.02.2024.

¹⁹ D.d.l. n. 615, cit., 3 (corsivo non testuale).

²⁰ E. D'ORLANDO, *Audizione informale nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 1665, approvato dal Senato, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"*, I Commissione della Camera dei deputati, 8 aprile 2024, 3; ma già ID., *Audizione informale d.d. 1° giugno 2023 sui disegni di legge n. 615 e connessi*, Commissione Affari costituzionali, Senato della Repubblica, 3.

²¹ G. GUZZETTA, *L'unità del Paese garantita dai Lep. E il Sud scommetta su sé stesso*, int. a cura di F. Malfetano, in *Il Messaggero*, 24.1.2024; ID., *La riforma può far bene al Sud. L'autonomia differenziata regionale può essere la scossa che serve al Sud per crescere*, int. a cura di A. Ricciardi, in *Italia Oggi*, 17.1.2024; G. QUAGLIARIELLO, *Autonomia non punitiva, ecco la versa sfida del meridionalismo*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 16.1.2023.

²² G. GUARINO, *L'uomo-istituzione*, Laterza, Roma-Bari, 2005, 5.

trovi ad operare nel ruolo che gli è stato attribuito. Se cambia ruolo [...], egli pensa e vuole in modo diverso, cioè nel modo conforme al diverso ruolo”²³. Di qui, la *linearità* dei cambiamenti nel tempo di chi: inizialmente e da giudice costituzionale aveva sostenuto che “le regioni andrebbero soppresse”²⁴; in seguito e da semplice cittadino aveva denunciato le ferite inferte all’unità del Paese dall’autonomia leghista²⁵; salvo infine, da Presidente del Comitato per la individuazione dei Lep, tacciare come “ideologiche” le opposte critiche verso quella medesima autonomia, sul presupposto – ancora una volta soggettivo – che il Sud non avrebbe nulla da temere dalla differenziazione regionale²⁶.

2. Discontinuità e marginalità del processo di determinazione dei Lep

In ogni stagione della regionalizzazione repubblicana il tema del trasferimento delle funzioni è stato inteso sempre come centrale. Metodo e merito delle riforme sono stati considerati sempre come prioritari, specialmente con riguardo alla definizione delle condizioni del trasferimento e alla concreta determinazione delle singole funzioni.

Non così nell’attuale stagione, nella quale il tutto ha assunto un’impostazione discontinua e marginale sul duplice piano politico-istituzionale e tecnico-scientifico.

2.1. (segue): lo strappo politico-istituzionale nel percorso di trasformazione della forma di Stato regionale e sociale del Paese: la nuova conflittualità politico-territoriale

Sul piano politico-istituzionale la storia del regionalismo italiano è stata sempre partecipata e compromissoria²⁷. Ogni stagione di regionalizzazione ha presentato dette medesime costanti, che si sono

²³ *Ivi*, 79 ss., spec. 83.

²⁴ S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2015, 190-191, “Le questioni che pervengono alla Corte, attinenti alle regioni, rivelano fenomeni diffusi e cattiva gestione: clientelismo, faciloneria, mani bucate, disprezzo per la cosa pubblica. Ci confessiamo spesso sottovoce con i miei compagni di «banco» che le regioni andrebbero soppresse. Se queste battute sono il segno di una insofferenza dinanzi a tanti sperperi, tuttavia, gli sperperi – che sono noti – dovrebbero almeno indurre a costituire una commissione parlamentare per svolgere un’inchiesta conoscitiva approfondita”.

²⁵ S. CASSESE, *L’autonomia voluta dalla Lega ferisce l’unità del Paese. Dubbi sui trasferimenti di competenze come istruzione e ambiente*, int. a cura di F. Capurso, in *La Stampa*, 21.11.2023. Alla domanda “se al Nord andranno più risorse, il Sud ne otterrà di meno?”, è seguita la seguente risposta: “Certo. La torta non si allarga se alcune Regioni ne prendono una fetta più grossa, perché qualcun’altra ne avrà una più piccola. Nel 2017-2018 era stato valutato che le tre regioni del Nord che richiedevano l’autonomia differenziata avrebbero goduto di 21 miliardi in più di risorse per ano, ciò che avrebbe comportato per la Lombardia un aumento delle risorse disponibili in bilancio di più di un quarto”; ma già: ID., *Autonomia? Questo è secessionismo. La spesa crescerà*, int. a cura di E. Auci, in *Firstonline.info*, 27.7.2019.

²⁶ S. CASSESE, *Contro l’autonomia un approccio ideologico. Il Sud non abbia paura. I livelli essenziali delle prestazioni garantiscono il Meridione*, int. a cura di M. Cozzi, in *Corriere del Mezzogiorno - Puglia*, 20.1.2024; ID., *Sull’autonomia la sinistra ha torto*, int. a cura di F. Novella, in *La Verità*, 22.1.2024; ID., *Il Sud capisca che è un’opportunità. Prestazioni garantite*, int. a cura di C. Vecchio, in *La Repubblica*, 16.1.2024; ID., *L’autonomia non cancellerà la solidarietà. E da meridionale dico che è una sfida da accettare*, int. a cura di A. Picariello, in *Avvenire*, 26.5.2024.

²⁷ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La strumentalità delle regioni dall’Unità in poi*, in *Studi in onore di Antonio D’Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, 3094 ss.; ID., *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale. Prime note*, in *Italian Papers On Federalism, Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR*, n. 2/2019, 5 ss.

espresse con il riconoscimento della centralità del Parlamento e dell'impiego di fonti anzitutto primarie: da quella costituente, recante un modello regionale volutamente debole e rimesso al futuro legislatore statale, a quella del congelamento costituzionale, provata dal c.d. “ostruzionismo della maggioranza”, sino a quella del successivo disgelo e del conseguente trasferimento di funzioni (d. lgs. del 1972 e d.P.R. n. 616 del 1977), sorta anche per compensare le forze di sinistra del torto geopolitico della *conventio ad excludendum*²⁸. Detta dinamica è pure rinvenibile nelle successive stagioni regionali: da quella di fine anni '80, con le progressive aperture autonomistiche sollecitate dall'incipiente crollo della comune casa partitocratica, a quella della c.d. «Seconda Repubblica», nella quale il pendolo dell'unità ha continuamente oscillato fra le opposte spinte in senso federalista e neocentralista: le une (l. cost., n. 3 del 2001, l. n. 42 del 2009 e successivi decreti attuativi), volte con successo anche a incanalare le rivendicazioni dell'antipolitica nei circuiti istituzionali del parlamentarismo e delle nuove prospettive di governo, al punto da riuscire a compensare lo strappo di una revisione costituzionale divisiva con un'ampia adesione referendaria e con una condivisa legislazione sul federalismo fiscale; le altre (d.d.l. Monti-Patroni Griffi del 2012 e d.d.l. Renzi-Boschi del 2014), volte senza successo a incanalare il malcontento antiregionalista nell'alveo di un'uniformità statale progettata in modo unilaterale, così da rimanere prive della necessaria copertura parlamentare e referendaria.

L'attuale stagione di regionalizzazione, per contro, ha mostrato un sovvertimento delle precedenti costanti. Sulla passata esigenza di definizione compromissoria del concreto modello regionale ha prevalso l'opposta esigenza di caratterizzazione unilaterale e conflittuale, puntualmente trasposta sul piano delle fonti con un impiego massivo dei DPCM a discapito di un più meditato e condiviso ricorso alle fonti primarie.

In precedenza, la questione del regionalismo asimmetrico aveva guadagnato una certa trasversalità sul piano politico²⁹. L'approdo dell'Emilia-Romagna, regione tradizionalmente di centrosinistra, alle richieste già avanzate in via referendaria da Lombardia e Veneto, regioni di centrodestra, aveva contribuito ad attenuare l'iniziale carica oppositiva e disgregatrice propria delle “pulsioni differenziatrici” delle regioni richiedenti³⁰. La questione, tuttavia, avrebbe richiesto una riflessione condivisa sul tema della riduzione

²⁸ A. PIZZORUSSO, *Delegificazione e sistema delle fonti*, in *Foro it.*, 1985, V, 237; ID., *Impressioni sul rapporto del ministro Giannini sui problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Regioni*, 1980, 339.

²⁹ Sicché può ripetersi che il *cleavage* determinato dai tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. realizzati dal 2017 in poi, “non ricalca puntualmente un criterio politico (destra/sinistra), né una così netta linea di demarcazione territoriale (salvo una generica contrapposizione fra meridione e settentrione), né un insieme specifico di ambiti materiali più “desiderati” di altri sotto il profilo delle competenze legislative o delle funzioni amministrative (collocandosi tutte le richieste più recenti verso la soglia massima)”, così L. GORI, *I profili finanziari. Tra attuazioni e resistenze*, in *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, Seminario Associazione “Gruppo di Pisa”, Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”, 1° dicembre 2023, 5, in https://www.gruppodipisa.it/images/seminari/2023_Seminario_Bari/Luca_Gori_relazione_provvisoria.pdf.

³⁰ M. COSULICH, *Relazione introduttiva*, in ID. (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, cit., 47.

dello Stato centrale in vista di una maggiore autonomia delle regioni richiedenti, specialmente in quanto più ricche in senso economico e finanziario; avrebbe presupposto una ridefinizione consensuale della centralità del ruolo storicamente riconosciuto allo Stato e agli apparati ministeriali³¹.

Per contro, il disegno di riforma è stato avviato – per così dire - ad *amministrazione centrale invariata*³². Sicché, come in precedenza la retorica del federalismo aveva coperto la pratica del centralismo³³, anche ora l'enfasi della differenziazione ha prevalso sulla definizione delle condizioni per la relativa realizzazione. Una volta rinviata a tempi indeterminabili l'attuazione del progetto perequativo di cui alla legge n. 49 del 2009 a vantaggio di quella del regionalismo differenziato³⁴, il disegno di riforma ha lasciato sullo sfondo le notorie difficoltà di gestione di uno Stato centrale cresciuto a dismisura dall'Unità in poi; ha evitato di affrontare il nodo cruciale del ridimensionamento del governo centrale a vantaggio delle diverse forme di autonomia regionale (ordinaria, differenziata e speciale); ha mantenuto allo Stato il controllo della perequazione senza curarsi dell'effettività di un meccanismo che, da un lato, assicuri la competitività di tutto il Paese e, dall'altro, preservi l'unità del sistema economico, soprattutto a sostegno di quelle Regioni più svantaggiate che, proprio in attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., potrebbero subire un ulteriore arretramento³⁵.

Così facendo il disegno riformista ha mantenute invariate le ragioni di contestazione opposte in precedenza dal DAGL al primo Governo Conte in ordine alla legittimità degli schemi d'intesa allora in discussione e ora pronti a essere recepiti (art. 11, legge Calderoli).

All'epoca il Dipartimento, riflettendo sugli effetti derivanti da un'eventuale alterazione del riparto di competenze, paventò “il ripercuotersi” di una tale alterazione “sugli uffici e sulle strutture dell'amministrazione statale centrale e periferica, preposte allo svolgimento delle funzioni legislative e amministrative trasferite”; sicché chiese di valutare “il potenziale impatto che il riconoscimento di ampie forme di autonomia differenziata ad un numero crescente di Regioni di diritto comune è suscettibile di

³¹ S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, spec. 662 ss.; ID., *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Dir. regionali*, n. 1/2023; ID., *La differenziazione nel panorama attuale*, in S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le Regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, 2020, 79 ss.

³² E tuttavia, se nel caso della prima “legge Bassanini” (l. n. 59 del 1997) l'ammissione di una riforma a *Costituzione invariata* valeva solo ad anticipare in modo realistico le successive fasi del progetto perseguito (*Relazione* al D.d.l. n. 1124 del 1996, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, Senato della Repubblica, XIII legislatura, 1124), nel caso attuale il sostanziale rinvio all'*amministrazione centrale invariata* vale solo a confermare lo *status quo*.

³³ L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 13.

³⁴ F. GALLO, *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, in *Dir. prat. tributaria*, n. 2/2024, 424; M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, cit., 153.

³⁵ S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in *Dir. regionali*, n. 1/2024, 144; S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le Regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli 2020, 423.

determinare sulle amministrazioni statali interessate, in termini di soppressione o di ridimensionamento degli uffici e delle strutture”³⁶. E tuttavia, la mancata considerazione della questione fece prevalere sulla trascorsa trasversalità politica la conflittualità territoriale delle regioni residue e specialmente del centro-sud; tanto più che le tre regioni richiedenti cumulavano fra loro (dati 2016) un po’ meno di un terzo della popolazione (19.350.000), ma un po’ più del 40% del PIL nazionale (658.359 mil.) e il 54,3% delle esportazioni (226.425 mil.)³⁷. Sicché fu agevole paventare l’allarme di una *secessione dei ricchi*³⁸, destinata ad aggravare le sorti di un Mezzogiorno già pregiudicato dagli effetti di un federalismo fiscale rapace, privo di benefici (*zero al sud*)³⁹ e progressivamente provato da una “*fuga dal sud*” senza scampo⁴⁰.

Nulla di sostanziale è cambiato nel frattempo, se non la guadagnata forza politica di rivendicare a favore delle regioni richiedenti – quantomeno per determinate materie - “tutte le leve per poter svolgere al meglio le proprie funzioni senza continue interferenze da parte dello Stato centrale”⁴¹. E così, in assenza di una riflessione comune volta a impedire singole intese avulse da una complessiva prospettiva di riforma del complessivo modello di Stato, va inquadrata l’ambiziosa originalità della legge Calderoli. Questo ha inteso integrare la precedente trasversalità politica con la trasversalità territoriale ancora mancante, da conseguire assicurando alle regioni dissenzienti l’assenza dei rischi paventati. Il disegno ha cercato di salvaguardare il percorso di differenziazione già maturato, coniugandolo con l’attuazione delle garanzie prefissate dal Titolo V Cost: per un verso, ha stabilito che “Gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge” (art. 11); per altro verso, ha demandato la garanzia della tenuta costituzionale del percorso di differenziazione all’attuazione dell’art. 117, comma 2, lett. *m*). In tal modo ha mostrato di subordinare il compimento della differenziazione regionale al prioritario mantenimento del nucleo essenziale delle garanzie civili e sociali dei cittadini.

³⁶ DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri, Applicazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione – Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Roma 19 giugno 2019, ora anche in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/appu/appunto_dagl_art116cost.pdf. Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale. Prime note*, in *Italian Papers On Federalism, Rivista giuridica on-line – ISSIRFA – CNR*, n. 2/2019.

³⁷ S. MANGIAMELI, *L’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Audizione del 29 novembre 2017*, in www.issirfa.cnr.it.

³⁸ G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari-Roma, 2019.

³⁹ Oramai nota e incontestata è l’indagine svolta da M. ESPOSITO, *Zero al Sud. La storia incredibile (e vera) dell’attuazione perversa del federalismo fiscale*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2018; si v. inoltre C. SCAMARDELLA, *Le colpe del Sud. Ripensare la questione meridionale per il Mezzogiorno, la Puglia, il Salento*, Manni Editori, San Cesario di Lecce, 2019.

⁴⁰ SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2019 sull’economia e la società del Mezzogiorno. Il Mezzogiorno nella nuova geografia europea delle disuguaglianze*, in <http://lnx.svimez.info/svimez/rapporto-2019-tutti-i-materiali/>.

⁴¹ L. VIOLINI, *Dai Lep al trasferimento di funzioni, le difficoltà che “logorano” le Regioni*, in *ilsussidiario.net*, 30 aprile 2024.

E tuttavia, l'ambiziosa originalità di un tale disegno è mancata dei relativi presupposti di realizzazione, finendo per trasfondere sulla trasversalità politica prima assentita la conflittualità territoriale mai invece sopita. Il disegno delineato avrebbe presupposto il riconoscimento del ruolo compromissorio del Parlamento e del corrispondente impiego delle fonti primarie; ovvero, nel caso di un'opposizione pregiudiziale e sorda da parte delle forze di minoranza, avrebbe necessitato quantomeno di una consensualità politico-istituzionale se non *a monte* e nei piani alti delle determinazioni parlamentari, certamente *a valle* e nei piani bassi delle determinazioni puntuali e concrete dei livelli essenziali. Così invece non è accaduto per nessuno dei casi contemplati.

2.1.1. (segue): l'elusione del ruolo compromissorio del Parlamento e la marginalizzazione con DPCM dell'opera di determinazione dei Lep

Il combinato disposto fra la legge Calderoli e la legge di Bilancio 2023 (L. n. 197/2022, art. 1, commi 791-801) ha negato ogni presupposto di trasversalità politica e territoriale al percorso di determinazione dei Lep. Una volta profilata la natura *tecnica* dell'attività occorrente, ne ha tratto le inevitabili conseguenze sul duplice piano politico-legislativo e del sistema delle fonti: da un lato, ha accantonato il ruolo compromissorio proprio del Parlamento; dall'altro, ha marginalizzato la classificazione dei Lep, riservandone la fissazione all'esclusivo impiego del DPCM. Per questi ultimi ha persino trascurato di delimitarne il potere normativo con quelle "linee generali"⁴² necessarie ad assicurare il rispetto della riserva relativa di legge rinvenibile nella specie⁴³.

Il ruolo di definizione dei Lep riguardanti ognuna delle materie di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., è stato riservato a un comitato interministeriale variamente allargato e denominato *Cabina di regia*⁴⁴. A quest'ultima è stato assegnato il compito di svolgere, "con il supporto delle amministrazioni competenti per materia", una serie di attività qualificate come *tecniche* e ordinate in rigida sequenza (art. 1, comma 793): anzitutto, quella della ricognizione sia della normativa e delle funzioni statali e regionali coinvolte, sia della relativa spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio sostenuta dallo Stato (lett. *a* e *b*);

⁴² Per tutte, si v. C. cost., n. 88/2003, § 4.

⁴³ Sul dibattito concernente il tipo di riserva di legge riguardante i Lep, si v. per tutti S. ARU, *La definizione dei LEP*, in *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, Seminario Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli Studi di Bari "Aldo Moro", 1° dicembre 2023, 45 ss., in https://www.gruppodipisa.it/images/seminari/2023_Seminario_Bari/Stefano_Aru_relazione_provvisoria.pdf

⁴⁴ L. n. 197/2022, art. 1, comma 792: "La Cabina di regia è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, che può delegare il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e a essa partecipano, oltre al 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, 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, il presidente dell'Unione delle province d'Italia e il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, o loro delegati".

di seguito, quella dell'individuazione “[del]le materie o [deg]li ambiti di materie che sono riferibili ai Lep, sulla base delle ipotesi *tecniche* formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard” (lett. c); infine, quella della determinazione dei Lep, sempre “sulla base delle ipotesi *tecniche* formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard [...] 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 interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle regioni” (lett. d)⁴⁵. A seguito delle attività richiamate, di conseguenza, la Commissione fabbisogni standard (d'ora innanzi CTFS) trasmette alla Cabina di regia “le ipotesi *tecniche* inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione” (art. 1, comma 794), in modo da predisporre “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” (art. 1, comma 795). Il tutto, con l'ausilio del *Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per la individuazione dei Lep* (d'ora innanzi Clep), incaricato di fornire “ogni contributo istruttorio richiesto” (art. 2, DPCM 23 marzo 2023)⁴⁶.

L'impostazione delineata è rimasta sostanzialmente inalterata dopo le modifiche governative dell'originario disegno di legge⁴⁷. Se nel testo iniziale era prevista la determinazione dei Lep con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 3, comma 1)⁴⁸, la nuova formulazione ha fornito un rimedio solo apparente. Vero è che ha disposto la delega al Governo di adottare, “entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi” di cui alla legge di Bilancio e secondo una procedura parlamentariamente variamente partecipata (art. 3, commi 1 e 2). E tuttavia, il cronoprogramma governativo lascia invariato l'impiego dei

⁴⁵ Sulla definizione di costo e fabbisogno standard, si v. per tutti S.A. SERNIA, *Federalismo fiscale e regionalismo differenziato: il ruolo di SOSE tra LEP, obiettivi di servizio e fabbisogni standard*, Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, 1° giugno 2023.

⁴⁶ DPCM 23 marzo 2023, art. 3, “*Composizione del CLEP*: 1. Il CLEP è presieduto dal professor Sabino Cassese, Giudice emerito della Corte costituzionale e Professore emerito di diritto amministrativo presso la Scuola Normale Superiore di Pisa. 2. Il CLEP è composto, oltre che dal presidente, da [...] esponenti della comunità scientifica e delle istituzioni, di notoria competenza e comprovata esperienza”. La composizione del Clep è stata originariamente stabilita in 61 componenti. Nel corso dei lavori, tuttavia, hanno presentato le proprie dimissioni 11 componenti e sono stati nominati 6 nuovi componenti (CLEP, *Rapporto finale*, cit., 4). Sulle dimissioni dei componenti di Astrid, G.M. SALERNO, *L'autonomia differenziata: problema o prospettiva costituzionale?*, in *federalismi.it*, n. 19/2023; nonché sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, “... de' remi facemmo ali al folle volo”: i rischi dell'imprudenza nei lavori del Comitato per la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, in *federalismi.it – paper*, 9 agosto 2023, 3-4.

⁴⁷ Il riferimento è al testo del Disegno di legge trasmesso alla Camera il 23 gennaio 2024, A.C. 1665.

⁴⁸ Art. 3. (*Determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*) “1. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP) e i relativi costi e fabbisogni *standard* sono determinati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nelle materie o negli ambiti di materie indicati con legge”.

DPCM sino alla conclusione del vigente processo di determinazione dei Lep, prevista *in anticipo* rispetto al termine di adozione dei decreti legislativi⁴⁹. Spiega il nuovo testo che “*Nelle more dell’entrata in vigore dei decreti legislativi [...] continua ad applicarsi*” quanto già sancito dalla legge di Bilancio 2023, al punto che è “*fatta salva*” la determinazione dei Lep definiti nel frattempo con DPCM (art. 3, commi 9 e 10).

Si tratta insomma di un’impostazione che frammista in modo irragionevole e sviante due regimi normativi alternativi. Da un lato, sottopone *per relationem*⁵⁰ i decreti legislativi ai medesimi “*principi e criteri direttivi*” disposti per i DPCM dalla legge di Bilancio (art. 1, commi 791, l. 197/2022); sicché manca di considerare che quest’ultima ha operato da mera “*norma di rinvio ad altra fonte*”, istituendo un potere di normazione svincolato da adeguati criteri di esercizio e privo di alcun parametro per la determinazione dei Lep⁵¹, sino ad affrancare la discrezionalità del legislatore delegato da ogni indicazione sostanziale e contenutistica idonea a vincolarne l’esercizio. Dall’altro, lascia che l’impiego del più rigoroso regime dei decreti legislativi sia *posticipato* a vantaggio di quello più agile ed elusivo del controllo di costituzionalità proprio dei DPCM; sicché consente che l’adozione dei primi (bene che vada) avvenga solamente a cose fatte e a Lep già determinati, alla stregua di un sistema caotico volto a cambiar tutto pur di non cambiare nulla⁵².

E tuttavia, una delega impostata in modo da offrire la “*tentazione*” per la relativa inutilizzabilità⁵³ è incapace di effettività; vale solo a tacitare le opposte critiche sull’impiego indiscriminato del DPCM. Non che l’uso dei DPCM debba essere scongiurato *a priori*, basti pensare al caso della sanità e alla pari

⁴⁹ Spiega la legge di Bilancio 2023 (29 dicembre 2022 n. 197), che *entro sei mesi* dalla data in vigore della legge la Cabina di regia è tenuta a determinare i Lep secondo la procedura prescritta (art. 1, comma 793), così da predisporre gli schemi di DPCM “*Entro sei mesi dalla conclusione delle attività di cui al comma 793*” (art. 1, comma 795). Il successivo art. 6 del D.P.C.M. del 23 marzo 2023, inoltre, ha allineato la tempistica del Comitato Lep con quella della Cabina di regia (“*Il CLEP opera tenendo conto dei termini previsti dall’articolo 1, commi 793 e 795, della legge n. 197 del 2022, concludendo i propri lavori in concomitanza con la determinazione dei LEP di cui ai commi 795 e 796 della citata legge n. 197 del 2022*”). Il termine di conclusione delle attività della Cabina di regia, infine, è stato prorogato al 31 dicembre 2024 dall’art. 15 del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215.

⁵⁰ Sul punto, in generale, G. D’ELIA, *Osservazioni in tema di determinazione per relationem dei principi e criteri direttivi nella delegazione legislativa*, in *Giur. cost.*, 1998, 2717 ss.; nonché, con specifico riguardo al testo Calderoli: S. STAIANO, *Nota per la Commissione Affari costituzionali della Camera*, cit., 1; G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge “Calderoli” per l’attuazione dell’autonomia differenziata ai sensi dell’art. 116, comma 3, Cost.*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2023, 48 ss.

⁵¹ S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in *Dir. regionali*, n. 1/2024, spec. 149.

⁵² Come evidenzia S. ARU, *La definizione dei LEP*, spec. 109, «da un lato, si stabilisce di transitare, nella determinazione dei LEP, dall’atto amministrativo “apicale”, adottato d’intesa con la Conferenza unificata, alla fonte primaria; dall’altro lato, però, si prevede che transitoriamente, per la determinazione dei LEP, possa essere adoperato ancora l’atto amministrativo; infine, si stabilisce che, per l’aggiornamento dei livelli essenziali, definiti con decreto legislativo, si ritorni all’atto amministrativo, stavolta, però, senza il vincolo dell’intesa in sede di Conferenza unificata, come previsto, invece, nella disciplina originaria. Non meno caotico il quadro relativo ai costi e fabbisogni standard: prima definiti con d.P.C.m. adottato d’intesa con la Conferenza unificata, ma senza il coinvolgimento delle Camere (legge finanziaria 2023); successivamente determinati acquisito il “parere” delle Camere; infine, con una giravolta inspiegabile, definiti nuovamente sulla base della legge finanziaria, senza, dunque, alcuna forma di coinvolgimento del Parlamento».

⁵³ G. TARLI BARBIERI, *op. ult. cit.*; ID., «*Il passaggio dall’idea al fatto è sempre penoso*». *L’autonomia differenziata tra mito e realtà*, in *Dir. regionali*, n. 1/2024, 105 ss.

determinazione dei livelli essenziali di assistenza (Lea) con l'impiego del medesimo tipo di fonte⁵⁴. In tal caso, tuttavia, si è trattato di un metodo di definizione settoriale e non generale, destinato all'elaborazione di una sorta di tariffario di prestazioni sanitarie con relativo fondo per l'assegnazione di risorse a ogni centro di spesa⁵⁵; al punto che le criticità costituzionali sottese⁵⁶ sono state tollerate dalle forze politiche seguite alla guida del Governo, anche se puntualmente rimarcate e integrate dalla Corte costituzionale⁵⁷ per l'inadeguatezza del relativo esito. Nel caso di specie, per contro, l'impiego dello schema di determinazione dei Lep secondo il modello Lea è destinato a riguardare non *una* ma *tutte* le materie interessate dalla differenziazione⁵⁸; è volto a incidere sulla trasformazione dell'intero modello di distribuzione delle competenze Stato-regione e quindi dell'intero sistema del *welfare* del Paese.

La riscontrata inadeguatezza dello strumento normativo prescelto, per tale via, rinvia alla pari inadeguatezza della qualificazione accordata all'attività di determinazione dei Lep. Questi sono stati intesi riduttivamente e svuotati della funzione di garantire su tutto il territorio nazionale la tutela uniforme dei diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.) in conformità ai principi di solidarietà (art. 2 Cost.), eguaglianza (art. 3 Cost.) e autonomia (art. 5 Cost.). Anziché essere concepiti in stretta correlazione con la tutela dei diritti civili e sociali, i Lep sono stati degradati a meri indici tecnico-amministrativi, a misure di tipo organizzatorio, a *target* di offerta dei servizi regionali, a obiettivi delle politiche pubbliche regionali rimessi alla previa decisione dello Stato in dipendenza delle relative relazioni finanziarie con le Regioni. L'attività di determinazione degli stessi, pertanto, è stata *spolitizzata* e privata della valutazione

⁵⁴ DPCM del 12 gennaio 2017, Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, sostitutivo del DPCM del 29 novembre 2001. Più in generale, con riguardo all'ampia tipologia di atti riguardanti la determinazione dei livelli essenziali da utilizzare nelle varie materie coinvolte (sanità, pubblica amministrazione, istruzione e formazione professionale, reddito di inclusione (REI), assistenza, ecc.), si v. per tutti S. ARU, *La definizione dei LEP*, spec. 91 ss., alla cui bibliografia si rinvia.

⁵⁵ "Ogni assegnazione viene ripartita per i diversi ambiti sanitari dal centro di spesa, creando un plafond di spesa per ogni ambito. Quando il tetto di spesa è raggiunto per quel determinato ambito, la prestazione o il servizio viene sospeso. Di qui le liste di attesa e il rivolgersi dei pazienti, quando possono, alle strutture private a pagamento", così S. MANGIAMELLI, *Regionalismo differenziato*, cit., spec. 141.

⁵⁶ Come noto, i Lea sono stati individuati *ex post* e non sono stati oggetto di una valutazione preliminare dei livelli essenziali di prestazioni e servizi necessari per garantire a tutti il nucleo essenziale del diritto alla salute, quali prestazioni e servizi in materia sanitaria esigibili su tutto il territorio nazionale; inoltre, i controlli l'intervento sostitutivo dello Stato sono stati previsti e sono stati esercitati più come controlli sulla spesa sanitaria (attraverso i commissariamenti) che non sulla qualità dei servizi e delle prestazioni e, dunque, sulla loro idoneità ad assicurare i contenuti essenziali del diritto alla salute, G. AMATO (et al.), *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione*, cit., 33.

⁵⁷ C. cost., n. 169/2017, § 9.3.1: "I LEA, in quanto appartenenti alla più ampia categoria dei LEP, devono essere determinati dal legislatore statale e garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) [...] In definitiva, non può sottacersi, nella perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 già lamentata da questa Corte (sentenza n. 273 del 2013), l'esistenza di una situazione di difficoltà che non consente tuttora l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost."; nonché C. cost., n. 62/2020, § 4.3 e n. 142/2021, § 2. In senso critico per tutti, A. MORRONE, *La "visione trascendente" dei Lea e la realtà del SSN. Critica su processo e merito nelle sentt. nn. 197/2019 e 62/2020 della Corte costituzionale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2020.

⁵⁸ R. CALVANO, *Appunti sulle fonti del diritto del periodo 2020-2023, tra crisi, emergenze e squilibri della forma di governo*, in ID., *Itinerari di studio su UE, legalità, crisi dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2023, spec. 146.

dell'essenziale funzione garantista e perequativa propria dei Lep (art. 119 Cost.). Una volta degradata sul piano tecnico, essa è stata sottratta al Parlamento, unico potere in grado di fare le scelte fondamentali sull'allocazione delle risorse pubbliche e di mediare tra le esigenze dei diversi territori e dei diversi contrastanti interessi (art. 119)⁵⁹. E così, in definitiva, essa è stata rimessa alla *Cabina di regia*.

Il fatto è che la determinazione dei Lep implica l'esercizio di una forte discrezionalità politica⁶⁰; attiene alla decisione "più politic[a] nell'intero complesso delle decisioni pubbliche", concernente "che cosa i cittadini possono pretendere dalle amministrazioni pubbliche, quali esse siano, e chi debba assicurarle"

⁶¹. Essa avviene all'esito di una sequenza serratissima di scelte fondamentali, "che partono dalla identificazione del nucleo essenziale dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, proseguono con la determinazione dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni e servizi a tal fine necessari e finiscono con le impegnative scelte di allocazione delle risorse pubbliche per il finanziamento delle prestazioni e servizi in questione, risulta evidente che si è di fronte a una serie di scelte di politica generale nel senso più alto del termine. Anche perché implicano un'inevitabile comparazione con altri valori e obiettivi costituzionalmente garantiti, per il cui perseguimento occorre parimenti allocare le risorse necessarie"⁶².

Sicché è vertiginoso considerare il tenore delle responsabilità decisionali coinvolte in assenza del riconoscimento del ruolo compromissorio del Parlamento: dal livello di soddisfacimento da assicurare a ciascun diritto, al necessario bilanciamento tra i diversi diritti e interessi da tutelare; dalle complessive risorse che possono essere allocate a loro copertura, alle connesse decisioni di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli costituzionali ed europei.

In definitiva, la marginalizzazione con DPCM dell'opera di determinazione dei Lep provoca uno strappo lacerante nel percorso di trasformazione del modello di Stato sociale e regionale: inaugura un percorso nuovo, conflittuale sul piano politico e su quello territoriale, oltreché elusivo del controllo parlamentare, elettorale e di costituzionalità; ottunde la piena conoscenza sociale delle ragioni e delle scelte effettuate; riduce gli utenti delle prestazioni civili e sociali al rango dei consumatori dei prodotti commerciali,

⁵⁹ F. GALLO, *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, cit., 427; ID., *Lo stato di crisi dell'autonomia finanziaria regionale e il progetto di regionalismo differenziato*, in *Rass. tributaria*, n. 3/2023, 439. Si v. inoltre: F. CERNIGLIA, *Autonomia differenziata: un salto nel vuoto*, in *Aggiornamenti sociali*, 2024, 393; F. MANGANARO, *Il regionalismo differenziato nell'attuale dibattito parlamentare*, in *federalismi.it - paper* 17 aprile 2024, 4 ss.; P. SCARLATTI, *Il tentativo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., 10 ss.

⁶⁰ S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato*, cit., 147.

⁶¹ R. BIN, *L'autonomia differenziata: politica o burocrazia?*, in *Le Regioni*, n. 6/2022, 1155. In pari senso fra gli altri: V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *federalismi.it*, n. 13/2019; M. CLARICH, *Regioni, è ancora lungo il cammino per realizzare l'autonomia differenziata*, in *MF*, 25.1.2024; P. SCARLATTI, *Il tentativo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., spec. 10.

⁶² G. AMATO (et al.), *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione*, cit., 31.



costretti a confrontarsi con logiche di mercato decise altrove e *all'insaputa* (è proprio il caso di dire!) del circuito democratico.

2.2. (segue): lo strappo tecnico-scientifico nel percorso di trasformazione della forma di Stato regionale e sociale del Paese

Analoghi rilievi possono essere svolti sul piano tecnico-scientifico con riguardo al *Rapporto finale* licenziato dal Clep. Alla marginalizzazione dell'opera di determinazione dei Lep disposta sul piano legislativo con il rinvio al DPCM, ha corrisposto una pari marginalizzazione sul piano istruttorio dell'attività di definizione dei relativi criteri di selezione e della conseguente applicazione. Questa è stata svolta in assenza di un previo e basilare chiarimento sul metodo e sul merito da intraprendere; è stata compiuta eludendo la questione preliminare della concezione di Lep da privilegiare per garantire l'effettiva eguaglianza dei cittadini. L'attività istruttorie è stata intesa in senso *tecnico*, negando ogni rinvio alle ragioni costituzionali dei Lep e dunque alla *politicità* delle valutazioni coinvolte.

E tuttavia, sebbene dichiarata inammissibile in via di principio, detta *politicità* ha operato in via di fatto, insinuandosi nei lavori del Clep alla stregua dell'acqua dei fiumi carsici. Proprio perché negata in superficie, essa ha scavato all'interno delle riunioni plenarie e delle sottocommissioni, si è infiltrata negli interventi, sino a sfociare irruente nelle relative conclusioni.

E così, sotto il manto dell'apparente *neutralità* di metodo e di merito ha preso corpo un conflitto *politico* fra due opposte concezioni di Lep, che è rimasto irrisolto; un conflitto che, proprio perché irrisolto, ha lasciato aperta la via a una soluzione unilaterale e operante in senso duplice e speculare: restrittivo, con riguardo al numero dei Lep da selezionare; estensivo, con riguardo al novero degli ambiti di materie da non vincolare, tale da accentuare (per giunta con effetto immediato) gli spazi disponibili per la differenziazione territoriale delle politiche pubbliche ai danni delle regioni non richiedenti.

In definitiva, all'impostazione politicamente e territorialmente conflittuale della riforma di differenziazione regionale ha corrisposto una pari (e più subdola) impostazione unilaterale dei relativi presupposti di sostenibilità sociale.

2.2.1. (segue): la fittizia neutralità ideologica professata dal Clep: il piano del metodo

Precondizione del richiamato *deficit* di metodo e di merito è stato lo scarsissimo tempo riconosciuto al Comitato per svolgere i lavori: appena sei mesi⁶³. Un tempo talmente limitato da dare adito a una doppia e concorrente lettura.

⁶³ V. *supra* nt. n. 49

Per un verso, quanto al merito della puntuale determinazione dei Lep, si è trattato di un tempo assolutamente *inadeguato* rispetto all’“ambizioso obiettivo” conclamato dal Ministro Calderoli, “di riempire un vuoto normativo che attende di essere colmato da ormai 22 anni”⁶⁴. Un tempo di per sé tale da inibire ogni analisi approfondita e finalizzata a conclusioni organiche e condivise; tale, insomma, da strozzare ogni “necessità di ulteriori approfondimenti, anche in sede plenaria”⁶⁵. Sicché non devono sorprendere le critiche manifestate a più riprese all’interno del Comitato e poi formalizzate (quasi a futura memoria) nel *Rapporto finale*: “L’estrema ristrettezza del tempo disponibile ha, più in generale, impedito al Sottogruppo di discutere con la completezza che sarebbe stata indispensabile i contenuti del presente documento che seguono queste considerazioni generali”⁶⁶. Di qui la conclusione laconica stigmatizzata dall’Ufficio parlamentare di bilancio: “il Rapporto finale del CLEP, pur proponendo alcune impostazioni da seguire, non offre nel complesso soluzioni definitive ai principali problemi sorti in relazione alla determinazione dei LEP, *principalmente per l’urgenza di rispettare le scadenze assegnate*”⁶⁷.

Per altro verso, tuttavia, quanto alle esigenze della politica, si è trattato di un tempo pienamente *adeguato* alle necessità elettorali. Emblematico è quanto riferito da Franco Bassanini all’esito di un colloquio svolto col medesimo Ministro Calderoli in ordine alle criticità rinvenibili nel percorso di differenziazione: “Alla fine, il ministro – persona intelligente e franca – ha ammesso: dal punto di vista costituzionale, forse avete ragione voi; ma se io seguo le vostre indicazioni, varerò l’autonomia differenziata tra dieci anni, mentre ho preso l’impegno di attuarla prima delle elezioni europee”⁶⁸.

Il tutto a coronamento della tendenza sviluppata nella Seconda Repubblica, di costringere le riforme negli schemi delle tattiche politiche; di realizzarle per la forza simbolica (e taumaturgica) rivestita più che per l’effettività del relativo esito, quasi che l’inadeguatezza del metodo e del merito possa essere colmata

⁶⁴ R. CALDEROLI, *Al lavoro con cabina regia per individuare e garantire diritti di tutti*, Comunicato a cura dell’Ufficio stampa, in *affariregionali.it*, 26 marzo 2023.

⁶⁵ *Relazione del sottogruppo n. 5: Tutela della salute. Alimentazione. Ordinamento sportivo*, in CLEP, *Rapporto finale*, cit., 76, nonché 83 e 101. In senso analogo, M. LUCIANI et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato, trasmesse al Presidente e al Comitato*, in *Federalismi.it*, n. 27, 15/11/2023: “l’esame approfondito del lavoro [dei sottogruppi], anche in sede plenaria, avrebbe richiesto maggiore tempo, che – quale che sia l’interpretazione delle fonti di riferimento – oggettivamente non è a nostra disposizione. Considerato, allo stato, lo scarsissimo tempo a disposizione, non possiamo dunque che limitarci a prendere atto del lavoro svolto”. Analogamente, in dottrina si è parlato di “tempi da cardiopalma” (G. AZZARITI, *Appunto per l’audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 30 maggio 2023 sui disegni di legge nn. 615 e conn. (attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario)*, 2 ss.); “attività complessa che richiede molto tempo, se non addirittura, per certi aspetti, [...] forse impossibile” (M. BELLETTI, *Un percorso di riflessione per un regionalismo “differenziato-cooperativo”*, in *Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 3); tempo “decisamente «contingentato»” (G. TARLI BARBIERI, *Profili della differenziazione regionale*, in *Le Regioni*, n. 1/2023, 80).

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione sulla determinazione e sull’attuazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali*, Intervento del Cons. Giampaolo Arachi, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 1° febbraio 2024, testo integrale in <https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2024/02/Audizione-UPB-LEP.pdf>, 26 (corsivo non testuale).

⁶⁸ F. BASSANINI, *Autonomia sbagliata: così i divari aumentano. Riformiamo il titolo V*, int. a cura di R. Tornesello, in *Il nuovo quotidiano di Puglia*, 18 febbraio 2024.

dall'adeguatezza della relativa convenienza politica. Né vale replicare che il termine in questione è stato infine prorogato, supplendo alle storture lamentate ⁶⁹. È vero invece il contrario, posto che non può essere certo una tale (e tardiva) proroga a consentire quanto prima negato e a favorire gli approfondimenti prima strozzati. Ciò che è scritto resta scritto e il *Rapporto finale* è stato ormai depositato.

E così, nel brevissimo tempo a disposizione, l'intero percorso definitorio del Comitato è stato inteso esclusivamente come *tecnico*; è stato impostato secondo “una *direzione di grande pragmatismo*, restando fedele al mandato di identificare, sulla base della legislazione vigente, i livelli essenziali ivi definiti senza entrare in merito né al prima (significato “costituzionale” della formula) né al poi (conseguenze legislative e amministrative derivanti dalla ricognizione)” ⁷⁰. Sicché è stato eluso ogni giudizio sulla controversa questione della definizione dei Lep, la cui nozione “non è stata discussa” ⁷¹. È bastato prendere atto della stratificazione polisemica della nozione di Lep nel sistema ordinamentale, per evitare ogni relativo approfondimento. La questione è stata rinviata “ad un *momento successivo* nel quale la componente tecnica, giuridica ed economica, non è la sola a rilevare”; sicché è stata demandata “al decisore politico la responsabilità di questa definizione” ⁷².

Il tema dei Lep è stato svolto in senso atomistico e avulso dalle ragioni proprie dello Stato sociale e regionale. Non a caso l'intero *Rapporto finale* ha mancato di soffermarsi sui motivi costituzionali dell'art. 117, comma 2, lett. *m*), quasi a non considerare la disposizione come lo snodo fondamentale del nuovo riparto di competenze fra Stato e regioni. In tal senso è stato bandito ogni tentativo di considerare il carattere trasversale della materia trattata, così da non mettere in relazione l'attività di determinazione dei

⁶⁹ La proroga sino al 31 dicembre 2024 è stata disposta dal d.P.C.M. del 22.02.2024 in considerazione di un duplice ordine di ragioni: da un lato, “l'impegnativo e proficuo lavoro già svolto dal CLEP a supporto della Cabina di regia, nonché il rilievo degli ulteriori adempimenti previsti dalla legge ai fini della determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard”; dall'altro, la “necessità che il CLEP prosegua nello svolgimento delle attività volte a una complessiva determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard anche nelle materie ulteriori rispetto a quelle di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

⁷⁰ L. VIOLINI, *Livelli essenziali e regionalismo differenziato: riflettendo sui nessi tra l'art. 117, II comma, lett. m) e l'art. 116, III comma della Costituzione, alla luce dei lavori del CLEP*, in *federalismi.it - paper* 21, febbraio 2024, 7 (corsivo non testuale).

⁷¹ M. LUCIANI et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato*, cit.

⁷² CLEP, *Rapporto finale*, cit., 15-16 (corsivo non testuale), nonché 28. La soluzione adottata è stata argomentata sulla scorta di un sillogismo discutibile e rischioso: considerato che “la nozione [dei Lep] non ha ancora trovato un'univoca a completa definizione giuridica, tanto da potersi considerare istituto privo di una sua precisa fisionomia”; riscontrata altresì la conseguente “formazione di molteplici declinazioni della formula costituzionale [...] collocate su vari livelli della gerarchia delle fonti”; si è concluso nel senso che la “determinazione puntuale della nozione LEP appartiene ad un *momento successivo* nel quale la componente tecnica, giuridica ed economica, non è la sola a rilevare”, rinviando pertanto “al decisore politico la responsabilità di questa definizione” (CLEP, *Rapporto finale*, cit., 15-16 (corsivo non testuale), nonché 28). La scelta dunque è stata quella di evitare ogni approfondimento dei relativi nodi metodologici e definitori: da un lato, si è evidenziato che “la scarsa chiarezza, talvolta anche semplicemente linguistica, la frammentarietà degli interventi legislativi e la varietà delle pronunce della giurisprudenza, specie costituzionale, in tema di individuazione dei LEP determinano la difficoltà di operare una definizione completa, materia per materia, ambito per ambito, di ciascun livello essenziale delle prestazioni” (*ivi*, 22); dall'altro, si è paventato il peso delle relative conseguenze ermeneutiche, posto che “dal modo di tratteggiare la nozione possono discendere conseguenze per la finanza pubblica in termini assoluti, conseguenze redistributive e allocative in termini relativi” (*ivi*, 16).

Lep con la successiva differenziazione regionale. Nonostante le ripetute contestazioni, la scelta è stata quella d'intendere detta attività di per sé e indipendentemente dalla funzionalità verso gli sviluppi della regionalizzazione. Ciò addirittura in palese contrasto con la normativa istitutiva del Clep, la quale invece ha prescritto chiaramente che l'attività istruttoria sia posta “*in relazione* a ognuna delle materie di cui all'art. 116”⁷³. E così il lavoro del Comitato è stato articolato *in batteria*, cieco dei relativi esiti e soprattutto delle responsabilità implicate. Restano lapidarie le severe parole di ammonimento rivolte da Ludovico Mazzaroli avverso i sostenitori di una tale relazionalità: “è stato più volte ribadito, sia dal Ministro, sia dal Presidente del CLEP, che non era la presente la sede per discutere, in via diretta o indiretta, di ciò che potrà in futuro essere in materia di «regionalismo differenziato» e delle (pur legittime) preoccupazioni che taluno può avere al riguardo”⁷⁴. Epperò, quale mai potrebbe essere la sede appropriata per ragionare sulla relazionalità fra la determinazione dei Lep e “ognuna delle materie di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione” (art. 1, comma 793, l. n. 197/2022; art. 2, DPCM 23 marzo 2023), se non proprio quella appositamente fissata dalla normativa istitutiva del medesimo Clep? Per non dire che, come ha chiosato Sandro Staiano, “era proprio da un organo tecnico-scientifico quale il CLEP che il decisore politico attendeva la nozione di LEP, ottenuta integrando conoscenze giuridiche ed economiche”⁷⁵.

Di qui, per l'appunto, la decisione di limitare l'apporto richiesto a quello di fornire al decisore politico ogni possibile opzione interpretativa. A leggere alcune pagine del *Rapporto*, si ha quasi l'impressione di trovarsi innanzi al *Trattato sulla tolleranza* di Voltaire⁷⁶, tale appare la manifestata professione di pluralismo metodologico ed ermeneutico: “si è ritenuto opportuno preferire la valorizzazione del confronto di opinioni, studi, orientamenti diversificati, via via emersi, con l'obiettivo di valorizzare la pluralità dei punti di vista, quale strumento più efficace per adempiere al compito assegnato, quello di offrire un'analisi istruttoria quanto più completa ed ampia possibile”⁷⁷.

⁷³ Il DPCM 23 marzo 2023 precisa nelle premesse: “Visto [...] inoltre, il comma 793 [dell'art. 1 della L. n. 197/2022], che, nel definire le funzioni della citata Cabina di regia *in relazione* alle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, individua altresì i contenuti delle attività rimesse alla citata segreteria tecnica [...]”. In senso analogo, l'art. 2, lett. a) dispone che l'incarico istruttorio del Clep deve esser posto “*in relazione* a ognuna delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione [...]” (corsivo non testuale). Del resto, è la *Relazione introduttiva* al d.d.l. Calderoli a chiarire che “È maturata la decisione di avviare il percorso di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione attraverso le due direttrici: a) del procedimento di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) [...]; b) della presentazione di un disegno di legge alle Camere per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

⁷⁴ L. MAZZAROLI, *Relazione del sottogruppo n. 3: Istruzione. Norme generali sull'istruzione. Tutela e valorizzazione beni culturali e promozione o organizzazione attività culturali*, in CLEP, *Rapporto finale*, cit., 58.

⁷⁵ S. STAIANO, *Nota per la Commissione Affari costituzionali della Camera*, cit., 3.

⁷⁶ VOLTAIRE, *Trattato sulla tolleranza. In occasione della morte di Jean Calais* (1762), tr. it. a cura di S. Salvatorelli, Rusconi libri, Brezzone di Bedero, 2020.

⁷⁷ CLEP, *Rapporto finale*, cit., 22.

E tuttavia, non basta evitare di circoscrivere la nozione di Lep, per superare i rischi di compressione dell'autonomia regionale ⁷⁸; non basta professare la *neutralità tecnica e ideologica* dell'attività occorrente per la definizione dei Lep, per riuscire a eludere la *politicità* effettivamente sottesa.

Non che l'ipotesi sia inammissibile di per sé, basti solo ricordare il metodo impiegato per la stesura della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Nell'occasione le difficoltà d'ordine antropologico derivanti dal carattere divisivo della catalogazione dei diritti furono superate proprio grazie al metodo della *neutralità ideologica*. Come suggerito da Jaques Maritain ai suoi colleghi estensori, il rimedio fu quello di non affrontare il tema del fondamento dei diritti, essendo gli stessi pur sempre “impliciti” nella natura dell'uomo, in modo da concentrare l'attenzione solo sui relativi “concetti pratici”. Sicché la conclusione del filosofo fu paradossale: “siamo d'accordo sui diritti, ma a condizione che nessuno ci chieda perché” ⁷⁹.

Nella specie, per contro, la determinazione dei Lep non riguarda tanto il contenuto essenziale dei diritti civili e sociali, che del resto è già costituzionalmente assodato. Interessa piuttosto la quantità e la qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici occorrenti per rendere effettivi tali diritti; importa la definizione del «nucleo invalicabile di garanzie minime» occorrenti all'effettività degli stessi, tanto che una volta identificato con norme non può essere finanziariamente condizionato ⁸⁰. Sicché è irragionevole la pretesa di poter *decidere quali siano i Lep da garantire, a condizione di non dover rispondere su cosa debba essere inteso come Lep*. Tanto più che questi sono stati intesi dalla legge Calderoli non già come strumenti di prestazioni sostanziali perequative da garantire con carattere di generalità (art. 119 Cost.), bensì come mere quote di partecipazione al gettito di tributi erariali maturato nel territorio regionale ⁸¹.

Del resto – ed è tutto dire – una simile opzione metodologica nemmeno è stata presupposta dal DPCM istitutivo del Clep. Consapevole dell'equivocità di un lavoro istruttorio onnicomprensivo e suscettibile di un indistinto sincretismo, l'atto governativo non ha certo disposto “un'analisi istruttoria quanto più completa ed ampia possibile” ⁸². Per contro, ha prescritto “ogni contributo istruttorio *richiesto* dalla Cabina di regia” ⁸³, così da orientare gli spazi discrezionali del decisore politico e da scongiurare soluzioni

⁷⁸ D. MONE, *Autonomia, eguaglianza, livelli essenziali*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, cit., 83.

⁷⁹ L'esperienza di lavoro nell'apposito Comitato nominato dall'UNESCO è narrata, insieme alle espressioni virgolettate, da M.A. GLENDON, *Knowing the Universal Declaration of Human Rights* (1998), *Conoscere la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, in ID., *Tradizioni in subbuglio*, ed. it. a cura di P.G. Carozza e M. Cartabia, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007, 53; ID., *La visione dignitaria dei diritti sotto assalto*, in L. ANTONINI (a cura di), *Il traffico dei diritti insaziabili*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007, 77. Nonché sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Il patto costituzionale fra teologia politica e teologia della politica*, in *Quad. cost.*, 2015, 481 ss.

⁸⁰ C. cost., nn. 62 del 2020, 142 e 220 del 2021.

⁸¹ F. GALLO, *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, cit., 427; ID., *Lo stato di crisi dell'autonomia finanziaria regionale*, cit., 438.

⁸² CLEP, *Rapporto finale*, cit., 22.

⁸³ D.P.C.M. 23 marzo 2023, art. 2 (corsivo non testuale).

scollegate dalle ragioni e dai limiti del sistema costituzionale. Come ha evidenziato il Governatore della Banca d'Italia in una *Lettera* purtroppo esclusa dal novero dei *Documenti preparatori* del *Rapporto*, il decreto governativo ha presupposto “anche una valutazione delle possibili definizioni operative dei Lep e delle connesse implicazioni finanziarie, essenziali perché le decisioni politiche possano essere assunte in maniera consapevole e sulla base di valutazioni complete”⁸⁴.

In realtà, il *self restraint* dimostrato dal Clep con la *neutralizzazione tecnica* del proprio contributo è speculare al mancato chiarimento preliminare sul confine fra tecnica e politica⁸⁵. Sicché ha riproposto i limiti della degradazione da *politica a tecnica* dell'attività occorrente tanto per la definizione dei criteri di selezione dei Lep, quanto per la conseguente applicazione. Entrambe incidono in pari modo sulla configurazione del concreto modello di Stato sociale e regionale. Come ha affermato lo stesso *Rapporto*, “dal modo di tratteggiare la nozione [di Lep] possono discendere conseguenze per la finanza pubblica in termini assoluti, conseguenze redistributive e allocative in termini relativi”⁸⁶. Sicché anche dalla previa scelta dei criteri di selezione derivano “ricadute politiche significative”⁸⁷ e un “significativo impatto redistributivo”⁸⁸ sul piano della convivenza e della coesione del Paese.

2.2.2. (segue): la fittizia neutralità ideologica professata dal Clep: il piano del merito

Oltre che contestabile sul piano del metodo, la professione di *neutralità ideologica* manifestata dal *Rapporto finale* è stata smentita pure sul piano del merito. Questo è stato segnato da un conflitto fra due opposte concezioni di Lep, avente una tale portata *politica* da rimanere irrisolto, così da pregiudicare la linearità delle relative conclusioni a vantaggio di una soluzione parziale e lesiva degli interessi territoriali delle regioni non richiedenti.

A leggere il documento del Clep (per quanto scritto e soprattutto per quanto *non* scritto) emerge un percorso istruttorio diverso da quello professato. Gli stessi documenti preparatori contenuti nella terza parte del *Rapporto* denotano la non linearità dei lavori, giacché “non sempre coerenti tra di loro e con quanto affermato nelle prime due” parti dello stesso⁸⁹. Il tanto conclamato “confronto di opinioni, studi,

⁸⁴ I. VISCO, *Lettera al Presidente del CLEP Prof. Sabino Cassese e ai membri del Comitato*, 10 ottobre 2023, ora anche in *NT+Enti Locali* Edilizia, 11.10.2023, https://i2.res.24o.it/pdf2010/S24/Documenti/2023/10/11/AllegatiPDF/Lettera%20Visco_CLEP.pdf, 2.

⁸⁵ LUCIANI et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato, trasmesse al Presidente e al Comitato*, in *Federalismi.it*, n. 27, 15/11/2023.

⁸⁶ CLEP, *Rapporto finale*, cit., 16.

⁸⁷ I. VISCO, *op. ult. cit.*

⁸⁸ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione sulla determinazione e sull'attuazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali*, Intervento del Cons. Giampaolo Arachi, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 1° febbraio 2024, testo integrale in <https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2024/02/Audizione-UPB-LEP.pdf>, 29.

⁸⁹ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione*, cit., 18.

orientamenti diversificati”⁹⁰ si è dimostrato fittizio, non avendo consentito ai componenti del Comitato né d’incidere sugli esiti dei lavori, né tantomeno di fare risultare i rilievi critici manifestati. La *damnatio memoriae* riservata alle opinioni dissenzienti ha interessato tanto le obiezioni eccepite in sede Plenaria⁹¹, quanto i rilievi appositamente formalizzati al Presidente Cassese e a tutti i componenti del Comitato, come la *Lettera* del Governatore della Banca d’Italia⁹², divulgata dalla stampa⁹³ ma ignorata dalla documentazione istruttoria allegata.

Oltre a un metodo di lavoro *ad excludendum* nei riguardi delle opinioni dissenzienti, il *Rapporto* ha segnalato altresì un percorso istruttorio speculare alla scelta preliminare di non affrontare i nodi definitivi della nozione dei Lep; un percorso costantemente (pre)orientato in senso parziale e unidirezionale verso criteri di selezione dei Lep tutt’altro che neutrali, tali da incidere in modo apparentemente tecnico sulla complessiva forma di Stato sociale e regionale.

Emblematica è la restrizione dei criteri e indirizzi per la redazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Il tipo di soglia d’individuazione di questi ultimi è stato fissato riduttivamente “nel senso di soglia *minima*”⁹⁴ anziché di soglia *essenziale*, come invece chiarito dalla Corte costituzionale⁹⁵ e replicato dalla legge Calderoli (art. 1, comma 2). Non si tratta, ovviamente, di una questione solo lessicale. Sull’uso promiscuo dei due aggettivi impropriamente usati come sinonimi è stato già opportunamente chiarito che “l’*essenziale* non dovrebbe essere appiattito sul *minimo* e quindi essere declinato in una dimensione meramente verticale, alla stregua di un’*asticella* che viene fissata verso il basso per indicare la protezione al di sotto della quale non si può mai scendere; ma andrebbe concepito – più *a tutto tondo* – come una sorta di poliedro, le cui diverse sfaccettature costituiscono altrettanti tratti somatici qualificanti di quel diritto fondamentale, in mancanza dei quali esso non potrebbe neanche essere riconosciuto come tale”⁹⁶. La

⁹⁰ CLEP, *Rapporto finale*, cit., 22.

⁹¹ M. LUCIANI et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato*, cit.: “formuliamo comunque alcune sintetiche proposte emendative del CLEP, Rapporto finale, limitandoci all’essenziale: [...] ii) Dare più compiutamente conto delle posizioni di tutti i componenti del Comitato. Alle pp. 24 sgg., infatti, si dà conto di «proposte ispirate a più criteri, che qui si elencano», ma non sembra che l’elenco sia completo [...]”.

⁹² I. VISCO, *Lettera al Presidente del CLEP Prof. Sabino Cassese e ai membri del Comitato*, cit.

⁹³ Per tutti, G. TROVATI, *Sull’autonomia arriva l’allerta di Visco: rischi di spesa da valutare. Il Governatore a Cassese. «Nelle bozze Lep troppo limitati e generici»*, in *NT+Enti Locali & Edilizia*, 11.10.2023.

⁹⁴ CLEP, *Rapporto finale*, cit. 10 (corsivo non testuale).

⁹⁵ Si v. per tutte, C. cost., n. 220/2021, § n. 5.1: “[...] Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente *necessaria* e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale [...]” (corsivo non testuale).

⁹⁶ L. CASTELLI, *Alla ricerca del “limite dei limiti”: il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, 478. In senso variamente analogo si v. anche: L. ANTONINI, *Art. 117, 2°, 3° e 4° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, artt. 101-139, Torino, Utet, 2006, 2238; R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in R. BALDUZZI, G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V. Atti della Giornata nazionale di studio, Genova, 15 gennaio 2002*, Giuffrè Editore, Luiss Roma, 2002, 19 ss.; M. BELLETTI, “*Livelli essenziali delle prestazioni*” e “*contenuto essenziale dei diritti*” nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2004, 184; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell’evoluzione interpretativa*, Cedam, Padova, 2007, 62; E.

questione, piuttosto, ha una valenza ordinamentale. Essa sottende una concezione *deprezzata* dei Lep, da inquadrare *al ribasso* secondo criteri volti a fissare l'asticella della protezione verso il *minimo*, inteso proprio nel senso letterale di livello *più basso possibile*; una concezione che mal sopporta le esigenze di eguaglianza territoriale poste a tutela della relativa previsione costituzionale, al punto da volerne erodere i presupposti e svuotare dall'interno le garanzie. Epperò, come spiega Antonio Ruggeri, la fissazione dei Lep attiene a una valutazione di carattere non meramente quantitativo, bensì *relazionale*⁹⁷, da definire in relazione alla poliedricità propria dei diritti considerati. Inevitabile, dunque, la conflittualità sorta nel Comitato con l'opposizione di molti sottogruppi sul presupposto che “i livelli essenziali non sono dei livelli minimi, trattandosi invece dei livelli *adeguati*, come del resto è stato ampiamente riconosciuto anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale con riferimento ai LEA”⁹⁸.

Altrettanto emblematica è la questione della misurabilità e del profilo prestazionale e obbligatorio della nozione dei Lep, risolta dal *Rapporto* in senso parimenti restrittivo nonostante le tante obiezioni eccepite: nell'un caso, il documento ha ommesso di considerare che per i Lep concernenti i diritti civili la misurabilità in via di principio è difficilmente costruibile⁹⁹; nell'altro caso, il documento ha accolto una nozione di Lep fortemente impattante sulla dimensione finanziaria in quanto limitata agli obblighi di dare, di fare e di astenersi in capo ai poteri pubblici, così trascurando una prospettiva “molto più ampia di interventi utili a garantire i diritti civili e sociali”¹⁰⁰.

Non deve dunque sorprendere se i singoli sottogruppi abbiano sviluppato una posizione in controtendenza rispetto a quella centrale, assumendo criteri di selezione non più restrittivi, ma maggiormente estensivi e conformi ai profili costituzionali coinvolti. Ognuno dei sottogruppi ha proceduto per proprio conto e secondo una propria cognizione, con una conseguente eterogeneità di approdi che ha inficiato l'unitarietà del lavoro¹⁰¹. Come ha rimarcato l'Ufficio parlamentare di bilancio, “la scelta di accettare punti di vista diversi (“valorizzazione del confronto di opinioni”), piuttosto che

PESARESI, *La «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni» e la materia «tutela della salute»: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 2/2006, 1747; A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, n. 4/2002, 803. Diversamente S. ARU, *La definizione dei LEP*, cit., 21 ss.

⁹⁷ A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, 25 ottobre 2002, 13.

⁹⁸ *Relazione del sottogruppo n. 4: Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; ordinamento della comunicazione*, in CLEP, *Rapporto finale*, cit. 65.

⁹⁹ Il rilievo ovviamente “non esclude affatto l'identificazione di Lep che presidino il loro soddisfacimento, conformemente al principio che la misurabilità non è caratteristica strutturale dei Lep e non è nemmeno loro caratteristica auspicabile, almeno laddove non sia attingibile”, così M. LUCIANI et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato*, cit.: et al.

¹⁰⁰ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione*, cit., 25.

¹⁰¹ *Relazione del sottogruppo n. 4*, cit., 65; *Relazione del sottogruppo n. 5*, cit., 76 ss.; *Relazione del sottogruppo n. 6: Protezione civile. Governo del territorio*, *ivi*, 101 ss.; *Relazione del sottogruppo n. 8: Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e valorizzazione dei beni ambientali*, *ivi*, 123 ss.; M. LUCIANI et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato*, cit.

inquadrare gli sforzi entro criteri unitari più rigidi, sembra aver consentito, nel lavoro dei singoli sottogruppi, un approccio non del tutto coerente”¹⁰².

Di qui, sia le contraddizioni del *Rapporto* ammesse dallo stesso Presidente Cassese¹⁰³, sia una quantificazione dei Lep ondivaga, secondo un’oscillazione pari a quella delle *montagne russe*, o dei diagrammi dei sismografi durante le scosse telluriche: dai potenziali 223 individuati inizialmente dal c.d. “Gruppo dei volontari”¹⁰⁴, ai 115 da conseguire all’esito di una riduzione secondo il metodo «ad imbuto» appositamente rinominato dal medesimo Presidente¹⁰⁵, per arrivare ai 250 indicati dal *Rapporto finale*, sino a raggiungere i 327 annunciati dal medesimo Presidente nel corso di una nota e goliardica trasmissione radiofonica¹⁰⁶, oppure anche a meno di 217, così come dichiarato dalla Presidente della Commissione tecnica fabbisogni standard, Elena D’Orlando¹⁰⁷.

Entrambe non sono accidentali, o ascrivibili al carattere inedito del lavoro intrapreso dal Comitato; un lavoro suggestivamente rapportato dal Presidente Cassese all’esplorazione “«in terre incognite» collocate tra previsioni normative più o meno parziali, interpretazioni giurisprudenziali, veri e propri vuoti di disciplina, indicazioni rinvenibili al più solo implicitamente”¹⁰⁸. E anzi, proprio la natura *incognita* di una tale esplorazione avrebbe presupposto un *surplus* di prudenza, ponderazione, ascolto, flessibilità, oltreché l’impiego di strumenti pacificamente riconosciuti come adeguati. Avrebbe suggerito di rifuggire dalla “*follia*” della più celebre esplorazione «in terre incognite» narrata dalla letteratura, quella dell’Ulisse dantesco e del suo tentativo di varcare il confine delle Colonne d’Ercole¹⁰⁹; tentativo che fallì tragicamente sino a essere severamente punito non già per l’ardire del progetto, bensì per l’inadeguatezza dello strumento a disposizione, non avendo tenuto conto della realtà e avendo invece sovrastimato la forza della propria capacità, così “*picciola*” rispetto al dovuto¹¹⁰.

Per contro e tornando alla metafora dei fiumi carsici, le contraddizioni del *Rapporto* e la conseguente quantificazione ondivaga dei Lep hanno dimostrato gli esiti negativi di una *politicità* lasciata sottotraccia e

¹⁰² UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione*, cit., 25 e 20.

¹⁰³ S. CASSESE, *Audizione* del 14 novembre 2023, cit.

¹⁰⁴ *Prime proposte provvisorie di razionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni redatte nel mese di agosto 2023*, 24 settembre 2023, in *Documenti preparatori*, cit., 164, dove si chiarisce: “A conclusione del lavoro svolto dal CLEP nel mese di agosto in collaborazione con un gruppo di 16 esperti, si è giunti alla individuazione, all’interno di ciascuna materia, di specifici ambiti (55 in totale) a cui sono stati ricondotti un totale di 223 potenziali LEP.

¹⁰⁵ *Ibidem*; S. CASSESE, *Audizione*, Commissione Affari Costituzionali del Senato, 27 settembre 2023, (https://webtv.senato.it/webtv_comm_hq?video_evento=243505#).

¹⁰⁶ S. CASSESE, int. a cura di G. Lauro e G. Cucciari, *Un giorno da pecora*, 16/02/2024, ora anche in <https://www.raiplaysound.it/audio/2024/02/Un-giorno-da-pecora-del-16022024-0b155db5-5c6e-426a-843d-f849588bf220.html>.

¹⁰⁷ D’ORLANDO: «Istruzione e sanità, Lep pronti nel 2025. Il federalismo fiscale è la vera rivoluzione», int. a cura di M. Zambon, in *Corriere del Veneto*, 22 giugno 2024.

¹⁰⁸ S. CASSESE, *Audizione* 27 settembre 2023, cit.; nonché ID., *Introduzione*, in CLEP, *Rapporto finale*, cit., 22.

¹⁰⁹ DANTE ALIGHIERI, *Commedia. Inferno*, ottava bolgia destinata ai consiglieri fraudolenti, canto XXVI.

¹¹⁰ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, “... *de’ remi facemmo ali al folle volo*”, cit.

restata incontrollabile nei conseguenti sbocchi. Come ha riportato Anna Poggi, “All’interno del CLEP si sono svolte discussioni infuocate” sulla questione della determinazione dei Lep e delle relative risorse. Il conflitto ha riguardato il discrimine fra due opposte pretese: quella dei giuristi, “di definirne compiutamente i contorni e il contenuto facendogli assumere – secondo una logica difficilmente contestabile dal punto di vista della Costituzione - lo *status* di diritti”; e quella degli economisti, “che partono da un diverso assunto e, cioè, che la loro determinazione sia, comunque «flessibile» ed assoggettata periodicamente a rimodulazione coerentemente con le risorse disponibili”. Sicché, gran parte dell’impegno dei giuristi “è stato indirizzato a far valere la prima opzione, dei LEP come diritti, coerentemente peraltro a quanto la quasi unanimità della dottrina costituzionalistica ritiene. Ma ciò non è bastato [...]”¹¹¹.

Di qui, per l’appunto, il conflitto fra le due opposte concezioni di Lep: l’una, orientata verso una selezione restrittiva e per questo consacrata nei documenti preparatori del *Rapporto* e nella relativa *Introduzione*, l’altra, al contrario, orientata verso una selezione più comprensiva e per questo lasciata fuori da quella documentazione, ignorata dall’*Introduzione* ed evincibile soltanto dalle *relazioni* dei singoli sottogruppi e dai *file excell* di accompagnamento, oltretché ovviamente dai documenti pubblicati all’esterno.

2.2.3. (segue): la fittizia neutralità ideologica professata dal Clep: le proposte di selezione restrittiva dei Lep e il ruolo politico della Commissione tecnica fabbisogni standard

Quanto alle proposte di una selezione restrittiva dei Lep, esse hanno riguardato la fase preparatoria dei lavori e non quella conclusiva. Tuttavia sono significative dell’orientamento perseguito, progressivamente raffinato e infine solo apparentemente dismesso nel testo finale.

La prima proposta è stata nel segno della destrutturazione del sistema di produzione delle regole giuridiche e della creazione di nuove fonti straordinarie¹¹². La proposta, talmente ardita da essere stata repentinamente abbandonata, accampava un suggestivo fondamento teorico. Il riferimento era al “crescente disallineamento, in termini di efficacia, tra forme tradizionali ed esigenze effettive della normazione”, da risolvere col ricorso alla “teoria della complessità” e alla “necessità di configurare sistemi di normazione flessibili nei contenuti e, per taluni aspetti, nella durata degli effetti, nonché plurali nella

¹¹¹ A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *federalismi.it*, n. 3/2024, 7.

¹¹² G. CERIA, E. D’ORLANDO, F. PORCELLI, M. STRADIOTTO, *Criteri di definizione dei LEP e loro collegamento con i fabbisogni standard e i vincoli di bilancio*, 20 giugno 2023, ora in *Documenti preparatori*, cit., 306 ss.; nonché E. D’ORLANDO, *Audizione*, cit., 8 aprile 2024; ma già ID., *Audizione*, cit., 1° giugno 2023. Su cui C. B. CEFFA, *I Lep all’orizzonte? Le persistenti criticità definitorie dei livelli essenziali delle prestazioni e le inevitabili implicazioni sul fronte della (mancata) perequazione regionale*, in *Dir. regionali*, n. 1/2024, 386 ss.

legittimazione”¹¹³. Di qui, l’ipotesi di legittimare la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) e la Società Soluzioni per il sistema economico (SOSE spa) a concorrere – attraverso stime econometriche - alla costruzione del nuovo paradigma normativo, da elevare al rango di fonte straordinamentale. Il tutto, in modo da rendere flessibile sul piano delle fonti il passaggio dall’iniziale determinazione dei Lep alla successiva definizione dei costi e fabbisogni standard: da un lato il DPCM, cui demandare la definizione della tipologia degli standard di servizio secondo l’indicazione di appositi criteri generali di misurazione; dall’altro gli atti gerarchicamente inferiori (per es. decreti ministeriali), cui rinviare la definizione dettagliata dei singoli standard.

Inevitabili le critiche riferibili alla proposta¹¹⁴, la quale era giunta persino a riadattare la categoria statutaria delle fonti *extra ordinem*¹¹⁵ al diverso contesto costituzionale, pur di legittimare l’irruzione nella regolazione delle relazioni finanziarie di soggetti autonomi ed esterni al circuito normativo quali, per l’appunto, CTFS e SOSE. A risaltare, parafrasando Giovanni Pitruzzella¹¹⁶, era la *superbia ingegneristica* dell’operazione riformatrice, intenta a presentare un modello normativo non solamente carente della necessaria copertura legislativa¹¹⁷, ma addirittura estraneo al sistema costituzionale delle fonti del diritto; un modello impensabile, prima ancora che improponibile, inevitabilmente destinato a fomentare senza motivo l’allarme sociale per il timore delle relative conseguenze¹¹⁸.

¹¹³ “Sul piano del *rule-making* ciò si traduce in un modello non più strutturato, monoliticamente, in un’unica fonte normativa, ma in un paradigma normativo composto da un insieme di strumenti eterogenei, impiegabili per le medesime finalità, alcuni dei quali – quelli giuridici – prescrivono cosa deve essere fatto, altri – quelli tecnici – che stabiliscono solo ciò che si può fare. Come sopra accennato, dunque, un paradigma normativo aperto alla componente tecnica; modulare, in cui la fonte competente a fissare i principi fondamentali è integrata e applicata attraverso altre fonti più focalizzate sui singoli casi concreti, in modo da garantire una *governance* complessiva della materia che consenta una certa dinamicità di normazione; flessibile quanto a efficacia temporale, come sintesi tra l’esigenza di certezza del diritto e l’instabilità della realtà da normare. [...] D’altro canto, il descritto paradigma normativo dipende anche dalle peculiarità della nostra disciplina costituzionale, che è a maglie larghe (a differenza, per esempio, della *Finanzverfassung* tedesca) e prefigura un sistema aperto, in cui la disciplina costituzionale è per l’appunto sommaria e flessibile e deve essere integrata da fonti di diverso rango, con la conseguenza di provocare un distacco tra norma e realtà che valorizza la portata integrativa della fonte costituzionale da parte di fonti di rango inferiore o addirittura straordinamentali (come la legittimazione a concorrere alla costruzione del paradigma normativo riconosciuta alla CTFS e SOSE spa)”, *ivi*.

¹¹⁴ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, “... *de’ remi facemmo ali al folle volo*”, *cit.*

¹¹⁵ S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d’assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria* [1909], rist. in ID., *Scritti minori*, a cura di G. Zanobini, Giuffrè, Milano, 1990, I, 349 ss.

¹¹⁶ G. PITRUZZELLA, *Verso una democrazia maggioritaria: ambiguità e limiti dell’ingegneria costituzionale in Italia*, in R. DI LEO e G. PITRUZZELLA (a cura di), *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1999, 323.

¹¹⁷ La legge di Bilancio 2023 ha riservato alla sola Cabina di regia l’esclusiva responsabilità della determinazione dei costi e fabbisogni standard, da realizzare “*sulla base delle ipotesi tecniche formulate*” dalla CTFS ed elaborate dal SOSE (art. 1, comma 793, lett. d), comma 794). In tal senso ha legittimato l’impiego del solo DPCM (art. 1, comma 795), senza rinviare al diverso strumento del decreto ministeriale, invece presupposto dall’ipotesi in contestazione nonostante l’assenza delle condizioni tassativamente indicate dalla Consulta (C. cost., n. 134 del 2006, § 9).

¹¹⁸ Si v. per tutti la denuncia di MARCO ESPOSITO, autorevole giornalista esperto in federalismo fiscale, *Comitato Cassese, la bozza: «I livelli da garantire a tutti li decidono i singoli ministri»*, in *Il Mattino*, 30 giugno 2023.

La seconda proposta è stata nel segno della “scomposizione del LEP in uno primario breve, che rinvia ad una fonte successiva la definizione analitica e articolata della sotto-materia”¹¹⁹. La proposta, come la precedente talmente ardita da essere stata egualmente abbandonata, si soffermava sui due Lep risultanti dalla scomposizione: quello “primario”, finalizzato a delineare la “cornice di riferimento” e i “contorni generali” da cui desumere i criteri necessari sia per la definizione precisa e puntuale della prestazione, sia per la relativa misurabilità; e quello “secondario”, immediatamente “concatenato” e più chirurgico, volto alla definizione puntuale, analitica e articolata della sotto-materia coinvolta e alla conseguente determinazione “della misura della prestazione e della quantificazione del fabbisogno finanziario connesso”. Di qui, il rinvio della fissazione di quest’ultimo al regolamento, oppure al DPCM, se non proprio all’atto amministrativo generale, considerato che la “fonte regolamentare o l’atto amministrativo generale, si attaglia meglio ad una regolazione flessibile nel senso di rapidamente adattabile al mutare delle condizioni reali nelle quali la prestazione essenziale deve essere garantita”; ciò al perseguito scopo di riconoscere al “Governo un controllo pieno sull’esercizio del potere normativo senza subire un condizionamento parlamentare”. Il tutto, con il dichiarato fine di facilitare il “lavoro di selezione, accorpamento e semplificazione” dei potenziali 223 Lep individuati inizialmente, così da poterli ridurre a 115 secondo il metodo «ad imbuto» appositamente rinominato dal Presidente Cassese¹²⁰.

Inevitabili le critiche riferibili alla nuova proposta, solo apparentemente più accorta della precedente nel rifuggire da soluzioni platealmente illegittime. L’ipotesi di scomposizione del Lep in due sotto-livelli, l’uno sovraordinato all’altro sul piano delle fonti e del merito, non trova infatti alcuna copertura costituzionale, oltretutto ovviamente anche legislativa. Ancora una volta, insomma, a risaltare era la *superbia ingegneristica* di un’operazione riformatrice indifferente alle ragioni e ai limiti del sistema costituzionale, per di più vertente in un ambito socialmente rilevante come quello delle prestazioni dei diritti civili e sociali.

E tuttavia, a ben vedere, l’ardita originalità di entrambe le proposte era tutt’altro che estemporanea. L’evoluzione dall’iniziale destrutturazione del parametro normativo alla successiva scomposizione del Lep era coerente col medesimo obiettivo riformatore peraltro ammesso dagli stessi promotori: quello di potenziare il ruolo della CTFS e di SOSE, affrancandolo dal “condizionamento parlamentare” nella determinazione della misura della prestazione e della quantificazione del fabbisogno finanziario connesso. Entrambe le proposte, del resto, insistevano in modo speculare sull’esigenza di favorire una certa

¹¹⁹ *Prime proposte provvisorie di livelli essenziali delle prestazioni (redatte nel mese di agosto 2023)*, 6 ottobre 2023 e 12 settembre 2023, in *Documenti preparatori*, cit., 167 ss., spec. 172-173, 191. Si tratta di una “prima bozza provvisoria dei livelli essenziali delle prestazioni”, elaborata nel periodo estivo da alcuni componenti del Clep impegnati su base volontaria (“persone di buona volontà”) con la collaborazione di un gruppo di 16 specialisti di settore, sulla scorta di “un modello messo a punto dal professor Porcelli e dal dottor Stradiotto, con la collaborazione di molti altri”.

¹²⁰ *Prime proposte provvisorie di razionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni redatte nel mese di agosto 2023*, 24 settembre 2023, in *Documenti preparatori*, cit., 266; S. CASSESE, *Audizione*, 27 settembre 2023, cit.

dinamicità e *flessibilità* della normazione: nell'un caso, incidendo direttamente sulla *governance* della materia e sul conseguente regime delle fonti; nell'altro, riservando appositi e autonomi spazi d'intervento definitorio nella relativa disciplina.

Significativi sono i rilievi critici mossi dal Governatore della Banca d'Italia nella citata *Lettera* ignorata dal *Rapporto*. Essi lamentavano la mancata neutralità dei lavori del Comitato Lep, orientati in modo da fare “assorbire di fatto” le relative funzioni dalla Commissione tecnica fabbisogni standard; funzioni – è bene ricordare – assolutamente pregnanti, in quanto riguardanti “la valutazione delle possibili definizioni operative dei Lep e delle connesse implicazioni finanziarie, essenziali perché le decisioni politiche possano essere assunte in maniera consapevole e sulla base di valutazioni complete”. Di qui, la critica secondo cui alla CTFS è stato demandato in via di fatto “non solo il compito di formulare «ipotesi su costi e fabbisogni standard» (come previsto dal DPCM 23 marzo 2023), ma anche di stabilire il contenuto e il livello delle prestazioni essenziali, passaggio indispensabile per la quantificazione finanziaria dei Lep”¹²¹.

Ed effettivamente l'inversione di ruolo fra Comitato e Commissione rende ragione delle storture ravvisate e soprattutto della quantificazione ondivaga dei Lep. Essa era tale da squilibrare a vantaggio della CTFS la responsabilità delle scelte sul tipo di selezione da realizzare in assenza di criteri puntuali, cogenti e (soprattutto) condivisi. Sicché, a ben vedere, la neutralità ideologica fittiziamente professata dal Comitato era funzionale a legittimare in via di fatto l'opposto ruolo politico della Commissione tecnica fabbisogni standard. Con la conseguenza di rendere irrisolto sul (solo) piano ermeneutico il conflitto fra le opposte ipotesi di selezione dei Lep.

3. I rischi di una selezione restrittiva dei Lep

Le proposte restrittive tratteggiate certamente hanno lasciato un segno nel merito e nel metodo dei lavori di determinazione dei Lep. Se è vero che sono state ritirate a causa delle critiche riguardanti l'obiettivo d'incidere formalmente sulla *governance*, o sugli spazi definitori dei Lep, è altrettanto vero che i relativi criteri restrittivi sono stati recepiti nell'*Introduzione* del *Rapporto* a discapito di quelli di segno opposto, invece relegati nelle *relazioni* dei singoli sottogruppi, se non proprio affidati alla divulgazione dei media. Proprio la compresenza all'interno del medesimo *Rapporto* di due opposte concezioni di Lep ha dunque dimostrato il carattere insanabile di un conflitto che è ermeneutico proprio perché *politico*; di una politicità, per giunta, formalmente negata e sostanzialmente praticata. Del resto, come insegnava Norberto Bobbio, “dietro la battaglia dei metodi c'è, come sempre, una battaglia ideologica”¹²².

¹²¹ I. VISCO, *Lettera al Presidente del CLEP Prof. Sabino Cassese e ai membri del Comitato*, cit.

¹²² N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, cit. 247.

La scelta dei criteri di selezione, infatti, incide non soltanto sulla misura dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire in tutto il territorio nazionale, ma inevitabilmente sulla “dimensione degli spazi disponibili per la differenziazione territoriale delle politiche pubbliche”¹²³. Di rimando, opera sull’entità delle risorse economiche svincolate dalla garanzia dei Lep e per tal motivo rimette a differenziazioni senza vincoli; agisce sull’eguaglianza fra cittadini nella fruibilità delle prestazioni non garantite dalla suddetta selezione; determina la tenuta del bilancio pubblico, incluso il possibile impatto sul governo della spesa nel suo complesso.

Inevitabili, dunque, i rischi derivanti da una selezione dei Lep operata secondo criteri restrittivi. Questa è destinata a provocare la corrispondente estensione degli ambiti di materie non coperte dai relativi vincoli, sino ad accentuare la forbice delle disparità fra le regioni. E invero, quanto più selettiva e riduttiva è la determinazione dei Lep, tanto maggiori possono essere gli ambiti a disposizione della piena differenziazione; di conseguenza, quanto più limitata è la *lepizzazione* delle materie sottoposte a selezione, tanto maggiore risulta il rischio di squilibrio regionale in ordine al trasferimento delle funzioni riferibili alle materie residue. Motivo per cui, come ha opportunamente evidenziato Franco Gallo, può essere interesse delle comunità più ricche e più autosufficienti del Paese minimizzare la soglia costituzionalmente necessaria dei Lep, in modo da non impegnare risorse pubbliche nei territori dove gli stessi non possono essere assicurati o, in alternativa, differire più lungamente nei tempi gli interventi di perequazione e coesione nazionale (v. art. 4, commi 1 e 9 della legge Calderoli) destinati a drenare risorse a favore delle altre Regioni più “povere”¹²⁴. Preoccupazione, questa, tanto più pressante alla luce della rinnovata sollecitazione della Corte, volta a “evitare una tensione nel rapporto tra principio unitario e principio autonomistico (art. 5 Cost.), che potrebbe mettere in crisi le istanze di solidarietà e di eguaglianza del disegno costituzionale, tralasciando le esigenze di perequazione in favore delle aree più svantaggiate del Paese”¹²⁵.

Il rilievo è speculare a quello riguardante il nuovo regime giuridico del trasferimento delle funzioni da differenziare. La legge Calderoli ha diversificato le condizioni del trasferimento, parametrando alla classificazione delle “materie o ambiti di materie riferibili ai Lep” (art. 4) già selezionata dal Clep¹²⁶. Il testo ha riservato una corsia preferenziale al trasferimento delle funzioni riferibili a dette materie a discapito delle altre: le prime, trasferibili “soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi

¹²³ I. VISCO, *op. ult. cit.*

¹²⁴ F. GALLO, *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, cit., 428.

¹²⁵ C. cost., n. 27/2024, § n. 4.6., su cui I. ROSSI, *Autonomia, la Consulta smaschera i furbetti del quartierino Nord*, in *Quotidiano del sud*, 5.3.2024. Del resto, come in precedenza ebbe modo di evidenziare il relatore della sentenza, nell’art. 119 “sembra possibile leggere un implicito riferimento anche ai livelli essenziali che si ricollega, inoltre, alla competenza esclusiva statale in tema di perequazione delle risorse finanziarie” (L. ANTONINI, *Art. 117, 2°, 3° e 4° co.*, cit., 2235).

¹²⁶ CLEP, *Rapporto finale*, cit., 7.

costi e fabbisogni standard” (comma 1); le seconde, trasferibili immediatamente e unitamente alle necessarie risorse finanziarie, da calcolare addirittura sulla base della sola spesa attuale erogata dallo Stato nel territorio della singola regione richiedente (“nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente”) (comma 2).

Nella prospettiva derivante dal combinato disposto fra il disegno di legge e il *Rapporto finale*, dunque, la selezione dei Lep interviene solo *a valle* di quella legislativa, interessando le sole “materie o ambiti di materie riferibili ai Lep”. Essa fa seguito alla prima scrematura predisposta dal Clep e recepita dal Legislatore; opera solamente sulle 14 materie selezionate, prescindendo dal declassamento legislativo delle 9 materie e delle 184 funzioni residue, rimesse per tale via a una differenziazione regionale indiscriminata. Inevitabili le criticità d’ordine giuridico ed economico derivanti dalla rottura dell’unitarietà ontologica, prima ancora che temporale ¹²⁷, del processo devolutivo. Sul piano legislativo risalta anzitutto la presunzione ¹²⁸ di una classificazione delle materie priva di ragioni chiare, approfondite e condivise, in quanto meramente recettiva di una selezione operata dal Clep secondo i nodi critici riscontrati; e anzi, ancor di più, risalta il ruolo rinunciatario del Parlamento, disposto a recepire acriticamente decisioni altrui senza la preoccupazione di riscontrarne eventuali limiti e ricadute critiche sul complessivo sistema costituzionale. Del pari, sul piano amministrativo risalta la criticità degli effetti della devoluzione, considerato che le materie escluse riguardano tutte funzioni di tipo regolamentare, tali da provocare una babele normativa e una moltiplicazione delle burocrazie a scapito dell’efficienza del sistema complessivo; tanto più, trattandosi di una procedura che non prevede alcuna valutazione preliminare d’impatto della devoluzione ¹²⁹. Infine, sul piano economico risaltano i rischi del finanziamento delle funzioni non-Lep ¹³⁰, posto che il disegno di legge ne rinvia il calcolo alla spesa attuale senza specificare alcuna previsione

¹²⁷ P.L. PORTALURI, Audizione sul d.d.l. n. 1665/2024, *Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Camera dei Deputati, I Commissione, 8 aprile 2024.

¹²⁸ D. MONE, *Il modello di autonomia differenziata del ddl Calderoli tra finalità dichiarate e finalità perseguite: il nodo delle risorse finanziarie*, in *Nuove autonomie*, in corso di pubblicazione; ID., *Autonomia, la legge truffa di Calderoli*, in *La Repubblica*, 11 aprile 2024.

¹²⁹ M. BORDIGNON, M. ESPOSITO, G. PISAURO, S. STAIANO (a cura di), *L’Italia al bivio tra riforma dello Stato e autonomia differenziata. A che punto siamo?* Fondazione Mezzogiorno, I Quaderni della Fondazione, 25 marzo, 2024, 13, in <https://www.fondazionemezzogiorno.it/2024/03/i-quaderni-della-fondazione-litalia-al-bivio-tra-riforma-dello-stato-e-autonomia-differenziata-a-che-punto-siamo/>.

¹³⁰ Di grande interesse è la simulazione operata da FLORIANA CERNIGLIA rispetto a quella compiuta dall’UPB per il periodo 2012-2019. Questa mostrava come l’applicazione dei criteri indicati dalle pre-intese del 2018 per il trasferimento della funzione istruzione, finanziata con una quota di compartecipazione all’IVA e all’IRPEF, avrebbe generato un extragettito per le tre Regioni interessate, derivante dal maggior dinamismo del gettito di questi tributi rispetto a quello della spesa per l’istruzione. Orbene, sulla base della legge Calderoli questo “non potrà accadere per le materie LEP, poiché ogni anno la Commissione paritetica procederà a rimodulare l’aliquota di compartecipazione sulla base dei fabbisogni per la copertura delle funzioni trasferite. Resta tuttavia da definire se il riferimento sia al gettito stimato *ex ante* o a quello effettivamente riscosso, e che cosa succeda in caso di differenza tra i due. La possibilità di extragettito resta invece per le materie non LEP, le risorse per il cui finanziamento sono determinate dalla Commissione paritetica sulla base della spesa storica, senza indicare le modalità per il calcolo della sua evoluzione né una procedura di revisione dell’aliquota di compartecipazione in caso di extragettito” (ID., *Autonomia differenziata*, cit., 393).

sulle successive revisioni, con l'eventualità di extragettoni provocati dai divari tra la dinamica delle compartecipazioni attribuite e le necessità di finanziamento ¹³¹; per non parlare dei plausibili maggiori costi rispetto a quelli sino ad oggi conosciuti, derivanti dal mantenimento degli uffici statali per tutte le competenze trasferite a beneficio di tutte le altre Regioni non asimmetriche ¹³².

È in tale prospettiva, per l'appunto, che divengono stridenti i rischi di una selezione dei Lep secondo i criteri restrittivi promossi dall'*Introduzione del Rapporto*. Le regioni beneficiarie della differenziazione potrebbero lucrare un duplice ordine di vantaggi a discapito delle altre. Esse diverrebbero destinatarie tanto delle poche funzioni risultate *lepizabili* (per le quali la diversificazione può operare solamente *oltre* la soglia prestabilita), quanto e soprattutto di tutte quelle declassate come *non lepizabili* (per le quali la diversificazione può operare senza alcuna soglia). In tal caso, mentre per le regioni beneficiarie i Lep sarebbero garantiti anche con eventuali risorse aggiuntive – purché in presenza di un quadro finanziario positivo e di una maggiore capacità fiscale per abitante – per le restanti sarebbe garantito semplicemente lo *status quo* (art. 10, comma 1, legge Calderoli); ciò a discapito di quel “pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali”, pure astrattamente promesso da medesimo combinato disposto (art. 1, comma 2, legge Calderoli e art. 1, comma 791 della legge di bilancio 2023) ¹³³.

Al contempo, le risorse finanziarie aggiuntive diverrebbero suscettibili di una duplice disuguaglianza, potendo garantire la quantità e la qualità di tutte le prestazioni non coperte da vincoli, da riferire indifferentemente sia alle prestazioni erogabili *oltre* la soglia prestabilita dei Lep già selezionati, sia a quelle erogabili in assenza di alcuna soglia, perché concernenti Lep ormai declassati. In tale secondo caso, per giunta, l'interesse all'accaparramento delle risorse avverrebbe indipendentemente da ogni considerazione sul modo di raccordare incentivi e benefici locali e nazionali. Emblematica è la norma dell'articolato dell'Emilia-Romagna a corollario delle richieste di funzioni per l'internazionalizzazione e la promozione del commercio con l'estero: “Per l'esercizio effettivo delle competenze di cui ai precedenti commi, sono assegnate alla Regione risorse adeguate, certe e programmabili nel tempo” ¹³⁴. Ogni ulteriore considerazione è inutile.

Al di là della bulimia autonomista sottesa a talune pretese regionali, insomma, a inquietare è il timore di una replica su vasta scala e a vantaggio delle regioni del Nord del medesimo sistema dei rapporti finanziari intercorrente fra lo Stato e la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige-Südtirol. Spetta a Giuseppe Verde

¹³¹ I. ROSSI – A. ZANARDI, *I nodi da sciogliere lungo il cammino del federalismo. Autonomia differenziata*, in *Il Sole 24 ore*, 11 aprile 2024; ID., *I rischi dell'autonomia differenziata*, in *lacostituzione.info*, 30.1.2024.

¹³² B. CEFFA, *I Lep all'orizzonte?*, cit., 427, Ma già S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 5/2020, 121 ss.

¹³³ S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato*, cit., 166.

¹³⁴ M. BORDIGNON, M. ESPOSITO, G. PISAURO, S. STAIANO (a cura di), *L'Italia al bivio*, cit., 15.

il merito d'aver evidenziato le irragionevoli storture di un modello che assegna a una regione più risorse di quelle necessarie per far fronte alle funzioni trasferite. Il meccanismo impiegato è semplice e muove da un contesto economico regionale florido e con un reddito *pro capite* elevato. Considerato che la partecipazione della Regione speciale al gettito fiscale determina una disponibilità aggiuntiva, che mal si concilia con le esigenze perequative di cui all'art. 119 Cost., la tecnica impiegata per il conseguente riequilibrio consiste nell'incrementare le funzioni e provvedere ai relativi costi con le risorse rese disponibili dal sistema. La Regione, per tale via, non rinuncia al proprio sistema di finanziamento e consente il trasferimento di ulteriori funzioni, tali da alleggerire le spese del bilancio dello Stato. E così, come per un *cane che si morde la coda*, le Autonomie differenziate assicurano il concorso al riequilibrio della finanza pubblica a condizione del riconoscimento di una differenziazione ancora più marcata e destinata ad approfondire lo squilibrio col resto del Paese. Il tutto, secondo una dinamica dei rapporti finanziari approssimativa e carente (*sine die*) di un intervento strutturale di complessivo riequilibrio¹³⁵.

4. La perdita terzietà della Commissione tecnica fabbisogni standard, quale nuova Camera delle Regioni autolegittimata a riscrivere le pagine bianche del «Rapporto finale»

La conflittualità irrisolta fra i due opposti criteri di selezione dei Lep riportati nell'*Introduzione* e nelle singole *relazioni* dei sottogruppi non si limita a pregiudicare la linearità del *Rapporto finale*, sino a provocarne la perdita di credibilità e a vanificarne l'utilità. Più ancora, compromette sotto più profili la garanzia dell'unitarietà dello stato sociale, pure astrattamente assicurata dalla legge Calderoli.

Per essere effettiva, detta garanzia presuppone che il processo di determinazione dei Lep avvenga secondo criteri elaborati nel pieno rispetto del confine fra le competenze tecniche e quelle politiche degli organi coinvolti, così da consentire la trasparenza e il controllo delle relative decisioni; di rimando, essa necessita che detti criteri siano formulati e applicati in modo certo, imparziale, motivato, condiviso e coerente col sistema costituzionale. Per contro, la confusione sistemica e la conflittualità fra le opposte concezioni di Lep rinvenibili nel *Rapporto* sono tali da compromettere detti presupposti, con il duplice effetto non solamente di rendere aleatori (se non proprio evanescenti) detti criteri di selezione, quanto addirittura di legittimare in via di fatto lo straripamento dei ruoli fra gli organi coinvolti, sino a pregiudicare la terzietà della stessa Commissione tecnica fabbisogni standard.

La progressione dei rilievi è chiara. Come ha segnalato l'Ufficio parlamentare di bilancio, “il Rapporto finale del CLEP, pur proponendo alcune impostazioni da seguire, *non offre nel complesso soluzioni definitive ai principali problemi sorti in relazione alla determinazione dei LEP*, principalmente per l'urgenza di rispettare le scadenze assegnate. L'ampiezza delle questioni affrontate dal Comitato e la varietà delle posizioni emerse

¹³⁵ G. VERDE, *Le trasformazioni dello Stato regionale. Spunti per una ricerca*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, spec. 64 ss.

nel dibattito evidenziano la *difficoltà del compito che dovrà affrontare la Cabina di regia* chiamata a formulare la proposta finale dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard. In particolare, la Cabina di regia dovrà tenere conto dell'ampliamento del concetto di LEP che scaturisce dalla ricognizione della normativa e che dipende probabilmente dal fatto che questi, come si è visto, rappresentano oggi il principale strumento cui ricorrere per disciplinare settori essenziali al fine di assicurare la garanzia dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale. Al contempo meritano attenzione le segnalazioni da parte di diversi sottogruppi sulle esigenze che dovrebbero essere considerate in sede di formulazione delle intese sulle richieste di autonomia differenziata, indipendentemente dalla determinazione dei LEP: di tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, di rispetto di norme e trattati internazionali e della normativa comunitaria, di far fronte a eventuale pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica”¹³⁶.

E così, una volta attestata la carenza di “soluzioni definitive ai principali problemi sorti in relazione alla determinazione dei LEP”, diviene cruciale il modo con cui provvedere alle “difficoltà del compito che dovrà affrontare la Cabina di regia”, pure preconizzate dall'Ufficio parlamentare.

Ed è a tale livello, per l'appunto, che la conflittualità (politica ed) ermeneutica provocata dalla fittizia neutralità del *Rapporto* si dimostra strumentale al rafforzamento del ruolo risolutore della Commissione tecnica fabbisogni standard; un rafforzamento che, oltre a essere in linea con le precedenti proposte dibattute e respinte dal Clep¹³⁷, è stato rivendicato istituzionalmente dalla Presidente della medesima Commissione, Elena D'Orlando, nel corso di un'audizione parlamentare¹³⁸.

Nelle precedenti proposte era stata avanzata l'ipotesi di una destrutturazione del parametro normativo, così da affrancare la CTFS dal “condizionamento parlamentare”¹³⁹ e da consentirne l'autonomo apporto nella determinazione della misura della prestazione e della quantificazione del fabbisogno finanziario connesso¹⁴⁰. Ora, in pari modo, è accampato un “ampliamento notevole (sia sul piano quantitativo che qualitativo) delle prerogative della CTFS rispetto a quanto previsto in origine”; ampliamento da inserire in un “sistema c.d. aperto, in cui la disciplina costituzionale è destinata a essere attuata e integrata da fonti

¹³⁶ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione*, cit., 26. In senso analogo S. STAIANO, *Nota per la Commissione Affari costituzionali della Camera*, cit., 3: “nonostante il pregevole impegno di molti dei componenti del CLEP, studiosi di grande esperienza e presenti da lunghissimo tempo nel dibattito scientifico sul regionalismo, il prodotto reso disponibile per la decisione legislativa, anche per la fretta impressa al lavoro, non è all'altezza della missione affidata all'organismo tecnico” (corsivo non testuale).

¹³⁷ *Supra*, par. n. 2.2.3.

¹³⁸ E. D'ORLANDO, *Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale*, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 8 maggio 2024.

¹³⁹ *Prime proposte provvisorie di livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 167 ss.

¹⁴⁰ G. CERIA, E. D'ORLANDO, F. PORCELLI, M. STRADIOTTO, *Criteri di definizione dei LEP*, cit.; nonché E. D'ORLANDO, *Audizione*, cit., 8 aprile 2024; ma già ID., *Audizione*, cit., 1° giugno 2023.

di diverso rango, che richiedono spesso l'intervento della componente tecnica, a completamento – o, comunque, a supporto – della decisione politica”¹⁴¹.

A sorprendere, nella specie, non è solo il pervicace tenore della proposta, sordo alle obiezioni di costituzionalità ripetutamente eccepite dai giuristi nella Plenaria del Clep; quanto soprattutto l'autolegittimazione dell'ampliamento della sfera di competenza della CTFS, già realizzato in via di fatto indipendentemente da ogni riconoscimento legislativo e da ogni valutazione sui limiti di legittimità derivanti dal sistema delle fonti. Per dirla tutta, a sconcertare è il disegno rampante di autotrasformazione della Commissione tecnica fabbisogni standard in una sorta di “Camera delle Regioni” all'insaputa del Parlamento e in assenza delle garanzie di terzietà e di equilibrio proprie del sistema costituzionale (“La CTFS, mancando una Camera delle Regioni come sottolineava Massimo Cacciari, è uno strumento essenziale per quel modello di Stato regionale policentrico che deve essere cooperativo. Non è un caso che al suo interno ci siano sia rappresentanti dei ministeri di Economia, Interni, Affari Regionali, Sud, coesione e Pnrr ma anche rappresentanti delle Regioni, dell'Upi e dell'Anci») ¹⁴².

Le ragioni di sconcerto si aggravano ulteriormente, se riferite all'attuale composizione della medesima Commissione tecnica fabbisogni standard. Non può sfuggire che due dei relativi componenti, fra cui addirittura la stessa Presidente, fanno parte al contempo della “Delegazione trattante” della Regione Veneto “per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione” ¹⁴³. Con la paradossale conseguenza istituzionale di far coincidere nelle medesime persone cariche riguardanti organi contrapposti: da un lato, la CTFS, chiamata a collaborare con il Governo (per il tramite della *Cabina di regia*) a garanzia dell'intero territorio nazionale nell'elaborazione delle ipotesi tecniche concernenti l'identificazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard; dall'altro, la *Delegazione trattante*, chiamata a negoziare con il Governo le condizioni di differenziazione regionale più rispondenti agli interessi del Veneto indipendentemente dalle sorti del restante territorio nazionale.

Si tratta di un paradosso che, oltre a mettere gravemente in dubbio l'effettiva terzietà della CTFS nel momento storico più delicato dello Stato sociale repubblicano, ripropone in modo allarmante la preoccupazione sollevata da Franco Gallo: quella riguardante la decisione della legge di Bilancio 2023 e della legge Calderoli, di sottrarre al Parlamento ogni valutazione concernente le scelte fondamentali sull'allocazione delle risorse pubbliche. Una volta esclusa la mediazione parlamentare tra le esigenze dei

¹⁴¹ E. D'ORLANDO, *Audizione*, 8 maggio 2024, cit.

¹⁴² D'ORLANDO: «Istruzione e sanità, Lep pronti nel 2025. Il federalismo fiscale è la vera rivoluzione», int. a cura di M. Zambon, in *Corriere del Veneto*, 22 giugno 2024. L'articolo riporta in primo piano una fotografia della Presidente D'Orlando insieme al “Governatore” Zaia, ora anche in https://corrieredelveneto.corriere.it/notizie/politica/24_giugno_22/autonomia-d-orlando-istruzione-e-sanita-lep-pronti-nel-2025-il-federalismo-fiscale-e-la-vera-rivoluzione-86e3f4c7-a841-4612-8d76-71662f1b1xlk.shtml?prefresh=ce

¹⁴³ <https://autonomia.regione.veneto.it/la-delegazione-trattante> Commissione tecnica per i fabbisogni standard sono indicati nel sito del Ministero, <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html>.

diversi territori e dei diversi interessi contrastanti (art. 119 Cost.), ogni decisione può risultare viziata: “può essere, infatti, interesse delle comunità più ricche e più autosufficienti del Paese minimizzare la soglia costituzionalmente necessaria dei LEP, in modo da non impegnare risorse pubbliche nei territori dove gli stessi non possono essere assicurati o, in alternativa, differire più lungamente nei tempi gli interventi di perequazione e coesione nazionale destinati a drenare risorse a favore delle altre Regioni più “povere”¹⁴⁴.

In conclusione, alla luce delle criticità insite nel quadro normativo, istruttorio e pratico rappresentato, occorre chiedersi cosa resti di quella garanzia di unitarietà dello stato sociale, pur astrattamente perseguita dalla legge Calderoli. Parafrasando il severo giudizio di Livio Paladin in ordine alla determinazione delle materie regionali enumerate dal vecchio art. 117 Cost., vien da pensare che il Comitato per i livelli essenziali si è limitato a predisporre delle “pagine bianche” strumentali alla futura scrittura altrui¹⁴⁵. Con un’unica fondamentale differenza: in quel caso, il rinvio del Costituente fu a favore di un organo di rappresentanza politica, quale il Parlamento; nell’attuale, per contro, il rinvio è a favore di un organo tecnico incapace di rappresentanza politica, ma capace di simularne la natura sino al punto da squilibrare l’ordine delle competenze (e delle garanzie) e da tradire la terzietà del relativo ruolo.

E per un percorso di riforma che ha l’ambizione di trasformare lo Stato sociale e regionale, non è poca cosa.

¹⁴⁴ F. GALLO, *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, cit., 428.

¹⁴⁵ L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, III, 3 ss., spec. 36: “si può riferire alle materie regionali ciò che molti autori hanno notato per l’intera disciplina costituzionale delle regioni: ossia che si tratta di una pagina bianca, o quanto meno di un tema da svolgere con ampia discrezionalità”.