

“... de’ remi facemmo ali al folle volo”: i rischi dell’imprudenza nei lavori del Comitato per la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni

di Vincenzo Tondi della Mura

Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università del Salento
Componente del Comitato tecnico-scientifico per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

“... de' remi facemmo ali al folle volo”: i rischi dell'imprudenza nei lavori del Comitato per la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni*

di Vincenzo Tondi della Mura

Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università del Salento
Componente del Comitato tecnico-scientifico per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

Abstract [It]: I lavori del Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per la individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) sono segnati da crescenti fronti divisivi, che ne pongono a repentaglio l'esito. Fra questi si segnala il nodo critico riguardante l'eventuale destrutturazione del sistema delle fonti a vantaggio di una nuova categoria normativa, autonoma ed esterna all'ordinamento. Il lavoro manifesta la necessità che l'attività istruttoria del Comitato sia riferita al realismo formale (rispetto del sistema costituzionale delle fonti) e sostanziale (rispetto dell'equilibrio costituzionale sotteso al regionalismo asimmetrico).

Abstract [En]: The work of the Technical-Scientific Committee with preparatory functions for the identification of the Basic Levels of Benefits (BLB) is marked by increasing divisive positions that jeopardise its outcome. One of them is the critical issue concerning the possible deconstruction of the system of sources of law in favour of a new normative category, autonomous and external to the system. This work points out the need for the Committee's activity to be informed by formal realism (respect for the constitutional system of sources of law) and substantial realism (respect for the constitutional balance underlying asymmetrical regionalism).

Parole chiave: Regioni, autonomia differenziata, fonti del diritto, responsabilità politica

Keywords: Regions, differentiated autonomy, sources of law, political responsibility.

1. L'aveva preannunciato ed è stato essenziale per le relative implicazioni. Introducendo i lavori del Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), il Presidente Sabino Cassese aveva rappresentato le difficoltà dell'incarico collegiale, utilizzando la metafora della “*terra incognita*”: troppe le scelte da compiere, i nodi da sciogliere e gli ambiti da selezionare, per un compito mai affrontato in modo sistematico dal legislatore nel trascorso ventennio, sebbene richiesto dalla riforma costituzionale del 2001 (art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.). Un compito essenziale per definire la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti; di conseguenza, tale da provocare col relativo ritardo “*un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia*

* Paper non sottoposto a referaggio.



finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali?», come pure ha chiosato la Corte costituzionale ¹. E tuttavia, proprio perché privo di riferimenti, un compito richiedente prudenza e ponderazione, piuttosto che avventatezza e precipitazione, flessibilità anziché rigidità, comprensione e condivisione anziché sordità e rivalità.

E così è stato. Innanzi all'eventuale sorgere di un nuovo fronte divisivo nel metodo e nel merito delle scelte da compiere, (almeno questa volta) il Comitato ha potuto invocare il ricorso alla prudenza allo scopo di scongiurare soluzioni forzate, destinate a infrangersi negativamente sulla linearità della successiva fase di maggior dettaglio.

2. Il primo fronte di divisione, in realtà, non si è esaurito con le dimissioni dal Comitato Lep dei quattro autorevoli membri e componenti di Astrid (Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo e Alessandro Pajno), permanendo tuttora nelle valutazioni di alcuni influenti studiosi ancora in carica. Fra gli altri rilievi, esso continua a riguardare l'ambito della determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni: se limitabile alle materie oggetto dell'autonomia differenziata e a quanto già sancito dal legislatore, secondo un approccio strettamente ricognitivo della legislazione esistente ed esente da qualsiasi slancio innovativo; ovvero, al contrario, se estensibile a tutti i livelli essenziali attinenti all'esercizio dei diritti civili e sociali, indipendentemente dal relativo riferimento regionale e secondo un approccio anche propositivo e integrativo delle attuali carenze legislative, così da consentire al Parlamento la valutazione complessiva di cosa e quanto il Paese sia effettivamente in grado di finanziare.

La questione, in realtà, era stata sollevata da Astrid ben prima dell'insediamento del Comitato ², in un corposo e articolato *position paper* ³ elaborato con il contributo degli studiosi dimissionari; in seguito, essa è stata discussa nell'apposito Seminario organizzato dalla medesima Fondazione con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Roberto Calderoli, e con lo stesso Presidente del Clep, Sabino Cassese, oltretutto con la partecipazione di pochi altri componenti del Comitato ⁴. Seminario, per inciso, svoltosi all'insaputa dei restanti componenti del medesimo Comitato e dunque a discapito sia delle ragioni della collegialità, sia di un fruttuoso e condiviso approfondimento delle posizioni vantate; e così, tanto le

¹ C. cost., n. 220/2021, § 5.1.

² L'insediamento del Comitato è avvenuto il 9 maggio 2023, nel mentre il *paper* di Astrid risale ad aprile.

³ ASTRID PAPER 93, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, elaborato nell'ambito dei lavori del gruppo di studio su *L'esperienza del regionalismo italiano: luci, ombre, prospettive per il futuro*, in memoria di Valerio Onida, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2023, ora anche in <https://www.astrid-online.it/static/upload/fina/finale---autonomia-differenziata-pos-paper-17-aprilefinal.pdf>

⁴ ASTRID, seminario su *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, Roma, 20 giugno 2023: *Presidenza*, Franco Bassanini; *Introduzione*, Giuliano Amato; *Interventi*: Roberto Calderoli e Sabino Cassese; *Discussant*: Claudio De Vincenti, Anna Finocchiaro, Giovanni Guzzetta, Stelio Mangiameli, Massimo Luciani, Ida Nicotra, Fabio Pammoli, Annamaria Poggi, Lorenza Violini.

motivazioni esplicitate dal Ministro ⁵ e dal Presidente, quanto le conseguenti obiezioni mosse dai dimissionari sono restate istituzionalmente ignote: alcun documento è stato comunicato ai restanti componenti del Comitato e l'acquisizione di ogni informazione è stata rimessa alla buona volontà dei singoli. Le stesse motivazioni delle dimissioni dei quattro colleghi non è stata nemmeno comunicata, sicché la comprensione delle relative ragioni è rimasta affidata a quanto riportato dalla comune informazione mediatica ⁶.

E così, all'esito del Seminario e stante la rilevanza delle questioni poste, il Ministro Calderoli ha accolto parzialmente le sollecitazioni ricevute; sicché ha accettato di estendere *“l'ambito di analisi da parte del CLEP anche a materie ulteriori rispetto a quelle di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”*. A tal fine e d'intesa col Presidente Cassese egli ha disposto la creazione di un apposito sottogruppo aggiuntivo, così che *“l'individuazione dei LEP in tali materie potrà svolgersi anche indipendentemente dall'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e potrà procedere con tempi non necessariamente coincidenti con quelli indicati dalla legge di bilancio per il 2023 (fermo restando il termine ultimo già indicato dalla legge stessa)”*. Il tutto, ferma restando la delimitazione del lavoro del Comitato *“sulla base della ricognizione delle funzioni amministrative esercitate, a partire da quelle statali”*, così da valutare *“gli ambiti nei quali i LEP siano già eventualmente previsti e quelli in cui essi siano comunque da prevedere”* ⁷. Soluzione, tuttavia, destinata a scindere il cronoprogramma e l'oggetto dei lavori del Comitato secondo soluzioni non corrispondenti alle sollecitazioni avanzate dagli studiosi di Astrid. Di qui, per l'appunto, le conseguenti richiamate dimissioni ⁸.

⁵ R. CALDEROLI, *L'attuazione dell'autonomia differenziata: osservazioni sul paper di Astrid*, in *Astrid Rassegna*, n. 10/2023, ora anche in https://www.astrid-online.it/static/upload/cald/calderoli_rassegna_10-2023.pdf

⁶ G. AMATO, *Caro Ministro, la vostra legge sull'Autonomia discrimina le Regioni e perciò ci dimettiamo*, in *La Stampa*, 5 luglio 2023. L'articolo riporta il testo integrale della lettera sottoscritta da G. AMATO, F. BASSANINI, F. GALLO, A. PAJNO, titolata *Lettera al Ministro Calderoli e al Presidente Cassese, concernente le motivazioni delle dimissioni dei firmatari dal Comitato tecnico per la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e l'incostituzionalità di alcune disposizioni della Legge di bilancio per il 2023 in tema di attuazione della autonomia regionale differenziata*, datata Roma, 26 giugno 2023; lettera comunicata riservatamente da Astrid ai partecipanti al gruppo di studio su *L'esperienza del regionalismo italiano*, cit.

⁷ R. CALDEROLI, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit., 8.

⁸ G. AMATO, *Caro Ministro*, cit.: *“L'istituzione del nuovo sottogruppo inteso alla individuazione dei LEP nelle materie non ricomprese nel perimetro dell'art. 116 è un passo avanti, ma non risolve il problema. Da una parte infatti, nell'impostazione che è stata data ai lavori del CLEP (con il nostro dissenso), si tratta soltanto, per questo sottogruppo come per gli altri, di fare una mera opera di ricognizione dei LEP già rinvenibili nella legislazione esistente, non di proporre alla cabina di regia (ma tramite essa inevitabilmente alla valutazione del Parlamento: riserva di legge), i nuovi LEP necessari per assicurare effettivamente il superamento delle disuguaglianze territoriali nell'esercizio dei diritti civili e sociali. Vi sono infatti materie nelle quali il legislatore non ha mai proceduto a determinare LEP e molte altre nelle quali questa determinazione è stata parziale. E non è mai stato fatto il lavoro di comparazione complessiva dei LEP con le risorse finanziarie, volta a definire quali livelli essenziali effettivamente sono assicurabili a tutti, senza discriminare nessuno o creare insostenibili oneri per la finanza pubblica. D'altra parte, è del tutto evidente che questo ultimo sottogruppo non sarà in grado di ricevere da tutte le P.A. interessate gli elementi necessari per presentare le sue proposte entro i termini molto brevi stabiliti dalla legge di bilancio per il 2023; termini ancor più inadeguati se si considera che la determinazione dei nuovi LEP spetta inevitabilmente al Parlamento, e che questa determinazione dovrebbe comportare quel complesso lavoro di comparazione dei LEP tra di loro e dei LEP con le risorse finanziarie disponibili di cui si è detto”*. In senso critico, L. VIOLINI, *Autonomia differenziata, perché non servono modifiche alla legge Calderoli*, in *Il Sole 24 ore*, 4 luglio 2023.

3. Il secondo fronte divisivo, quello al momento sedato dal prudente apprezzamento del Comitato, concerne il processo di determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, specialmente con riguardo al ruolo e ai limiti da riconoscere alla discrezionalità politica nell'ambito del sistema delle fonti. In tal senso esso riattualizza l'eterna questione sottesa al sorgere dello Stato di diritto in ordine ai margini da attribuire alla sfera della decisione politica; e ciò sia sul piano verticale della riserva di legge e della conseguente gradazione dell'ordine del comando, sia sul piano orizzontale dell'imputabilità della responsabilità politica.

Non per nulla la questione ha costituito parte saliente del confronto fra i componenti dimissionari di Astrid e il Ministro Calderoli.

I primi, preoccupati di assicurare la centralità del Parlamento nel processo di determinazione dei Lep; e ciò non solo per ragioni formali (esercizio di una potestà legislativa statale esclusiva ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 2) e sostanziali (relativa incidenza sull'effettività dei diritti riconosciuti ai cittadini), quanto, più ancora, per l'essenzialità delle decisioni politiche coinvolte. La determinazione dei Lep, infatti, apre la via a una serie di scelte di politica generale, che *“implicano un'inevitabile comparazione con altri valori e obiettivi costituzionalmente garantiti, per il cui perseguimento occorre parimenti allocare le risorse necessarie. Investono dunque non solo l'attuazione a regime dell'art. 119, ma più in generale l'impostazione della politica economica e fiscale del paese, ivi compresa la determinazione, in questo contesto, del livello di pressione fiscale e di indebitamento pubblico ritenuto accettabile e l'eventuale defianziamento di interventi e misure ritenute meno prioritarie. Con la inevitabile conseguenza che le scelte inizialmente ritenute ottimali in tema di nucleo essenziale dei diritti e di conseguenti livelli essenziali delle prestazioni potrebbero dover essere riconsiderate e ridimensionate alla luce di vincoli di finanza pubblica ritenuti insuperabili o comunque dell'impossibilità di reperire risorse sufficienti a garantire il livello desiderato”*⁹.

Il Ministro Calderoli, per contro, si è preoccupato di rassicurare i componenti dimissionari dell'avvenuto rispetto della riserva relativa di legge da parte del processo governativo di riforma in corso: per un verso, infatti, “la legge di bilancio per il 2023 indica i principi e le procedure per la determinazione dei LEP attraverso i DPCM”, dimostrando *“già una copertura legislativa sufficiente per l'azione che il Governo sta conducendo, attraverso la Cabina di regia ed il Comitato tecnico-scientifico dei LEP”*; per altro verso, del pari, il disegno di legge n. 615¹⁰, oltre ad aver *“avuto cura di precisare ulteriormente che spetta alla legge indicare le materie o gli ambiti di materie oggetto di LEP”*, ha integrato il coinvolgimento parlamentare disposto dalla legge di bilancio, *“con la previsione di un parere sui DPCM da parte delle commissioni parlamentari competenti”*. Di qui il dichiarato conseguimento della finalità garantista propria della riserva di legge, assicurata dalla previsione legislativa

⁹ ASTRID PAPER 93, *L'autonomia regionale “differenziata”*, cit., 31-32.

¹⁰ Disegno di legge presentato dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie (Calderoli), recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Senato della Repubblica, XIX Legislatura, A.S. n. 615, 23 marzo 2023.



di una duplice tutela compensativa derivante dal parere parlamentare e dall'intesa in Conferenza unificata¹¹.

3.1. Nella specie, tuttavia, il nuovo fronte divisivo ha interessato un profilo ulteriore rispetto a quanto già dibattuto, aprendo una breccia finanche nel dettato della legge di bilancio 2023; una breccia riguardante non tanto il quadro generale, quanto il dettaglio delle scelte da intraprendere. Epperò è proprio nel dettaglio – per così dire – che si annida il diavolo e, dunque, che sorgono le contraddizioni e che si manifestano i rischi di sviamenti incontrollabili ed elusivi delle garanzie coinvolte.

Il riferimento è al tipo di collegamento cui condizionare il passaggio dalla identificazione dei Livelli essenziali delle prestazioni alla successiva determinazione dei relativi fabbisogni standard e dei conseguenti costi e vincoli di bilancio. Vale a dire, dalla più generale definizione di una soglia di uguale trattamento nelle singole prestazioni da assicurare a tutti i cittadini, alla più concreta individuazione dei criteri cui rapportare il finanziamento integrale della relativa spesa: se da affidare all'esclusiva responsabilità del decisore politico secondo la rigida declinazione del sistema delle fonti del diritto; ovvero, al contrario, se da estendere al contributo di soggetti terzi e tecnici, da includere nel processo formativo del comando politico per mezzo di una destrutturazione del sistema delle fonti.

Ipotesi, quest'ultima, destinata a originare un modello normativo inedito: non più strutturato in un'unica fonte normativa, bensì destrutturato in un paradigma composito, risultante da un insieme di strumenti eterogenei, giuridici e tecnici, dedicati rispettivamente al *dover essere* (cosa deve essere fatto) e all'*essere* (cosa si può fare). Un paradigma normativo aperto, modulare e flessibile: aperto alla componente tecnica; modulato in modo da integrare la fonte recante i principi fondamentali con altre fonti più focalizzate sui singoli casi concreti, così da garantire una *governance* complessiva della materia capace di favorire una certa dinamicità di normazione; e infine flessibile quanto a efficacia temporale, come sintesi tra l'esigenza di certezza del diritto e l'instabilità della realtà da normare. Un paradigma normativo, in definitiva, destinato a elevare al rango di fonte straordinariamente il contributo di soggetti tecnici; tale da far rientrare nel processo formativo del comando normativo l'autonomo apporto della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) e della Società Soluzioni per il sistema economico (SOSE spa).

Non che detto apporto – sia ben chiaro – possa essere mai precluso. E anzi, l'esigenza di assicurare il collegamento fra l'identificazione dei Livelli essenziali delle prestazioni e la successiva determinazione dei relativi costi e fabbisogni standard, è tale da presupporre di per sé il ricorso alle metodologie proprie dei soggetti richiamati. Il problema, piuttosto, è il titolo di un simile apporto: se tale da legittimare la destrutturazione del sistema di produzione delle regole giuridiche a favore di nuove "fonti

¹¹ R. CALDEROLI, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit., 9.

extraordinamentali”]; come pure – verrebbe da aggiungere provocatoriamente – se tale da riproporre fuori tempo la configurabilità di una categoria normativa autonoma ed esterna all’ordinamento, riadattando la lettura sulla necessità elaborata per ragioni statutarie da Santi Romano ¹², al diverso contesto costituzionale, così da legittimare sul piano delle fonti la regolazione autonoma ed esterna della dinamicità delle relazioni finanziarie multilivello.

L’ipotesi divisiva, da tale punto di vista, formalizzerebbe il concorso esterno dei decisori tecnici nella determinazione dei livelli di effettività del godimento paritario dei diritti sociali, con l’effetto di scomporre, frantumare e disperdere in mille rivoli la relativa responsabilità politica. Per contro, proprio perché attinente alla garanzia dei diritti civili e sociali da assicurare in posizione di eguaglianza su tutto il territorio nazionale, la politicità della determinazione dei Lep non può rimanere sottotraccia; non può essere frammezzata e diluita dagli apporti della componente tecnica; non può eludere i precisi confini imposti dal sistema costituzionale della produzione delle regole giuridiche. Sicché resta forte e imprescindibile la chiara ed esclusiva imputabilità della responsabilità della determinazione dei costi dei fabbisogni standard al solo decisore politico, chiamato a intervenire in modo diretto, trasparente e controllabile. Diversamente ragionando, infatti, verrebbe da chiedersi a chi imputare e contestare l’eventuale e insufficiente quantificazione delle risorse destinate alle singole prestazioni sociali; con la conseguenza di aprire la via al perenne “scarica barile” italico, destinato a guadagnare l’apice del suo tripudio.

Del resto, occorre ricordare che la legge di bilancio 2023 ha pur sempre mantenuto ferma la politicità delle scelte sulla determinazione dei costi e fabbisogni standard, quantomeno all’interno del controverso quadro richiamato. Essa non ha disposto alcuna deroga al sistema delle fonti del diritto nel segno della flessibilità e della modularità. Più semplicemente, per un verso, ha riservato alla Cabina di regia l’esclusiva responsabilità della determinazione dei costi e fabbisogni standard, da realizzare “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?” (art. 1, comma 793, lett. d e comma 794); per altro verso, del pari, ha legittimato l’impiego del solo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 1, comma 795), senza rinviare al diverso strumento del decreto ministeriale, invece presupposto dall’ipotesi divisiva in contestazione nonostante l’assenza delle condizioni tassativamente indicate dalla Consulta ¹³.

¹² 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.

¹³ C. cost., n. 134 del 2006, § 9.

Il rilievo è essenziale. Nell'ipotizzata e contestata destrutturazione del parametro normativo, infatti, il passaggio dalla determinazione dei Lep alla definizione dei fabbisogni standard dovrebbe avvenire secondo un approccio modulare: la tipologia dello standard di servizio dovrebbe essere definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante un criterio generale di misurazione; nel mentre gli standard potrebbero essere definiti in modo dettagliato con atti gerarchicamente inferiori (per es. decreti ministeriali), così da essere calibrati rispetto alle priorità politiche e alla necessità di coniugare i fabbisogni standard alle risorse disponibili nel rispetto dei vincoli di bilancio. Il tutto, per l'appunto, al fine di assicurare la fisiologica coesistenza tra la determinazione dei LEP e l'identificazione di livelli standard di servizio determinati dalle amministrazioni dei diversi settori, ponendo i secondi in posizione subordinata ai primi.

E tuttavia, una simile modularità normativa non è contemplata dalla legge di bilancio. Sicché, riprendendo quanto sancito dalla Consulta, sarebbe *“del tutto infondata la pretesa che il decreto ministeriale, adottato da un organo e con una procedura radicalmente difforme da quella così disciplinata, possa essere ritenuto espressivo del potere statale garantito dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.”*¹⁴.

In definitiva, rimangono incomprensibili le ragioni del disegno sotteso all'ipotesi divisiva in contestazione: privo della necessaria copertura legislativa e politica; autoreferenziale nella pretesa di assicurare autonoma rilevanza normativa all'apporto eterogeneo di soggetti estranei al circuito delle fonti del diritto; destinato a fomentare l'allarme sociale per il timore delle relative conseguenze¹⁵. Al netto delle considerazioni costituzionalistiche impiegate dalla stampa, insomma, rimane lo smarrimento per una fuga in avanti (apparentemente) priva di ragioni.

4. Il quadro d'insieme è reso ancor più incerto dall'andamento dell'attuale dibattito parlamentare, che ha registrato un mutamento d'orientamento politico-legislativo rispetto al passato. A fare la differenza è stato il clima di crescente preoccupazione maturato nel Paese¹⁶ a seguito delle criticità variamente mosse

¹⁴ C. cost., n. 88 del 2003, § 4.

¹⁵ Particolarmente incisiva la denuncia di MARCO ESPOSITO, autorevole giornalista esperto in federalismo fiscale: “[...] Nella bozza si legge che il Presidente del Consiglio dei ministri deve limitarsi a indicare «un criterio generale di misurazione». I veri e propri standard, cioè quanto concretamente potrà rivendicare il cittadino, sono lasciati ad «atti gerarchicamente inferiori», come un decreto ministeriale, i quali potranno definire gli standard «in modo dettagliato e calibrati rispetto alle priorità politiche e alle necessità di coniugare i fabbisogni standard alle risorse disponibili nel rispetto dei vincoli di bilancio». I diritti, insomma, invece di essere una materia parlamentare come prevede la Costituzione e di essere garanzie conosciute e conquiste solide, diventano strumenti nelle mani del singolo ministro, gestibili in base al vento politico del momento” (ID., *Comitato Cassese, la bozza: «I livelli da garantire a tutti li decidono i singoli ministri»*, in *Il Mattino*, 30 giugno 2023).

¹⁶ Per tutti: A. NOTO, *Gli italiani bocciano l'autonomia differenziata “Aumenta il divario Nord-Sud”. Il sondaggio*, in *La Repubblica*, 19 maggio 2023, 13.

al disegno di legge Calderoli, sia dai richiamati dimissionari del Comitato Lep¹⁷, sia da molte delle audizioni rese in Commissione affari costituzionali del Senato¹⁸, sia da tanti contributi scientifici¹⁹ o d'opinione²⁰ pubblicati al riguardo.

Emblematici sono gli emendamenti presentati in Senato dal maggior partito della coalizione di Governo, Fratelli d'Italia²¹. Dagli stessi emerge la preoccupazione di una sclerotizzazione del sistema regionale e la conseguente necessità di ricondurre il processo di attuazione dell'autonomia asimmetrica nel quadro più organico dell'art. 5 Cost. Di qui le plurime esigenze di tutela perseguite dagli emendamenti: rimarcare l'unità nazionale anche alla luce del principio di coesione economica, sociale e territoriale²²; riconoscere

¹⁷ Indipendentemente dal merito delle ragioni dei quattro dimissionari di Astrid (Amato, Bassanini, Gallo, Pajno), deve pur dirsi che il relativo esito ha certamente incrinato sul piano mediatico l'immagine *costituente, trasversale e condivisa* della relativa composizione. Di qui il passaggio del Ministro Calderoli dall'iniziale soddisfazione alla successiva amarezza, così come evincibile da due rispettive interviste. Quella iniziale: "Ho fatto una piccola Costituente. E ne sono orgoglioso. [...] è un organo che ha quasi una valenza costituente. Una rappresentanza del meglio che l'Italia può offrire dal punto di vista scientifico e delle competenze, senza distinzione di schieramento politico. [...] Il presidente sarà Sabino Cassese. E poi, Giuliano Amato, i presidenti emeriti della Corte costituzionale Franco Gallo e Annibale Marini, il presidente emerito della Cassazione Pietro Curzio, il governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, il ragioniere generale dello Stato Biagio Mazzotta, l'ex presidente della Camera Luciano Violante, il presidente Astrid Franco Bassanini, Anna Finocchiaro, l'ex ministra Paola Severino..." (CALDEROLI: *Ecco la mini Costituente per raggiungere l'autonomia. Risorse per tutte le Regioni*, intervista a cura di M. Cremonesi, in *Corriere della Sera*, 25 marzo 2023). Quella successiva: "forse non è un caso che siano tutti e quattro, come area, intellettuali di sinistra. Qualcosa mi fa pensare a pressioni politiche [...] noi vogliamo riformare lo Stato. Il Pd invece lo sta trasformando in uno scontro politico. Peccato. Ma io vado avanti lo stesso, noi andiamo avanti. Quattro professori si sono dimessi, ce ne faremo una ragione. Restano all'opera cinquantotto tra le migliori intelligenze del Paese" (CALDEROLI: *Potevano dirmelo in faccia. Subiscono pressioni politiche*, intervista a cura di F. Grignetti, in *La Stampa*, 5 luglio 2023).

¹⁸ 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.

¹⁹ Per tutti: L. CHIEFFI, A. LOPES, D. SCALERA, S. STAIANO (a cura di), *Regionalismo differenziato razionalizzazione o dissoluzione. Una ricerca delle Università della Campania*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.

²⁰ Per tutti: P. CAPOROSSI (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, *Fermare subito la riforma*, in *Corriere della Sera - Mezzogiorno*, 18 febbraio 2023; ID., *Il fallimento del regionalismo*, *ivi*, 3 dicembre 2022.

²¹ Significativa la dichiarazione di voto dell'esponente di Fratelli d'Italia, Della Porta, che ha preso le mosse da quanto ascoltato nel "confronto davvero serio" svoltosi in Commissione con l'audizione di oltre 50 personalità: "Abbiamo ascoltato di tutto e, grazie a quelle audizioni, abbiamo avuto degli spunti. Tanto è vero che tutte le forze politiche hanno depositato degli emendamenti a questo disegno di legge, compresa Fratelli d'Italia. Sono tutti emendamenti che cercano di migliorare, se necessario, il testo. In particolare, mi riferisco a quelli del mio partito, che hanno tre capisaldi: rafforzare la coesione nazionale, ridare centralità o dare centralità al ruolo del Parlamento e soprattutto, quello che forse ci sta ancora più a cuore, aiutare le Regioni svantaggiate", in Senato della Repubblica, XIX Legislatura, 91^a seduta pubblica, resoconto stenografico, martedì 25 luglio 2023.

²² Emendamenti di Commissione relativi al DDL n. 615, G/615/1/1. Emendamento n. 1.3, Lisei, De Priamo, Spinelli, Zedda, Russo, Bucalo, Pogliese, Sallemi, Satta, Tubetti, Matera, Sigismondi, Mennuni: "Al comma 1, dopo le parole: «La presente legge», inserire le seguenti: «nel rispetto dell'unità nazionale ed al fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio»"; emendamento n. 1.11, Zedda, Lisei, De Priamo, Spinelli, Russo, Bucalo, Pogliese, Sallemi, Satta, Tubetti, Matera, Sigismondi: "All'articolo, apportare le seguenti modificazioni: a) al primo comma, dopo la

allo Stato la decisione finale sul negoziato con le regioni richiedenti e sulla limitazione delle materie o ambiti di materie da attribuire alle stesse²³; rafforzare il ruolo centrale del Parlamento nella definizione dei Lep, ricorrendo alla delegazione legislativa²⁴; riaffermare le ragioni del sistema costituzionale delle fonti del diritto, tralasciando ogni suggestione di relativa destrutturazione²⁵.

Si tratta di emendamenti dalla forza novativa tale da ridimensionare l'allarme mosso dalla stampa²⁶ sull'effettiva portata dell'ordine del giorno appena approvato in Senato²⁷. A ben vedere, infatti, l'impegno

parola: «economica», inserire le seguenti: «e del principio di coesione economica, sociale e territoriale»; b) al secondo comma, dopo la parola: «sociali», inserire le seguenti: «e della perequazione infrastrutturale e delle politiche di coesione»; [...].

²³ Emendamento n. 1.94, Matera, Bucalo, Russo, Zedda, Tubetti, Mennuni: “*Aggiungere in fine il seguente comma: «2-bis. Il trasferimento alle Regioni di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relativamente alle materie dei rapporti internazionali e con l'Unione europea, del commercio con l'estero, della tutela della salute, dell'istruzione e norme generali sull'istruzione, delle grandi reti di trasporto e di navigazione, dell'ordinamento della comunicazione, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, può essere oggetto di intesa preliminare da parte dello Stato solamente ove entrambe le Camere adottino un preventivo atto di indirizzo di assenso al trasferimento, nonché successivamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relativi alle suddette materie e all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle relative risorse finanziarie, conformemente all'articolo 4»*”; emendamento n. 2.73, De Priamo, Lisei, Spinelli, Mennuni: “*Al comma 2 aggiungere, in fine, il seguente periodo: «Al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, limita l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuate dalla Regione nell'atto d'iniziativa, ovvero dispone uno o più negoziati successivi aventi ciascuno a oggetto alcune materie o ambiti di materie. In tale ultimo caso, ciascun negoziato segue il procedimento di approvazione di cui ai successivi commi ed è avviato entro 60 giorni dalla deliberazione di cui al comma 8.»*”.

²⁴ Emendamento n. 3.3, Balboni, De Priamo, Spinelli, Zedda, Russo, Bucalo, Pogliese, Sallemi, Satta, Tubetti, Matera, Sigismondi, Mennuni: “*Sostituire l'articolo con il seguente: (Determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione) 1. Il Governo è delegato ad emanare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto la determinazione delle modalità di funzionamento, dell'entità e del riparto del fondo perequativo tra le regioni, in attuazione dell'art. 116, 3° comma, Cost., e nel rispetto dei principi di cui agli articoli 5, 117, secondo comma, lettera e), e 119, terzo comma, della Costituzione [...]*”; Emendamento n. 3.5, Balboni, De Priamo, Lisei, Mennuni: “*Sostituire l'articolo con il seguente: «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, per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (di seguito, LEP) il Governo è delegato ad 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 all'articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 30 dicembre 2022, n. 197. [...]*”.

²⁵ Emendamento n. 3.44, Pirovano, Occhiuto, Borghese, Lisei, Spelgatti, Ternullo, De Priamo, Spinelli: “*Dopo il comma 2, inserire i seguenti: «2-bis. I costi e fabbisogni standard determinati ai sensi del comma 1 sono aggiornati con cadenza almeno triennale con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197*”.

²⁶ REDAZIONE POLITICA, *Senato, l'odg di maggioranza accelera su Autonomia e presidenzialismo. Insorgono le opposizioni: «Scambio politico tra FdI e Lega»*, in *Corriere.it*, 25 luglio 2023; REDAZIONE POLITICA, *L'ira delle opposizioni sull'odg della destra che accelera su Autonomia e presidenzialismo: scambio politico tra FdI e Lega*, in *Repubblica.it*, 25 luglio 2023.

²⁷ Ordine del giorno, n. G1 (testo corretto): Malan, Romeo, Ronzulli, Biancofiore, Approvato: “*Il Senato, esaminata la mozione sui «Profili critici nell'ambito del processo di attuazione dell'autonomia differenziata», premesso che: in base all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con legge dello Stato possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta forme e condizioni particolari di autonomia nelle 23 materie richiamate dallo stesso articolo 116, terzo comma, della Costituzione. A distanza di oltre ventuno anni dalla riforma del 2001 del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, il dettato costituzionale non ha trovato applicazione concreta; la Commissione affari costituzionali del Senato sta attualmente discutendo il disegno di legge governativo, Atto Senato 615, in materia di autonomia differenziata, in coerenza con il mandato politico ricevuto dall'attuale maggioranza di Governo dagli elettori:*

rivolto al Governo di approvare il disegno di legge Calderoli in *tempi rapidi* non è privo di condizioni e non è politicamente indiscriminato; per contro, esso è vincolato a tener conto “*delle indicazioni e delle proposte di modifica condivise nel corso dell'esame in Commissione*”, variamente orientate, per l'appunto, nel senso anzidetto.

Il mutamento d'orientamento politico-legislativo tratteggiato, piuttosto, impone talune considerazioni di metodo da valutare per il futuro prossimo e per il presente. Esso non solo rende antistorica (oltreché illegittima) l'eventuale riproposizione di una destrutturazione del sistema delle fonti in senso modulare e secondo categorie normative autonome ed esterne; più ancora, impone sin d'ora l'affronto di un'esigenza prima tralasciata: quella di raccordare la prossima attività istruttoria del Comitato ad un uso delle fonti chiaro, predefinito, politicamente condiviso e costituzionalmente adeguato. Il tutto, secondo un disegno non avventato, ma impostato al realismo formale (rispetto del sistema costituzionale delle fonti) e sostanziale (rispetto dell'equilibrio costituzionale sotteso al regionalismo asimmetrico).

Si torna così alle premesse di queste brevi note improntate alla prudenza. L'esito positivo di un viaggio in una “*terra incognita*” presuppone ponderazione, ascolto, flessibilità e l'impiego di strumenti pacificamente riconosciuti come adeguati. Il percorso *incognito* verso una meta mai raggiunta necessita di una piena considerazione della realtà, diversamente tramutandosi nella ragione del relativo fallimento.

Viene alla mente il drammatico racconto dell'ultima impresa dell'Ulisse dantesco²⁸. Dopo tanto vagare “*per l'alto mare aperto*”, egli fallì nel tentativo di superare il confine “*dov'Ercule segnò li suoi riguardi / acciò che l'uom più oltre non si metta*”. E tuttavia, la ragione di quel fallimento così severamente punito da Dante non derivò dall'ardire del relativo progetto, bensì, molto più semplicemente, dall'inadeguatezza dello strumento a disposizione. Il suo fu un “*folle volo*”, fu un proposito “*folle*”, perché non tenne conto della realtà, perché sovrastimò la forza della propria capacità, così “*picciola*” rispetto al dovuto²⁹. Solo la prudenza del realismo scongiura simili evenienze ed è bene tenerne conto. Sempre.

"Attuare il percorso già avviato per il riconoscimento delle Autonomie ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, garantendo tutti i meccanismi di perequazione previsti dall'articolo 119 della Costituzione"; la presentazione di un disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, pur non essendo prevista espressamente dalla Costituzione, persegue più facilmente due obiettivi primari: da un lato consente un più ordinato e coordinato processo di attuazione e dall'altro assicura una più ampia condivisione garantendo il coinvolgimento delle Camere; impegna il Governo ad approvare il disegno di legge Atto Senato 615 in materia di autonomia differenziata in tempi rapidi, tenendo conto delle indicazioni e delle proposte di modifica condivise nel corso dell'esame in Commissione, in coerenza con il complesso delle riforme istituzionali indicate nel programma di Governo su cui il Governo ha ricevuto la fiducia delle Camere”, in Senato della Repubblica, XIX Legislatura, 91^a seduta pubblica, resoconto stenografico, martedì 25 luglio 2023.

²⁸ DANTE ALIGHIERI, *Commedia. Inferno*, ottava bolgia destinata ai consiglieri fraudolenti, canto XXVI.

²⁹ Ed è significativo che Dante insista su una tale inadeguatezza, ripetendo per ben tre volte il medesimo aggettivo: “*misi me per l'alto mare aperto sol con un legno e con quella compagna picciola*”; “*a questa tanto picciola vigilia*”; “*Li miei compagni fec'io sì aguti, con questa orazion picciola, al cammino*”.