

Lettera di Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo, Alessandro Pajno 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

Al Ministro Roberto Calderoli e al Presidente Sabino Cassese

Roma, 26 giugno 2023

Caro Ministro, caro Roberto,

Caro Presidente, caro Sabino,

abbiamo apprezzato l'attenzione che avete dedicato ai nostri rilievi sui problemi di  
procedura e di merito che solleva l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione in  
materia di autonomia differenziata così come disciplinato dalla legge di bilancio  
per il 2023. Abbiamo anche apprezzato, caro Ministro, alcune tue importanti  
affermazioni sull'oggetto dell'autonomia differenziata, in particolare allorchè hai  
condiviso durante il seminario di Astrid l'interpretazione per la quale le "forme e  
condizioni particolari di autonomia" da attribuire alle Regioni ex art. 116  
riguardano specifici compiti e funzioni e non intere materie, e hai escluso  
trasferimenti di competenze in materia di norme generali sull'istruzione.

Abbiamo anche apprezzato il fatto che Sabino Cassese abbia proceduto  
nell'ambito del CLEP alla istituzione di un nuovo sottogruppo dedicato alla  
individuazione dei LEP nelle materie non ricomprese nel perimetro indicato  
dall'art. 116 terzo comma.

Restano però irrisolti alcuni problemi di fondo. Innanzitutto quelli che derivano  
dalla evidente contraddizione tra il primo periodo dell'art. 1 comma 791 della  
legge di bilancio per il 2023 e alcune disposizioni successive. Il primo periodo del  
comma 791, come ben sai, recita:

*"Ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo  
comma, della Costituzione e del **pieno superamento dei divari territoriali nel***

*godimento delle prestazioni, il presente comma e i commi da 792 a 798 disciplinano la **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali [.....] e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni.**" (evidenziazioni nostre)*

Nel paper di Astrid, che tu ben conosci, abbiamo esposto le ragioni per le quali riteniamo che questa disposizione della legge di bilancio interpreti correttamente il dettato costituzionale, quale si ricava dagli artt. **116.3, 117.2, lett. m, e 119** della Costituzione. E che questo comporti inevitabilmente, prima della attribuzione di nuove specifici compiti e funzioni ad alcune Regioni con le corrispondenti risorse finanziarie, la determinazione di **tutti** i LEP attinenti all'esercizio di diritti civili e sociali e la definizione del loro finanziamento, secondo i principi e le procedure dell'art. **119** della Costituzione. Essendo le risorse disponibili determinate dai vincoli di bilancio (imposti dall'art. **81** della Costituzione), è evidente che la determinazione dei LEP richiederà una valutazione complessiva dei LEP che il Paese è effettivamente in grado di finanziare, valutazione che non può essere fatta materia per materia, perché ci si troverebbe alla fine nella condizione di non potere finanziare i LEP necessari ad assicurare l'esercizio dei diritti civili e sociali nelle materie lasciate per ultime. Tale valutazione spetta al Parlamento come risulta evidente non solo per il dettato dell'art. 117.2 (competenza **legislativa** esclusiva), ma anche perché spettano al Parlamento le scelte fondamentali sulla allocazione delle risorse pubbliche. Il ricorso al criterio della spesa storica peraltro non risolve il problema, perché la spesa storica riflette le disuguaglianze territoriali nel godimento dei diritti fondamentali che l'art. 117, lett m, mira a superare. In sostanza, la spesa storica rischia di cristallizzare le disuguaglianze, che è l'opposto di quanto la Costituzione e il comma 791 vogliono fare.

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.

Come avevamo proposto, la contraddizione fra il dettato costituzionale (116, 117 e 119) e il primo periodo del comma 791, da un lato, e le altre disposizioni della legge di bilancio, dall'altro, si potrebbe risolvere modificando queste ultime mediante appositi **emendamenti al disegno di legge Calderoli**, facendo così correttamente prevalere le norme costituzionali. Ma abbiamo inteso che questa proposta non è condivisa né da te, né da Sabino Cassese. Non è stata parimenti condivisa la nostra proposta di consentire al Parlamento, nel corso dell'esame del disegno di legge Calderoli, di definire preventivamente alcuni limiti alla negoziazione delle intese, da intendersi come **contenuti non negoziabili**, quali per esempio le norme generali sull'istruzione o le grandi infrastrutture nazionali di trasporto (autostrade, ferrovie, grandi porti e aeroporti), le reti di telecomunicazione e le infrastrutture nazionali di trasporto e distribuzione dell'energia elettrica e del gas.

Analogha pregiudizialità, come abbiamo dimostrato nel paper, riguarda la attuazione dell'art. **119** della Costituzione. E' vero che l'art. 116 condiziona l'autonomia differenziata al solo rispetto dei **principi** dell'art. 119. Ma finché non

sono stati determinati tutti i LEP, e non sono stati ridefiniti, in relazione ai loro costi standard, gli strumenti e i modi per assicurare a tutte le Regioni una effettiva autonomia tributaria che consenta loro di finanziare integralmente i LEP medesimi, la effettiva portata di quei principi resta indeterminata e indeterminabile.

Per tutte queste ragioni, che qui abbiamo solo sinteticamente riassunto (*intelligenti pauca*), siamo costretti a prendere atto che non ci sono le condizioni per una nostra partecipazione ai lavori del CLEP.

Vogliamo però assicurarvi che restiamo pienamente consapevoli dell'importanza che avrebbe per il Paese una completa e corretta attuazione delle disposizioni costituzionali ricordate, a partire dalla completa determinazione dei LEP necessari per assicurare in tutto il territorio nazionale l'esercizio dei diritti civili e sociali superando disuguaglianze consolidate nel tempo ma non per ciò meno inaccettabili e meno incostituzionali. Non faremo mancare dunque il nostro apporto - personale e tramite le ricerche e proposte di Astrid - perché questo obiettivo sia raggiunto. Già abbiamo avviato un lavoro di analisi e predisposizione di proposte per la piena e corretta attuazione delle disposizioni dell'art. 119 della Costituzione, in modo da coniugare il finanziamento integrale delle funzioni attribuite alle Regioni e agli enti locali (a partire dal finanziamento dei LEP), l'autonomia tributaria delle Regioni (con la riattivazione del circuito della responsabilità tra prelievo e spesa), l'equilibrio della finanza pubblica (art. 81 Cost.) e il superamento dei divari e delle disuguaglianze tra i territori. Non faremo neppure mancare, più in generale, il nostro contributo al dibattito pubblico su tutti questi problemi, decisivi per il futuro del nostro Paese. E continueremo a sperare che nel corso dei prossimi mesi maturi un ripensamento tale da riportare il percorso di attuazione dell'autonomia regionale differenziata nei binari definiti dalla Costituzione.

Con i saluti più cordiali

Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo, Alessandro Pajno