

MEMORIA

**PER L'AUDIZIONE INFORMALE DINNANZI ALLA COMMISSIONE 1^a AFFARI COSTITUZIONALI
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA SUL DDL N. 1623 (*DELEGA AL GOVERNO PER LA DETERMINAZIONE DEI
LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI*)**

PROF. AVV. MARIO ESPOSITO

**ORDINARIO DI DIRITTO COSTITUZIONALE NELL'UNIVERSITÀ DIGITALE PEGASO
DOCENTE LUISS – GUIDO CARLI**

1. Il ddl all'esame della Commissione deve essere commisurato, quanto alla legittimità costituzionale, non solo alla Costituzione, quanto soprattutto alla notissima sent. 192/2024 della Corte costituzionale: una prima valutazione del complesso e articolato testo, nella sua integralità, non sembra presentare punti di contrasto con tale pronunzia.

Semmai, ma non è questa la sede, si dovrebbero affrontare le questioni che si presentano in rapporto allo sviluppo di modelli decisori dell'organo di garanzia costituzionale, tendenti ad assumere funzione (e struttura) di “mandato” a legiferare e di atipica iniziativa legislativa, rinforzata, per così dire, dalla possibilità per la Corte costituzionale di sindacare la legge che (come nel nostro caso) intenda seguire le direttive da essa impartite.

La sent. n. 192 è certamente di grande pregio, molto articolata, ma certamente in larga parte va oltre il munus di controllo affidato alla Consulta, sia pure – deve credersi – in spirito di cooperazione istituzionale tra poteri dello Stato, delineando l'iter da seguirsi ove (come il Governo ha ritenuto) si voglia normare a livello generale il quadro ex art. 117, co. 2, lett. m), Cost., ritenendolo presupposto all'art. 116 Cost.

Non interessa qui la parte cassatoria, che ha espunto alcuni contenuti normativi della l. n. 86/2024.

In premessa, per così dire, la Corte ha ritenuto che il legislatore possa dettare un quadro generale inteso a governare l'attuazione dell'autonomia differenziata, assumendo che la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), ne sia un elemento indefettibile e condizioni, quindi, l'attuazione dell'art. 116 Cost. mediante le singole leggi di approvazione dell'intesa tra lo Stato e le Regioni interessate.

Conclusione nient'affatto scontata alla luce dell'art. 116 Cost.

Senza dire che la competenza di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), cit., non è senz'altro definibile in termini di dovere al quale lo Stato debba necessariamente attendere.

Non solo.

Si pone altresì il problema del grado di resistenza che si ritenga di poter attribuire alle disposizioni che fissino i cennati livelli essenziali rispetto alle leggi di cui all'art. 116 Cost., ove solo si consideri che difficilmente è possibile ascrivere alla legge statale una posizione differenziata che la approssimi alle leggi organiche presenti negli ordinamenti francese e spagnolo.

Pare certo, d'altra parte, che la sent. n. 192/2024 abbia *ide facto* integrato gli artt. 116 e 117 *in parte qua*, traducendo una opzione politica di maggioranza in un contenuto implicito del combinato disposto di tali due articoli.

La stessa pronunzia ha poi richiesto che vi sia una specifica articolazione dei principi e criteri direttivi attinenti a ciascuna delle materie suscettibile di essere oggetto di richiesta di attribuzione di differenziazione dell'autonomia quanto alle funzioni normative ed amministrative.

E il ddl in esame soddisfa la relativa esigenza: lo si rileva sin dai primissimi articoli e poi nella fitta trama di quelli dedicati alle singole materie: in tale prospettiva può peraltro dirsi che, benché (del tutto comprensibilmente) si faccia uso degli elementi normativi già vigenti (e ciò non è in sé motivo di scandalo: anche quando la delega si volgesse nella compilazione di una sorta di testo unico dei livelli essenziali, sarebbe già un commendevole lavoro di ordinamento sistematico), nondimeno il termine previsto per il compimento di un così ampio lavoro appare davvero breve.

A ben vedere, l'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. delinea una competenza che dovrebbe dar luogo ad una legge che, a rovescio, corrisponda al compito assolto *illo tempore* dalle leggi di unificazione amministrativa. Si tratta infatti di stabilire gli elementi di connessione e di omogeneizzazione di uno Stato autonomistico.

Un compito dunque straordinariamente complesso, da svolgersi, a mio avviso, nell'ottica degli strumenti di collegamenti del pluralismo istituzionale e delle autonomie, pubbliche e private. E tanto più arduo, a ben vedere, a causa di una formulazione della disposizione costituzionale che lascia molto a desiderare, essendo costruita con categorie scolastiche, piuttosto che politiche.

Basti por mente alla tutt'altro che agevole distinzione tra diritti civili e diritti sociali, pur essendo innegabile l'evocazione di alcuni elementi della Parte prima della Costituzione.

Non a caso, tuttavia, la Corte costituzionale ha dovuto richiamare l'attenzione sulla difficoltà di operare una distinzione tra materie LEP e non-LEP, potendosi dare casi di intersezione e sovrapposizione, dovuta all'ambizioso scopo di traghettare l'intero ordinamento mediante lo specchio dei diritti, piuttosto che attraverso le funzioni, con l'idea (generosa, ma fors'anche troppo "essenziale" e riduttiva) che il "mandato" costituzionale si traduca per intero in un complesso di prestazioni dovute dallo Stato-legislatore e, sulla scorta di questo, dall'Amministrazione.

Di qui l'ammirevole sforzo di tradurre in termini di *prestazione* anche i doveri di astensione e, in definitiva, di tipizzare giuridicamente forme e svolgimenti dell'indirizzo politico.

Un altro aspetto da segnalare riguarda il "retroterra" finanziario.

Si è criticato il riferimento di cui all'art. 2, co. 2, lett. e), ddl, a termini del quale i LEP devono determinarsi "*coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e nel rispetto degli equilibri di bilancio*".

E qui conviene stare alla effettiva realtà sistematica.

La Corte ha tentato un complesso bilanciamento tra esigenze di egualianza ed esigenze finanziarie.

Qui si deve prendere atto che la trama dei diritti sociali è stata elaborata in un quadro storico e istituzionale nel quale elemento condizionante era il diritto, mentre quello condizionato era la disponibilità finanziaria.

Da allora si sono avuti veri e propri rivolgimenti (che potrebbero dirsi persino di regime) che hanno profondamente modificato il quadro suddetto: è la terza fase del progetto CEE, che ha portato all'Atto Unico Europeo e poi a Maastricht.

Il rapporto si è rovesciato e deve prendersene atto.

Il reperimento delle risorse non po' più avvenire in larga e satisfattiva misura internamente ma, a parte – ed è ovvio – la leva tributaria (che ha dei limiti "naturali" insuperabili), si svolge sul mercato, ove lo Stato deve agire non doversamente da un soggetto privato.

Lo Stato, in altri termini, non è più un debitore con capacità illimitate di indebitamento.

E con questo profilo ci si deve confrontare.

Mi pare allora che il ddl tenga in adeguata considerazione quel che troviamo nell'art. 97, co. 1, Cost., dopo la revisione del 2012: in luogo del principio di legalità, al primo alinea si trovano i

doveri di tutte le Amministrazioni di assicurare (si badi bene al verbo utilizzato) la sostenibilità del debito e l'equilibrio dei bilanci, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea.

Il nostro ordinamento, quindi, si autoqualifica come parte di un altro (superiore?) ordinamento.

Tale disposizione non può non retroagire limitando gli obiettivi perseguiti dal legislatore.

A tal punto che è legittima la domanda se lo Stato sia ancora (come un tempo si insegnava) un ente a fini illimitati.

Tale teorizzazione si è formata in una stagione che non è più quella che stiamo vivendo: è una constatazione dal punto di vista normativo e sistematico.