

ANNO LXXVI – N. 1-2, GENNAIO-GIUGNO 2024 – NUOVA SERIE

Iustitia

RIVISTA TRIMESTRALE DI CULTURA GIURIDICA
DEI GIURISTI CATTOLICI ITALIANI

FONDATA NEL 1948



Direttore:

Damiano Nocilla

Il Consiglio scientifico, ai sensi dello Statuto dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani, è composto, oltre che dal Direttore, dai membri del Consiglio centrale dell'Unione aventi voto deliberativo:

M. Allena, V. Bassi, A. Buccaro, S. Budelli, A. Camilli, M. Corti, A. De Francesco, M. Ferraresi, M. Ferrero, A. Gambino, A. Lasso, O. Lanzara, C. Mirabelli, G. Paracampo, M. Pasqualato, C. Romanelli, M.A. Scino, P. Stanzione, V. Tondi della Mura, S. Troilo, R. Valori

Consiglio di direzione:

J. Adolphe, F. Amarelli, M.M. Albert Márquez, S. Amato, A. Aparisi Miralles, V. Bellver, M. Cartabia, U. De Siervo, J.R. de Verda y Beamonte, O. Descamps, C. Dominguez, P. Femia, G.M. Flick, C. Martinez de Aguirre, A. Nicolussi, M. Olivetti, A. Ollero, E. Rossi, P. Tejada Pinto, S. Tzitzis

Coordinatore di redazione:

V. Mastroiacovo

Comitato di redazione:

S. Bauzon, G. Carapezza Figlia, F. Macioce, C. Sartea

Segreteria:

Via della Conciliazione, 1 – 00193 Roma; telefono 06.6864865

RIVISTA SCIENTIFICA DELL'UNIONE GIURISTI CATTOLICI ITALIANI

Iustitia, fondata nel 1948, è la Rivista di cultura giuridica dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani. Dal 2019, al fine di raggiungere un numero sempre maggiore di lettori e contribuire in modo sempre più incisivo al dibattito giuridico e culturale, viene pubblicata on-line e con contenuti ad accesso libero.

Iustitia ha l'obiettivo di rappresentare un luogo di analisi e discussione dei principali temi dell'attualità giuridica e istituzionale. Iustitia pubblica contributi attinenti a tutte le aree e i settori del diritto, ed è altresì aperta ai contributi degli studiosi della politica, dell'economia, della sociologia e della filosofia, ove presentino profili di interesse per la cultura giuridica.

La rivista seleziona i contributi esclusivamente sulla base del loro rilievo per il dibattito giuridico, e per il loro rigore scientifico e metodologico.



©

ISSN
2499-2763

ISSN-L
0021-3268

ISBN
979-12-218-1815-4

PRIMA EDIZIONE
ROMA 31 MARZO 2025

INDICE

ATTUALITÀ E DOTTRINA

- 9 I – *A margine della sentenza costituzionale n. 192/2024. La necessaria terzietà degli organismi tecnico-economici: Commissione fabbisogni e Ufficio di bilancio a confronto*

V. TONDI DELLA MURA

1. Premessa: all'origine della disomogeneità dei criteri regolatori dello Stato sociale, 9 – 2. la divergenza istruttoria in tema di autonomia differenziata tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Commissione tecnica fabbisogni standard, 12 – 2.1. *L'idem sentire costituzionale dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, 12 – 2.2. *Il contra sentire costituzionale della Commissione tecnica fabbisogni standard*, 16 – 3. La permeabilità della Commissione tecnica fabbisogni standard alle pressioni politiche e territoriali interessate alla differenziazione, 21 – 4. Il necessario allineamento della determinazione dei costi e fabbisogni standard alla centralità del Parlamento, 25.

GIURISPRUDENZA

- 33 I – *La Multigenitorialità nel codice cubano delle famiglie*

G. CHIAPPETTA

1. Introduzione, 33 – 2. Filiazione nel Codice delle famiglie, 34 – 3. Multigenitorialità, 35 – 4. Metodi eterologhi di riproduzione assistita, 40 – 5. Gestazione solidale, 42 – *Riferimenti bibliografici*, 45.

SAGGI – INTERVENTI

47 I – *Eguaglianza e non discriminazione nel diritto delle comunicazioni: fondamenti e prospettive*

A.M. GAMBINO, R. JOVINE

1. La Costituzione Repubblicana: tra principi di eguaglianza e giustizia sociale, 48 – 2. Il quadro normativo internazionale ed europeo, 51 – 3. Eguaglianza e non discriminazione nel settore delle comunicazioni digitali, 54.

59 II – *Digitalizzazione nel mondo moderno, progresso tecnologico e tutela della persona*

F. CARIMINI

1. Progresso tecnologico e cultura del cambiamento, 59 – 2. Innovazione e mondo virtuale: il dibattito tra “apocalittici” e “integrati”, 63 – 3. La tutela della persona nell’infosfera, 66.

FOCUS

75 *Avvertenza*

77 I – *Democrazia e Liberalismo*

L. CIAURRO

83 II – *Democrazia e Uguaglianza*

G. GARANCINI

87 III – *La solidarietà come compimento della democrazia*

V. TONDI DELLA MURA

93 IV – *Democrazia e pluralismo sociale*

G. GARANCINI

99 V – *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa*

S. TROILO

1. La comunità politica, 99 – 2. La democrazia moderna, 100 – 3. La partecipazione, 102 – 4. La democrazia diretta, 102 – 5. La democrazia

rappresentativa, 103 – 6. I partiti politici, 105 – 7. La degenerazione dei partiti politici, 106 – 8. I possibili rimedi alla degenerazione dei partiti, 108 – 9. Gli istituti di democrazia diretta, 108.

111 VI – *Democrazia e partecipazione*

G. MICHIELI

117 VII – *Democrazia e oligarchia*

D. NOCILLA

123 VIII – *Democrazia e populismo*

L. CIAURRO

127 IX – *La democrazia e i suoi nemici*

D. NOCILLA

139 X – *Mercato e democrazia*

S. AMATO

147 XI – *Democrazia e verità*

S. AMATO

INVITO ALLA LETTURA

153 I – Tamar Herzog, *Breve storia del diritto in Europa. Dal diritto romano al diritto europeo*

C. MIRABELLI

155 II – Vincenzo Paglia, *L'algoritmo della vita. Etica e Intelligenza Artificiale*

D. NOCILLA

161 *Libri ricevuti*

ATTUALITÀ E DOTTRINA

-|-

A MARGINE DELLA SENTENZA COSTITUZIONALE N. 192/2024 LA NECESSARIA TERZIETÀ DEGLI ORGANISMI TECNICO-ECONOMICI: COMMISSIONE FABBISOGNI E UFFICIO DI BILANCIO A CONFRONTO*

VINCENZO TONDI DELLA MURA**

SOMMARIO: 1. Premessa: all'origine della disomogeneità dei criteri regolatori dello Stato sociale – 2. la divergenza istruttoria in tema di autonomia differenziata tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Commissione tecnica fabbisogni standard – 2.1. *L'idem sentire costituzionale dell'Ufficio parlamentare di bilancio* – 2.2. *Il contra sentire costituzionale della Commissione tecnica fabbisogni standard* – 3. La permeabilità della Commissione tecnica fabbisogni standard alle pressioni politiche e territoriali interessate alla differenziazione – 4. Il necessario allineamento della determinazione dei costi e fabbisogni standard alla centralità del Parlamento.

1. Premessa: all'origine della disomogeneità dei criteri regolatori dello Stato sociale

Merito della sentenza costituzionale n. 192/2024 in tema di autonomia differenziata è anche quello d'aver fatto emergere in modo stridente talune delle contraddizioni presenti nel sistema di regolazione dello Stato sociale regionale. Fra queste ve n'è una apparentemente indiretta e marginale, che tuttavia ha segnato la duplice fase istruttoria dei procedimenti di approvazione della legge Calderoli (l. n. 86/2024) e di

* Il presente contributo costituisce l'anticipazione di un più ampio e argomentato studio, che l'A. si riserva di approfondire e pubblicare.

** Professore Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università del Salento. Consigliere Centrale dell'UGCI.

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (l. n. 197/2022, artt. 79I–80I–*bis*).

Il riferimento è alla divergenza di metodo e di merito rinvenibile fra i contributi istruttori resi dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) e dalla Commissione tecnica fabbisogni standard (CTFS); una divergenza tale da non poter essere ricondotta a mere contingenze politico-territoriali, sottendendo piuttosto fattori causali ben più strutturati e dirimenti.

Per un verso, l'UPB ha incentrato il proprio contributo istruttorio sullo *iure condito*, mostrando l'intenzione di mantenere fermo l'equilibrio costituzionale fra unità e pluralismo anche nel caso della dinamica prospettata dall'art. 116, comma 3, Cost.; ha misurato le novità avanzate dal progetto di riforma sulla base del *dover essere*, valutandole in ragione delle complessive necessità del sistema. A tal fine è stato capace di formulare considerazioni critiche finanche riprese dalle regioni ricorrenti e infine recepite dalla stessa sentenza costituzionale.

Per altro verso, la CTFS ha incentrato il proprio contributo istruttorio sullo *iure condendo*, mostrando l'intenzione di assecondare le più estreme suggestioni politico-territoriali ricavabili dall'art. 116, comma 3, Cost.; ha misurato le novità avanzate dal progetto di riforma sulla base dell'*essere* anche se a discapito delle complessive necessità del sistema. A tal fine è stata capace di formulare considerazioni finanche trascurate dalle regioni opponenti e infine risultate parziali e inadeguate alla luce della medesima sentenza.

Si tratta di una divergenza istruttoria inconciliabile con l'esigenza di coerenza dei criteri regionali di articolazione dello Stato sociale, tale da far emergere i tratti contraddittori del sistema di regolazione. A rilevare non è solo il disallineamento istruttorio fra i due organi, quanto piuttosto le ragioni che ne hanno provocato il sorgere. Queste evidenziano una diversa permeabilità dei medesimi organi alle pressioni esercitate dalla politica, aprendo la via a inevitabili interrogativi di ordine istituzionale sull'adeguatezza della relativa natura e della conseguente *governance*.

Ed è una questione cruciale non tanto ai fini di un improbabile *redde rationem* verso l'artefice della registrata devianza istruttoria (ancorché certamente dimostrativa dell'inattendibilità dell'organo deviante),

quanto per prevenire il relativo ripetersi in occasione dei prossimi passaggi fondamentali: quello affidato al Dipartimento per gli affari regionali, in ordine all'attività istruttoria riguardante la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei relativi costi e fabbisogni standard (D.L. n. 202/2024, art. 16)¹; e quello affidato al Parlamento, in ordine alla definizione di principi e criteri direttivi idonei a guidare il Governo nella successiva opera di determinazione dei LEP (sent. n. 192 del 2024, § 9 ss.)².

¹ Art. 16, *Termine concernente l'attività istruttoria connessa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*: «1. Fatto salvo il lavoro istruttorio e ricognitivo svolto sulla base dell'articolo 1, commi da 791 a 801-bis della legge 29 dicembre 2022, n. 197, e ferme restando le funzioni previste dall'articolo 2, comma 3, della legge 9 agosto 2023, n. 111, e dall'articolo 37, comma 1, del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62, l'attività istruttoria per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e dei relativi costi e fabbisogni standard, a decorrere dal 5 dicembre 2024 e fino al 31 dicembre 2025, è svolta presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri».

² Rispondendo all'interrogazione (3-01578) illustrata dal sen. Giorgis (PD) sulla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni nell'attuazione dell'autonomia differenziata, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Roberto Calderoli, ha ribadito che «il Governo è al lavoro per la definizione di un disegno di legge di delega per la determinazione dei LEP, che, sulla base delle indicazioni della Corte, tenga conto delle peculiarità delle singole materie, attraverso l'individuazione di specifici principi e criteri direttivi». Ha poi aggiunto che, «come sottolineato anche dalla Corte, di particolare ausilio è a tal fine l'attività istruttoria svolta dal CLEP, che ha concluso i propri lavori lo scorso 31 dicembre 2024», *Interrogazioni*, Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, 9 gennaio 2025, 39.

In senso analogo, rispondendo all'interrogazione (3-01711) illustrata dall'on. Carfagna, sulle iniziative volte a dare attuazione alla legge in materia di autonomia differenziata nel rispetto dei rilievi sollevati dalla Corte costituzionale, il Ministro Calderoli ha dichiarato: «Il Governo è al lavoro per dar seguito alle indicazioni fornite dalla Corte circa la procedura di determinazione dei LEP, a tal fine avvalendosi degli esiti del lavoro svolto dal Comitato tecnico-scientifico presieduto dal professor Sabino Cassese, le cui attività, concluse lo scorso dicembre, sono espressamente preservate proprio dalla sentenza n. 192 del 2024. Sarà presentato a breve alle Camere un corposo disegno di legge di delega al Governo per la definizione dei LEP nelle materie di cui all'articolo 3, comma 3, della legge n. 86 del 2024. Lo schema, che è composto da più di 30 articoli, oltre a prevedere principi e criteri direttivi generali per l'individuazione, l'aggiornamento e il monitoraggio dei LEP, recherà anche indicazioni specifiche al Governo in funzione delle peculiarità dei singoli settori, proprio come richiesto dalla Corte costituzionale, e garantirà comunque un adeguato coinvolgimento del Parlamento nell'esercizio della delega», *Question time*, CAMERA DEI DEPUTATI, Aula, *Resoconto stenografico*, 5 febbraio 2025.

2. La divergenza istruttoria in tema di autonomia differenziata tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Commissione tecnica fabbisogni standard

Il carico di contraddizioni rinvenibili nel sistema di regolazione dello stato sociale è dimostrato anzitutto dalla divergenza istruttoria in tema di autonomia differenziata registrata tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Commissione tecnica fabbisogni standard.

2.1. *L'idem sentire costituzionale dell'Ufficio parlamentare di bilancio*

C'è una linea di continuità che unisce le audizioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio in tema di autonomia differenziata con le questioni di costituzionalità sulla legge Calderoli e la conseguente sent. n. 192 del 2024. Essa riguarda l'*idem sentire* manifestato al riguardo dai tre attori istituzionali coinvolti: per un verso, attesta la piena coerenza delle valutazioni dell'Ufficio con le risultanze della Consulta per come avanzate dalle regioni richiedenti; per altro verso, dimostra la pari coerenza delle motivazioni di quest'ultima con l'evoluzione del sistema regionale.

Merito della sentenza, da tale punto di vista, è quello d'aver offerto una rilettura della forma di Stato italiana alla luce di tale *idem sentire*; d'aver legittimato sul piano costituzionale le istanze maturate nel tessuto istituzionale, sociale e autonomistico; d'aver valutato la questione dell'autonomia differenziata nel quadro complessivo della forma di Stato e non "come una monade isolata", muovendo dal punto di vista dell'intera Nazione e non di qualche sua parte: «La nostra democrazia costituzionale si basa sulla compresenza e sulla dialettica di pluralismo e unità, che può essere mantenuta solamente se le molteplici formazioni politiche e sociali e le singole persone, in cui si articola il "popolo come molteplicità", convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva. In essa confluiscono la storia e l'appartenenza a una comune civiltà, che si rispecchiano nei principi fondamentali della Costituzione. A tutto ciò si riferisce la stessa Costituzione quando richiama il concetto di "Nazione"» (§ 4).

Ed è in tale *idem sentire*, per l'appunto, che va contestualizzata la rilevanza dell'apporto reso dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio.

Emblematica, anzitutto, è la soluzione accordata alla questione riguardante i Livelli essenziali delle prestazioni con riferimento tanto alla relativa nozione, quanto all'individuazione della soglia di garanzia; questione politicamente cruciale e territorialmente divisiva, risolta infine dalla Consulta con un "più ampio respiro" e nel segno di un "orizzonte concettuale" (§ 14) riferito proprio a quel nucleo di valori condivisi caratterizzanti la comunità politica nazionale.

E tuttavia, si è trattato di una soluzione per nulla scontata. Restano lapidarie le contrarietà opposte dal Comitato per l'individuazione dei LEP³ in senso restrittivo e in modo manipolativo addirittura dopo la pubblicazione della sent. n. 192/2024: da un lato, a sostegno di una nozione limitata agli obblighi pubblici di dare, fare e astenersi⁴ e, dunque, incentrata sul profilo solamente prestazionale e obbligatorio dei LEP; dall'altro, a favore della fissazione di una soglia di garanzia *minima*⁵ anziché *essenziale*, argomentata sul presupposto dell'indifferenza semantica fra le due aggettivazioni, tale da considerare definibile il nucleo intangibile dei diritti «variamente come "essenziale", "minimo", "uniforme"», così come arditamente desunto da una sentenza di trent'anni prima e per giunta nemmeno congruente (n. 134/1994). Il tutto, con l'ulteriore beffa di una rassicurazione del tutto apodittica e giustapposta: «Ciò ha trovato conferma e piena affermazione nella recente sentenza n. 192 del 2024»⁶ (ma i quale punto mai?).

Inevitabili i rischi di una tale lettura restrittiva, destinata a provocare l'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

³ Il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP) 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.

⁴ COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI (CLEP), *Rapporto finale*, 30 ottobre 2023, 28. In senso analogo, R. CALDEROLI, *Audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale*, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 25 settembre 2024, p. 4.

⁵ Ivi (corsivo non testuale).

⁶ COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, *Rapporto finale 2024*, 39.

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.

Inevitabili, dunque, le ripetute critiche mosse al riguardo dall'Ufficio parlamentare di bilancio in sede istruttoria, volte a chiarire che «i livelli essenziali non sono limitati a prestazioni (in denaro o in natura), ma comprendono anche tutta una serie più ampia di azioni volte a garantire i servizi in maniera omogenea sul territorio nazionale»⁷.

Di qui, per l'appunto, il successivo e fermo chiarimento della Consulta, attenta a riconoscere come «l'orizzonte concettuale dei LEP sia l'eguaglianza e non il nucleo minimo del diritto»; ciò al fine di assicurare «se possibile, uno standard di tutela superiore al nucleo minimo del diritto, in collegamento (per quel che riguarda i diritti sociali) con l'art. 3, secondo comma, Cost., che affida alla Repubblica il compito — di più ampio respiro rispetto all'erogazione delle prestazioni minime — [...]» d'intervenire a tutela dell'eguaglianza sostanziale (§ 14).

Parimenti emblematica dell'*idem sentire* tra Ufficio parlamentare di bilancio e Consulta è la soluzione accordata alla questione riguardante il rischio di duplicazione fra centro e regioni degli apparati burocratici concernenti le funzioni differenziabili.

La questione è risalente. Inizialmente fu posta dall'UPB durante il primo Governo Conte in occasione del dibattito sugli schemi d'intesa tra il Governo e le regioni richiedenti. L'Ufficio si interrogò sui rischi derivanti dai progetti di differenziazione con riguardo alla tenuta del vincolo di bilancio nazionale; sicché invitò a considerare «i possibili maggiori costi per la pubblica Amministrazione nel suo complesso determinati dal minore sfruttamento delle economie di scala e di integrazione a livello nazionale: le strutture dell'Amministrazione centrale non fornirebbero più i servizi oggetto di autonomia rafforzata in una parte

⁷ G. ARACHI, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 1° febbraio 2024, p. 12; *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale*, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 5 maggio 2022, p. 30.

del territorio nazionale mentre sarebbe necessario attivare nuovi servizi amministrativi a livello decentrato (i quali, peraltro, potrebbero, su una scala più piccola, sfruttare maggiori economie di integrazione)»⁸. Anche il DAGL si interrogò in tal senso. Il Dipartimento chiese al Governo 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 determinare sulle amministrazioni statali interessate, in termini di soppressione o di ridimensionamento degli uffici e delle strutture»⁹. Infine, in assenza delle richieste rassicurazioni, l'UPB ha riproposto gli interrogativi nel corso dei lavori sulla legge Calderoli¹⁰.

Quei rilievi sono così confluiti nel successivo giudizio di costituzionalità. La Regione Puglia, in particolare, ha ripreso la questione della duplicazione degli apparati burocratici a riprova dei nuovi e maggiori oneri derivanti dalla devoluzione delle funzioni differenziabili; ciò con riferimento tanto alla «costruzione *ex novo* di un apparato burocratico regionale incaricato di svolgere la funzione devoluta», quanto al mantenimento da parte dello Stato degli «uffici (cioè l'insieme organizzato di risorse umane, finanziarie e strumentali) necessari per lo svolgimento della medesima funzione per le regioni non beneficiarie della devoluzione». In tal senso ha contestato l'assenza nella legge di un'adeguata valutazione e programmazione delle risorse necessarie «tanto per il finanziamento dell'amministrazione statale, quanto per quello dell'amministrazione regionale»¹¹.

⁸ A. ZANARDI, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione*, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, 7.

⁹ 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.

¹⁰ G. ARACHI, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, I Commissione del Senato della Repubblica, 6 giugno 2023, 6.

¹¹ REGIONE PUGLIA, *Ricorso per questione di costituzionalità*, n. 28/2024, in *G.U.*, I s.s., n. 37/2024, pp. 5–8.

Di qui, per l'appunto, la soluzione della Consulta, ancora una volta in linea con le preoccupazioni dell'UPB e nel segno del nucleo di valori condivisi dalla comunità politica nazionale. La questione delle spese di duplicazione degli apparati burocratici per la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali è stata affrontata non in astratto, ma alla luce dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e relativa efficienza anche economica; con la conseguenza di considerare ammissibile una simile devoluzione nel caso in cui «realizzi la migliore allocazione delle funzioni interessate, assicurando i vantaggi in termini di efficienza, che costituiscono un aspetto significativo del principio di sussidiarietà» (§ 4.2.1 e 22.1).

2.2. *Il contra sentire costituzionale della Commissione tecnica fabbisogni standard.*

C'è una linea di discontinuità che oppone le audizioni della Commissione tecnica fabbisogni standard in tema di autonomia differenziata alle questioni di costituzionalità sulla legge Calderoli e alla conseguente sent. n. 192 del 2024. Essa riguarda il *contra sentire* manifestato al riguardo dagli attori istituzionali coinvolti: per un verso, attesta la piena contrapposizione delle valutazioni della Commissione con le eccezioni sollevate dalle regioni opposenti e con le motivazioni formulate dalla Consulta; per altro verso, dimostra la pari incoerenza delle prime con l'evoluzione costituzionalità del sistema regionale.

Merito della sentenza, da tale punto di vista, è quello d'aver fatto risaltare l'originalità della rilettura della forma di Stato italiana rispetto alle opposte letture riduzionistiche; d'aver disconosciuto la legittimità di queste ultime; d'averne svelato la parzialità alla stregua di "monadi isolate" incapaci di muovere dal punto di vista dell'intera Nazione (§ 4).

Ed è in tale *contra sentire*, per l'appunto, che va contestualizzata la devianza dell'apporto reso dalla Commissione tecnica fabbisogni standard.

Emblematica, anzitutto, è la valutazione del processo di determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, predisposto dalla legge di bilancio 2023 «ai fini della completa attuazione dell'art.

116, c. 3 Cost. e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni» (l. n. 197/2022, art. 1, c. 791 ss.). Essa è stata espressa «in modo senz'altro positivo», una volta considerato detto processo come operante «secondo modalità che rispondono, correttamente, ai principi e alle metodiche del regionalismo cooperativo»¹². Pari valutazione è stata resa sul più generale disegno di legge Calderoli, giudicato come uno strumento che «non realizza *ipso facto* l'autonomia ponderata», innescando piuttosto «una positiva emulazione nel momento in cui viene compreso per quello che è: l'autonomia territoriale altro non è che la proiezione, sul piano istituzionale e collettivo, della libertà individuale»¹³.

A rilevare, nella specie, è la discontinuità di giudizio manifestata dalla CTFS nei riguardi dell'evoluzione costituzionale del sistema regionale così come opportunamente rimarcata dalla Consulta.

Per un verso, quanto all'apprezzamento positivo della procedura di determinazione dei LEP dichiarata illegittima dalla sentenza (§ 13.3), a sorprendere è il riferimento giustificativo verso un “regionalismo cooperativo” non meglio identificato e declinato, tale insomma da dimostrarsi del tutto giustapposto e distorsivo. Nelle argomentazioni della Consulta, per contro, il “regionalismo cooperativo” ha una chiara connotazione assiologica. Esso si oppone al “regionalismo duale” e divisivo, in quanto chiamato a concorrere all'attuazione dei principi costituzionali propri del regionalismo italiano: «la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale — che sono tratti

¹² 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, 8; ID., *Audizione informale d.d. 1° giugno 2023 sui disegni di legge n. 615 e connessi*, Commissione Affari costituzionali, Senato della Repubblica, 6; ID., *Audizione sul disegno di legge A.C. 1665 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, 7.

¹³ E. D'ORLANDO, *Audizione informale*, cit., 1° giugno 2023, 11.

caratterizzanti la forma di Stato —, il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia» (§ 4).

Per altro verso, quanto al riferimento all'autonomia territoriale addirittura quale «proiezione, sul piano istituzionale e collettivo, della libertà individuale», a sorprendere è la stessa configurabilità di una tale proiezione; e ciò quasi a poter considerare l'autonomia territoriale in senso *negativo*, al riparo dall'ingerenza del potere statale e quale “monade isolata”, ignorandone così la dimensione *positiva* e partecipativa alla luce della forma di Stato. Non per nulla la sentenza ha affrontato il tema dell'autonomia solamente dopo avere declinato a lungo le relative premesse, riguardanti: l'unità e l'indivisibilità della Repubblica; la compresenza dialettica di quei fattori di pluralismo e unità, «che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva»; l'unicità della rappresentanza politica; il regionalismo come espressione della «ricchezza di interessi e di idee di una società altamente pluralistica come quella italiana». La differenziazione, per tale via, è stata intesa non già in senso *negativo*, di per sé suscettibile di tramutarsi in un «fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale» (§ 4), bensì in senso *positivo* e «funzionale» (§ 22), quale «strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali» (§ 4).

Parimenti emblematico del *contra sentire* della Commissione tecnica fabbisogni standard verso la Consulta è il giudizio positivo reso sulla legge Calderoli, per avere «valorizza[to] in modo significativo il ruolo del Parlamento» nel procedimento di determinazione dei LEP¹⁴; ciò specialmente sul piano delle fonti del diritto, con riguardo tanto ai decreti legislativi occorrenti per l'iniziale relativa determinazione, quanto ai d.P.C.M. previsti per il successivo aggiornamento. Previsione, quest'ultima, ritenuta legittima «in ragione del *carattere aperto, flessibile e composito* che deve caratterizzare il paradigma normativo di questa peculiare fattispecie e che, proprio in quanto tale, consente di stabilire il punto di equilibrio nel funzionamento delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, garantendo i LEP su tutto il territorio

¹⁴ E. D'ORLANDO, *Audizione informale*, cit., 1° giugno 2023, 7.

nazionale e, al contempo, assicurandone la necessaria dinamicità¹⁵. Di qui, la prospettazione di un «*sistema c.d. aperto*, in cui la disciplina costituzionale è destinata a essere attuata e integrata da fonti di diverso rango, che richiedono spesso l'intervento della componente tecnica, a completamento — o, comunque, a supporto — della decisione politica»¹⁶.

E tuttavia, proprio il ruolo accordato dalla legge Calderoli al Parlamento nel procedimento di determinazione e aggiornamento dei LEP è stato severamente sanzionato dalla Consulta; e ciò tanto per la genericità e inidoneità della relativa delega legislativa, disposta in violazione dell'art. 76 Cost. (§ 9.2), quanto per la forza primaria riconosciuta a un atto sub-legislativo quale il d.P.C.M., «abilitato a modificare un decreto legislativo per forza propria» (§ 13.2).

A essere sconfessata da parte della Consulta è stata la legittimità del meccanismo normativo *aperto, flessibile e composito* prospettato dalla CTFS, teorizzato per consentire l'autonomo apporto della stessa nella determinazione della misura della prestazione e della quantificazione del fabbisogno finanziario connesso¹⁷. A essere debellata è stata la

¹⁵ E. D'ORLANDO, *Audizione*, cit., 8 aprile 2024, 9 (corsivo non testuale).

¹⁶ E. D'ORLANDO, *Audizione*, cit., 8 maggio 2024, 2 (corsivo non testuale).

¹⁷ G. CERA, 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, in COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI (CLEP), *Documenti preparatori*, ora anche in https://www.affariegionali.it/media/509323/3-parte-iii_documenti-preparatori_30102023_def.pdf, 306 ss.: «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

formalizzazione del progetto di «ampliamento notevole (sia sul piano quantitativo che qualitativo) delle prerogative della CTFS rispetto a quanto previsto in origine»¹⁸, già realizzato in via di fatto indipendentemente da ogni riconoscimento legislativo e da ogni valutazione sui limiti di legittimità derivanti dal sistema delle fonti. A essere disconosciuta è stata la possibilità di conferire al «Governo un controllo pieno sull'esercizio del potere normativo senza subire un condizionamento parlamentare», come pure perseguito dal Comitato per l'individuazione dei LEP¹⁹ nonostante le ripetute contestazioni dei giuristi²⁰ e della Banca d'Italia²¹, sempre ignorate e passate sotto silenzio²². Per dirla tutta, a essere scongiurato è stato il disegno rampante di autoproclamazione 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»)²³.

extraordinamentali (come la legittimazione a concorrere alla costruzione del paradigma normativo riconosciuta alla CTFS e SOSE spa); nonché E. D'ORLANDO, *Audizione*, cit., 8 aprile 2024; ma già ID., *Audizione*, cit., 1° giugno 2023.

¹⁸ E. D'ORLANDO, *Audizione*, cit., 8 maggio 2024.

¹⁹ *Prime proposte provvisorie di razionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni redatte nel mese di agosto 2023*, 6 ottobre 2023, in *Documenti preparatori*, cit., 172.

²⁰ 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. 27/2023; 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.

²¹ I. VISCO, *Lettera del Governatore della Banca d'Italia 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://12.res.240.it/pdf2010/S24/Documenti/2023/10/11/AllegatiPDF/Lettera%20Visco_CLEP.pdf, 2.

²² Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Federalismi.it*, n. 15/2024.

²³ E. 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.