

Note in tema di AS 615 per le Audizioni informali sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, presso la 1^a Commissione permanente del Senato della Repubblica

Giovanna De Minico con Vincente Pierluigi Grossi***

SOMMARIO: 1. Perché il ddl Calderoli non piace all'Europa. – 2. Ragioni del processo in atto. – 3. I nodi sui Lep. – 4. Dai Lep storici a quelli dell'era digitale. – 5. Conclusioni. Dal regionalismo differenziato al presidenzialismo.

1. Perché il ddl Calderoli non piace all'Europa

In questa nota abbiamo scelto di partire dal *Report* dell'Unione europea¹ per le ragioni che seguono.

a) Perché la prevalenza del diritto dell'Unione non risparmia neppure il settore oggetto dell'AS 615.

b) Perché il *Report* non è il *cabiers de doléances*² del ddl, ma l'indicazione di soluzioni alternative proposte con un linguaggio gentile.

c) Perché i vizi di legittimità dell'atto non rimangono una questione di 'casa nostra', ma diventano una *issue* di diritto sovranazionale: cioè una contrarietà al *Next Generation EU*.

Ripercorriamo il pensiero della Commissione con attenzione ai vizi di legittimità europea ed interna del ddl in esame.

1) Il ddl non piace all'Europa perché lo Stato promette ciò che non potrà mantenere: non avrà i soldi necessari per dare sostanza ai Lep, che, ricordiamo, condizioneranno³ l'operatività di parte delle intese, come disposto nel ddl (art. 1 co. 2). Se questo rapporto Lep e devoluzione si scrive nei termini di una relazione condizionata sospensivamente, il cui fatto dedotto in condizione non è in concreto osservabile per l'assenza della provvista, allora tale condizione si deve dare per non apposta. Dietro un processo ad efficacia futura e incerta si nasconde il vero volto del regionalismo differenziato: un processo ad operatività immediata e incondizionata. Infatti, il denaro, risorsa limitata, sarà *in primis* destinato a

* Prof. ordinaria in Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Napoli, Federico II; deminico@unina.it.

** Dott.do in Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Napoli, Federico II; vincentepierluigi.grossi@unina.it.

Il lavoro, nato dal dialogo della prof. De Minico con il dott. Grossi, è attribuibile come segue: i paragrafi nn. 1, 4 e 5 alla prof.ssa G. De Minico; i nn. 2 e 3 al dott. V.P. Grossi.

¹ European Commission, *Country Report – Italy*, 24.05.2023, p. 16.

² Molto prudenti sul regionalismo differenziato: Corte dei conti, *Audizione sull'attuazione dell'autonomia differenziata (art. 116, terzo comma, della Costituzione)*, Commissione di studio sull'autonomia differenziata, Presidenza del Consiglio dei ministri, 4 giugno 2021, pp. 1-13; UPB, *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*, 5 dicembre 2022, in part. pp. 95 ss.

³ M. Villone, *La legge-quadro è un ponte assai fragile*, *il Il Manifesto*, 4 dicembre 2019.

finanziare le materie trasferite alle Regioni beneficiarie della cessione⁴, in seconda battuta e per quanto avanza sarà destinato a coprire i costi dei Lep.

Il ragionamento europeo è un crescendo; prima si avverte lo Stato che, una volta trasferite le risorse alla Regione A per l'assolvimento dei relativi compiti, non potrà più continuare a dare a B quanto gli corrispondeva all'inizio. Poi si ammonisce lo Stato che se la fetta più grande sarà riservata ad A, a B spetterà la residua parte, che in ipotesi potrà essere anche zero. Stando così le cose, il regionalismo differenziato nella previsione del ministro Calderoli non è quello atteso dal legislatore costituzionale del 2001, mancando il *plafond* minimale essenziale, che consentirebbe alle altre Regioni, se non di prosperare, almeno di sopravvivere.

Dunque, il primo motivo di doglianza è sintetizzabile nell'espressione che segue: il *Report* getta un'ombra sulla capacità dei Lep di compensare gli squilibri territoriali per l'incapienza dei necessari stanziamenti, molto lontani dai 75 miliardi⁵, cifra reputata adeguata dai Conti Pubblici Territoriali.

2) La seconda ragione attiene alla funzione di indirizzo politico economico dello Stato, il quale sarebbe così espropriato di una prerogativa sovrana: la capacità di orientare la spesa pubblica, costretta invece ad arretrare davanti alle richieste onnivore delle 'Regioni virtuose'. Questa perdita avrebbe conseguenze pregiudizievoli per l'unità della Repubblica: *a)* una maggiore difficoltà a pagare il debito e quindi, a restituire i soldi ricevuti con il PNRR; *b)* un'accentuata asimmetria in danno delle Regioni non differenziate nel dare indietro la loro quota parte di PNRR; e *c)* sensibile riduzione delle risorse per le politiche perequative e, in generale, per ogni azione sociale progettata dal soggetto pubblico.

3) La terza ragione è il risultato di un mero calcolo di convenienza economica, base del ragionamento del *Report*. Ammettiamo pure che lo Stato consenta la sopravvivenza delle altre Regioni, ma questo non è l'esito voluto dalla Costituzione, che impone alla Repubblica di attivarsi per ridurre le distanze, non di rimanere immobile per lasciarle invariate. Qui però accadrebbe qualcosa di diverso e ancora più grave, un ossimoro giuridico perché lo Stato si muoverebbe per dilatare le diverse fortune territoriali, non per accorciarle come Costituzione impone.

Torniamo all'Europa, in origine artefice a tavolino della creazione di un mercato sovranazionale contro le resistenze nazionaliste, sostenuta da una tiepida vocazione politica, ingenerosa verso l'uguaglianza sostanziale, si converte per strada in un'attrice politica e abbraccia la filosofia del liberismo "welferiano" al punto da suggerire agli Stati di allineare tutti i cittadini ai medesimi blocchi di partenza. Questo *retournment* sposta il processo economico sovranazionale nel quadrante del mercato socialmente sostenibile, e lo avvicina all'economia preordinata a fini di pubblica utilità, già disegnata nella nostra Costituzione. Quest'ultima però non si è limitata a vincolare le libertà economiche al *common good* perché ha scommesso sull'uguaglianza sostanziale, come inizio e fine del bagaglio dei suoi principi fondamentali,

⁴ V. *infra* par. 3.

⁵ Cifra basata sui dati dei Conti Pubblici Territoriali, cfr. A. Del Monaco, *Memoria per audizione informale Dott. Andrea Del Monaco, Esperto Fondi Europei*, in Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica, p. 5, www.senato.it.

collocazione che sottrae l'uguaglianza a future revisioni costituzionali. Ebbene, nonostante quanto detto, il ddl si propone di sbriciolare questa norma-chiave dell'assetto istituzionale con una semplice legge ordinaria. Se approvassimo questa legge, commetteremmo un'illegittimità europea, completata da un'evidente violazione di una norma interna, l'art. 3 co. 2 Cost. In sintesi, il criterio europeo riconosce al disegno Calderoli la singolare capacità di produrre effetti diametralmente opposti sia da quelli attesi dalla coppia *Next Generation EU*-PNRR⁶ che da quelli prescritti nel nostro Patto fondamentale.

Infine, chiudiamo il cerchio delle ragioni con un'ultima considerazione: il *Report* e il suo paradosso. In passato l'Unione aveva intrapreso severe politiche di *austerità*⁷, comportandosi da arcigna custode degli equilibri dei bilanci statali anche a costo di sacrificare i diritti sociali: la tensione tra il *welfare* e i conti in ordine si era risolta a favore del secondo. Di recente l'Europa ha invertito a U⁸ la sua *policy*, chiedendo agli Stati di fare quanto era loro espressamente proibito, cioè li ha sollecitati a spendere e, se necessario, a indebitarsi. Ma un chiarimento si impone: il ragionamento europeo continua a essere incentrato su ragioni economiche, in base alle quali un Paese deve poter mettere a frutto tutte le potenzialità di crescita disponibili⁹ e ancora inattuata perché leve indispensabili al pieno sviluppo economico dell'azienda-Europa. Alla luce di questo movente squisitamente lucrativo, non egualitario, disuguaglianze e divari territoriali non sono altro che diseconomicità da eliminare quanto prima o almeno da attenuare nei limiti del possibile.

Questo ragionamento nella sua semplicità è l'*highlighter* dei punti deboli dell'AS 615, proposta in grado di violare due ordinamenti con un colpo solo: quello europeo, ostacolando l'ottimizzazione delle risorse economiche dell'Unione; quello interno, dilatando a dismisura le distanze territoriali, invece di asciugarle.

Il *Report* suggerisce una domanda che sottoponiamo alla Vostra riflessione: quale la misura di compatibilità tra un regionalismo differenziato così spinto e la nostra Costituzione così ambiziosa nel promuovere l'uguaglianza sostanziale a principio dei principi, supremo e inderogabile?

2. Ragioni del processo in atto.

Lasciamoci alle spalle le preoccupazioni di Bruxelles per dedicarci all'ordinamento interno. Diciamo subito che la Costituzione non è la fonte impositiva dell'obbligo di attivare il regionalismo differenziato.

⁶ B. De Witte, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, n. 58/2021, pp. 655-59; V.P. Grossi, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra teorie di rilancio economico e imperativismo dei diritti*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, n. 1/2023, spec. par. 1 e 4.

⁷ M.F. De Tullio, *Diritti, vincoli di bilancio ripresa economica tra miraggio e realtà*, Jovene, Napoli, 2022, pp. 36-65.

⁸ G. De Minico, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 139.

⁹ Cfr. H.W. Sinn e F. Westermann, *Two Mezzogiornos*, in *CESifo Working Paper*, n. 378/2000, spec. pp. 9 ss.; Svimez, *Rapporto Svimez 2021. L'economia e la società nel Mezzogiorno*, 2022, Capitolo XXII.

Infatti, l'art. 116, co. 3, non parla di obbligo, ma di mera facoltà¹⁰: siamo dunque davanti a una libera scelta, squisitamente politica e ad alto rischio per l'uguaglianza dei cittadini, la cui legittimità costituzionale è nella clausola autorizzatoria espressa, peraltro posta dal legislatore di revisione.

Dunque, il 116 co. 3 Cost. non è assimilabile alle altre disposizioni della Carta ad attuazione doverosa, ad esempio quella sui contratti stipulati dai sindacati più rappresentativi (art. 39); sui partiti (art. 49), o sugli stessi livelli essenziali delle prestazioni (117, lett. m) e sul fondo perequativo (art. 119 co. 3).

Pertanto, appare utile richiamare le principali ragioni politiche che spingono verso l'attuazione del regionalismo differenziato. Queste riguardano, d'un lato, la possibilità di demandare alle Regioni più efficienti la gestione di servizi oggi amministrati dallo Stato e, dall'altro lato, l'attribuzione di ulteriore autonomia alle Regioni a più alta capacità fiscale dovrebbe consentire loro di sviluppare una propria politica economica, con consequenziale beneficio per tutto il Paese¹¹.

Invero, quanto alla supposta maggiore efficienza delle Regioni del Nord, va sottolineato che lo stato di attuazione del Titolo V non consente di effettuare efficaci paragoni tra le varie realtà regionali. Infatti, la mancata messa in opera dei principali strumenti perequativi previsti dall'art. 119 Cost., comporta che le Regioni a minore capacità fiscale stiano sostenendo le loro competenze con delle risorse inferiori a quelle di cui necessiterebbero e che la Costituzione assegnerebbe loro. Inoltre, anche se l'impianto perequativo della Legge 42/2009 fosse completamente attuato, non si avrebbe un reale allineamento delle condizioni di partenza delle Regioni, posto che il fine ultimo di questa legge è, non quello di realizzare la loro uguaglianza, ma di evitare l'eccesso di disuguaglianza. Ne costituisce prova la garanzia dei diritti limitata al livello "essenziale"¹² e la perequazione solo parziale delle capacità fiscali¹³.

Invece, quanto alla possibilità che le Regioni a maggiore capacità fiscale attuino delle politiche pubbliche di rilevanza macroeconomica, a beneficio di tutto il Paese, la Corte costituzionale ha già chiarito che in nessun caso lo Stato potrebbe delegare il governo dell'economia a degli Enti territoriali minori¹⁴. In base all'attuale quadro normativo, le Regioni possono già intervenire sul governo dell'economia, purché riferito alla sola dimensione locale. Tale principio è irrinunciabile sul piano costituzionale, in caso contrario si giungerebbe al paradosso che le sorti economiche della Nazione non sarebbero decise dal Parlamento – organo di rappresentanza generale – ma da singoli Consigli regionali, o meglio da alcuni Presidenti di Giunta, per la forma di governo regionale *post* riforma del 1999. In questo caso il principio

¹⁰ A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2021, pp. 321-23.

¹¹ Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Documento conclusivo*, in *Resoconto stenografico*, 21 novembre 2017, pp. 26 ss.; S. Mangiameli *et al*, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Rubbettino, Milano, 2020, *passim*.

¹² M. Villone, *Autonomia differenziata, tra miseria e nobiltà politica*, in *Repubblica Napoli*, 28 agosto 2019.

¹³ F. Gallo, *La finanza pubblica tra Stato e autonomie territoriali: federalismo fiscale e coordinamento in una prospettiva di perequazione solidale e di integrazione*, in N. Antonietti e A. Pajno (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna 2022, spec. pp. 143 ss

¹⁴ Sent. 14 del 2004; P. Giarda, *Concorrenza, competenze regionali e politica economica nella sentenza n. 14/2004 della Corte Costituzionale*, in *Astrid online*, 27 gennaio 2001, spec. pp. 1-5.

di responsabilità politica andrebbe a pezzi, visto che i “Governatori” potrebbero perfino attuare in libertà scelte economiche favorevoli ai loro territori e dannose per gli altri, indenni dal rispondere per le *policy* adottate per l'intera Nazione.

Tali considerazioni andrebbero tenute in debito conto anche alla luce del fatto che l'art. 116 co. 3 Cost. prevede un procedimento sostanzialmente “unidirezionale”, volto esclusivamente alla concessione della maggiore autonomia, ma non anche al suo “ritiro”. Quest'ultimo sarebbe di difficile praticabilità, sia per ragioni di diritto che per ragioni di fatto. Per ragioni di diritto, in quanto lo Stato resterebbe vincolato all'intesa stipulata con la Regione, e ciò gli inibirebbe la possibilità di rimodulare la legge di differenziazione per esigenze unitarie in assenza di un nuovo accordo con la Regione stessa; ma anche per ragioni di fatto, in quanto l'attribuzione di ulteriore autonomia verrebbe accompagnata dalla contestuale disarticolazione di interi apparati amministrativi statali, i quali non potrebbero essere ricostituiti con una semplice deliberazione parlamentare.

Per limare questi inconvenienti, andrebbe tenuta in giusta considerazione la proposta di iniziativa popolare di revisione dell'art. 116 co. 3 Cost. a primo firmatario il prof. Massimo Villone¹⁵. Quest'ultima aggiusta il tiro dell'art. 116: da un lato, rimodulando le materie oggetto delle richieste regionali; dall'altro lato, semplificando il procedimento di differenziazione con la sostituzione del parere all'intesa, il che consentirebbe allo Stato – almeno in potenza – di contemperare le ragioni dell'autonomia con quelle dell'unità e dell'uguaglianza sostanziale.

3. I nodi sui Lep.

Con specifico riferimento alla determinazione dei Lep, il procedimento descritto dall'AS 615 presenta diversi profili di illegittimità costituzionale, che elenchiamo per gravità crescente: i) violazione della riserva di legge; ii) differenziazione sul metodo di finanziamento; iii) assenza di aggiornamento e monitoraggio; iv) elusione sostanziale dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost.

i) L'art. 117 Cost. pone una riserva di legge almeno relativa sulla determinazione dei Lep. Questa non si può ritenere soddisfatta da una procedura *ad hoc* deputata alla loro individuazione¹⁶.

Né varrebbe l'obiezione che anche i Lea sono stati definiti con Dpcm: il parallelismo e il ricorso all'analogia non reggono affatto. I decreti istitutivi dei Lea trovano fondamento in una norma che è anteriore alla riforma del Titolo V, il d.lgs. 502/1992. Il Dpcm dei Lea aveva in origine una efficacia

¹⁵ Recante: *Modifica dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione, concernente il riconoscimento alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, e dell'art.117, commi 1, 2 e 3, con l'introduzione di una clausola di supremazia della legge statale, e lo spostamento di alcune materie di potestà legislativa concorrente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.*

¹⁶ *Ex multis*: M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3/2022, p. 354.

essenzialmente ricognitiva¹⁷ e si muoveva in un'area già definita con il Sistema Sanitario Nazionale, che era stato a sua volta approvato da una legge (L. 833/1978).

La procedura del ddl Calderoli non solo rinvia alla Cabina di regia la scelta di quanto in alto o in basso si debba collocare l'asticella dell'essenzialità (operazione che è chiaramente densa di connotati politici e non tecnici)¹⁸, ma attribuisce al Governo la competenza a individuare quali materie debbano considerarsi Lep e quali no, contrariamente a quanto è stato fino ad ora (art. 8, L. 42/2009), finendo così per alterare surrettiziamente la posizione che la Costituzione riserva al Governo da ancillare al Parlamento a prevalente.

In ogni caso, il fatto che i Lea in sanità siano stati definiti attraverso Dpcm non è un argomento che può essere utilizzato né per fondare la legittimità degli stessi, né per giustificare quella richiamata dall'art. 3 dell'AS 615.

ii) È da segnalare inoltre un'intollerabile differenziazione di trattamento tra il finanziamento delle funzioni Lep per le Regioni differenziate e quello riservato alle altre. Le prime, infatti, verrebbero finanziate con la compartecipazione al gettito, che assicurerebbe flussi di risorse costanti, con prevalenza rispetto a qualunque altra politica pubblica nazionale. Invece, per le Regioni "non differenziate" la garanzia dei Lep sarebbe subordinata alla costituzione di appositi fondi nelle leggi di bilancio, la quale diventerebbe di anno in anno più difficile, considerato che nell'AS 615 manca una disciplina del cd. extragetito¹⁹.

iii) Ancora una ragione robusta sottolinea l'illegittimità dei Lep così come previsti nell'AS 615: anche se qui sarebbe più corretto parlare di illegittimità per omissione. La norma non dice quello che avrebbe dovuto dire, cioè prevedere un sistema di aggiornamento periodico in ragione del progressivo mutare delle esigenze sociali (di cui *infra*). La norma ha prediletto una visione statica dei Lep il che è una contraddizione in termini perché se un diritto raccoglie un bisogno, lo deve valorizzare soprattutto nella sua identità dinamica.

iv) Chiudiamo questo elenco delle violazioni con il vizio dei vizi: la forma dell'atto normativo, cioè il ricorso al Dpcm in luogo della legge o di un suo equipollente, non è il vizio più grave, e con ciò non stiamo svalutando il peso della riserva di legge e del principio gerarchico, prima da noi difesi, vizio questo, che invece si annida nei suoi contenuti. Infatti, in assenza di nuovi stanziamenti, l'effetto della manovra sarà quello di riqualificare la spesa storica come livello essenziale, svuotando cioè la previsione costituzionale di qualunque significato normativo. Invero, il quadro consegnatoci dai Conti Pubblici

¹⁷ M. Bergho, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista A.I.C.*, n. 2/2017, p. 7.

¹⁸ G. De Minico, *Perché il ddl Calderoli supera il confine della legittimità costituzionale*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 gennaio 2023.

¹⁹ V.P. Grossi, *L'evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell'art. 116, co. 3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2023, p. 62.

Territoriali, confermato dalla Svimez, dimostra che il problema del divario non riguarda l'organizzazione della spesa pubblica, ma la sua distribuzione interregionale.

In conclusione, potremmo avere un Lep contenuto in una legge, la quale però lo mortifica nel *quantum* in forza del parametro incostituzionale prescelto di determinazione; dall'altro canto, si potrebbe leggere un Lep in un Dpcm, il quale invece gli ha dato quanto gli spetti secondo uguaglianza.

Quale dei due Lep dobbiamo preferire?

Questa domanda conferma che la questione di fondo non risiede tanto nella fonte, quanto nel contenuto dell'atto, sia esso legge o fonte subordinata. Il risultato pienamente conforme a Costituzione sarebbe dato dall'addizione dei due piani: la fonte, come riserva impone; e il contenuto, come l'art. 3 co. 2 Cost. vuole.

4. *Dai Lep storici a quelli dell'era digitale.*

Nella scelta dei Lep il Governo deve riproporre i soli settori – sanità, istruzione, trasporti e assistenza – selezionati con avarizia dalla L. 42/2009?

Il Governo è tenuto a osservare un dovere opposto considerata la natura dei bisogni. Questi sono una massa informe in attesa di essere plasmata dall'incessante mutare della storia e pronta a lasciarsi determinare dall'evoluzione tecnologica. I Lep ci introducono dunque in un'inedita dimensione storico-temporale in quanto il bisogno di ieri potrebbe non essere più vero oggi, mentre nuove esigenze si affacciano sulla scena politica. L'interpretazione adeguatrice²⁰ potrebbe essere il rimedio ermeneutico adatto al nostro caso perché capace di rimodulare aspettative e idealità collettive su quanto la storia richiede, come di assecondare la naturale fuga dei bisogni verso la domanda d'innovazione.

L'ermeneutica applicata ai Lep comporta che si stabilisca uno stretto rapporto tra diritti sociali e doveri, nel senso che i nuovi bisogni digitali debbano rimandare a nuovi obblighi sociali diretti a soddisfare i primi. Giova ricordare che l'aspettativa alla connessione veloce a Internet²¹ è stata inclusa solo con il secondo pacchetto di Direttive nel paniere del servizio universale (precisamente, la Direttiva UE 2019/1972, art. 84), dal cui ambito era inizialmente esclusa (Direttiva 2002/22/CE, art. 4); ciò dimostra la forza del fattore tempo in grado di promuovere un bisogno materiale a dignità di situazione giuridica, vincendo le opposizioni di un pensiero conservatore, che vorrebbe le cose sempre uguali a se stesse, noncurante della mutevole domanda di felicità dell'individuo.

²⁰ E. Betti, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1971, spec. p. 126.

²¹ G. De Minico, *Internet. Regola e anarchia*, Jovene, Napoli, 2012, in part. cap. IV per le ragioni giuridiche alla base del diritto universale alla banda larga, nonché per il suo percorso diacronico verso la sua qualificazione come diritto sociale in sede europea e interna.

In questa sede non vogliamo intrattenervi ancora sul diritto alla *super fast broad band*, ormai acquisito al catalogo universale anche dai giuristi più scettici, vogliamo piuttosto aprire una finestra sui diritti del cittadino nel dialogo con l'intelligenza artificiale²².

Oggi possiamo parlare di una pretesa della persona a parlare con la macchina, che con previsioni *ex ante* gli dice come agire e cosa fare²³. Sono questi i nuovi diritti digitali azionabili dinanzi all'intelligenza artificiale, a essi qui accenniamo – consapevoli che il tema richieda una sede diversa per un esame approfondito – perché testimoniano la naturale espansione del catalogo, sottoposto a una costante tensione: tirato a monte dalla riserva e a valle dal criterio di quantificazione secondo Costituzione e da quello di individuazione in base a quanto la curva dei bisogni di volta in volta richiede. È tempo, pertanto, di incorporare al catalogo dei nuovi diritti sociali anche quello di interloquire con la macchina e di chiederle quali siano gli ingredienti buttati nel frullatore digitale. Qual è la sua logica di funzionamento dell'intelligenza? Quale il suo codice? Ma tutto ciò è un Lep o non lo è, visto che le nuove politiche dalla immigratoria alla ambientale, dalla occupazionale alla sanitaria²⁴ saranno decise dalla mente meccanica?

Per noi è senza dubbio un *quantum* prestazionale, atipico perché si muove nell'ecosistema digitale, caratterizzato dagli attributi dell'a-spazialità e dell'a-temporalità, diversamente dalla materialità del tempo e dello spazio propria della realtà dei bit.

Se il Governo rimanesse fedele all'impostazione dettata dalla L. 42, finirebbe per negare ai cittadini i nuovi diritti sociali, violando il dovere di comporre in termini storicamente fluidi la piena dimensione costituzionale della persona.

Chi guiderà la penna del legislatore in questa azione di regolamento dei confini tra i Lep garantiti a ogni cittadino a prescindere da dove risieda e le pretese *ad maiora* delle “Regioni virtuose”?

La Costituzione ha come implicita premessa all'art. 117, co. 2, lett. m., il suo stesso articolo 2 Cost.; questo radicamento nella dignità dell'individuo assegna alla riserva di legge (art. 117) un vincolo di destinazione, che la rafforza perché il regolatore non potrà spostare l'asticella dei diritti sociali in alto o in basso come più gli aggrada, ma si dovrà fermare sul gradino corrispondente agli effettivi e mutevoli bisogni dell'individuo, come il metodo induttivo, pragmatico e tecnicamente orientato impone di fare²⁵.

5. Conclusioni. Dal regionalismo differenziato al presidenzialismo.

²² Ne abbiamo trattato più diffusamente in G. De Minico, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, Senato della Repubblica, Commissioni 8a e 10a riunite, 3 dicembre 2020, pp. 3 ss.

²³ Id., *Towards an “Algorithm Constitutional by Design”*, in *BioLaw Journal*, n. 1/2021, pp. 385-403.

²⁴ V.P. Grossi, *La determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard e dei suoi criteri di riparto tra Regioni. Arbitrio, discrezionalità e decisione politica alla prova dell'intelligenza artificiale*, in J.B. Auby, G. De Minico e G. Orsoni (a cura di), *L'amministrazione digitale. Quotidiana efficienza e intelligenza delle scelte*, Editoriale scientifica, Napoli, in uscita, pp. 213-22.

²⁵ G. De Minico, *Diritti sociali, l'individuazione tocca al Parlamento*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 marzo 2023.

I tasselli prima descritti scompongono il mosaico della forma di governo parlamentare per comporne uno alternativo e orientato su un vertice monopersonale, identificabile nel Presidente del Consiglio o nel Capo dello Stato elettivo; lì dove gli artt. rispettivamente 92-95 da un lato e 83, 87 e 88 Cost. dall'altro non assegnano a nessuno dei due un ruolo leaderistico nel dialogo con gli altri poteri dello Stato.

Allo sbilanciamento centripeto si aggiunge un'asimmetria periferica che non potrebbe essere efficacemente compensata da una revisione della forma di governo verso modelli presidenziali²⁶. Infatti, l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia a vantaggio di talune Regioni è la misura meno adatta per riequilibrare i poteri che il Governo ha spostato a favore delle Regioni beneficiarie, sottraendoli a se stesso.

Questo disequilibrio è causa solo di un'ulteriore contraddizione all'impianto istituzionale ridefinito dal ddl; infatti, con esso lo Stato concentrerebbe e al tempo stesso isolerebbe la sovranità connessa alla lista delle materie devolute. Lo Stato la concentrerebbe quando se ne priva devolvendola senza possibilità di ritorno alle Regioni privilegiate; la isolerebbe quando la scherma dietro il diaframma dell'indipendenza politica delle Regioni cessionarie.

Lo schema presidenziale per eccellenza, quello degli Stati Uniti d'America, ci mostra un Legislatore federale attento nel distribuire poteri e competenze in vista di un unico obiettivo: compiere una ripartizione egualitaria tra gli Stati federati²⁷; questa perfezione aritmetica conferma i rilievi fin qui sollevati al nostro disegno Calderoli, lontano dal modello statunitense.

Completa il quadro delle deviazioni dall'assetto costituzionale l'assorbimento in capo alle Regioni differenziate della funzione di indirizzo politico-economico dello Stato, il quale si vedrebbe privato della potestà decisionale in merito a come ripartire le risorse tra le diverse poste attive del bilancio, in quanto la devoluzione delle materie, e con esse dei mezzi alle Regioni che hanno chiesto il *surplus*, lascerebbe allo Stato le briciole di quella che in origine era una capiente provvista da dividere equilibratamente e secondo sensibilità politica tra le inderogabili ed unitarie esigenze sociali.

Da un punto di vista giuridico non contestiamo la modificabilità dell'attuale forma di governo parlamentare e la sua trasformazione in modelli presi a prestito da altri ordinamenti o disegnati *ex novo* per noi, perché la Costituzione non ha prescritto di conservare per sempre gli artt. 92-94, disposizioni queste, dunque rivedibili e, se del caso, superabili con l'accoglimento di modelli alternativi.

Contestiamo invece lo strumento utilizzato: la legge ordinaria Calderoli in luogo di quella di revisione costituzionale, che, in questo caso per disposto costituzionale, è l'unica via lecita abilitata a modificare la Costituzione. Quindi, con una mera legge ordinaria si renderebbero diseguali coloro che

²⁶ Id., *I programmi elettorali e le distanze dalle Costituzione*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 settembre 2022.

²⁷ In tal senso, anche i tentativi di lettura più evolutivi: G. Alan Tarr, *Of Tribes and Territories: Asymmetry in American Federalism*, in A.G. Gagnon e M. Burgess (a cura di), *Revisiting Unity and Diversity. Federal Countries, Changing Concepts, Reform Proposals and New Institutional Realities*, Brill, Leida, 2018, pp. 299 ss.

per Costituzione devono essere uguali e si attenuerebbe la centralità del Parlamento a vantaggio dell'Esecutivo, *dominus* incontrastato dei Lep; infine, ci si auto assolverebbe anche dal rispetto delle garanzie formali del patto fondativo, azzerando la risorsa esclusiva del 138 Cost. nel libero concorso delle fonti primarie.

E se è indubbio che già il passaggio da un sistema elettorale proporzionale a uno maggioritario procurò strappi vistosi all'originario archetipo parlamentare, accostandolo al neo-parlamentarismo maggioritario, modificando di fatto l'architettura costituzionale, è pur vero che quel passaggio non è un argomento spendibile per legittimare un ulteriore abuso alla rigidità costituzionale con legge ordinaria.

Infatti, un'illegittimità pregressa non può giustificare illegittimità future in forza del debole argomento secondo il quale ciò che è stato deve continuare a essere.

A Voi il giudizio se tutto ciò sia legittimo o meno secondo il parametro composito Europa-Costituzione.