

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
**Legislatura 19<sup>a</sup> - Aula - Resoconto stenografico della seduta n.**  
**087 del 13/07/2023**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**  
**Presidenza del vice presidente CENTINAIO**

**Svolgimento di interrogazioni a risposta immediata, ai sensi dell'articolo 151-*bis* del Regolamento (ore 15,05)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata (cosiddetto *question time*), ai sensi dell'articolo 151-*bis* del Regolamento, alle quali risponderanno il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro della salute e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie.

.....  
.....  
PRESIDENTE. Il senatore De Cristofaro ha facoltà di illustrare l'interrogazione [3-00571](#) sull'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito della  **riforma sull'autonomia differenziata** , per tre minuti.

DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*). Signor Presidente, signor Ministro, abbiamo appreso delle recenti dimissioni di quattro, peraltro autorevoli, componenti del comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, cioè l'organo di supporto alla riforma sull'autonomia differenziata. Il 4 luglio, come sappiamo, gli ex presidenti della Corte costituzionale Amato e Gallo, l'ex presidente del Consiglio di Stato Pajno e l'ex ministro Bassanini hanno deciso di dimettersi perché, a loro dire, non ci sono più le condizioni per la partecipazione ai lavori del comitato. La ragione principale sarebbe da ricercarsi nella contraddizione tra la legge di bilancio 2023 e alcune disposizioni successive. Un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma infatti impone che, prima dell'attribuzione di nuovi specifici compiti alle Regioni, vengano determinati tutti i livelli essenziali delle prestazioni relativi all'esercizio dei diritti. Ma essendo le risorse disponibili definite dai vincoli di bilancio, è evidente che la determinazione dei LEP richiederà una valutazione complessiva di ciò che il Paese è effettivamente in grado di finanziare. Ciò peraltro non può essere fatto nemmeno materia per materia, perché ci si ritroverebbe nella condizione di non poter finanziare i LEP necessari ad assicurare l'esercizio dei diritti nelle materie lasciate alla fine.

Non viene inoltre condiviso il ricorso alla spesa storica, che cristallizza le diseguaglianze territoriali, e si critica anche la devoluzione al sottogruppo della individuazione dei LEP nelle materie non ricomprese nel perimetro dell'articolo 116 della Costituzione. Come per gli altri LEP, il risultato sarà quello di una sola ricognizione di quelli già rinvenibili a legislazione vigente. Sarebbe stato invece utile proporre alla cabina di regia, e poi alla valutazione del Parlamento con riserva di legge, i nuovi LEP necessari per assicurare il superamento delle diseguaglianze territoriali nell'esercizio dei diritti civili e

sociali. Vi sono materie, come sappiamo, nelle quali il legislatore non ha determinato i livelli essenziali delle prestazioni o lo ha fatto in modo parziale. Quindi considerando i LEP come un argomento decisivo della riforma, visto che il testo prevede che il trasferimento di competenze alle Regioni possa avvenire soltanto dietro la determinazione dei fabbisogni e dei costi *standard* effettuata dal comitato, considerando anche i rilievi di incostituzionalità che spesso sono stati sollevati nelle audizioni in 1<sup>a</sup> Commissione, considerato il rischio di aggravare le differenze territoriali, peraltro privando il Parlamento delle competenze in materia dell'allocazione delle risorse necessarie per garantire i LEP e ritenendo invece il mio Gruppo che il Parlamento possa e debba definire alcuni limiti alla negoziazione delle intese, come per esempio le norme sull'istruzione, io le chiedo se non ritenga opportuno un ripensamento su questo provvedimento e la sospensione del suo esame.

PRESIDENTE. Il ministro per gli affari regionali e le autonomie, senatore Calderoli, ha facoltà di rispondere all'interrogazione testé illustrata, per tre minuti.

[CALDEROLI](#), *ministro per gli affari regionali e le autonomie*. Signor Presidente, in premessa ritengo necessario precisare che il comitato tecnico scientifico per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale è un organismo di supporto tecnico per le attività della cabina di regia disciplinata dalla legge di bilancio per il 2023.

È mia intenzione, in considerazione della natura tecnica del CLEP, di cui fanno parte 58 qualificatissimi rappresentanti delle istituzioni, esperti e accademici di varia formazione e area culturale, evitare che il medesimo CLEP sia coinvolto nel confronto politico. È necessario, proprio per le alte finalità perseguite (l'istruttoria per la determinazione dei LEP), che esso svolga la propria attività al riparo da impropri condizionamenti esterni.

Quanto al quesito posto dall'interrogante, osservo che esso è diretto a produrre la sospensione dell'esame del disegno di legge n. 615. Altri sono gli strumenti previsti dal Regolamento del Senato per giungere a tale risultato, dal Governo ovviamente non auspicato, e non certo gli strumenti del sindacato ispettivo.

Nel merito, devo ribadire che, diversamente da quanto sostenuto - senza in realtà addurre argomenti - dall'interrogazione, non sussiste alcuna contraddizione nelle disposizioni della legge di bilancio per il 2023 che invece legano indissolubilmente ed espressamente il processo di emanazione dei LEP alle materie interessate dall'autonomia differenziata. Sono inoltre immotivate le critiche relative all'istituzione di un ulteriore sottogruppo, chiamato a istruire la determinazione dei LEP in tutte le ulteriori materie. Al contrario, il CLEP ha accolto la richiesta dei quattro firmatari della lettera. Il sottogruppo, diversamente da quanto ivi sostenuto, non sarebbe chiamato a svolgere una mera opera di ricognizione dei LEP già rinvenibili nella legislazione esistente, ma, al pari degli altri sottogruppi, dovrebbe proporre, nel caso, anche nuovi LEP nell'ambito delle funzioni esistenti, necessari per assicurare

effettivamente il superamento delle disuguaglianze territoriali nell'esercizio dei diritti civili e sociali.

I diritti civili e sociali sulla base delle chiare riserve contenute nella prima parte della Costituzione, sono stabiliti dalla legge, così come è la legge che disciplina l'attribuzione all'esercizio delle funzioni pubbliche. È sempre in base alla legge che saranno determinati i LEP con i decreti del Presidente del Consiglio. Il ricorso ai decreti agevola il tempestivo adeguamento nel tempo dei LEP alle mutate esigenze e condizioni, non ultime quelle derivanti dal mutato quadro tecnico scientifico.

Il Governo non è certo insensibile alle molteplici questioni poste nel corso del dibattito parlamentare e delle audizioni e farà proprie alcune proposte emendative di carattere migliorativo dei contenuti del disegno di legge. È certo però che non è consentito alla legge ordinaria, come vorrebbe l'interrogante, porre limiti preventivi ai contenuti delle intese, relativi a materie specificatamente indicate nella Costituzione. Sarà il Parlamento ad occuparsene, quando esaminerà le singole ipotesi, con gli atti di indirizzo prima e il voto finale a maggioranza assoluta poi.

PRESIDENTE. Ha facoltà di intervenire in replica il senatore De Cristofaro, per due minuti.

[DE CRISTOFARO](#) (*Misto-AVS*). Signor Presidente, signor Ministro, io spero davvero che gli emendamenti a cui lei ha fatto riferimento, che la Commissione voterà nei prossimi giorni potranno effettivamente cambiare natura in maniera significativa a questo provvedimento. Lei conosce la nostra posizione, la grande perplessità e la forte critica del mio Gruppo parlamentare, Alleanza Verdi-Sinistra.

Peraltro le dimissioni dei quattro autorevoli componenti dal Comitato tecnico per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, sulle quali deve rispondere a loro e non soltanto a me perché non ho fatto altro che citare alcune delle cose che hanno detto loro e non io, sono soltanto l'ultimo episodio, come sa bene, che mostrano come vi sia nel Paese un grande elemento di perplessità trasversale attorno a questa riforma. Soprattutto, Ministro, c'è la grande preoccupazione che questa sua riforma possa aggravare la disuguaglianza sociale e la disuguaglianza territoriale, che sono già oggi purtroppo la cifra più significativa di questo Paese. Io penso che lei abbia visto, come me, gli ultimi dati che sono usciti ieri sulla scuola, che sono drammatici perché parlano di un divario territoriale tra le scuole del Nord e le scuole del Sud, che comincia a manifestarsi addirittura già nella scuola primaria, con -15 per cento punti di divario a sfavore del Mezzogiorno al termine del primo ciclo della scuola secondaria, e -23 per cento al termine del secondo ciclo. In un Paese purtroppo così segnato dal divario territoriale bisognerebbe investire sulla coesione territoriale, che penso sarebbe peraltro l'unico modo per mettere il Paese in una condizione migliore sull'intero panorama europeo.

Lo dico con una battuta perché non ho il tempo: penso che questa riforma rischia di essere drammatica per il Sud, ma anche una riforma profondamente sbagliata per il Nord. È tutto il Paese che ne uscirà indebolito. Spero davvero,

finendo come ho iniziato, che gli emendamenti possano cambiarne significativamente il segno. In ogni caso, la ringrazio della risposta.

[PRESIDENTE](#). Il senatore Giorgis ha facoltà di illustrare l'interrogazione [3-00574](#) sul processo di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in rapporto all'attuazione dell'autonomia differenziata, per tre minuti.

[GIORGIS](#) (PD-IDP). Signor Presidente, signor Ministro, come è stato appena ricordato, il 26 giugno scorso, quattro autorevoli giuristi - Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo e Alessandro Pajno - hanno rassegnato le dimissioni dal Comitato tecnico per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, presieduto dal professor Sabino Cassese. Lo hanno fatto con una lettera nella quale avanzano molteplici e seri dubbi sulla conformità alla Costituzione del disegno di legge n. 615 che stiamo discutendo in Commissione affari costituzionali e che porta la sua prima firma. In particolare avanzano seri e molteplici dubbi sul percorso di attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione, che tale disegno di legge prefigura.

La principale questione che viene sollevata nella lettera riguarda il rapporto tra articolo 116, terzo comma, e articoli 117, lettera *m*), e 119. È possibile e costituzionalmente legittimo procedere all'attribuzione di nuovi e specifici compiti e funzioni ad alcune Regioni, con le corrispondenti risorse finanziarie, senza aver previamente determinato e concretamente attuato tutti i livelli essenziali delle prestazioni attinenti all'esercizio dei diritti civili e sociali ed aver previamente definito il loro finanziamento secondo i principi dell'articolo 119 della Costituzione?

Ecco, ad avviso dei quattro illustri giuristi, ciò non dovrebbe avvenire. Una corretta lettura del Titolo V dovrebbe escludere una simile eventualità perché prima occorre garantire le condizioni essenziali dell'uniformità, prima occorre superare i divari territoriali e garantire a tutti i cittadini, ovunque risiedano, il pieno godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e, solo dopo, valutare se e per quali specifiche funzioni e compiti è ragionevole prevedere differenziazioni e dunque forme e condizioni particolari di autonomia a una o più Regioni.

Siccome però le risorse di cui il nostro Paese dispone sono necessariamente limitate, perché ciò avvenga occorre che il Comitato tecnico proceda alla determinazione di tutti i livelli essenziali delle prestazioni relative all'esercizio dei diritti civili e naturalmente vi provveda superando il criterio della spesa storica, che riflette e consolida le disuguaglianze territoriali esistenti, in modo da consentire al Parlamento di fare una valutazione complessiva delle risorse che sono necessarie per finanziare tali LEP e decidere di conseguenza, nel rispetto della Costituzione, priorità e grado della loro attuazione.

Ma se il comitato tecnico procederà invece alla determinazione dei soli livelli essenziali relativi alle materie potenzialmente oggetto di autonomia differenziata, come potranno il legislatore e lo stesso Governo scongiurare il rischio che alla fine manchino le risorse per finanziare tutti i LEP necessari ad assicurare l'effettivo esercizio dei diritti civili e sociali, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato? E come potrà, quindi, garantire la previa, concreta ed effettiva attuazione dell'articolo 117 della Costituzione?

Le chiediamo dunque, signor Ministro, di rispondere alle questioni e ai dubbi di legittimità sollevati nella lettera. Avremmo voluto interloquire e ci sembra ragionevole che ciò avvenga anche con il comitato tecnico, ma in ogni caso vorremmo conoscere come... *(Il microfono si disattiva automaticamente)*.

PRESIDENTE. La invito a concludere, senatore Giorgis.

GIORGIS *(PD-IDP)*. Vorremmo conoscere, dunque, come il comitato tecnico e il Governo intendano proseguire, superando i rischi di legittimità costituzionale che sono stati evidenziati nella lettera che ho richiamato.

PRESIDENTE. Il ministro per gli affari regionali e le autonomie, senatore Calderoli, ha facoltà di rispondere all'interrogazione testé illustrata, per tre minuti.

[CALDEROLI](#), *ministro per gli affari regionali e le autonomie*. Signor Presidente, mi scuso se sarò ripetitivo, ma parte delle premesse sono identiche a quelle della precedente interrogazione. Ritengo quindi che si debba ribadire e precisare che il CLEP è stato istituito con un DPCM del 23 marzo 2023, quale organismo di supporto tecnico per l'attività della cabina di regia, disciplinata dalla legge di bilancio. È vero che in quattro hanno presentato una dichiarazione di non partecipazione ai lavori, ma ce ne sono altri 58, altrettanto qualificati, che intendono procedere per la strada individuata, che andrò a ripetere, perché è sovrapponibile a quella che è stata indicata dai quattro dimissionari.

Nel merito devo precisare che mi sono meravigliato nell'apprendere che è stata data pubblicità al contenuto di una lettera, con cui i quattro firmatari mi avevano rappresentato di essere «costretti a prendere atto che non ci sono le condizioni per una nostra partecipazione ai lavori del CLEP». Nel merito devo precisare che fin dall'inizio era stato chiarito e condiviso per iscritto, con i quattro firmatari, il perimetro dell'attività del CLEP, in attuazione delle disposizioni di legge e sulla base di quanto previsto dal DPCM. In un momento successivo, i quattro hanno rappresentato insieme al CLEP, oltre che al sottoscritto, l'esigenza di estendere tale perimetro anche alle altre materie, adducendo argomenti non privi di rilievo, indicati nella loro lettera. Proprio per questo il CLEP ha accolto la richiesta di estendere l'istruttoria ad ulteriori materie e ha convenuto di istituire a tal fine un ulteriore sottogruppo. Quest'ultimo, a sua volta, diversamente da quanto posto in evidenza nella lettera, non sarebbe chiamato a svolgere una mera opera di ricognizione dei LEP già rinvenibili nella legislazione esistente, ma al pari degli altri sottogruppi dovrebbe proporre, nel caso, anche nuovi LEP nell'ambito delle funzioni esistenti, necessari per assicurare effettivamente il superamento delle disuguaglianze territoriali nell'esercizio dei diritti civili e sociali.

Quanto alla pregiudizialità relativa all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, gli stessi interroganti, riportando un passo della lettera, pongono in evidenza che il solo limite di rango costituzionale è dato dal rispetto dei principi dell'articolo 119, nessuno dei quali è posto minimamente a repentaglio nell'attuazione dell'autonomia differenziata, né tantomeno dal disegno di legge n. 615. Non posso che ribadire che i dubbi di legittimità prospettati sono privi di fondamento e che proprio il sottoscritto e il Governo

intero si stanno facendo carico, finalmente, del processo attuativo dei LEP, a distanza di oltre ventuno anni dall'entrata in vigore del Titolo V.

Concludo con due valutazioni politiche. La prima è che uno dei firmatari di questa lettera era Presidente del Consiglio quando fu approvata la modifica del Titolo V. Gli interroganti appartengono all'area politica che fu promotrice, votò e sostenne il *referendum* rispetto alla modifica del Titolo V.

Sono passati più di vent'anni e per tredici anni questa area politica è stata, con Governi politici o tecnici, al Governo. Lei ha ripetuto tante volte la parola «prima» e io adesso dico «prima o poi», perché dopo questi tredici anni e ventuno anni nessuno ha fatto un passo in avanti sull'autonomia, nessuno si è mai incaricato né si è voluto dedicare alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Aggiungo che la piccola attuazione che ha avuto l'articolo 119 è stata frutto dalla legge n. 42 del 2009 e della legge sul federalismo fiscale portata avanti da me e poi sospesa dai Governi che sono succeduti. La lettera *p*), la definizione della funzione fondamentale, ha trovato ancora una volta contenuto nella mia riforma del federalismo fiscale. Oggi dire che dobbiamo definire tutti i LEP prima di poter procedere significa solo buttare la palla in tribuna, disconoscere quei troppo pochi livelli essenziali già definiti ad oggi e quando oggi uno dice di volere tutto di fatto non vuole dire niente e tra vent'anni saremo ancora qui a parlare di definizione di livelli essenziali che lo Stato ha il dovere di definire e dei diritti civili e sociali che il cittadino ha diritto di vedersi garantiti.

PRESIDENTE. Ha facoltà di intervenire in replica la senatrice Valente, per due minuti.

[VALENTE](#) (PD-IDP). Ovviamente ringrazio il ministro Calderoli. Direi, per questioni di rispetto istituzionale, che la sua risposta ci lascia amareggiati, ma direi addirittura sgomenti rispetto alle esperienze e al profilo che lei stesso, Ministro, ha all'interno di quest'Aula e del percorso istituzionale e parlamentare di questo Paese.

Nella risposta al collega De Cristofaro - e mi voglio augurare non facesse riferimento al ruolo del Parlamento - ha parlato di impropri condizionamenti esterni rispetto al lavoro di un comitato tecnico. Le vorrei semplicemente ricordare con pacatezza l'articolo 117, sul quale lei da Ministro ha giurato, laddove recita: «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:». Ebbene, alla lettera *m*), si fa riferimento alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». L'unico depositario, quindi, della scelta dei livelli essenziali delle prestazioni è e resta il Parlamento, al di là delle valutazioni di questo Governo. In più, ha fatto riferimento, anche in chiacchiere informali, al fatto che in qualche modo queste erano scelte tecniche. Ebbene queste scelte e questi quattro autorevoli giuristi la cui appartenenza penso non faccia velo però alla loro competenza, al merito delle loro argomentazioni, merito delle argomentazioni che la vostra stessa decisione, la scelta del comitato tecnico di istituire un sottogruppo, che evidentemente riconosce. I firmatari di quella lettera hanno detto che la scelta non li convince e non perché pensino che quel sottogruppo non sia dedicato esattamente alla ricognizione, che quindi voi avete riconosciuto come essenziale. Al di là dello sproloquio sul fatto che poi questi livelli essenziali,

tutti o non tutti, vadano evidentemente individuati, voi stessi riconoscete che è necessario, perché avete individuato un sottogruppo che deve definire anche quelli non oggetto della devoluzione. Ma quel sottogruppo - hanno detto i quattro firmatari - non avrà i tempi necessari, se proprio la vogliamo fare sul serio quella individuazione, per lavorare e arrivare alla definizione, quindi hanno detto che sostanzialmente si sta facendo un'operazione di facciata.

Adesso capisco che ci sono bandierine ideologiche per parti politiche, lo comprendiamo, siamo tutti quanti navigati, ma attenzione a giocare queste bandierine ideologiche sulla pelle del Paese, perché come ha detto il collega De Cristofaro il tema delle disuguaglianze, il fatto che oggi una mamma nel Sud del Paese non abbia il tempo pieno a scuola mentre una mamma nel Nord del Paese ce l'ha è una cosa inaccettabile che questo provvedimento continuerà a cristallizzare, al netto delle sue intenzioni, che noi crediamo forse anche in buona fede. Questo provvedimento non solo non persegue le disuguaglianze, ma le cristallizza e addirittura rischia di aumentarle.

Per questo è pericoloso, come è stato detto, non solo per il Sud del Paese, ma per il Paese tutto e di questo una forza politica, ma anche l'intera maggioranza se ne assume la responsabilità di fronte alle eventuali conseguenze che ci saranno nel corso degli anni. Attenzione a dire, e in qualche modo a rivendicare, rivoluzioni importanti e necessarie attese da anni: noi le vorremmo fare, ma con serietà e rigore e, soprattutto, perseguendo gli obiettivi che si dice di voler perseguire. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata (*question time*) all'ordine del giorno è così esaurito.