

Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione

di Antonio Saitta – Professore Ordinario di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Messina

1. Il processo volto a dare attuazione a forme differenziate di autonomia a favore delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto sulla base delle pre-intese sottoscritte dal Governo e dai Presidenti delle Regioni interessate nel mese di febbraio 2018 ai sensi dell'art. 116, terzo comma Cost., nonché delle bozze di intese del 15 febbraio 2019, presenta numerosi spunti meritevoli di attenta ponderazione sotto il profilo costituzionalistico. Infatti, l'attuazione della previsione costituzionale può costituire un'ipotesi di significativo sviluppo delle specificità del modello regionalistico italiano (Mangiameli), così come delineato dall'intero impianto costituzionale, avuto particolare riferimento – ma certamente, non esaustivo – all'art. 5 in combinato con il Titolo V della medesima Costituzione, ovvero rappresentare un autentico momento di rottura dell'impianto costituzionale quale si è venuto maturando in tutta la storia unitaria e soprattutto dopo l'avvento della Costituzione repubblicana. La circostanza che la procedura di concessione di forme più ampie di autonomia sia prevista dall'art. 116 Cost. così come novellato nel 2001 mediante procedure legislative inedite, non significa, infatti, che non si debba tener conto della natura stessa delle istituzioni regionali così come perimetrata dal complessivo disegno costituzionale nonché dalle finalità per le quali la stessa autonomia regionale è stata prevista nel nostro ordinamento ancor prima dell'avvio dei lavori dell'Assemblea costituente.

È, infatti, possibile orientare le differenziazioni tra le autonomie regionali nel senso di una nuova architettura istituzionale più aderente al disegno originario del regionalismo e quindi volto a mitigare le differenze economiche e sociali da sempre esistenti tra le diverse aree del Paese, da ultimo con ulteriori nuovi segnali di forte divaricazione; vi è però, anche il rischio che il processo prenda una piega indebita, declinando verso il superamento del modello repubblicano unitario sia nell'assetto istituzionale che in quello valoriale, così infrangendo non soltanto uno dei principi costituzionali fondamentali, ma anche – e se possibile, ancor prima – un elemento genetico di identità storica.

Il dibattito politico-istituzionale e scientifico sviluppatosi sino ad oggi intorno a questo tema così importante, ha messo in luce alcuni aspetti particolarmente critici che, allo stato, non possono non essere rimarcati soprattutto nelle sedi istituzionali più appropriate qual è quella parlamentare.

2. Il primo concerne la scarsità di informazioni e di documenti messi a disposizione dello stesso legislatore e, quindi, dell'opinione pubblica.

2.1. Questo deficit di conoscenza viene puntualmente lamentato sia nel corso del dibattito sino ad oggi svoltosi in seno alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale che in quello dottrinario. Si tratta di un dato obiettivo riconducibile, ma non per questo giustificabile, non solo al fatto che, sulla base di quanto stabilito nei tre Accordi preliminari sottoscritti dal Governo con le regioni interessate il 28 febbraio 2018, l'*iter* approvativo della speciale legge prevista dall'art. 116 Cost. è stato assimilato a quello disciplinato dall'art. 8, terzo comma, Cost. per l'approvazione delle leggi di disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Ciò significa, e così è stato fino ad oggi, che tutta la fase negoziale è condotta dal Governo, con la prospettiva che al Parlamento vengano sottoposte le intese già concordate con le Regioni in ogni loro parte per essere semplicemente approvate – con la maggioranza assoluta – oppure integralmente respinte.

2.2. Senza entrare, per il momento, nel merito di siffatto procedimento – questione alla quale a breve sarà dedicata qualche necessaria riflessione – le ripetute notazioni circa la insufficienza di elementi conoscitivi per formulare ponderati giudizi sul merito delle scelte che stanno maturando sul tema qui in discussione non dipende soltanto dal ruolo fondamentale assunto dal Governo nelle

“trattative” con le regioni interessate, bensì dalla struttura delle stesse, perlomeno da quanto appare dalla lettura degli Accordi preliminari del febbraio 2018.

In quelle, infatti, è previsto che l’attribuzione delle risorse finanziarie saranno determinate in concreto da apposite Commissioni paritetiche Stato-Regione e gli “Accordi preliminari” si limitano a indicare le fonti dalle quali attingere (sotto forma di compartecipazione o riserve di aliquote di gettito di alcuni tributi erariali) e a fare riferimento ai fabbisogni standard.

Dalle bozze concordate delle intese del 15 febbraio 2019, inoltre, è previsto che la concreta misura delle risorse finanziarie (oltre che quelle umane e strumentali, nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali) saranno determinate dalle Commissioni paritetiche Stato-Regioni nominate con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (analoghe a quelle previste negli Statuti speciali, ma in quel caso sulla base di un fondamento costituzionale).

Anche le potestà normativa riconosciute alle tre regioni quali ambiti di maggiore autonomia ai sensi dell’art. 116, terzo comma, Cost., sono indicate nella parte generale delle bozze di accordi con il riferimento alla materia e senza specificazione alcuna se il trasferimento debba intendersi se a titolo di potestà primaria o se si tratterà di una nuova forma di potestà normativa.

In buona sostanza, gli accordi fino ad oggi noti prevedono che i concreti contenuti dell’autonomia delle regioni interessate dal procedimento *ex art. 116 Cost.* sono ancora ben lungi dalla loro concreta definizione e si dovranno attendere i decreti attuativi per poter essere concretamente valutati e prima ancora la pubblicazione ufficiale delle parti speciali di questi accordi. Il deficit di informazione del quale soffre l’attuale dibattito, pertanto, è consustanziale all’impianto dell’intera manovra normativa che si sta seguendo per dare attuazione all’art. 116, terzo comma, Cost., e non pare realisticamente superabile se non nella eventualità – oggi a dir poco remota – della reimpostazione di tutti gli accordi tra Stato e regioni e la loro riscrittura.

3. Queste considerazioni pongono all’evidenza un ulteriore tema del massimo interesse sotto il profilo costituzionalistico, relativo al ruolo riservato al Parlamento – quale organo centrale nella determinazione dell’indirizzo politico – nonché alle istanze di garanzia costituzionale previste nel nostro ordinamento.

3.1. Sotto il primo aspetto, si è già osservato come aver ritenuto di mutuare il procedimento di approvazione delle intese riguardanti i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla

cattolica riservi al Parlamento un ruolo astrattamente decisivo – nel senso che nessuno può negare alle Camere la possibilità di approvare o bocciare la proposta di legge di recepimento delle intese – ma nei fatti marginale per l'impossibilità di intervenire sui contenuti delle intese sia *ex ante* (ossia nell'approvazione delle leggi *ex art.* 116, terzo comma, Cost. se si seguisse il procedimento *ex art.* 8 Cost.) sia *ex post*, dato che l'attuazione del nuovo sistema ordinamentale è rimesso a provvedimenti da assumersi nella forma del "Decreto del Presidente del Consiglio" sui quali le Camere non avranno alcuna possibilità di incisione.

Le bozze di accordi di febbraio 2019, invero, prevedono che sulle bozze dei D.P.R. di trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali, sia acquisito entro trenta giorni il parere della Commissione unificata, nonché quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali e di quelle competenti per materia, in mancanza dei quali i decreti potranno essere emanati lo stesso. Si tratta, però, oltre che di un termine troppo stretto per poter consentire un adeguato confronto non solo all'interno delle varie commissioni, ma anche tra queste, di una previsione che sostanzialmente lascia all'intervento parlamentare un ruolo meramente consultivo senza alcun obbligo per il Governo di adeguarsi ai rilievi che dovessero pervenire a seguito del rapido esame parlamentare.

Il quadro non muterebbe sostanzialmente neppure nel caso in cui il Governo, facendosi carico delle perplessità da più parti manifestate circa l'inadeguatezza del procedimento *ex art.* 8, secondo comma, Cost. di coinvolgere efficacemente il Parlamento in un processo di così grande portata, ritenesse di acquisire il parere delle Camere (o delle semplici Commissioni) prima di esitare il disegno finale da sottoporre all'approvazione secondo quanto previsto dall'*art.* 116, terzo comma, Cost. Anche in questo caso, infatti, il Parlamento verrebbe coinvolto soltanto a valle di una interlocuzione ormai ampiamente sviluppata e definita con le Regioni con margini assai ristretti di possibile incisione.

Diversamente, tutto il processo riformatore volto a concretare la più imponente riforma dell'assetto costituzionale dello Stato mai attuata – andando a modificare il riparto delle competenze previste in Costituzione, così incidendo sulla stessa forma dello Stato e sulla concreta declinazione dei principi unitari e solidaristici – vedrebbe il Parlamento in un ruolo sostanzialmente marginale, non in grado di incidere direttamente sui contenuti della riforma *in itinere*. Tutto ciò senza tacere degli inevitabili condizionamenti che si riverserebbero sulle Camere in ragione degli

accordi di coalizione e del rapporto fiduciario con il Governo che, dell'intera materia, è stato sino ad oggi l'autentico regista.

3.2. Invero, appare a dir poco discutibile, come pure è già stato osservato (Cassese, Olivetti), assimilare la procedura parlamentare *ex art. 116*, terzo comma, Cost. a quella da seguire per i rapporti con le organizzazioni religiose acattoliche (art. 8 Cost.) o per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (art. 80 Cost.), perché in entrambi i casi si tratta di determinare i rapporti con enti esterni allo Stato e, in un caso come nell'altro, originari, mentre le regioni sono enti derivati e, pertanto, ontologicamente diversi.

Un precedente assai utile al quale si potrebbe fare opportuno riferimento, anche perché vertente nello stesso ambito materiale, è quello del procedimento seguito all'inizio degli anni '70 in occasione della prima approvazione degli statuti regionali. Anche in quel caso l'art. 123 (nel testo anteriore alla riforma del 1999) assegnava al Parlamento il ruolo di mero controllore del contenuto degli statuti che avrebbe potuto approvare o respingere in blocco. Nella prassi, invece, durante la fase dell'esame in Commissione si registrarono continue interlocuzioni con il Governo e soprattutto con le regioni in esito alle quali i consigli regionali preferirono modificare gli articolati statutari per non rischiare di andare incontro ad una bocciatura parlamentare. Si tratta della c.d. "prassi dei rinvii plurimi" duramente criticata dalla dottrina (ad esempio, Martines), ma con argomenti che forse adesso si potrebbero rimeditare. In quel caso, tra l'altro, si trattava della primigenia e fondamentale manifestazione dell'autonomia regionale, per la quale il negoziato con il Parlamento appariva davvero improprio; nel caso delle intese *ex art. 116*, terzo comma Cost., invece, la contrattazione tra regione e Stato è prevista proprio dalla Costituzione, sicché ammettere il confronto sul merito dei contenuti delle intese da svolgersi in Commissione appare di gran lunga preferibile rispetto a quello che si sta svolgendo nel chiuso del circuito regioni-governo, così escludendo qualsiasi coinvolgimento dell'opinione pubblica e, soprattutto, del Parlamento quale organo democratico rappresentativo dell'intera comunità nazionale.

3.3. Vi è poi un altro aspetto che merita attenta considerazione. Come si è già notato, dalle bozze degli accordi di febbraio 2019 risulta che le intese e le conseguenti leggi di ratifica *ex art. 116*, terzo comma, Cost., delimiterebbero soltanto il campo delle competenze attribuite alle Commissioni paritetiche e ai successivi D.P.C.M. per determinare il contenuto concreto dei trasferimenti di

materie e di risorse umane, finanziarie e strumentali. Così operando, però, il contenuto dei provvedimenti sarebbe lasciato alle determinazioni bilateralmente negoziate tra Governo e regioni interessate nell'ambito delle Commissioni paritetiche, non a caso, anch'esse strutturate in coerenza alla natura pattizia degli atti ai quali devono dare corpo. In sostanza, per questa via la cura dell'interesse nazionale e generale (nonché di quelli delle altre regioni, inevitabilmente destinati a rimanere incisi dal contenuto dei D.P.C.M. in gestazione) sarebbe affidato alle valutazioni del Governo o, per meglio dire, del Presidente del Consiglio e dei ministri interessati non apparendo necessario neppure il passaggio in Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 4, L. 12 gennaio 1991, n. 13, prima dell'emanazione dei decreti del Presidenti del Consiglio.

3.4. Inoltre, la forma di D.P.C.M. dei provvedimenti (concretamente) attuativi del disegno del regionalismo differenziato fa sì che questi siano, di fatto, non soggetti a nessuna forma di controllo se non a quella interna degli organi di Governo coinvolti caso per caso. Infatti, né il Parlamento, né il Presidente della Repubblica, né tantomeno la Corte costituzionale potrebbero sindacarne il contenuto dal momento che non sarebbero soggetti alla procedura di emanazione presidenziale e neppure alla possibilità di essere sottoposti al sindacato di costituzionalità non rientrando nell'indicazione dell'art. 134 Cost. (Bin) Per loro resterebbe solo la remota possibilità di costituire oggetto di conflitto di attribuzione da parte di altre regioni, ovvero di venir travolti (politicamente) da un eventuale voto parlamentare di sfiducia a carico del Governo, ma si tratta, invero, di evenienze che, allo stato, appaiono vere e proprie ipotesi "di scuola".

Il rilievo di tali notazioni appare ancora maggiore ove si consideri non solo l'importanza di ordine generale di tali provvedimenti ma anche il fatto che, trattando di risorse finanziarie, andrebbero a incidere sull'ammontare dei vari trasferimenti alle tre regioni, ma sempre fermi restando i saldi disponibili e, quindi, le risorse concretamente a disposizione dello Stato per essere impegnate a favore della popolazione residente anche nelle altre regioni.

Così, provvedimenti destinati ad avere effetti su tutto il territorio nazionale e su tutte le regioni sarebbero il frutto di commissioni paritetiche tra Stato e ciascuna delle tre regioni beneficiarie: pare davvero un *modus operandi* fortemente lesivo delle esigenze di unità dello Stato e dell'autonomia delle residue regioni.

In dottrina, ci si è anche chiesti se non debbano essere coinvolte anche le altre Regioni, per le indubbie ricadute che queste intese hanno anche sulle altre. Certamente il dato letterale dell'art.

116, terzo comma, Cost. non prevede questa possibilità ma al contempo non è esclusa e a me pare anche un'esigenza costituzionalmente necessaria alla luce della lettura sistematica della Costituzione e della entità degli interessi in campo.

4. Vi sono, invero, ulteriori gravi interrogativi circa la legittimità costituzionale dell'impianto normativo in esame.

4.1. Quanto alle materie oggetto di potestà legislativa, gli elenchi contenuti nelle bozze di accordo del 15 febbraio suscitano molti dubbi di opportunità e, molti altri, anche di vera e propria compatibilità con il disegno costituzionale complessivo. Basti pensare alla "produzione, trasporto e distribuzione *nazionale* dell'energia" (previste per la Lombardia e il Veneto), per interrogarsi come possa essere ammissibile che un tema dichiaratamente di rilievo "nazionale" possa essere assegnato alla potestà normativa esclusiva di una singola regione. Analogo discorso può valere per le "grandi reti *nazionali* di trasporto e di navigazione", per i "porti e aeroporti civili" (Lombardia e Veneto), per l' "ordinamento della comunicazione" (Lombardia e Veneto) e per le "norme generali sull'istruzione" (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) peraltro distinte dalle competenze in materia di "istruzione" (Lombardia e Veneto), il "commercio con l'estero" (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto), l' "ordinamento sportivo" (Lombardia e Veneto) o le "professioni (Lombardia e Veneto), nonché, e per finire, per i "rapporti internazionali e con l'Unione Europea della regione" (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto).

4.2. Sul piano amministrativo, poi, sembra ribaltato il principio di sussidiarietà previsto dall'art. 118 Cost. Infatti, l'art. 4, comma 3 delle bozze del 15 febbraio 2019 assegna alle Regioni le competenze amministrative sulle materie oggetto del trasferimento e prevede solo la possibilità di attribuirle a città metropolitane, province e comuni con specifiche leggi regionali. Non vi è, comunque traccia di alcun riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale pure previsto dall'ultimo comma dell'art. 118 Cost.

Ora, a prescindere da ogni valutazione di merito circa l'opportunità di sviluppare ancor di più il centralismo amministrativo regionale, anche su questa previsione non mancano i dubbi di legittimità costituzionale. L'art. 118 Cost., infatti, esprime una vera e propria *Grundnorm* in tema di organizzazione amministrativa regionale che resterebbe vigente per la generalità delle funzioni di

competenza di tutte le regioni, anche delle tre di cui stiamo discutendo. Quindi in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto varrebbero i principi della sussidiarietà (orizzontale e verticale) per tutte le funzioni amministrative, tranne che per quelle oggetto del trasferimento *ex art.* 116, terzo comma, Cost. per le quali, invece, la competenza sarebbe in capo agli apparati regionali fin quando (e se) non ne fosse deciso il trasferimento agli enti territoriali infraregionali.

Inevitabili gli intrecci, i contrasti e i conflitti di competenza a tutto danno del principio di efficienza della pubblica amministrazione ed anche del criterio della ragionevolezza e di quanto espresso dall'art. 118 Cost., da considerarsi veri e propri cardini dell'organizzazione amministrativa regionale.

4.3. Sul piano costituzionale è anche problematica la sostanziale immodificabilità delle intese e dei conseguenti provvedimenti attuativi. Gli accordi preliminari siglati nel febbraio 2018 prevedevano (art. 2) la durata decennale delle intese e la possibilità di modificarli ancor prima sulla base del mutuo consenso. Alla scadenza vi era la possibilità del loro rinnovo, della rinegoziazione o della cessazione definitiva. Quest'ultima, seppur non era detto espressamente, sembrava la conseguenza automatica in caso di mancato accordo sulla rinegoziazione o sul rinnovo.

Le bozze di febbraio 2019, invece, non prevedono più un termine finale, limitandosi a contemplare la mera possibilità di monitorare l'attuazione delle intese su richiesta di una delle due parti stipulanti tramite l'azione delle Commissioni paritetiche di cui si è detto (e la cui durata in carica, peraltro, non è neppure prefissata).

Sicuramente il terzo comma dell'art. 116, della Costituzione non dice nulla in ordine alla durata delle intese. Tuttavia, la lettura complessiva dell'articolo sembra suggerire l'idea che queste non possano attribuire alle regioni ordinarie una differenziazione di status *sine die* perché se così fosse le regioni di cui parliamo si troverebbero in una condizione sostanzialmente più favorevole rispetto alle regioni speciali, violando in tal modo la clausola di maggior favore di cui all'art. 10, L. cost. n. 3 del 2001. Le regioni speciali, infatti, possono ottenere nuove e maggiori competenze solo tramite una legge costituzionale, ossia con un atto normativo unilaterale dello Stato approvato con procedura aggravata aperta a qualsiasi ipotesi emendativa durante il suo lungo *iter*; le regioni di diritto comune, invece, potrebbero ottenere le nuove competenze a seguito di un semplice negoziato bilaterale con il governo, i cui esiti verrebbero condensati nelle intese poi ratificate dal Parlamento

con una legge immune da qualsiasi intervento emendativo perché approvata con la procedura di cui all'art. 8 Cost.

Viene, però, da osservare che altro è lo *status* delle regioni speciali per le quali il Costituente ha assegnato un ordinamento permanentemente diversificato, ed altro sono le quindici regioni ordinarie per le quali si è introdotta la possibilità di una condizione differenziata di autonomia ma, evidentemente, non a regime e stabilmente. Qualora si volesse assegnare ad una regione un mutamento definitivo di ruolo, non di regionalismo differenziato si dovrebbe parlare bensì della creazione di una nuova regione speciale da ricondurre naturalmente al modello di cui al primo comma (e non al terzo) dell'art. 116 della Costituzione (Poggi).

5. Molte analisi, ad esempio quelle assai approfondite della Svimez, hanno evidenziato i punti fortemente critici del processo di cui si discute sotto l'aspetto della distribuzione delle risorse finanziarie, nonché dell'uso improprio che si è fatto del concetto di "residuo fiscale" in quanto riferito ai territori e non ai singoli contribuenti (De Vincenti). Non è questo il caso di ripetere considerazioni che mi sento, peraltro, di condividere pienamente.

Qui valgono solo alcune brevi considerazioni in riferimento al criterio di assegnazione delle risorse, in forza del quale in nessun caso le tre regioni interessate potrebbero ottenere fondi – per soddisfare i fabbisogni standard delle materie trasferite – in misura inferiore al valore medio pro-capite della spesa statale sostenuta per l'esercizio delle stesse funzioni sul restante territorio nazionale. Sembra, infatti, trattarsi di una clausola di problematica compatibilità con il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost.

Non appare comprensibile, infatti, come possa essere conforme alla Costituzione un criterio che postula in premessa che, garantendo in ogni caso alle tre regioni in discussione un livello di risorse pari, o superiore, alla media nazionale di spesa pro-capite per l'esercizio delle funzioni in discussione, condanni per sistema altre regioni ad avere risorse in misura inferiore alla stessa media per le medesime funzioni. Se, infatti, a qualcuno vien dato di più (o anche solo in misura pari) della media, significa che in altre regioni lo Stato, per le stesse funzioni, dovrà spendere di meno e non per una contingenza da superare, ma per impianto normativo (para)costituzionale permanente.

6. Qui si cela un altro punto essenziale di debolezza del processo *in itinere*, che rischia di ribaltare le finalità stesse del regionalismo e di marginalizzare oltre misura il ruolo del Parlamento

quale istituzione rappresentativa dell'intera nazione e, quindi, luogo deputato naturalmente a governare i processi di riforma del sistema ordinamentale.

A me pare, infatti, che la lettura complessiva di tutte le norme costituzionali in rilievo, teleologicamente orientate verso i valori dell'eguaglianza sostanziale, porti alla conclusione secondo la quale per attuare il regionalismo differenziato *ex art. 116*, terzo comma, Cost. sarebbe preliminarmente necessario individuare con legge i *Livelli Essenziali delle Prestazioni* (L.E.P.) così come prescrivono l'art. 117, secondo comma, lett. m, Cost. e, a ben vedere, anche l'art. 120, secondo comma, Cost. da troppo tempo inattuato. Infatti, in mancanza dei L.E.P. ogni intervento normativo rischia di ribaltare le ragioni fondative delle stesse regioni: queste sono state previste in Costituzione, come si legge dapprima dai lavori della Costituente e poi dal combinato tra gli artt. 2, 3, 5 e l'intero Titolo V della Costituzione (per limitarci ai riferimenti più immediati), quale istituto preordinato al superamento delle storiche diseguaglianze che dividevano (e dividono tutt'oggi) il nostro Paese, non per acuirne le distanze. Al disegno del Costituente sul punto deve essere allineato quello della riforma del Titolo V per evidenti esigenze ermeneutiche tant'è che l'art. 120, secondo comma, Cost. riformato prevede un vero e proprio potere di commissariamento dell'autonomia regionale da parte dello Stato "quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".

D'altronde, l'autonomia regionale avrebbe dovuto (e dovrebbe tutt'ora) essere uno dei più efficaci strumenti per assicurare eguaglianza sostanziale ai cittadini, a prescindere dalle condizioni di fatto in cui si trovano, tra le quali certamente sono da annoverare quelle sociali ed economiche del territorio di nascita o di residenza.

Ecco perché nel modello del regionalismo, così come rinnovato nel 2001, si dovrebbe poter parlare di differenziazione delle potestà solo dopo aver stabilito quali sono i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Come si possono attribuire forme particolari di autonomia se non si sanno neppure cosa sono i L.E.P.?

Solo se si è stabilita questa minima e indefettibile base di eguaglianza, ossia dopo aver individuato l'obiettivo da raggiungere per assicurare davvero pari opportunità di vita a tutti i cittadini (obiettivo che presuppone perequazioni finanziarie ed eguale efficienza degli apparati pubblici nell'erogazione dei servizi essenziali su tutto il territorio nazionale), la Costituzione

prevede la possibilità di differenziare le singole autonomie per dare ai vari territori strumenti di autogoverno in grado di ottimizzarne le risorse sulla base delle specificità e delle vocazioni territoriali.

La propedeuticità dell'individuazione del L.E.P. appare, così, la strada maestra per assicurare al Parlamento la centralità che la Costituzione gli assegna soprattutto in un processo riformatore di così ampia portata e che, invece, sembra oggi sfuggirgli di mano seguendo altre strade istituzionali.