



Rivista N°: 2/2025

DATA PUBBLICAZIONE: 28/03/2025

AUTORE: Vincenzo Tondi della Mura*

LA NECESSARIA TERZIETÀ DEGLI ORGANISMI TECNICO-ECONOMICI: COMMISSIONE FABBISOGNI E UFFICIO DI BILANCIO NEL PRISMA DELLA SENTENZA COSTITUZIONALE N. 192/2024****THE NECESSARY THIRD-PARTY NATURE OF TECHNICAL-ECONOMIC BODIES: TECHNICAL COMMISSION FOR STANDARD NEEDS AND BUDGET OFFICE IN THE PRISM OF CONSTITUTIONAL SENTENCE N. 192/2024**

Sommario: 1. Premessa: all'origine della disomogeneità dei criteri regolatori dello Stato sociale. - 2. La centralità del Parlamento e i modelli istituzionali dell'Ufficio parlamentare di bilancio e della Commissione tecnica fabbisogni standard. - 2.1. L'allineamento dell'Ufficio parlamentare di bilancio alla centralità del Parlamento. 2.2. – L'allineamento della Commissione tecnica fabbisogni standard al solo Governo. 2.2.1. – L'inaffidabilità (tecnica) della Commissione (politica) fabbisogni standard. - 3. La divergenza istruttoria in tema di autonomia differenziata tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Commissione tecnica fabbisogni standard. - 3.1. L'idem sentire costituzionale dell'Ufficio parlamentare di bilancio. - 3.2. il contra sentire costituzionale della Commissione tecnica fabbisogni standard. - 4. La permeabilità della Commissione tecnica fabbisogni standard alle pressioni politiche e territoriali interessate alla differenziazione. - 5. La metafora riduttiva di un "ultimo miglio" disgiunto dal "penultimo" nella rimozione dei divari sociali. - 6. L'urgenza di un modello istituzionale di determinazione dei costi e fabbisogni standard finalmente indipendente, affidabile e costituzionalmente conforme. - 6.1. Post scriptum: il «ritorno al passato» disposto dalla bozza del disegno di legge delega al Governo per la determinazione dei Lep.

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

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università del Salento e componente del Comitato tecnico-scientifico per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

** Articolo non sottoposto a procedura ordinaria di valutazione e la cui pubblicazione è autorizzata dalla Direzione della rivista ai sensi dell'art. 5 del Regolamento per l'invio e la valutazione scientifica dei contributi.

approvazione della legge Calderoli (l. n. 86/2024) e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (l. n. 197/2022, art. 1, commi 791-801 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 opposenti 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 dei relativi modelli strutturali.

Ed è una questione cruciale non tanto ai fini di un improbabile *reddo 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 Si v. la bozza del disegno di legge recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, datata 17 febbraio 2025, in <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/doc-/doc-20250320-wa0003.pdf>. Il resto era stato anticipato dalle dichiarazioni del Ministro CALDEROLI nel *Question time*, alla Camera dei deputati: "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

2. La centralità del Parlamento e i modelli istituzionali dell'Ufficio parlamentare di bilancio e della Commissione tecnica fabbisogni standard.

Preliminare a ogni rilievo sul disallineamento istruttorio e sulla diversa permeabilità politica dimostrati da UPB e CTFS in tema di autonomia differenziata è l'analisi dei relativi modelli strutturali: se costituiti in modo omogeneo fra loro e coerente con la funzione rispettivamente assegnata e, soprattutto, se rispondenti al tipo di forma di Stato e di governo rimarcato dalla sent. n. 192/2024.

Nella ricostruzione sui presupposti costituzionali della differenziazione regionale la sentenza ha chiarito quanto il regionalismo cooperativo sia ancorato alla centralità del Parlamento. La realizzazione di un sistema regionale fondato sulla differenza tra territori, per un verso, è condizionata dal limite plurimo di non “minare 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 caratterizzanti la forma di Stato –, il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia”; per altro verso, di rimando, è subordinata al ruolo unificante riconosciuto “solo al Parlamento [cui spetta] il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale” (§ 4).

Rilievo, quest'ultimo, ancora più essenziale in un sistema di democrazia tendenzialmente maggioritaria. E invero, se la “tutela delle esigenze unitarie, in una forma di governo che funziona secondo la logica maggioritaria, è espressione dell'indirizzo politico della maggioranza e del Governo, nel rispetto del quadro costituzionale”, il relativo esercizio non può prescindere dalle ragioni della rappresentanza politica nazionale. Sicché alla sede parlamentare deve restare il ruolo di realizzare “un confronto trasparente con le forze di opposizione e permette[re] di alimentare il dibattito nella sfera pubblica, soprattutto quando si discutono questioni che riguardano la vita di tutti i cittadini”; essa deve mantenere il compito di “tutelare le esigenze unitarie tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica maggioranza-opposizione” (§ 4)³.

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”, in Resoconto stenografico, 5 febbraio 2025; in senso analogo Id., *Interrogazioni*, Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, 9 gennaio 2025, 39.

³ In senso analogo C. cost., n. 146/2024, § 4: “In una democrazia parlamentare moderna, che riconosce il fondamentale ruolo dei partiti politici (art. 49 Cost.), si realizza un continuum tra il Governo e il Parlamento, grazie all'operare della maggioranza parlamentare che sostiene il Governo. Pertanto, quest'ultimo assume il ruolo di propulsore dell'indirizzo politico. Tale funzione, tuttavia, non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), in cui le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (art. 64, secondo comma,

E così, se l'evoluzione regionale dello Stato sociale resta ancorata al ruolo centrale e unificante del Parlamento, anche la configurazione degli organismi tecnico-economici coinvolti deve ricevere un pari ancoraggio⁴. Ed è in tale prospettiva, per l'appunto, che occorre misurare la rispondenza dei due modelli in considerazione.

2.1. L'allineamento dell'Ufficio parlamentare di bilancio alla centralità del Parlamento.

Quanto all'Ufficio parlamentare di bilancio, l'allineamento alla centralità del Parlamento è stato disposto dalla disciplina di riferimento (L. n. 243 del 2012, recante le "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione"). Questa ha tratto origine dalla direttiva 2011/85/UE, la quale aveva invitato i singoli Stati a dotarsi di un organismo indipendente incaricato di esercitare funzioni di monitoraggio e controllo sulla finanza pubblica nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici⁵. La legge istitutiva, per tale via, ha elaborato un "organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio" (art. 16, comma 1), articolandone la sede, la composizione e le funzioni sul medesimo piano parlamentare.

E così, la sede dell'Ufficio è stata fissata "in Roma, presso le Camere" (art. 16, comma 1). Del pari, la relativa composizione è stata rimessa a una maggioranza assembleare idonea a coinvolgere la più ampia rappresentanza politica⁶. Sicché la nomina dei tre membri del Consiglio è stata demandata al voto dei due terzi dei componenti delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica (art. 16, comma 2)⁷. Per non dire che i requisiti soggettivi occorrenti per la nomina sono stati improntati ad analoga competenza

Cost.), sotto il controllo dell'opinione pubblica. La nostra democrazia parlamentare, pertanto, attribuisce al Governo significativi poteri normativi, che devono, però, essere esercitati nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari".

⁴ È questa la questione basilare che apre la via a prossime riflessioni con riguardo all'eventuale coinvolgimento di un'apposita Autorità di garanzia. Come segnalò ALDO LOIODICE negli anni '90, quando la disciplina di una materia complessa interessa i diritti sensibili, il relativo intervento deve essere esercitato dal Parlamento, ovvero da organi dotati di una particolare indipendenza e garanzia, Id., *Gli organi di garanzia nel sistema radiotelevisivo italiano*, in P. BARILE e R. ZACCARIA (a cura di), *Rapporto '93 sui problemi giuridici della radiotelevisione in Italia*, Torino, Giappichelli, 1994, 92 ss.

⁵ Da tale punto di vista l'UPB si colloca nel quadro del "sistema" dei *Fiscal Councils*, istituiti dagli Stati membri dell'Unione europea quali strumenti essenziali per soddisfare l'esigenza di assicurare, nel quadro del sistema euro-nazionale di governo dei conti pubblici, la piena affidabilità delle stime previsionali sottoposte all'esame dei Parlamenti nazionali, contribuendo in tal modo a consolidare la credibilità e la stabilità delle regole proprie del diritto del bilancio. I *Fiscal Councils* operano in stretta sinergia con l'*European Fiscal Board*, l'autorità preposta al monitoraggio dell'andamento dei conti pubblici e alla verifica del rispetto delle regole di bilancio per conto della Commissione europea.

⁶ Come notato da A. GUSMAI, quando si fa riferimento ai «soggetti della rappresentanza politica» occorre tenere conto non soltanto delle attività svolte dai gruppi politici (i partiti) e dai singoli rappresentanti, ma, anche e soprattutto, del lavoro svolto dai gruppi parlamentari dai cui poi si generano le commissioni legislative. Id., *Il Gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Cacucci, Bari, 2019.

⁷ Art. 16, comma 2: "L'Ufficio opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è costituito da un Consiglio di tre membri, di cui uno con funzioni di presidente, nominati con decreto adottato d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nell'ambito di un elenco di dieci soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti, secondo modalità stabilite dai Regolamenti parlamentari".

tecnica e comprensività: i membri del Consiglio non solamente “sono scelti tra persone di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale” (art. 16, comma 2); per giunta, esercitano un mandato di sei anni non rinnovabile e con il divieto di svolgere qualsivoglia attività professionale o di consulenza a pena di decadenza (art. 16, comma 3).

Infine, la funzione dell'Ufficio è stata commisurata alle necessità istruttorie del Parlamento. L'obiettivo primario dell'organismo è stato pensato per rafforzare i meccanismi di sostenibilità della finanza pubblica del Paese, così da assicurare trasparenza e affidabilità nella gestione dei conti pubblici. Sicché la relativa attività è stata orientata al potenziamento degli strumenti di analisi e valutazione, con particolare riferimento alle previsioni macroeconomiche, alla finanza pubblica e agli effetti dei provvedimenti legislativi di maggiore rilevanza, da riferire in eventuali audizioni richieste dalle competenti Commissioni parlamentari (art. 18, commi 1 e 2).

Per ultimo, a dimostrazione della piena autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione riconosciuta all'Ufficio a tutela delle ragioni della più ampia rappresentanza parlamentare, vi è la previsione dell'ipotesi di una *significativa divergenza* fra le valutazioni dello stesso e quelle del Governo. In tal caso non è l'Ufficio a doversi adeguare al Governo, ma è quest'ultimo a dover rendere conto delle proprie scelte alla Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica; sicché, ove richiesto, il Governo è tenuto a “illustra[re] i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio” (art. 18, comma 3) ⁸.

E così, in definitiva, l'Ufficio realizza un modello tecnico, indipendente e pienamente ancorato alla centralità del Parlamento.

2.2. L'allineamento della Commissione tecnica fabbisogni standard al solo Governo.

Quanto alla Commissione tecnica fabbisogni standard, l'allineamento al solo Governo è stato disposto dalla disciplina di riferimento secondo una progressione rimasta rigida e centralizzata.

Il primo modello era stato istituito direttamente dalla legge delega sul federalismo fiscale (n. 42/2009), al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei successivi decreti legislativi. La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) aveva sede presso il Ministero dell'economia e delle finanze e presentava una composizione paritetica comprensiva del pluralismo istituzionale della Repubblica per come riconosciuto dalla riforma del Titolo V Cost. Essa era costituita da “trentadue componenti, due dei quali rappresentanti dell'ISTAT, e, per i restanti trenta componenti, [era] composta per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da

⁸ Art. 18, comma 3: “Qualora, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio”.

rappresentanti tecnici degli enti di cui all'articolo 114, secondo comma, della Costituzione” (art. 4, comma 1); questi ultimi erano poi ripartiti fra Regioni (sette rappresentanti), Province (tre rappresentanti) e Comuni (cinque rappresentanti) (d.P.C.M. 3 luglio 2009). In tal modo, il carattere paritetico, plurale e tecnico della composizione attribuiva all'organismo governativo quella terzietà essenziale per bilanciare gli opposti interessi territoriali e amministrativi coinvolti, così da sovvenire all'incertezza della lettura dei dati contabili derivante da quella “mancanza di una cd. *lingua di contatto* [...], che rende praticamente impossibile avere elementi certi a disposizione”, come opportunamente segnalato da Luca Antonini nella qualità di Presidente COPAFF⁹. Detto carattere, pertanto, tendeva ad assicurare quantomeno sul piano formale le aspettative di trasparenza ed eguaglianza presenti nel territorio e nei corpi sociali. E così la Commissione paritetica poteva attendere alle funzioni istruttorie sancite dalla legge e trasmettere alle Camere le informazioni e i dati richiesti.

Il secondo modello, per contro, è stato elaborato in controtendenza rispetto al precedente. La Commissione Tecnica Fabbisogni Standard (CTFS) è stata istituita dalla legge di stabilità 2016 (n. 208/2015, art. 1, commi 29-32) allo scopo di analizzare e valutare le attività, le metodologie e le elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali, così come previsto dal decreto legislativo n. 216/2010 recante le “*Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*”.

E tuttavia, pur avendo mantenuto la stessa sede della COPAFF presso il Ministero dell'economia e delle finanze, per il resto la Commissione presenta una diversa composizione e un differente rapporto con il Parlamento.

Con riguardo alla composizione, la Commissione è più snella nel numero (quattordici componenti anziché trentadue) e non è più paritetica¹⁰. Essa è contrassegnata da una maggioranza governativa (sei componenti di designazione ministeriale oltre al Presidente designato direttamente dal Presidente del Consiglio dei ministri) e da una minoranza degli enti territoriali (sei componenti) inizialmente sbilanciata a danno delle regioni¹¹ e poi riequilibrata fra queste ultime (“tre designati dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome”) e gli enti locali (“tre designati dall'Associazione nazionale dei comuni italiani, di cui uno in rappresentanza delle aree vaste”).

Con riguardo all'accessibilità alla carica, essa è senza limiti di merito, di mandato e di compatibilità. I singoli componenti sono meramente “designati” dal Presidente del Consiglio

⁹ L. ANTONINI, *Insediamiento della Commissione tecnica paritetica*, in https://www.mef.gov.it/export/sites/MEF/ministero/commissioni/copaff/documenti/Discorso_di_insediamiento_del_Presidente_prof._Luca_Antonini.pdf

¹⁰ L. n. 208/2015, art. 1, comma 29: La Commissione è “formata da quattordici componenti, di cui uno, con funzioni di presidente, designato dal Presidente del Consiglio dei ministri, tre designati dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno designato dal Ministro dell'interno, uno designato dal Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie, uno designato dall'Autorità politica delegata in materia di coesione territoriale, uno designato dall'Istituto nazionale di statistica, tre designati dall'Associazione nazionale dei comuni italiani, di cui uno in rappresentanza delle aree vaste, e tre designati dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome”.

¹¹ Inizialmente i componenti erano undici, poi invece sono stati integrati prima con quello designato dall'Autorità politica delegata in materia di coesione territoriale (D.L. 6 novembre 2021, n. 152, art. 37, comma 1, lettere a) e b)) e dopo con altri due designati dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome (L. 29 dicembre 2022, n. 197 art. 1, comma 805, lettere a) e b))

dei ministri, dai ministeri, dalla Conferenza e dall'ANCI in assenza di qualsiasi requisito tecnico; ciò a differenza di quanto previsto sia dall'UPB, che prescrive una "riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale", sia della COPAFF, che prescriveva una rappresentanza "tecnica", sia infine dalla *Cabina di regia* per l'individuazione dei Lep, per la cui segreteria tecnica sono richiesti rigidissimi requisiti¹². Per giunta, per gli stessi non è previsto alcun limite di mandato, sicché possono essere rinnovati senza fine a differenza di quanto disposto dall'UPB ("I membri del Consiglio sono nominati per sei anni e non possono essere confermati"). Infine, è prescritta la gratuità della carica, posto che "Ai componenti della Commissione non è corrisposto alcun compenso, né indennità, né rimborso di spese", trattandosi di una Commissione istituita senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e che si avvale delle strutture e dell'organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze (art. 1, comma 30). Di conseguenza, non è disposto alcun divieto di svolgere qualsivoglia attività professionale o di consulenza, come invece nel caso dell'UPB ("Essi non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza [...]").

Con riguardo al rapporto con il Parlamento, la Commissione ha un ampio margine operativo che svuota di contenuto il ruolo parlamentare. Si consideri anzitutto la procedura prescritta per l'adozione dei d.P.C.M. concernenti sia la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo, sia il fabbisogno standard per ciascun comune e provincia. Quanto al fabbisogno standard, lo schema di decreto prescinde da qualunque passaggio parlamentare, sicché, decorsi 15 giorni dalla trasmissione alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, "il decreto può essere comunque adottato, previa deliberazione definitiva da parte del Consiglio". Quanto alla nota metodologica, decorsi i canonici 15 giorni dalla trasmissione alla Conferenza Stato-città, lo schema di decreto è sottoposto a un rapido e ininfluyente vaglio delle Commissioni competenti, le quali hanno un termine di appena 15 giorni per esprimere un parere non necessario e nemmeno vincolante (art. 1, comma 32)¹³. Infine, di poco conto è la previsione

¹² L. n. 197/2022, art. 1, comma 800: "La segreteria tecnica di cui al comma 799 è costituita da un contingente di dodici unità di personale, di cui un'unità con incarico dirigenziale di livello generale scelta tra soggetti che abbiano ricoperto incarichi dirigenziali in uffici aventi competenza in materia di finanza degli enti territoriali e federalismo fiscale [...]"

¹³ L. n. 208/2015, art. 1, comma 32: "Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sono adottati, anche separatamente, la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo di cui agli articoli precedenti e il fabbisogno standard per ciascun comune e provincia, previa verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini del rispetto dell'articolo 1, comma 3. Lo schema di decreto è corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, che ne evidenzia gli effetti finanziari. Sullo schema di decreto è sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Nel caso di adozione dei soli fabbisogni standard, decorsi quindici giorni dalla sua trasmissione alla Conferenza, il decreto può essere comunque adottato, previa deliberazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri; esso è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Nel caso di adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo, decorsi quindici giorni dalla trasmissione alla Conferenza, lo schema è comunque trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e da parte delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario. Decorsi quindici giorni dalla trasmissione alle Camere da parte del Governo, il decreto può essere comunque adottato, previa deliberazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri; esso è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Il Governo, se non intende conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette alle Camere una relazione con cui indica le ragioni per le quali non si è conformato ai citati pareri. Ciascuno dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri recante determinazione dei fabbisogni standard per i comuni e le province indica in allegato gli elementi considerati ai fini di tale determinazione»".

dell'obbligo di presentazione alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale di una relazione biennale sullo stato di attuazione della legge n. 42/2009, specialmente con riferimento alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e al funzionamento dello schema perequativo. Il carattere solo biennale della relazione, infatti, ritarda nel tempo la valutazione e l'eventuale intervento del Parlamento (art. 1, comma 29 bis)¹⁴.

In definitiva, stando al modello legislativo tratteggiato, la progettazione dello Stato sociale del Paese è affidata a una Commissione (sempre sul piano astratto e del dover essere) che si presta a essere eterodiretta dai partiti della coalizione di governo senza alcun limite ordinario. Per i singoli componenti e il relativo presidente, infatti, valgono nell'ordine: l'assenza di apposite competenze tecniche e qualifiche di merito; la cooptazione meramente politica e la conseguente dipendenza assoluta del cooptato dal cooptante; il premio *fedeltà politica* consistente nell'eventuale rinnovo senza limite del mandato; l'opacità dei vantaggi derivanti dalla combinazione fra gratuità della carica e assenza di qualsiasi incompatibilità personale e professionale. Il tutto, lasciando sostanzialmente estraneo il Parlamento dell'esito dell'inevitabile sbilanciamento fra i diversi interessi territoriali e amministrativi coinvolti.

2.2.1. L'inaffidabilità (tecnica) della Commissione (politica) fabbisogni standard.

Dai pochi tratti richiamati è agevole rilevare come la Commissione *tecnica* fabbisogni standard di *tecnico* abbia solo il titolo, per il resto risultando carente nella disciplina di dettaglio addirittura il riferimento lessicale a una tale caratterizzazione. Per come strutturata, essa resta un organismo di nessuna competenza tecnica e di stretta dipendenza governativa, nemmeno paritetico e per di più esente da ogni rapporto effettivo col Parlamento; resta insomma un organismo il cui difetto di neutralità è suscettibile di riversarsi sul merito del bilanciamento fra gli interessi territoriali e amministrativi coinvolti, squilibrandone l'ordine in senso politico, governativo, se non proprio infracoalizionale.

A ben vedere, l'articolato dimostra una stretta continuità temporale e ideale con il progetto di revisione costituzionale Renzi-Boschi¹⁵ scritto e discusso nel medesimo periodo; progetto che prevedeva un forte accentramento del potere decisionale del Governo e una drastica riduzione degli ambiti di autonomia regionale indifferenziata delle regioni, restando quella differenziata espressamente subordinata alla "condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio" rimessa alla dimostrazione della Regione richiedente. E tuttavia, rispetto a quel progetto i caratteri della dipendenza governativa e della mancata pariteticità propri della Commissione non incidevano negativamente sul perseguimento dell'eguaglianza nazionale; e anzi, osteggiavano dall'interno la determinazione di criteri ordinatori dei fabbisogni standard in senso divisivo e discriminante.

¹⁴ L'articolo 29 bis è stato introdotto dall'articolo 1, comma 883, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

¹⁵ Disegno di legge costituzionale, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi), recante *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*, comunicato alla Presidenza del Senato l'8 aprile 2014, XVII legislatura, A.S. n. 1429.

Per contro, la mancata approvazione referendaria di quel progetto costituzionale ha reso il modello fuori contesto e non omogeneo al sistema sancito dalla Costituzione vigente, specialmente se rapportato alle sottolineature manifestate dalla sent. n. 192/2024. Il riferimento, ovviamente, è a quella centralità del Parlamento in tema di Stato sociale, che la sentenza ha chiarito essere irrinunciabile e che, tuttavia, la disciplina della CTFS ha reso platealmente eludibile.

Quanto alle note metodologiche di calcolo, occorre considerare che le stesse attengono al cuore dello Stato sociale. Esse stabiliscono gli indicatori per misurare i fabbisogni standard, definiscono i criteri per l'attribuzione delle risorse da impiegare, specificano il riparto delle disponibilità da utilizzare. Attengono insomma a scelte di tipo politico da operare nella massima affidabilità tecnica dei dati raccolti e nella piena trasparenza del merito delle opzioni coinvolte. Tanto più in ragione di quella "mancanza di una *cd. lingua di contatto*"¹⁶, la cui conseguente incertezza nella lettura dei dati contabili è suscettibile di coprire ogni opacità e parzialità politica.

Quanto ai fabbisogni standard, del pari, occorre ricordare quanto affermato dalla Consulta con riguardo ai Lep. Questi implicano "una delicata scelta politica, perché si tratta – fondamentale – di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro. Si tratta, in definitiva, di decidere i livelli delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, con le risorse necessarie per garantire uno standard uniforme delle stesse prestazioni in tutto il territorio nazionale" (§ 9.2).

Ovvio che spetti al Governo anche in tema di livelli essenziali delle prestazioni il compito di stabilire e dettagliare le linee di sviluppo secondo l'indirizzo politico premiato dall'elettorato e concordato col Parlamento; e ciò anche avvalendosi di organismi di propria provenienza, snelli nella composizione e semplificati nella procedura. Epperò, le relative determinazioni non possono certo essere suscettibili di trasformare lo Stato sociale all'*insaputa* del Parlamento e a dispetto delle garanzie del sistema delle fonti del diritto. Sicché deve restare fermo il ruolo del Parlamento sia di realizzare "un confronto trasparente con le forze di opposizione [e di] alimentare il dibattito nella sfera pubblica" (§ 4), sia di vincolare il Governo con principi e criteri direttivi "sufficientemente specifici" (§ 9.2). Come pure, deve restare altrettanto fermo il dovere del Governo e dei relativi organismi di non sfuggire al controllo parlamentare con l'adozione di procedure e meccanismi normativi appositamente elusivi del circuito democratico.

Per concludere, la centralità del Parlamento in tema di Stato sociale presuppone la comunicazione allo stesso di dati certi e trasparenti, tali da rendere comprensibili e valutabili le opzioni coinvolte, così da consentirne un giudizio nel luogo della "rappresentanza politica nazionale" (§ 4).

A tale centralità era commisurata la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF). Questa presentava un carattere tecnico, plurale e paritetico, che assicurava la terzietà degli elementi conoscitivi e decisionali raccolti.

Per contro, a detta centralità non è certamente commisurata la Commissione (così detta) *tecnica* fabbisogni standard (CTFS). Questa presenta un carattere politico, parziale e

¹⁶ L. ANTONINI, *Insedimento*, cit.

non paritetico, che nega ogni terzietà degli elementi raccolti e che rende inaffidabili le relative conclusioni (solo astrattamente) tecniche, viziando di rimando ogni dibattito e scelta parlamentare (per giunta non necessaria e neppure vincolante).

3. 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 registrata in tema di autonomia differenziata tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Commissione tecnica fabbisogni standard.

3.1. 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 alla definizione della relativa nozione e della conseguente soglia di garanzia; questione politicamente cruciale e territorialmente divisiva, risolta infine dalla Consulta nel segno di un "orizzonte concettuale" di "più ampio respiro" (§ 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 Lep¹⁷ addirittura nel *Rapporto finale 2024*, pubblicato pochi giorni dopo il deposito della sent. n. 192/2024 e ancora incomprensibilmente non divulgato¹⁸: da un lato, a sostegno di una nozione limitata agli obblighi pubblici di dare, fare e astenersi¹⁹ e, dunque, incentrata sul profilo solamente prestazionale e obbligatorio dei Lep; dall'altro, a favore della fissazione di una soglia di garanzia *minima*²⁰ 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 incomprensibile per quanto giustapposta, immotivata e manipolativa: “Ciò ha trovato conferma e piena affermazione nella recente sentenza n. 192 del 2024” (ma in quale punto mai del *Considerato in diritto?*)²¹.

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 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”²².

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,

¹⁷ 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.

¹⁸ COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI (CLEP), *Rapporto finale 2024*, 39. Il documento è stato consegnato al Ministro Calderoli all'esito dell'ultima riunione Plenaria del CLEP del 17 dicembre 2024, ma non è stato ancora divulgato.

¹⁹ 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, pag. 4.

²⁰ *Ivi* (corsivo non testuale).

²¹ CLEP, *Rapporto finale 2024*, cit., 39.

²² 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, pag. 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, pag. 30.

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 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 era stata sollevata 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 era interrogato sui rischi provocati dai progetti di differenziazione sulla tenuta del vincolo di bilancio nazionale; sicché aveva invitato 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 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)"²³. Anche il DAGL si era interrogato in tal senso. Resta fondamentale la richiesta rivolta 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"²⁴. Infine, in assenza delle richieste rassicurazioni, l'UPB ha riproposto gli interrogativi nel corso dei lavori sulla legge Calderoli²⁵.

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"²⁶.

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

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ Regione Puglia, *Ricorso per questione di costituzionalità*, n. 28/2024, in G.U., I s.s., n. 37/2024, p. 5.8.

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 solo 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).

Infine, ancor più emblematica dell'*idem sentire* tra l'Ufficio di bilancio e la Consulta è la soluzione accordata alla questione riguardante il meccanismo della compartecipazione ai tributi erariali per il finanziamento delle funzioni devolute.

Anche in questo caso la questione è risalente e spetta all'UPB il merito di averla sollevata in occasione del dibattito sugli schemi d'intesa tra il Governo e le regioni richiedenti. L'Ufficio ha contestato la proposta avanzata nel dibattito politico, di riconoscere alle regioni ad autonomia differenziata “le eventuali maggiori risorse derivanti dall'ampliamento dei gettiti erariali compartecipati derivanti dalla gestione autonoma delle funzioni aggiuntive”; ciò in palese contrasto con la necessità costituzionale di rendere le stesse “pienamente partecipi dell'evoluzione della finanza pubblica generale, e quindi anche del mantenimento degli equilibri dei conti pubblici, e alla garanzia dei LEP/livelli essenziali di assistenza (LEA) nazionali”²⁷.

Peraltro, l'UPB ragionava anche sulla possibilità contraria, cioè che il gettito dei tributi compartecipati non si rivelasse sufficiente a coprire l'andamento dei fabbisogni. In questo caso, osservava l'Ufficio, in presenza di una cristallizzazione rigida delle compartecipazioni sarebbe sorta la “necessità da parte delle RAD di coprire il differenziale mediante sforzo fiscale autonomo a valere sui tributi propri regionali, senza altra garanzia da parte dello Stato”.

La legge Calderoli ha cercato di affrontare il problema impiantando un meccanismo che avrebbe dovuto assicurare un riallineamento annuale nel caso di uno «scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei [...] tributi» (art. 8, comma 2). Si trattava, peraltro, di un istituto criticabile e, in effetti, criticato: la sua gestione era demandata alle singole commissioni paritetiche, quindi frammentata in una pluralità di sedi distinte; non era chiaro in base a quali criteri avrebbe dovuto funzionare; mancava di meccanismi idonei a superare l'eventuale dissenso regionale²⁸.

Inevitabili le eccezioni di costituzionalità sollevate dalle regioni ricorrenti. In linea con i rilievi dell'Ufficio, esse hanno riguardato la legittimità di un sistema volto ad assicurare alle regioni ad autonomia differenziata la copertura delle funzioni trasferite indipendentemente dall'efficienza e dall'efficacia delle politiche pubbliche e delle scelte finanziarie adottate²⁹.

Di qui, per l'appunto, la dichiarazione d'illegittimità della Consulta a tutela della tenuta dell'intero sistema. Il giudizio della Corte si è soffermato, in particolare, sul rischio che il meccanismo descritto produca “un effetto di deresponsabilizzazione” in ordine all'esercizio regionale delle funzioni trasferite, assicurando una sorta di “paracadute” finanziario annuale,

²⁷ A. ZANARDI, *Audizione*, cit., 10 luglio 2019, 9.

²⁸ Si v. l'attenta ricostruzione di M. MASSA, *Sotto la spada di Damocle. Problemi costituzionali e applicativi del regionalismo differenziato in Italia*, in *Economia italiana*, n. 3/2024, in corso di pubblicazione, § 7.

²⁹ Regione Puglia, *Ricorso*, cit., punto 5.12.; Regione Toscana, *Ricorso per questione di costituzionalità*, n. 29/2024, in G.U., I s.s., n. 37/2024, punto 9; Regione Campania, *Ricorso per questione di costituzionalità*, n. 31/2024, in G.U., I s.s., n. 38/2024, punto 6.

capace di ripianare “a piè di lista” gli effetti economicamente insostenibili di ogni gestione inefficiente (§ 22.3).

3.2. 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 il mancato recepimento delle valutazioni della Commissione finanche da parte delle regioni opponenti, oltretutto la piena contrapposizione fra le stesse e 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 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.). La Commissione ha valutato detto processo “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”³⁰. 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”³¹.

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 invece dichiarata illegittima dalla sentenza (§ 13.3), a sorprendere è il riferimento giustificativo verso un “regionalismo cooperativo” non meglio identificato e declinato, tale insomma

³⁰ 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”*, Commissione della Camera dei deputati, 8 aprile 2024, 7.

³¹ E. D'ORLANDO, *Audizione informale*, cit., 1° giugno 2023, 11.

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 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 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 sociale. La configurazione del resto non è nuova. Essa è presente nel dibattito degli economisti sin dagli anni ’90 del secolo scorso sulla scorta della metafora del “gocciolamento”³². L’ipotesi sottesa è che i governi locali debbano essere messi nelle condizioni di poter competere tra di loro, che la crescita debba partire dal basso e/o dai territori, così da premiare anche con maggiori risorse i territori che crescono di più; questi, in definitiva, una volta dotati di maggiori margini di autonomia sulle competenze/spese e sulle entrate, potrebbero essere esclusivi artefici delle proprie politiche pubbliche, portando maggiore crescita ed efficienza complessiva all’interno del Paese alla stregua dei benefici che il gocciolamento del *surplus* di acqua produce sui territori circostanti.

E tuttavia si tratta di una lettura smentita sul duplice piano costituzionale e del merito. Specialmente dopo la pandemia, infatti, è nuovamente emerso il bisogno dell’intervento pubblico e della direzione dello Stato³³, che ha portato all’attivazione di un vasto programma di politica industriale finalizzato ad “andare oltre l’obiettivo della crescita per promuovere un *social welfare* di lungo termine”³⁴. Non per nulla, tornando alla Consulta, la sentenza ha affrontato il tema dell’autonomia solamente dopo avere declinato a lungo le relative premesse, riguardanti nell’ordine: 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, deve essere 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, ritenuta meritevole

³² In senso critico si v. diffusamente F. CERNIGLIA, *L’autonomia differenziata, i profili finanziari*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2024, spec. 86.

³³ *Ibidem*.

³⁴ G. PITRUZZELLA, *Draghi e la sfida della concorrenza: basta con i tabù*, *Il Foglio*, 10 marzo 2021.

d'avere “valorizza[to] in modo significativo il ruolo del Parlamento” nel procedimento di determinazione dei LEP³⁵; 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 nazionale e, al contempo, assicurandone la necessaria dinamicità”³⁶. 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”³⁷.

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. La sentenza ha contestato tanto la genericità e inidoneità della relativa delega legislativa, disposta in violazione dell'art. 76 Cost. (§ 9.2), quanto 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).

La Consulta, in definitiva, ha sconfessato il meccanismo normativo *aperto, flessibile e composito*, teorizzato dalla CTFS al fine d'intervenire autonomamente nella determinazione della misura della prestazione e della quantificazione del fabbisogno finanziario connesso³⁸; ha debellato la formalizzazione del progetto di “ampliamento notevole (sia sul piano quantitativo che qualitativo) delle prerogative della CTFS rispetto a quanto previsto in origine”³⁹, già realizzato in via di fatto indipendentemente da ogni riconoscimento legislativo e da ogni valutazione sui limiti di legittimità derivanti dal sistema delle fonti; ha disconosciuto la possibilità di conferire al “Governo un controllo pieno sull'esercizio del potere normativo senza subire un

³⁵ E. D'ORLANDO, *Audizione informale*, cit., 1° giugno 2023, 7.

³⁶ E. D'ORLANDO, *Audizione*, cit., 8 aprile 2024, 9 (corsivo non testuale).

³⁷ E. D'ORLANDO, *Audizione*, cit., 8 maggio 2024, 2 (corsivo non testuale).

³⁸ 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.affariregionali.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 straordinarie (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.

³⁹ E. D'ORLANDO, *Audizione*, cit., 8 maggio 2024.

condizionamento parlamentare”, come pure perseguito dal Comitato per l’individuazione dei LEP⁴⁰ nonostante le ripetute contestazioni dei giuristi⁴¹ e della Banca d’Italia⁴², sempre ignorate e passate sotto silenzio⁴³. Per dirla tutta, ha scongiurato il disegno rampante di autotrasformazione 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 tutela delle minoranze 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») ⁴⁴.

4. La permeabilità della Commissione tecnica fabbisogni standard alle pressioni politiche e territoriali interessate alla differenziazione.

Il carico di contraddizioni rinvenibili nel sistema di regolazione dello stato sociale non è dimostrato solo dalla divergenza istruttoria in tema di autonomia differenziata registrata tra l’Ufficio parlamentare di bilancio e la Commissione tecnica fabbisogni standard; è avvalorato ancora di più dalla diversa permeabilità mostrata dai due organi nei confronti delle pressioni esercitate dalle forze politiche e dalle regioni interessate alla differenziazione.

In tal senso è rilevabile un nesso di causalità fra la prima e la seconda, tale che la divergenza istruttoria fra i due organi è direttamente ascrivibile alla diversa natura e composizione degli stessi: per un verso, l’*idem sentire* costituzionale dell’UPB è riconducibile alla terzietà dell’organo e alla neutralità della relativa composizione; per altro verso, il *contra sentire* costituzionale della CTFS è riconducibile al difetto di terzietà dell’organo e alla parzialità della relativa composizione.

E così, al difetto di neutralità della composizione della Commissione tecnica ha corrisposto un’oggettiva, impropria e indiretta politicità del relativo contributo istruttorio.

Nel primo senso, quanto alla composizione della CTFS, preliminarmente sul piano legislativo occorre riandare al relativo modello istitutivo. Questo ha delineato un organismo non paritetico, a maggioranza governativa e con l’accessibilità alle relative cariche senza limiti di merito, di mandato e di compatibilità; tale dunque da legittimare una cooptazione di tipo politico

⁴⁰ Prime proposte provvisorie di razionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni redatte nel mese di agosto 2023, 6 ottobre 2023, in *Documenti preparatori*, cit., 172.

⁴¹ 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.

⁴² 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://i2.res.24o.it/pdf2010/S24/Documenti/2023/10/11/AllegatiPDF/Lettera%20Visco_CLEP.pdf, 2.

⁴³ 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.

⁴⁴ 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.

con una conseguente assoluta dipendenza del cooptato dal cooptante⁴⁵. Di qui e sul piano della prassi, è inevitabile il riferimento alla posizione dominante riservata a quella che dottrina e stampa hanno denominato *lobby veneta*. Non è sfuggito all'attenzione degli osservatori che due dei componenti della Commissione, fra cui addirittura la stessa Presidente, abbiano fatto parte al contempo della "Delegazione trattante" della Regione Veneto "per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione"⁴⁶. Con la paradossale conseguenza istituzionale di far coincidere nelle medesime persone cariche riguardanti organi contrapposti: da un lato, la CTFS, che la legge di Bilancio 2023 aveva chiamato a collaborare con la *Cabina di regia* governativa per l'elaborazione delle ipotesi tecniche concernenti l'identificazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard (L. n. 197/2022, art. 1, commi 791-801); dall'altro, la *Delegazione trattante*, chiamata a negoziare con il Governo le condizioni di differenziazione regionale più rispondenti agli interessi del Veneto indipendentemente dalle sorti del restante territorio nazionale⁴⁷.

Nel secondo senso, quanto all'oggettiva, impropria e indiretta politicità del contributo istruttorio della CTFS, oltre ai precedenti rilievi sulle relative audizioni parlamentari in tema di autonomia differenziata e di federalismo fiscale, è inevitabile il riferimento ai lavori del c.d. "sottogruppo 12" all'interno del Comitato per l'individuazione dei Lep⁴⁸. Questo era stato istituito allo scopo "di prevedere una classificazione delle diverse ipotesi di Lep finalizzata ad agevolare le attività che dovrà svolgere la Commissione tecnica per i fabbisogni standard nelle formulazioni delle ipotesi tecniche finalizzate alla determinazione dei Lep e dei fabbisogni standard, da parte del decisore politico"⁴⁹. A tal fine era stato costituito, replicando al suo interno la parzialità della composizione propria della Commissione⁵⁰.

⁴⁵ V. *supra*, parr. nn. 2.2. e 2.2.1.

⁴⁶ I componenti della "Delegazione trattante" della Regione Veneto sono indicati nel *Portale Autonomia Veneto* <https://autonomia.regione.veneto.it/la-delegazione-trattante> mentre quelli della Commissione tecnica per i fabbisogni standard sono indicati nel sito del Ministero, <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html>.

⁴⁷ Con riguardo alla dottrina, si v. E. LA LOGGIA, *Fermeremo la lobby del Veneto, vuole spaccare il Paese*, int. a cura di P.M. Busetta, in *il Quotidiano del Sud*, 27 settembre 2024; con riguardo ai commenti sulla stampa si v.: A. BASSI, *I Lep scelti dai fedelissimi di Zaia*, in *Il Messaggero*, 20 febbraio 2023; M. IAIA, *Autonomia, scontro infinito. Commissione fabbisogni: divisione sulla presidenza*, in *Quotidiano di Puglia*, 4 luglio 2024; P. SPIRITO, *La Commissione dei conflitti*, in *il Quotidiano del Sud*, 25 settembre 2024; A. FUMAGALLI, *Autonomia, il trucco dei Lep va avanti: «Inutile il tempo pieno»*, in *Il Manifesto*, 11 ottobre 2024.

⁴⁸ Il sottogruppo 12 è stato composto: da Marco Stradiotto (coordinatore), dal Ragioniere Generale dello Stato (dal Dott. Biagio Mazzotta prima e dalla Dott.ssa Daria Perrotta da settembre 2024), dalla Presidente della CTFS Prof.ssa Elena D'Orlando, dalla Dott.ssa Rosa Valentino (a partire dal 2024), dai Professori Antonio Felice Uricchio, Gianfranco Cerea, Andrea Giovanardi, Leonzio Rizzo, Giovanni Guzzetta e Francesco Porcelli.

⁴⁹ COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, *Rapporto finale 2024*, 16.

⁵⁰ Specialmente G. VIESTI, *Cassese sta preparando l'imbroglio dei nuovi Lep*, in *Il fatto quotidiano*, 20 settembre 2024. L'anomalia istituzionale della presenza di alcuni componenti della CTFS all'interno del CLEP è attestata anche dai verbali delle riunioni della Commissione (a titolo esemplificativo v. verbale 17 sett. 2024: "La Presidente informa che è necessario posticipare la riunione prevista per il 25 settembre 2024, poiché coincide con la convocazione del comitato LEP, presieduto dal Prof. Cassese, il quale, essendo in seduta plenaria, coinvolgerà alcuni membri della CTFS. Si propone di rinviare la riunione al 1° ottobre 2024 alle ore 15:30. I membri concordano con la data suggerita dalla Presidente"). Ancora più anomalo è quanto stigmatizzato in ordine alla diffusione mediatica della notizia del coinvolgimento della CTFS nei lavori del CLEP: "La Presidente comunica che la scorsa settimana si è svolta la riunione del Comitato per i Livelli Essenziali delle Prestazioni (CLEP), presieduto dal Prof. Cassese, nella quale sono stati sintetizzati, strutturati e ordinati gli esiti delle fasi dei lavori del CLEP sinora compiute e sono

E così, a esaminare la progressione dei lavori, risalta l'orientamento restrittivo perseguito dal sottogruppo nella definizione dei criteri di calcolo dei fabbisogni regionali per le materie Lep. Detti criteri erano impostati in modo da misurare le "reali necessità finanziarie di un ente per garantire un determinato servizio in base alle caratteristiche dei diversi territori, clima, costo della vita e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente". E tuttavia, il riferimento a criteri così territorialmente discriminanti, quali il *clima* e il *costo della vita*, era del tutto privo di copertura legislativa, posto che neanche gli atti legislativi richiamati dal sottogruppo mancavano di analoghi rinvii⁵¹, del resto pure banditi dalle rilevazioni statistiche⁵². Di qui, le inevitabili critiche di studiosi e opinionisti per il sostanziale recupero delle «gabbie salariali» di triste memoria⁵³, sebbene formalmente smentito dal Ministro Calderoli e dal Presidente Zaia⁵⁴.

Per giunta, il sottogruppo proponeva di quantificare le risorse per i fabbisogni standard facendo riferimento alla "esperienza già maturata per i comuni"⁵⁵. L'analogia con le

state delineate le fasi dei lavori ancora da compiere. Ricorda che la legge 197/2022 prevede, come noto, che al termine dei lavori del CLEP spetterà alla CTFS il compito di elaborare le ipotesi tecniche relative ai LEP e ai connessi costi e fabbisogni standard, da sottoporre poi alla determinazione della Cabina di Regia. A tale proposito, poiché è stato segnalato che sulla stampa sono apparse notizie non veritiere rispetto a un presunto anticipato coinvolgimento della CTFS sul punto, invita tutti i Commissari a segnalare eventuali errori dei mezzi di comunicazione che riguardino il ruolo istituzionale della CTFS, al fine di valutarli e richiedere eventualmente le opportune rettifiche" (verbale del 1/10/2024). I documenti sono tratti dal sito della Commissione, <https://www.mef.gov.it/mini-stero/commissioni/ctfs/>

⁵¹ D. Lgs. n. 216/2010, art. 5 (Procedimento di determinazione dei fabbisogni standard): "[...] tenendo conto della produttività e della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento al livello di infrastrutturazione del territorio, ai sensi di quanto previsto dagli articoli 21 e 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42, alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei predetti diversi enti, al personale impiegato, alla efficienza, all'efficacia e alla qualità dei servizi erogati nonché al grado di soddisfazione degli utenti" (comma 1, lett. c); D.L. n. 150/2017, art. 24 (Fabbisogni standard e capacità fiscali per Regioni): "[...] In caso di mancata approvazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard, il concorso alla finanza pubblica di cui al periodo precedente è ripartito tenendo anche conto della popolazione residente e del PIL".

⁵² ISTAT, *La misura della povertà assoluta*, 2009, spec. 69.

⁵³ In senso critico si v. fra gli altri: F. CERNIGLIA, *La legge Calderoli e l'eterno ritorno del residuo fiscale*, in *Il sole 24 ore*, 3 ottobre 2024; G. DE MINICO, *L'inganno dei Lep*, in *La Repubblica*, 9 ottobre 2024; G. FORGES DAVANZATI, *Le basi teoriche dell'autonomia differenziate*, in *Moneta e Credito*, V. 78, n. 307/2024; M(ARCO) ESPOSITO, *Clep, oggi la seduta decisiva: è scontro sul "costo della vita"*, in *Nuovo Quotidiano di Puglia*, 25 settembre 2024; E. LA LOGGIA, *Fermeremo la lobby del Veneto*, cit.; ID., *I Lep? Meglio universali. Dobbiamo tenere fermi i valori della Costituzione*, int. a cura di A. Lupo, in *Nuovo Quotidiano di Puglia*, 28 settembre 2024; L. SPADACINI, *L'inganno dei Lep fatti in questo modo: i diritti al di sotto del minimo*, in *Il Manifesto*, 25 settembre 2024; F. PALLANTE, *Così il «popolo regionale» cancella la Costituzione*, in *Il Manifesto*, 22 ottobre 2024; G. VIESTI, *Cassese sta preparando l'imbroglio dei nuovi Lep*, cit.; ID., *Le diseguaglianze territoriali nei diritti dei cittadini*, in *Eticaeconomia.it*, n. 15/2024; M. VILLONE, *Autonomia, ci sarebbero pure le regioni di serie C*, in *Il fatto quotidiano*, 25 settembre 2024; A. ZANARDI, *I meccanismi di finanziamento delle competenze regionali*, Università di Urbino, 25 ottobre 2024.

⁵⁴ R. CALDEROLI, *Discussione della mozione Francesco Silvestri ed altri n. 1-00309 in materia di attuazione dell'autonomia differenziata, con particolare riguardo alla prioritaria definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, anche al fine di ridurre il divario tra le diverse aree del Paese*, in *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta n. 360 di lunedì 7 ottobre 2024: "[...] Le ricostruzioni legate all'introduzione di presunte gabbie salariali o simili sono prive di ogni fondamento"; A. FRASCHILLA, *Autonomia, Calderoli va avanti dopo lo stop di Tajani. I Lep saranno legati al costo della vita*, in *La Repubblica*, 29 settembre 2024; L. ZAIA, *Gli stipendi vanno tarati al costo della vita sul territorio*, int. a cura di M. Zambon, in *Corriere del Veneto*, 23 ottobre 2023: "Non voglio parlare di gabbie salariali ma se non tariamo gli stipendi al costo della vita depauperiamo i territori di risorse preziose".

⁵⁵ R. CALDEROLI, *Discussione della mozione Francesco Silvestri*, cit.: "È lo stesso CLEP, quale organismo tecnico a cui va il mio ringraziamento, che sta approfondendo, in un altro sottogruppo, il metodo per la

metodologie di calcolo impiegate per gli enti locali, tuttavia, presentava più motivi d'illegittimità: non solo per la differenza dei dati statistici a disposizione fra quelli già completati degli 8.000 comuni e quelli ancora da completare delle 15 regioni a statuto ordinario; quanto per la particolare metodologia impiegata per la selezione dei dati, ottenuta sulla base di complessi questionari sui fabbisogni standard rivolti ai Comuni nel costante tentativo di superare il criterio della spesa storica a vantaggio della spesa standard. Per non dire che, come rilevato dall'Ufficio parlamentare di bilancio, "sul piano tecnico, l'applicazione della procedura e della metodologia previste per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard degli Enti locali (D. Lgs. 216/2010) non appare particolarmente utile nel caso di materie attualmente di competenza centrale, che, come tali, dovrebbero seguire criteri allocativi uniformi sul territorio"⁵⁶.

Si è arrivati così all'elaborazione della nozione di Lep svolta dal *Rapporto finale 2024*. In questa la definizione del costo e fabbisogno standard è stata parametrata a singole "variabili di contesto", prospettate in modo da "offrire margini di manovra al decisore politico sulla base di diverse opzioni di carattere tecnico"; variabili, tuttavia, per nulla tecniche e del tutto discriminanti sul piano territoriale, tali da immettere nel rapporto fra le regioni profondi fattori di disuguaglianza. Emblematico è il caso della materia "Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali", recante prevalentemente Lep a beneficio collettivo non direttamente misurabili. La misurazione di questi ultimi è stata rimessa a variabili quali "il fenomeno della lettura di libri e quotidiani", ovvero "il fenomeno della fruizione delle biblioteche"⁵⁷; variabili, dunque, estranee alla diretta valorizzazione dei beni culturali e ambientali, ma certamente destinate ad accentuare il divario nord-sud.

5. La metafora riduttiva di un "ultimo miglio" disgiunto dal "penultimo" nella rimozione dei divari sociali.

"L'ultimo miglio dipende da un'amministrazione che funzioni bene e purtroppo i divari di capacità amministrativa in Italia ci sono e non li possiamo risolvere con la definizione dei Lep". Con questa realistica provocazione il presidente del Comitato per l'individuazione dei Lep, Sabino Cassese, motivava in audizione parlamentare l'esigenza di sventare il rischio di assolutizzare le aspettative derivanti dall'attività in corso. Il rimedio suggerito avanzava una duplice e conseguente soluzione, volta a ridimensionarne la rilevanza: da un lato, quella di non enfatizzare lo sforzo definitorio dei Lep, da apprezzare alla stregua di un "utile sviluppo del concetto dei diritti sociali e civili fondamentali garantiti da Costituzione e leggi"; dall'altro,

determinazione dei costi e fabbisogni standard, in modo da renderli adeguati alle esigenze degli enti. L'esperienza già maturata per i comuni è assai utile."

⁵⁶ G. ARACHI, *Audizione*, cit., 1° febbraio 2024, pag. 17 e 30; *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*, Commissioni riunite V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5 del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio), 5 dicembre 2022.

⁵⁷ COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, *Rapporto finale 2024*, 52-53. In senso critico si v. le attente riflessioni di MARCO ESPOSITO, purtroppo non più sulla carta stampata ma sulla propria pagina Facebook (ed è un segno dei tempi), in <https://www.facebook.com/groups/1075445333661822/posts/1274309977108689/>

quella di contestualizzarne l'esito alla luce della complessità della macchina amministrativa, così da delimitarne la portata sul limitare del *penultimo miglio* del percorso di rimozione dei divari sociali e non già del relativo *ultimo miglio*, dipendente piuttosto "dalla qualità dell'amministrazione che gestisce. Noi possiamo dire qual è il diritto, lo Stato stanZIA una cifra, ma se chi gestisce quella cifra non la gestisce bene l'*ultimo miglio* diventa difficile da coprire se l'amministrazione non funziona bene"⁵⁸. Sul piano politico il rilievo è stato poi impiegato dal Ministro Calderoli a sostegno delle ragioni sottese al disegno di legge sulla differenziazione regionale: "Va bene conoscere i Lep e avere le risorse, ma conta soprattutto come le risorse si spendono. Di fatto, è inutile chiedere risorse senza essere in grado di dimostrare come vengono spese e che risultati si ottengono"⁵⁹.

Entrambi gli interventi ben coglievano uno dei nodi cruciali della crisi dell'attuale impianto regionale: quello della differente qualità delle prestazioni civili e sociali erogate dalle amministrazioni nelle diverse parti del Paese e della conseguente diseguaglianza fra i cittadini.

E tuttavia, essi presentavano il comune limite d'intendere le criticità lamentate come a sé stanti e avulse dalle relative cause e responsabilità, sino a promuoverne una soluzione parimenti isolata ed esente dalle valutazioni di contesto, tale insomma da risolversi nel suo contrario. E così, muovendo dalla constatazione della cronicità delle diseguaglianze regionali, essi giungevano a motivare la necessità di regolarizzare un sistema regionale produttivo di ulteriori diseguaglianze. A sfuggire non era solo "il quadro complessivo della forma di Stato italiana" ripercorso dalla sent. n. 192/2024 (§ 4 e ss.); più ancora, era il quadro normativo e amministrativo di riferimento, era il nesso causale, già ampiamente stigmatizzato dalla Consulta, fra la diseguaglianza della qualità delle prestazioni dell'amministrazione (*ultimo miglio*) e l'incapacità dello Stato centrale di esercitare un'effettiva funzione d'impulso, controllo e sostituzione, oltreché di riforma degli ambiti disciplinari manchevoli (*penultimo miglio*).

Emblematica è la questione del *fine pena sanitaria mai*, con riguardo alla sequenza dei piani di rientro per disavanzo sanitario strutturale spesso motivo di conseguente commissariamento regionale. In tali casi, piuttosto che porre in essere il suggerimento avanzato dalla Corte costituzionale, di procedere alla "sostituzione della struttura inefficiente con personale esterno altamente qualificato fornito direttamente dallo Stato - e di cui sarebbe opportuno che l'onere sia a carico della stessa autorità centrale -, in modo da evitare anche ogni possibile condizionamento ambientale", la risposta dello Stato è stata quella di provocare "un effetto moltiplicatore di diseguaglianze e privazioni in una Regione che già sconta condizioni di sanità diseguale"⁶⁰.

Tornando alla metafora suggerita da Sabino Cassese, è vero che nella progressione dei traguardi per la rimozione delle diseguaglianze territoriali quello del *penultimo miglio* riguardante la determinazione dei Lep non è sovrapponibile a quello dell'*ultimo miglio* concernente la qualità dell'erogazione delle prestazioni. Interessando percorsi differenti, detti

⁵⁸ S. CASSESE, *Audizione*, Commissione Affari Costituzionali del Senato, 27 settembre 2023, ora anche in Id., *I divari non li possiamo risolvere con i Lep*, in *ItaliaOggi.it*, 27 settembre 2023.

⁵⁹ R. CALDEROLI, *DDL Autonomia differenziata. Il ministro Calderoli sull'audizione del professore Cassese*, in *Regione.Lombardia.it*, 14 novembre 2023.

⁶⁰ C. cost., n. 168/2021, § 10.3.6 e n. 26/2023, § 4.

traguardi restano distinti anche in ordine alle relative responsabilità, sicché l'una non può essere sovrapposta all'altra. E così, la questione della misurazione del livello essenziale delle prestazioni non è sovrapponibile a quella della qualità delle relative erogazioni.

Nondimeno, è pur vero che un *penultimo miglio* conseguito fittiziamente è destinato ad alterare l'esito del successivo *ultimo miglio*; sicché – fuor di metafora - una determinazione artefatta delle “variabili di contesto” concernenti il costo e il fabbisogno standard dei singoli Lep, è tale da artefare i presupposti applicativi delle successive determinazioni delle amministrazioni coinvolte: falsando i presupposti dei calcoli, risultano falsati a cascata i conseguenti risultati sul duplice piano della quantità dei Lep da garantire e della qualità delle relative erogazioni.

6. L'urgenza di un modello istituzionale di determinazione dei costi e fabbisogni standard finalmente indipendente, affidabile e costituzionalmente conforme.

Se l'*ultimo miglio* concernente la qualità delle prestazioni sociali non è disgiunto dal *penultimo miglio* concernente la quantità delle stesse, occorre che quest'ultimo sia misurato senza infingimenti, ossia che i relativi rilievi tecnici non siano alterati da propositi politici, specialmente se introdotti surrettiziamente.

È in tale prospettiva, per l'appunto, che s'impone una riconsiderazione del ruolo e della composizione della Commissione tecnica fabbisogni standard. È vero - come ha rimarcato il Comitato Lep - che spetta alla CTFS il compito di formulare le “variabili di contesto” e le “opzioni di carattere tecnico” da rimettere alla valutazione del decisore politico⁶¹. Nondimeno, è altrettanto vero che dette opzioni, proprio in quanto di “carattere tecnico”, non possono celare soluzioni contigue a interessi politicamente e territorialmente caratterizzati; non possono tradire lo *ius conditum* a favore dello *iuris condendi*. Tanto più se dette opzioni si mostrano non solamente divisive e discriminanti, quanto addirittura manifestanti un *sentire contra Constitutionem*, come in effetti ha fatto emergere la sent. n. 192 del 2024.

Del resto, la questione della commistione fra tecnica e politica nella determinazione dei fabbisogni finanziari e dei costi standard non è nuova. Essa è stata ampiamente sollevata dall'Ufficio parlamentare di bilancio con riguardo alle criticità rinvenibili nella procedura per la definizione dei Lep disposta dalla legge di Bilancio 2023. A essere in discussione era e continua a essere l'assenza di “una chiara distinzione fra l'ambito tecnico, che riguarda la ricognizione dell'esistente, e la scelta eminentemente politica di fissazione dei LEP”⁶².

In via generale, come rilevato dall'Ufficio, la difficoltà concernente la stima del fabbisogno deriva dalla *complessità* dell'operazione, la quale “richiede uno stretto coordinamento fra il piano tecnico e quello politico”: per un verso, “le strutture tecniche possono suggerire le metodologie di calcolo più adatte sulla base delle caratteristiche delle prestazioni e delle informazioni disponibili e calcolare in maniera trasparente la quantificazione degli oneri finanziari”; per altro verso, sulle considerazioni tecniche occorre poi “incentrare la valutazione e la scelta

⁶¹ CLEP, *Rapporto finale 2024*, 52-53.

⁶² G. ARACHI, *Audizione*, cit., 1° febbraio 2024, pag.17.

politica, che è sempre necessaria per stabilire le priorità, assicurare la coerenza dei fabbisogni con le risorse disponibili e per guidare la scelta dei fattori da considerare rilevanti”⁶³.

Sviluppando i rilievi dell’Ufficio, di conseguenza, le criticità sorgono nel caso in cui il modello disciplinato dal legislatore per la gestione di una tale complessità consenta (*rectius*: favorisca) uno sconfinamento anziché uno “stretto coordinamento” fra il piano tecnico e quello politico. Indipendentemente dalla metodologia scelta, infatti, “i fabbisogni dipendono da una serie di variabili, che hanno il compito di cogliere al meglio i fattori che influenzano il livello quali-quantitativo del servizio e che incidono sui costi”; sicché per la “selezione” delle stesse occorre impiegare “un’attenta valutazione politica: non tutti i fattori che agiscono sui costi e sulla domanda dei servizi possono essere considerati meritevoli di tutela e la scelta di escluderli può produrre un significativo impatto redistributivo fra gli Enti coinvolti”⁶⁴.

Occorre dunque chiedersi cosa accada nel caso di uno sconfinamento del piano tecnico su quello politico; vale a dire, nel caso in cui le “variabili di contesto” concernenti il costo e il fabbisogno standard dei singoli Lep siano individuate su un piano formalmente tecnico, ma in realtà recante categorie e criteri contigui a interessi politicamente e territorialmente caratterizzati. Con la conseguenza che siano proposti al decisore politico e siano immessi nel dibattito pubblico dati tutt’altro che terzi a danno dell’affidamento istituzionale e sociale nutrito al riguardo; per meglio dire, con la conseguenza che sia rimessa al decisore politico (*rectius*: al Governo) la selezione di variabili già preselezionate *a sua immagine e somiglianza*, secondo parametri altrettanto politici, parziali e divisivi. L’interrogativo si aggrava ulteriormente, solo a considerare che l’oggetto della selezione attiene al cuore stesso dello Stato sociale, interessando la quantità e la qualità delle prestazioni da porre a garanzia dell’eguaglianza sostanziale fra i cittadini “su tutto il territorio nazionale” (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.). Vale infatti il grave pericolo segnalato da Franco Gallo, secondo cui «Può essere interesse delle comunità più ricche e più autosufficienti del Paese minimizzare la soglia costituzionalmente necessaria dei LEP, in modo da non impegnare risorse pubbliche nei territori dove essi non possono essere raggiunti o, in alternativa, differire più lungamente nei tempi gli interventi di perequazione e coesione nazionale destinati a drenare risorse a favore delle altre Regioni più “povere”»⁶⁵.

Ovvio che la questione non sarebbe risolvibile solamente sul piano della giustiziabilità delle singole determinazioni dei Lep. A essere in discussione, infatti, oltre alla legittimità delle stesse, sarebbe l’opportunità politica delle scelte sottese, tale da incidere negativamente sulla coesione sociale del Paese. Necessariamente, insomma, la risposta andrebbe ricercata sul diverso piano politico-legislativo.

Certo, potrebbe replicarsi in senso ottimistico, ricordando che la stagione delle istruttorie artefatte e manipolative⁶⁶ è stata chiusa dalla provvidenziale sent. n. 192/2024⁶⁷. Merito

⁶³ *Ivi*, 26-27.

⁶⁴ *Ivi*.

⁶⁵ F. GALLO, *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, in *Dir. prat. tributaria*, n. 2/2024, 428.

⁶⁶ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire*, cit., 216 ss.

⁶⁷ Suscita un amaro sconcerto la laconica risposta rilasciata dal Presidente del Comitato Lep, Sabino Cassese, alla giornalista che lo intervistava nel corso di una popolare trasmissione televisiva. Alla domanda sul seguito della

della Corte, nella specie, è stato quello di avere affrancato la determinazione dei Lep da condizioni decisionali settarie e prive di trasparenza, proiettandola nell'*alto mare aperto*⁶⁸ del “quadro complessivo della forma di Stato italiana”. Con l’effetto di restituire al Parlamento “il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale”, così da assicurare “un confronto trasparente con le forze di opposizione” e “un dibattito nella sfera pubblica”, tanto più essenziale “quando si discutono questioni che riguardano la vita di tutti i cittadini” (§ 4).

E tuttavia, resterebbe pur sempre un senso di sfiducia e diffidenza verso l’anomalia di un sistema di regolazione dello Stato sociale disomogeneo e a doppio regime, capace di contributi divergenti nel metodo e nel merito a seconda della natura e della composizione dei relativi organismi tecnico-economici. Di talché le aspettative di terzietà, trasparenza e *sentire secundum Constitutionem* nei riguardi delle relative determinazioni restano eventuali e condizionate al tipo di organo preso in considerazione: tutelate, nel caso dell’intervento dell’Ufficio parlamentare di bilancio; tradite, in quello della Commissione tecnica fabbisogni standard.

Ecco perché la risposta ai quesiti posti va ricercata sul piano politico-legislativo e impone la definizione di un modello di regolazione finalmente indipendente e adeguato alle necessità di un sistema sociale e regionale in trasformazione. Una volta acclamate la parzialità e la perdita di credibilità della Commissione tecnica in ragione della politicità dei relativi profili strutturali, non resta che prenderne atto e aprire la via a soluzioni volte ad assicurare l’effettiva terzietà dell’organo di valutazione.

Decisiva resta la questione della commistione fra tecnica e politica nella determinazione dei Lep e dei conseguenti fabbisogni finanziari, da risolvere con una chiara delimitazione dei rispettivi spazi d’incidenza, anche perché ormai acclarata sul piano costituzionale.

Pertiene infatti alla sfera della discrezionalità politica del legislatore ogni responsabilità decisionale in tema di Lep⁶⁹, compresa quella sulle “variabili di contesto” necessarie a stabilire la soglia entro la quale porre a carico del potere pubblico l’erogazione delle prestazioni civili e sociali: da fissare in modo uniforme “su tutto il territorio nazionale” (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.), ovvero – come avanzato dalla Sottocommissione n. 12 del CLEP - in modo differenziato e adeguato alle caratteristiche (climatiche, demografiche, infrastrutturali e via dicendo) delle singole regioni. E che la soluzione verta nel primo senso è agilmente ricavabile dal relativo inquadramento nell’ambito della forma di Stato. La sent. n. 192/2024 ha chiarito che la differenziazione regionale deve costituire “non già un fattore di disgregazione dell’unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali” (§ 4). In tal senso, ha aggiunto che la determinazione dei Lep deve essere proiettata nell’“orizzonte concettuale” dell’eguaglianza (§ 14).

questione sull’autonomia egli ha replicato seccamente: “se riesce ad avere degli strumenti di tortura, le posso assicurare che non parlerò neppure sotto tortura di questo argomento”. E così, dopo centinaia di pagine di rapporti, documenti, relazioni e studi, dopo innumerevoli ore di audizioni di esperti, opinionisti e studiosi, dopo discussioni di ogni tipo fra personalità di ogni provenienza, tutto è stato chiuso in pochi secondi con la rivendicazione immotivata di un rifiuto a rendere conto (Id., in https://www.youtube.com/watch?v=M-72MHfB_Kg, minuto 4,32).

⁶⁸ DANTE ALIGHIERI, *Commedia. Inferno*, canto XXVI, 100.

⁶⁹ Per tutte, C. cost., n. 169 del 2017.

Tutto si risolve, in altri termini, nella corretta considerazione della riserva di legge che grava sull'intera disciplina. Essa presuppone la copertura legislativa di tutte le fasi integranti la procedura di determinazione dei Lep, da allineare in conformità alla centralità del Parlamento, quale unico titolare della rappresentanza politica e della conseguente cura delle esigenze unitarie. Vale al riguardo il richiamato inquadramento delineato dalla sent. n. 192/2024: per un verso, la “tutela delle esigenze unitarie, in una forma di governo che funziona secondo la logica maggioritaria, è espressione dell’indirizzo politico della maggioranza e del Governo, nel rispetto del quadro costituzionale”; per altro verso, tuttavia, “la sede parlamentare consente un confronto trasparente con le forze di opposizione e permette di alimentare il dibattito nella sfera pubblica, soprattutto quando si discutono questioni che riguardano la vita di tutti i cittadini”, sicché spetta al Parlamento “tutelare le esigenze unitarie tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica maggioranza-opposizione” (§ 4).

La fase di determinazione dei costi e fabbisogni standard, per tale via, non può sfuggire a un tale allineamento. Essa costituisce parte integrante della procedura in questione anche con riguardo alla natura e alla *governance* dell’organo interessato, sicché non può esulare dalla cura delle esigenze unitarie rimesse alla tutela parlamentare.

Occorre che i profili tecnici dello Stato sociale non sfuggano al controllo parlamentare e al conseguente dibattito pubblico, che dunque i relativi dati siano certi, affidabili e non surrettiziamente alterati. A tal fine occorre l’istituzione di un organismo di determinazione dei costi e fabbisogni standard effettivamente neutrale e non politicamente eterodiretto.

La Corte ha chiarito il tutto nella sent. n. 192/2024. È urgente tenerne conto.

6.1. Post scriptum: il «ritorno al passato» disposto dalla bozza del disegno di legge delega al Governo per la determinazione dei Lep.

L’urgenza in ordine alla definizione di un modello istituzionale di determinazione dei costi e fabbisogni standard finalmente costituzionalmente conforme, è resa ancora più pressante dalla bozza del disegno di legge attualmente in circolazione, recante la *delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*⁷⁰. Il testo presenta un lungo e complesso elaborato (41 articoli) contenente la delega al Governo per l’adozione di uno o più decreti legislativi da predisporre ai fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni con riguardo alle specifiche funzioni concernenti le c.d. materie-Lep ad eccezione di quella sulla tutela della salute (L. n. 86/2024, art. 3, comma 3).

Si tratta di una prima bozza ancora verosimilmente sperimentale, tali e tante sono le integrazioni da apporre rispetto a quanto prescritto dalla sent. n. 192/2024. In via generale, a sorprendere è l’ostinata riproposizione di un impianto sordo alle ragioni di costituzionalità rimarcate dalla Consulta; un impianto che si dimostra ancora una volta sia pervicacemente distante dalla centralità del Parlamento, sia accanitamente prossimo alla lettura liberista avanzata dal Comitato per l’individuazione dei Lep (CLEP).

⁷⁰ Versione non definitiva, datata 17 febbraio 2025 e attualmente in consultazione tra Governo e Regioni. Il testo è stato pubblicato da Astrid-online e ne ha dato notizia G. TR., *Autonomia, nuovi Lep per 12 materie*, in *Il Sole 24 ore*, 20 marzo 2025.

Nel primo senso è la disciplina per la determinazione e l'aggiornamento dei costi e fabbisogni standard relativi ai Lep, resa nuovamente di pieno appannaggio della CTFS e di esclusiva dipendenza dai d.P.C.M. Con una stesura intricatissima (che rinvia alla norma di risulta di una dichiarazione d'illegittimità consequenziale) la bozza sostanzialmente dispone: i costi e fabbisogni standard relativi ai LEP determinati nei decreti legislativi oggetto della legge di delega, sono a loro volta determinati e aggiornati con cadenza almeno triennale con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard ⁷¹.

E così, la riproposizione del ruolo primario riconosciuto alla CTFS per la determinazione e l'aggiornamento dei costi e fabbisogni standard rende ancora più stridenti le ragioni di criticità dell'attuale sistema di regolazione dello Stato sociale.

Per un verso, a risaltare è l'ossimoro di una disposizione che rimette la formulazione delle "ipotesi *tecniche*" di modifica delle condizioni dello Stato sociale a un organo che tecnico non è. La Commissione, infatti, resta un organismo di designazione non tecnica e di stretta dipendenza governativa, il cui difetto di neutralità è destinato a inficiare il merito del bilanciamento fra gli interessi territoriali e amministrativi coinvolti, squilibrandone l'ordine in senso politico, governativo, se non proprio infracoalizionale.

Per altro verso, di rimando, resta l'anomalia di un meccanismo normativo predisposto per eludere il controllo del Parlamento. Esso mantiene ferma la scissione fra la determinazione dei Lep, riservata ai decreti legislativi, e la determinazione dei relativi costi e fabbisogni standard, degradata ai d.P.C.M.; e ciò quasi che la selezione di criteri e variabili socio-economiche occorrenti per stimare (con analisi quantitative ed econometriche) il costo e quindi il fabbisogno standard per ciascun Lep non sia pienamente politica e, in quanto tale, non sia suscettibile di svuotare dall'interno la garanzia del riconoscimento dei Lep oggetto dell'aggiornamento dei relativi costi. E così, a dispetto dell'assoluta rilevanza sociale delle decisioni interessate, il Parlamento resta impedito nell'effettivo controllo degli schemi di d.P.C.M. predisposti dalla CTFS; resta incolpevole spettatore di soluzioni politiche adottate senza le necessarie garanzie di terzietà e trasparenza, da visionare alla stregua delle *meteore* che transitano velocemente nelle notti d'agosto senza lasciare traccia (i pareri delle Commissioni competenti sono eventuali e nemmeno vincolanti) ⁷².

Nel secondo senso, sempre in ordine alla sordità della bozza del disegno di legge verso le ragioni di costituzionalità rimarcate dalla sent. n. 192/2024, è il formale rinvio ai lavori istruttori del Comitato per l'individuazione dei Lep. Con una stesura nuovamente intricatissima la bozza ha inserito fra i principi e criteri direttivi generali vincolanti il Governo, quello di "avvalersi, nel rispetto della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, del lavoro istruttorio già

⁷¹ L'art. 1, comma 4, del disegno di delega dispone che "I costi e fabbisogni standard relativi ai LEP determinati nei decreti legislativi di cui al comma 1 sono determinati e aggiornati ai sensi dell'articolo 3, comma 8, della legge 26 giugno 2024, n. 86"; quest'ultimo articolo, tuttavia, è stato dichiarato illegittimo in via consequenziale dalla sent. n. 192/2024 in relazione all'inciso «secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197,» (punto 13 del dispositivo e § 13.3 del *Considerato in diritto*). La norma di risulta cui rinvia il disegno di legge, pertanto, è la seguente: "Sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, [...] i costi e fabbisogni standard sono determinati e aggiornati con cadenza almeno triennale con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri" (art. 3, comma 8).

⁷² V. *supra*, par. nn. 2.2. e 2.2.1.

compiuto sulla base dell'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, ai fini della ricognizione, in relazione a ciascuna materia, o settore organico di materie: 1) delle funzioni che, in base alla normativa vigente, sono esercitate dallo Stato o dagli enti territoriali, individuando le prestazioni che soddisfano i requisiti di cui alla lettera *a*); 2) dei LEP già individuati o desumibili dalla normativa vigente" (art. 2, comma 1, lett. *b*).

In realtà, il riferimento della Consulta a detti lavori istruttori è stato più stringente e doppiamente delimitato. Da un lato, sanzionando la carenza dei principi e criteri direttivi della legge Calderoli, la sentenza ha chiarito che "La determinazione dei LEP dovrà dunque avvenire (anche con l'*ausilio* del lavoro svolto dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2023) nel *rispetto* dei principi costituzionali, quali richiamati dalla presente sentenza" (§ 9.2.). Dall'altro lato, trattando dell'illegittimità consequenziale del procedimento di determinazione dei Lep di cui alla legge di Bilancio 2023, la sentenza ha parimenti precisato che "Resta fermo il lavoro istruttorio e ricognitivo compiuto sulla base di tali norme" (§ 13.3.).

In entrambi i casi, dunque, la Corte ha dimostrato di non voler fare *tabula rasa* della complessa attività che ha accompagnato la riforma regionale, già pesantemente ridimensionata dalla sentenza. Sicché (anche per non vanificare le spese sostenute e per una questione di economicità delle prossime attività istruttorie)⁷³, ha ritenuto di mantenere fermo il lavoro istruttorio e ricognitivo svolto dal Comitato, apponendo tuttavia una duplice e ovvia condizione: considerare detto lavoro quale mero "ausilio" dell'attività di determinazione dei Lep; tenere fermo il necessario "rispetto dei principi costituzionali, quali richiamati dalla presente sentenza" (§ 9.2.).

E tuttavia, nessuna delle due condizioni è stata mantenuta dalla bozza del disegno di legge delega.

Per un verso, in violazione dei principi caratterizzanti la delegazione legislativa, la bozza ha trasformato in prescrittiva un'attività istruttoria meramente ricognitiva, vincolando il futuro legislatore delegato ad *avvalersi* delle relative risultanze, considerate invece dalla Corte quale mero *ausilio* istruttorio; ausilio tanto più eventuale, solo a considerare che attiene a risultanze non accertate dalla Consulta e dunque in ipotesi carenti, contraddittorie, parziali, se non proprio lesive dei principi costituzionali presi a riferimento. Così disponendo, la bozza ha posto quale parametro di costituzionalità dei prossimi decreti legislativi una norma interposta indefinita; una norma il cui contenuto non solamente non è declinabile *per relationem* con riferimento ad altri atti normativi sufficientemente specifici, ma – peggio ancora – non è nemmeno chiaramente identificabile. Inevitabili, infatti, i seguenti interrogativi in ordine al contenuto *vincolante* delle risultanze istruttorie di cui alla legge di Bilancio 2023: il riferimento è solo al *Rapporto finale* del CLEP del 2023? Ovvero include anche il *Rapporto finale* del 2024, licenziato dal CLEP solamente *dopo* la pubblicazione della sentenza ma ancora *secretato* (posto che non compare nemmeno nel sito del Ministero per gli affari regionali)? O addirittura concerne anche il lavoro istruttorio compiuto dalla *Cabina di regia* governativa anche se mai

⁷³ La legge di Bilancio 2023 aveva autorizzato la spesa di 500.000,00 euro annui ai fini del funzionamento delle attività interessate, oltre quella di euro 1.149.000,00 annui per i necessari incarichi dirigenziali (art. 1, commi 798 e 800).

formalizzato e reso pubblico? Inutile girarci intorno: la bozza ha introdotto una delega in bianco, così ammettendo implicitamente la possibilità (già sanzionata dalla Consulta) “di assumere il libero apprezzamento del legislatore delegato a principio o criterio direttivo”. E tuttavia, ciò è “agli antipodi di una legislazione tipicamente vincolata quale quella delegata” (sent. nn. 340/2007 e 69/1991).

Per altro verso, quanto al merito del lavoro istruttorio reso vincolante dalla bozza di delega, occorre aggiungere che non solamente proviene da un Comitato di nomina governativa, le cui conclusioni nemmeno sono state comunicate e discusse dal Parlamento (quanto meno il *Rapporto 2024*), ma reca in sé ulteriori ragioni di criticità. In particolare, con riguardo al *Rapporto 2023*, il lavoro è stato strozzato dalla ristrettezza dei tempi⁷⁴ e orientato in modo “non del tutto coerente”⁷⁵, con una conseguente eterogeneità di approdi che ha inficiato l’unitarietà del lavoro⁷⁶, così da sfociare nelle vistose contraddizioni variamente stigmatizzate e ammesse dallo stesso presidente, Sabino Cassese⁷⁷; per non dire della *damnatio memoriae* riservata ai documenti critici opposti all’interno dello stesso Comitato, mai discussi e nemmeno prodotti fra i relativi allegati⁷⁸. Del pari, con riguardo al *Rapporto* ancora *secretato* del 2024, il lavoro non tiene conto della sent. n. 192/2024 se non per meri richiami formali (del resto, è stato concluso appena 14 giorni dopo il deposito della pronuncia)⁷⁹, attestandosi piuttosto su una nozione di Lep minimalista che giunge a parametrare il costo standard a variabili di contesto del tutto discriminanti e diseguali⁸⁰. In entrambi i casi, insomma, il lavoro risulta politicamente e territorialmente orientato.

Per concludere, la bozza di legge delega esaminata rappresenta un’occasione doppiamente persa: non solamente è antistorica, retrodatando i presupposti della differenziazione regionale a prima della sent. n. 192/2024; quanto, più ancora, nulla provvede sull’urgenza dell’elaborazione di un modello istituzionale di determinazione dei costi e fabbisogni standard finalmente costituzionalmente conforme.

Le necessità costituzionali dello Stato sociale del Paese meritano ben altro.

⁷⁴ *Relazione del sottogruppo n. 5: Tutela della salute. Alimentazione. Ordinamento sportivo*, in CLEP, *Rapporto finale*, cit., 76, nonché 83 e 101. In senso analogo, M. LUCIANI et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato*, cit.

⁷⁵ G. ARACHI, *Audizione*, cit., 1° febbraio 2024, 25 e 20.

⁷⁶ *Relazione del sottogruppo n. 4*, cit., 65; *Relazione del sottogruppo n. 5*, cit., 76 ss.; *Relazione del sottogruppo n. 6: Protezione civile. Governo del territorio*, *ivi*, 101 ss.; *Relazione del sottogruppo n. 8: Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia. Tutela dell’ambiente e dell’ecosistema e valorizzazione dei beni ambientali*, *ivi*, 123 ss.; M. LUCIANI et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato*, cit.

⁷⁷ S. CASSESE, *Audizione in relazione ai ddl 615, ddl 62 e ddl 273 (attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, Senato della Repubblica, 1^a Commissione, 14 novembre 2023.

⁷⁸ Il riferimento soprattutto è alla *Lettera del Governatore della Banca d’Italia al Presidente del CLEP*, di IGNAZIO VISCO, nonché al documento sottoscritto da 13 componenti del Clep, M. LUCIANI et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato*, cit., di cui si è dato conto *supra* alle nt. nn. 39 e 40. Più in generale, sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire*, cit., 221 ss.

⁷⁹ V. *supra*, nt. n. 18.

⁸⁰ V. *supra*, nt. n. 57.