

Sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*

di Vincenzo Tondi della Mura

SOMMARIO: 1. – *Premessa: le ragioni di un appello politicamente trasversale.* 2. – *Una grave distorsione nel sistema di regolazione dello Stato sociale.* 3. – *La comparazione fra i diversi modelli caratterizzanti il sistema di regolazione dello Stato sociale: UPB, COPAFF e CTFS.* 4. – *Le ragioni del deficit di autonomia e indipendenza della CTFS in controtendenza con la sentenza costituzionale n. 192/2024.* 5. – *L'urgenza di un sistema di regolazione che superi la scissione tra la determinazione dei Lep e la determinazione dei costi e fabbisogni standard: le possibili soluzioni.*

* * *

Ringrazio questa Commissione per avermi chiamato a interloquire su una questione così cruciale per la tenuta dello Stato sociale e della coesione nazionale, qual è quella riguardante *la determinazione e l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.*

1. – *Premessa: le ragioni di un appello politicamente trasversale.*

L'attuale stagione del regionalismo è sospesa fra il *già* e il *non ancora*. Da un lato il *già*, con riguardo al quadro costituzionale “ridisegnato e ripermetrato” dalla sentenza costituzionale n. 192/2024 in tema di autonomia differenziata; questa ha offerto “una rilettura (cogente) dei capisaldi dell’ordinamento costituzionale, destinati a reagire sia sulla forma di Stato, sia sulla forma di governo”, così come ha opportunamente rimarcato la Regione Veneto¹. Dall’altro il *non ancora*, con riguardo alla necessità di adeguare a una tale rilettura costituzionale l’intero sistema di differenziazione uscito indenne dalle radicali *amputazioni*² provocate dalla medesima sentenza; ciò al fine di rendere conforme a Costituzione quella *strumentalità* della definizione dei Lep alla realizzazione dell’autonomia differenziata, perseguita in pari modo tanto dalla vigente legge Calderoli (l. n. 86/2024)³, quanto dalla bozza del nuovo disegno di legge delega sul tema⁴.

*Testo dell’Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, nell’ambito dell’Indagine conoscitiva sulla determinazione e sull’attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, 2 aprile 2025

¹ M. BERTOLISSI e G. QUARNETI *Memoria della Regione del Veneto ai sensi dell’art. 33 della legge n. 352/1970, in vista della camera di consiglio del 13 gennaio 2025*, 8 gennaio 2025.

² *Ibidem*.

³ Art. 1, comma 2, l. n. 86/2024 “L’attribuzione di [specifiche] funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è *consentita subordinatamente* alla determinazione [...] dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali [...]” (corsivo non testuale).

⁴ Art. 1, comma 1, della 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->

E tuttavia, al fine di garantire una tale *strumentalità* alla luce del quadro costituzionale *ridisegnato* dalla Consulta, occorre considerare il tema della determinazione dei Lep e dei relativi costi e fabbisogni standard non solamente in sé (come pure è necessario e opportuno), quanto anche alla luce dei relativi presupposti ordinamentali; occorre soppesare la conformità a Costituzione dell'intero sistema di regolazione dello Stato sociale.

Vale al riguardo la metafora dei *gioielli di famiglia* da dividere tra i figli dopo il decesso dei genitori, specialmente nel caso di precedenti donazioni e inevitabili questioni di collazione ereditaria. Ovvio, in tal caso, il ricorso alla perizia giurata per verificare il valore dei preziosi e per realizzarne un'equa ripartizione. E tuttavia, il presupposto dell'equità di una tale ripartizione consiste nell'affidabilità della perizia, da rimettere a un consulente tecnico non già cooptato da una delle parti, bensì imparziale e indipendente, capace di operare secondo criteri condivisi, omogenei, coerenti, trasparenti e certi. Diversamente l'esito della perizia sarebbe artefatto a vantaggio del solo cooptante e a danno degli altri eredi.

Fuor di metafora, non basta ragionare sulla quantità dei Lep da determinare in modo uniforme in tutto il territorio nazionale; occorre altresì che la valutazione dei relativi costi e fabbisogni standard sia conformata alla medesima uniformità. Di conseguenza, occorre che il sistema di regolazione di entrambi i profili mantenga una caratterizzazione indipendente, imparziale e unitaria sul duplice piano della forma di Stato e della forma di governo: nell'un senso, così che i criteri da selezionare siano impostati secondo i medesimi principi, in modo da risultare condivisi, omogenei, coerenti, trasparenti e certi; nell'altro senso, così che il tutto sia allineato a quella centralità del Parlamento che la Consulta ha posto a garanzia della regolazione dello Stato sociale. Diversamente la regolazione disgiunta dei Lep e dei relativi costi sarebbe destinata a svuotare dall'interno l'uniformità costituzionalmente assicurata a entrambi.

Ed è questo il rischio che desidero porre in evidenza. **Ritengo che la questione dell'omogeneità e della coerenza del sistema di regolazione dello Stato sociale rientri fra quelle “esigenze unitarie tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica maggioranza-opposizione”, rimarcate dalla sent. n. 192/2024 (§ 4); sicché, in quanto tale, necessiti di una considerazione e di una soluzione congiunta da parte delle forze politiche.**

Per ragioni di brevità mi limiterò a tracciare i tratti essenziali dei rilievi delineati, rinviando per maggiori approfondimenti al saggio appena pubblicato sulla Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti⁵.

2. – *Una grave distorsione nel sistema di regolazione dello Stato sociale.*

Merito della sent. n. 192/2024 in tema di autonomia differenziata è anche quello d'aver fatto emergere una grave distorsione nel sistema di regolazione dello Stato sociale. Questa è consistita nella divergenza dei contributi formulati dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) e dalla Commissione tecnica fabbisogni standard (CTFS) nel corso della fase istruttoria dei

[online.it/static/upload/protected/doc-/doc-20250320-wa0003_.pdf](https://www.rivistaaic.it/online.it/static/upload/protected/doc-/doc-20250320-wa0003_.pdf): “*Ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare [...] uno o più decreti legislativi per la determinazione [...] dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP)*” (corsivo non testuale).

⁵ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La necessaria terzietà degli organismi tecnico-economici: Commissione fabbisogni e Ufficio di bilancio nel prisma della sentenza costituzionale n. 192/2024*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2025.

procedimenti di approvazione della legge Calderoli e della legge di Bilancio 2023 (l. n. 197/2022, art. 1, commi 791-801 bis).

Per un verso, muovendo dalle audizioni dell'UPB, è rinvenibile una linea di continuità che unisce le stesse con le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge Calderoli e con la conseguente sent. n. 192 del 2024. Essa riguarda l'*idem sentire* manifestato dai tre attori istituzionali coinvolti: non soltanto attesta la piena coerenza delle valutazioni dell'Ufficio con le risultanze della Consulta per come avanzate dalle regioni richiedenti; evidenzia altresì la pari coerenza delle motivazioni dello stesso con l'evoluzione costituzionale del sistema regionale.

Per altro verso, muovendo dalle audizioni della CTFS, è rinvenibile una linea di discontinuità che oppone le stesse alle questioni di costituzionalità sulla legge Calderoli e alla conseguente sent. n. 192 del 2024. Essa riguarda il *contra sentire* manifestato dagli attori istituzionali coinvolti: non soltanto attesta il mancato recepimento delle valutazioni della Commissione finanche da parte delle regioni oppponenti, oltretutto la piena contrapposizione fra le stesse e le motivazioni formulate dalla Consulta; evidenzia altresì la pari incoerenza delle prime con l'evoluzione costituzionale del sistema regionale.

Si tratta di una divergenza istruttoria inconciliabile con l'esigenza di coerenza e di omogeneità dei criteri di articolazione dello Stato sociale. A rilevare non è solo il disallineamento istruttorio fra i due organi, quanto piuttosto le ragioni che ne hanno provocato il sorgere. Queste non sono casuali, né tantomeno ascrivibili a mere contingenze politico-territoriali. Evidenziano piuttosto la 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.

3. – *La comparazione fra i diversi modelli caratterizzanti il sistema di regolazione dello Stato sociale: UPB, COPAFF e CTFS.*

Al fine di comprendere le ragioni del disallineamento istruttorio in tema di autonomia differenziata, è opportuno muovere dalla comparazione fra i diversi modelli caratterizzanti il sistema di regolazione dello Stato sociale, esaminandone i singoli profili alla luce della legislazione di riferimento.

Per l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) il riferimento è alla 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*”, la quale 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).

Per la Commissione fabbisogni standard occorre considerare entrambi i modelli che si sono succeduti nel tempo: il primo è quello della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), istituita 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; il secondo è quello della Commissione Tecnica Fabbisogni Standard (CTFS), istituita dalla legge di stabilità 2016 (n. 208/2015, art. 1, commi 29-32) al fine 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*”.

Le divergenze fra i modelli sono radicali e riguardano ogni singolo profilo: sede, composizione, requisiti soggettivi di accesso alla carica, limite di mandato, trattamento economico, incompatibilità, rapporti col Parlamento.

- a) Quanto alla sede, essa è presso le Camere per l'UPB, mentre è presso il Ministero dell'economia e delle finanze per le altre due Commissioni.
- b) Quanto alla composizione dei singoli organi:
 - l'UPB è costituito in modo da operare “in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione”; sicché la nomina dei tre membri del Consiglio è demandata a una maggioranza assembleare idonea a coinvolgere la più ampia rappresentanza politica, vale a dire è rimessa al voto dei due terzi dei componenti delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica (art. 16, comma 2);
 - la COPAFF presentava una composizione paritetica: 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 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);
 - infine, la CTFS è più snella nel numero (quattordici componenti anziché trentadue) e non è più paritetica (art. 1, comma 29): 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 regioni 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”) ⁶.
- c) Quanto ai requisiti soggettivi per l'accessibilità alla carica:
 - per l'UPB essi sono improntati ad assoluta tecnicità, con la conseguenza che i membri del Consiglio 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);
 - In tono più implicito, ma parimenti impegnativo, per la COPAFF erano richiesti “rappresentanti tecnici dello Stato e [...] degli enti di cui all'articolo 114, secondo comma, della Costituzione” (art. 4, comma 1);
 - al contrario, per la CTFS non è prescritto alcun titolo: i singoli componenti sono meramente “designati” dal Presidente del Consiglio dei ministri, dai ministeri, dalla Conferenza e dall'ANCI in assenza di qualsiasi requisito tecnico (art. 1, comma 29). Il silenzio non è da poco, basti pensare all'opposta previsione in ordine alla composizione della segreteria tecnica della *Cabina di regia* per l'individuazione dei Lep; questa “[...] 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

⁶ 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))

dirigenziali in uffici aventi competenza in materia di finanza degli enti territoriali e federalismo fiscale [...]” (L. n. 197/2022, art. 1, comma 800).

- d) Quanto alle previsioni riguardanti il limite di mandato, il trattamento economico e l'incompatibilità della carica:
- per l'UPB i componenti del Consiglio esercitano un mandato di sei anni non rinnovabile e meritoriamente retribuito (“Al Presidente è riconosciuto un trattamento economico complessivo pari a quello previsto per il Presidente dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato. Ai membri del Consiglio è riconosciuto un trattamento economico complessivo pari all’80 per cento di quello spettante al Presidente”). Essi, di conseguenza, “non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura. I dipendenti pubblici sono collocati fuori ruolo per l’intera durata del mandato” (art. 16, comma 3);
 - nel caso della CTFS, al contrario, per i singoli componenti non è previsto alcun limite di mandato, né tantomeno “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, per gli stessi non è disposta alcuna incompatibilità con qualsivoglia attività professionale o di consulenza, potendo anche essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati, ovvero ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura.
- e) Infine, quanto ai rapporti col Parlamento, le divergenze fra i due organi sono ancora più marcate:
- la funzione dell’UPB è stata commisurata alle necessità istruttorie dell’organo legislativo (art. 18, commi 1 e 2). E così, a tutela della piena autonomia e indipendenza dell’Ufficio, 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);
 - al contrario, la funzione della CTFS ha mantenuto un margine operativo tale da svuotare di contenuto il ruolo del Parlamento. 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).
- Il quadro è ulteriormente aggravato dall’innovazione introdotta dalla legge Calderoli, la quale ha conferito alla CTFS il compito di formulare “ipotesi tecniche” per determinare e aggiornare i costi e fabbisogni “con cadenza almeno triennale con uno o più decreti del

Presidente del Consiglio dei ministri” (l. n. 86/2024, art. 3, comma 8). In realtà la questione normativa è più intricata: inizialmente, la disposizione era derogatoria rispetto al regime generale appena tracciato (l. n. 208/2015, art. 1, comma 32), in quanto rinviava l’approvazione degli schemi di d.P.C.M. alla procedura speciale di cui alla legge di Bilancio 2023 (l. n. 197/2022, art. 1, commi 793 e 796)⁷; la successiva sent. n. 192/2024, tuttavia, dichiarando l’illegittimità dell’intera procedura speciale, ha pure dichiarato in via consequenziale l’illegittimità del rinvio derogatorio⁸, provocando la riespansione dell’originaria procedura generale. Di qui, per l’appunto, la norma di risulta che può essere così interpretata: “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”, da adottare ai sensi della procedura generale di cui all’art. 1, comma 32 della legge n. 208/2015 (art. 3, comma 8).

Infine, di poco conto è la previsione 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)⁹.

Il quadro comparativo è reso ancora più arduo dalla “rilettura cogente dei capisaldi dell’ordinamento” compiuta dalla sent. n. 192/2024 anche con riguardo alla forma di governo, così come opportunamente evidenziato dalla Regione Veneto.

La pronuncia ha impresso al riguardo una svolta decisiva, consistente nel passaggio dalla centralità del Governo alla centralità del Parlamento. Ed è una svolta per nulla scontata, attesa la precedente prassi e soprattutto l’attuale sistema di democrazia tendenzialmente maggioritaria. Essa è valsa a riportare le tensioni provenienti dall’applicazione dell’art. 116, comma 3, Cost., nell’alveo degli equilibri propri della democrazia parlamentare. Una volta motivata l’insistenza del pluralismo istituzionale all’interno dell’unità e indivisibilità della Repubblica, la pronuncia ne ha tratto le inevitabili conclusioni in ordine alla necessità di assicurare “solo al Parlamento il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale”. E così, per un verso, è restata all’indirizzo politico della maggioranza e del Governo la tutela delle esigenze unitarie nel rispetto del quadro costituzionale; per altro verso, è restato alla sede parlamentare 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”. E dunque restata al Parlamento la tutela di quelle “esigenze unitarie tendenzialmente

⁷ Art. 3, comma 8, l. n. 86/2024: “Sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, *secondo le modalità di cui all’articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197*, i costi e fabbisogni standard sono determinati e aggiornati con cadenza almeno triennale con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri” (corsivo non testuale).

⁸ Sent. n. 192/2024, § n. 13.3: “Infine, va dichiarata l’illegittimità costituzionale consequenziale anche dell’art. 3, comma 8, in relazione all’inciso «secondo le modalità di cui all’articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197,». Una volta venuta meno l’applicabilità dei commi da 791 a 801-*bis* dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022, risulta incongrua la previsione che la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (istituita dall’art. 1, comma 29, della legge n. 208 del 2015) debba rispettare la procedura delineata da quelle norme legislative”.

⁹ L’articolo 29 bis è stato introdotto dall’articolo 1, comma 883, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

stabili, che trascendono la dialettica maggioranza-opposizione” (§ 4, ma già sent. n. 146/2024, § 4).

4. - *Le ragioni del deficit di autonomia e indipendenza della CTFS in controtendenza con la sentenza costituzionale n. 192/2024.*

Le divergenze riscontrate fra i diversi modelli caratterizzanti il sistema di regolazione dello Stato sociale consentono di comprendere le ragioni del disallineamento istruttorio emerso tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Commissione tecnica fabbisogni standard. Esse, come anticipato, sono riconducibili alla diversa permeabilità dimostrata dai due organi alle pressioni politiche e territoriali coinvolte.

Per un verso, quanto all'UPB, l'*idem sentire* costituzionale è speculare a quella piena autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione conferita all'organo dalla legge istitutiva. L'Ufficio si configura in continuità con la rilettura costituzionale offerta dalla sent. n. 192/2024, mostrandosi allineato alla centralità del Parlamento, tecnico, indipendente, affidabile e con una terzietà che è assicurata dai singoli profili passati in rassegna: nomina dei membri del Consiglio sulla base di un voto trasversale di un'ampissima rappresentanza politica (due terzi dei componenti delle Commissioni parlamentari coinvolte); accessibilità alla carica condizionata alla “riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale”; mandato non rinnovabile, meritoriamente retribuito e incompatibile con qualsiasi altra attività professionale o di consulenza, ovvero con qualsiasi altra carica pubblica o privata; continua riferibilità al Parlamento.

Per altro verso, al contrario, quanto alla CTFS, il *contra sentire* costituzionale appare speculare a quel *deficit* di autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione arrecato all'organo dalla legge istitutiva. La Commissione si configura in controtendenza rispetto alla rilettura costituzionale della sent. n. 192/2024, mostrandosi rigidamente allineata alla centralità del Governo e suscettibile di essere eterodiretta dai partiti della coalizione governativa senza alcun limite ordinatorio.

Il rilievo merita di essere meglio declinato alla luce dei singoli profili passati in rassegna.

- a) Quanto alla composizione, il relativo carattere non paritetico e la designazione governativa della maggioranza dei componenti attestano in pari modo l'allineamento della Commissione alla centralità del Governo, squilibrando doppiamente il bilanciamento tra gli interessi territoriali e amministrativi coinvolti: per un verso, ne caratterizzano l'orientamento in senso politico se non proprio infracoalizionale, a discapito di quell'autonomia e indipendenza di giudizio derivante da una nomina di origine parlamentare, ampia e condivisa come nel caso dei membri del Consiglio dell'UPB; per altro verso, ne caratterizzano l'orientamento in senso statutale e a discapito degli altri enti costituenti la Repubblica (art. 114, Cost.), come nel caso dei componenti della COPAFF.
- b) Quanto ai requisiti soggettivi per l'accessibilità alla carica, l'assenza di qualsiasi riferimento ad apposite competenze tecniche invece richieste per UPB e COPAFF, rende il paradosso di una Commissione *tecnica* che di *tecnico* ha solo il titolo, per il resto risultando carente nella disciplina di dettaglio addirittura del riferimento lessicale a una tale caratterizzazione. Il tutto, ancora una volta, squilibrando doppiamente il bilanciamento tra gli interessi territoriali e amministrativi coinvolti: per un verso, considerando la designazione dei singoli componenti alla stregua di una cooptazione indiscriminata e suscettibile di ogni arbitrarietà, con una conseguente dipendenza assoluta del cooptato dal cooptante; per altro verso,

orientando l'ambito discrezionale della Commissione nel senso dell'opzione politica sottesa alla designazione dei componenti governativi a discapito della terzietà e affidabilità del relativo ruolo.

- c) Quanto alle mancate previsioni riguardanti il limite di mandato, il trattamento economico e l'incompatibilità della carica, ancora una volta esse sono funzionali a vincolare la discrezionalità del cooptato a vantaggio del cooptante. Valga al riguardo anzitutto l'assenza del limite alla rinnovabilità del mandato, da intendere alla stregua dell'offerta di un premio per la dimostrata *fedeltà politica*. Ancor di più, valga l'assenza della previsione di ogni contribuzione economica, che oltre a mortificare la qualità della professionalità interessata, è tale da legittimare ogni forma di conflitto di interessi: non solo sul piano soggettivo, per l'opacità dei vantaggi derivanti dalla combinazione fra gratuità della carica e assenza di qualsiasi incompatibilità personale e professionale; quanto anche sul piano istituzionale, per la possibilità di ricoprire uffici di qualsiasi natura eventualmente anche incompatibili con quelli della Commissione.

A tale ultimo riguardo, sul piano della prassi è emblematico il riferimento a quella che dottrina e stampa hanno denominato come la *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"¹⁰. 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 nazionale¹¹.

- d) Infine, quanto ai rapporti col Parlamento, è agevole rilevare come il modello della CTFS sia tale da svuotare il "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, Cost.), sotto il controllo dell'opinione pubblica" (C. cost., n. 146/2024, § 4).

Il riferimento, ovviamente, è alla procedura di adozione dei d.P.C.M. riguardanti soprattutto la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo, i cui schemi sono sottoposti a un rapidissimo vaglio delle Commissioni competenti per un mero parere non necessario e nemmeno vincolante. E tuttavia, dette note attengono al cuore dello Stato sociale. Esse stabiliscono gli indicatori per misurare i fabbisogni standard, definiscono i criteri per

¹⁰ 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>.

¹¹ 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.

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. Ciò tanto più in ragione di quella “mancanza di una *lingua di contatto* [...], che rende praticamente impossibile avere elementi certi a disposizione”, come opportunamente segnalato da Luca Antonini nella qualità di Presidente COPAFF¹², così da accentuare il rischio di ogni opacità e parzialità politica.

Emblematica è la progressione dei lavori della Commissione per l'individuazione dei Lep in ordine alla definizione dei criteri di calcolo dei fabbisogni regionali per le materie Lep. Inizialmente, detti criteri sono stati 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”. In seguito, tuttavia, a causa dell'allarme sociale per le inevitabili discriminazioni territoriali, essi sono stati riferiti a “variabili di contesto” solo apparentemente più sfumate, ma in realtà tali da risolversi in analoghe applicazioni discriminatorie. A titolo esemplificativo valga 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”; variabili, dunque, estranee alla diretta valorizzazione dei beni culturali e ambientali, ma certamente destinate ad accentuare il divario nord-sud¹³.

5. - *L'urgenza di un sistema di regolazione che superi la scissione tra la determinazione dei Lep e la determinazione dei costi e fabbisogni standard: le possibili soluzioni.*

Per concludere, l'attuale sistema di regolazione dello Stato sociale reca molteplici profili di criticità in quanto disomogeneo e incoerente.

A rilevare non è solo la riscontrata eterogeneità istituzionale tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Commissione tecnica fabbisogni standard, quanto la scissione ora consolidata dalla normativa di risulta della sent. n. 192/2024 tra la determinazione dei Lep e la determinazione dei costi e fabbisogni standard: l'una, ormai riservata alla legislazione delegata (sent. n. 192/2024, § 9) e, dunque, vincolata al duplice controllo sia politico del Parlamento, sia di legittimità della Consulta; l'altra, al contrario, demandata alla decretazione del Presidente del consiglio dei ministri secondo la procedura elusiva del duplice controllo parlamentare e costituzionale (art. 1, comma 32, l. n. 208/2015), ora estesa anche all'aggiornamento dei medesimi costi e fabbisogni (art. 3, comma 8, l. n. 86/2024).

E tuttavia, una tale scissione nel sistema di determinazione dei Lep e dei relativi costi e fabbisogni standard rompe l'omogeneità e la coerenza della relativa valutazione e mette a repentaglio l'uniformità dei conseguenti esiti.

¹² L. ANTONINI, *Insedimento della Commissione tecnica paritetica*, in https://www.mef.gov.it/export/sites/MEF/ministero/commissioni/copaff/documenti/Discorso_di_insedimento_del_Presidente_prof_Luca_Antonini.pdf

¹³ 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/>

È vero, infatti, che la determinazione dei Lep attiene a “una delicata scelta politica, perché si tratta – fondamentalmente – 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” (sent. n. 192/2024, § 9.2).

Epperò, è altrettanto vero che anche la selezione dei criteri e variabili socio-economiche occorrenti per stimare (con analisi quantitative ed econometriche) il costo e quindi il fabbisogno standard per ciascun Lep implica una pari delicata scelta politica; tanto che essa, ove non coordinata adeguatamente, è suscettibile di svuotare dall'interno la garanzia del riconoscimento dei Lep oggetto dell'aggiornamento dei relativi costi. Sicché occorre evitare che il Parlamento, a dispetto dell'assoluta rilevanza sociale delle decisioni interessate, resti 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).

Ovvio che spetti al Governo il compito di stabilire e dettagliare le linee di sviluppo secondo l'indirizzo politico premiato dall'elettorato e concordato col Parlamento; e ciò, eventualmente, anche avvalendosi di organismi di propria provenienza, snelli nella composizione e semplificati nella procedura. E tuttavia, non è possibile trasformare lo Stato sociale all'*insaputa* del Parlamento e a dispetto delle garanzie del sistema delle fonti del diritto. Sicché, specularmente, deve restare 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.

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.

La fase di determinazione dei costi e fabbisogni standard, per tale via, non può sfuggire a una tale copertura legislativa e a un pari allineamento parlamentare. 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.

È dunque urgente l'istituzione di un organismo di determinazione dei costi e fabbisogni standard effettivamente neutrale e affidabile, anziché politicamente eterodiretto. Le soluzioni al riguardo possono essere variegate, oscillando dalla manutenzione legislativa alla riforma complessiva del sistema.

Nel primo senso, basterebbe correggere la disciplina istitutiva della CTFS (l. n. 208/2015) alla luce delle criticità ravvisate. A tal fine occorrerebbe allineare il regime della Commissione alla centralità del Parlamento con riguardo sia alla relativa relazionalità (fase istruttoria, regime dei pareri, controlli, ecc.), sia alle modalità della composizione (nomina dei componenti, maggioranza da richiedere, ecc.); del pari, occorrerebbe modificare i requisiti soggettivi d'accesso alla carica, orientandoli verso una necessaria e comprovata competenza tecnica dei singoli; infine, occorrerebbe delimitare con chiarezza le previsioni riguardanti il limite di mandato, il trattamento economico e l'incompatibilità della carica, così da consentire un'effettiva indipendenza e autonomia di giudizio dei componenti.

Nel secondo senso, al fine di una più ampia riforma del sistema di determinazione dei Lep e relativi costi e fabbisogni standard, varrebbe considerare l'opportunità della costituzione di un'apposita Autorità indipendente, ovvero di una sezione specializzata della Corte dei Conti, o ancora di altre soluzioni parimenti incisive.

Varie, in definitiva, le soluzioni. E tuttavia, unico deve restare l'obiettivo: quello di assicurare l'omogeneità e la coerenza del sistema di regolazione dei Lep e dei costi e fabbisogni standard a garanzia della relativa uniformità in tutto il territorio nazionale.