

I LEP sulle montagne russe. Primi rilievi sul «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni

di Vincenzo Tondi della Mura*

SOMMARIO: 1. Premessa: il realismo di Francesco Teresi e la variabile non ponderata dall'attuale dibattito sul regionalismo asimmetrico. – 2. Discontinuità e marginalità del processo di determinazione dei Lep. – 2.1. (segue): conflittualità politico-territoriale ed elusione del controllo parlamentare. – 2.2. (segue): la quantificazione ondivaga dei Lep. – 2.2.1. (segue): i problemi di metodo. – 2.2.2. (segue): i problemi di merito. – 2.2.3. (segue): il ruolo politico della Commissione tecnica fabbisogni standard. – 3. I rischi di una selezione restrittiva dei Lep. – 4. Le “pagine bianche” del Rapporto finale.

1. *Premessa: il realismo di Francesco Teresi e la variabile non ponderata dall'attuale dibattito sul regionalismo asimmetrico*

L'attuale dibattito sul percorso di attuazione del regionalismo asimmetrico (art. 116, comma 3, Cost.) è segnato da un paradosso, che solo il realismo suggerito da Francesco Teresi è capace di cogliere adeguatamente¹; un paradosso che vanifica le rassicurazioni variamente offerte sulla tenuta dello Stato sociale e che il *Rapporto finale*² del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni³ ha reso ancora più stridente.

Per un verso, dette rassicurazioni muovono dalla principale garanzia sancita dal testo legislativo in discussione⁴: quella d'aver subordinato ogni ipotesi di tra-

* Ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento scienze giuridiche, Università del Salento.

¹ F. TERESI, *Introduzione*, in G. AMBROSINI, *Scritti scelti*, a cura di F. Teresi, Quattrosoli, Palermo, 2000, 8. Il testo si conclude con una notazione rivolta ad Ambrosini, che in realtà ben si attaglia proprio alla persona e al Magistero di Francesco Teresi: “[...] ci lascia un esempio di sobrietà e di modestia non comuni, [...] come uomo di studio e appassionato ricercatore: i suoi scritti si distinguono per chiarezza e limpidezza di stile e di dettato, come si addice ai veri Maestri, di cui oggi sentiamo la mancanza”, *ivi*, 23.

² COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, *Rapporto finale*, presentato il 30 ottobre 2023 dal Presidente del Comitato, prof. Sabino Cassese, al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sen. Roberto Calderoli, nonché illustrato dal medesimo Presidente alla Commissione affari costituzionali del Senato nell'*Audizione* del 14 novembre 2023, ora anche in *Federalismi.it*, n. 27, 15/11/2023. I documenti preparatori contenuti nella *Parte III* del *Rapporto* sono reperibili anche in *Federalismi.it*, n. 27, 15/11/2023. I documenti preparatori contenuti nella *Parte III* del *Rapporto* sono reperibili anche in https://www.affariregionali.it/media/509323/3-parte-iii-documenti-preparatori_30102023_def.pdf.

³ Il Comitato 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).

⁴ Il disegno recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto*

sferimento delle funzioni relative alle “materie o ambiti di materie” da differenziare, alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 1, comma 2); con la conseguenza che, al netto delle possibili differenziazioni da stipulare fra Stato e regioni richiedenti, resterebbero pur sempre assicurate l’unitarietà e la coerenza della prossima forma di Stato regionale.

Per altro verso, tuttavia, dette rassicurazioni sono smentite dall’aleatorietà dei relativi presupposti. La garanzia offerta dal d.d.l. Calderoli, infatti, è fondata su una variabile non solamente al momento ancora indefinita⁵, quanto – ed è il dato più allarmante – in corso di definizione secondo soluzioni contraddittorie, prima ancora che discutibili⁶; con la conseguenza di rendere impossibile ogni studio concreto sull’unitarietà e sulla coerenza della prossima forma di Stato regionale.

Sicché dove massima è l’esigenza di certezza normativa, finanziaria ed economica in ordine alle effettive garanzie offerte dal disegno di regionalizzazione, massima è l’opposta condizione d’incertezza.

Il fatto è che l’attuale dibattito presenta un limite d’impostazione che ne pregiudica l’esito: concentra l’attenzione solo sull’*an* e sul *quomodo* della differenziazione, trascurando di parametrarne la portata al *quantum* effettivamente coinvolto; considera la questione della determinazione dei Lep astrattamente e alla stregua di un’entità ontologica a sé stante, indistinta, immutabile e avulsa dalla complessiva forma di Stato regionale.

Ricorrendo alla metafora dei *gioielli di famiglia*, vien da dire che non vale concentrare l’attenzione solo sul *se* e sul *modo* della differenziazione dei beni di famiglia (art. 116, comma 3), dando per scontato che quei gioielli siano ben custoditi nella cassaforte comune (art. 117, comma 2, lett. *m*) e che siano inventariabili in modo piano e neutrale; non basta discutere sulla sicurezza della cassaforte, dando per pacifica l’opera dell’ufficiale giudiziario. Piuttosto, occorre vigilare sui criteri dell’inventario, in modo che siano certi, lineari e condivisi; e ciò, a meno di non doversi accorgere solo un domani, nel corso della successiva fase di divisione, dell’avvenuto e irreversibile deprezzamento di alcuni gioielli nel frattempo rimossi dalla cassaforte e messi a disposizione dei richiedenti.

ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è stato presentato il 23 marzo 2023 in Senato (n. 615) dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Calderoli, ed è stato trasmesso alla Camera il 23 gennaio 2024 (n. 1665).

⁵ Significativa è la denuncia formulata dal Presidente Svimez, A. GIANNOLA: “Si parla tanto di Lep, ma non sono pubblicati, non si è visto l’impegno finanziario, né si conosce l’iter” (ID., *Autonomia, le bugie non andranno lontano*, int. a cura di R. Ciccarelli, in <http://lnx.svimez.info/svimez/autonomia-le-bugie-non-andranno-lontano/>).

⁶ Altrettanto significativa è la denuncia formulata dal Governatore della Banca d’Italia, IGNAZIO VISCO, nell’apposita *Lettera 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.

Fuor di metafora, non esistono solo le criticità *a monte* della riforma in discussione. Sui nodi critici dell'attuale progetto di differenziazione il dibattito ormai è stato avviato e le questioni sono state evidenziate con preoccupazione da tanti contributi scientifici⁷, d'opinione⁸ e da pari audizioni parlamentari; al punto che è già stata preannunciata la prossima duplice resistenza referendaria e di costituzionalità⁹. Per contro, sono le criticità *a valle* della riforma a mancare di un pari dibattito. Sui nodi critici riguardanti il metodo e il merito della determinazione dei Lep di cui al recente *Rapporto finale* del Comitato Lep continua a mancare un'adeguata riflessione, probabilmente anche perché le questioni coinvolte sono ancora *in itinere* e prive di ribalta mediatica.

Eppure, senza certezze sul tipo di determinazione dei Lep l'intero dibattito sulla riforma della differenziazione regionale resta astratto; senza una reale verifica dell'effettiva adeguatezza del sistema di garanzie predisposto dal d.d.l. Calderoli, ogni previsione è destinata a fungere da espediente retorico per distrarre un'opinione pubblica sempre più confusa e polarizzata¹⁰. Uno specchio per le allodole di nessuna concreta utilità.

2. *Discontinuità e marginalità del processo di determinazione dei LEP*

In ogni stagione della regionalizzazione repubblicana il tema del trasferimento delle funzioni è stato inteso sempre come centrale. Metodo e merito delle riforme sono stati considerati sempre come prioritari, specialmente con riguardo alla definizione delle condizioni del trasferimento e alla concreta determinazione delle singole funzioni.

Non così nell'attuale stagione, nella quale il tutto ha assunto un'impostazione discontinua e marginale sul duplice piano politico-istituzionale e tecnico-scientifico.

⁷ Per tutti: ASTRID PAPER 93, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2023.

⁸ Per tutti: P. CAPOROSI (a cura di), *Regioni, cosa non sappiamo. Serve più autonomia, più coesione o più efficienza?*, Fondazione etica, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2023. Ma già C. SCAMARDELLA, *Il fallimento del regionalismo*, in *Corriere della Sera – Mezzogiorno*, 3.12.2022.

⁹ M. VILLONE, *Le Regioni devono andare alla Consulta. E poi il referendum*, int. a cura di Ila. Pro., in *Il Fatto Quotidiano*, 25.1.2024; ID., *Il voto sardo cambia gli scenari nel derby autonomia-premierato*, in *Il Quotidiano del Sud*, 28.2.2024. Si v. tuttavia M. AINIS, *Senza armi contro la riforma*, in *la Repubblica*, 25.2.2024.

¹⁰ I. DIAMANTI, *L'autonomia leghista piace sempre meno. Soltanto nel Nord Est cresce il consenso*, in *la Repubblica*, 19.2.2024; N. PAGONCELLI, *Autonomia, prevalgono i sì (41%). Il 24% non ne conosce i contenuti*, in *Corriere della Sera*, 13.2.2024.

2.1. (segue): conflittualità politico-territoriale ed elusione del controllo parlamentare

Sul piano politico-istituzionale la storia del regionalismo italiano è stata sempre partecipata e compromissoria¹¹. Ogni stagione di regionalizzazione ha presentato dette medesime costanti, che si sono espresse con il riconoscimento della centralità del Parlamento e dell'impiego di fonti anzitutto primarie.

L'attuale stagione di regionalizzazione, per contro, ha mostrato un sovvertimento delle precedenti costanti. Sulla passata esigenza di definizione compromissoria del concreto modello regionale ha prevalso l'opposta esigenza di caratterizzazione unilaterale e conflittuale, puntualmente trasposta sul piano delle fonti con un impiego massivo dei DPCM a discapito di un più meditato e condiviso ricorso alle fonti primarie.

In precedenza, la questione del regionalismo asimmetrico aveva guadagnato una certa trasversalità sul piano politico. L'approdo dell'Emilia-Romagna, regione tradizionalmente di centrosinistra, alle richieste già avanzate in via referendaria da Lombardia e Veneto, regioni di centrodestra, aveva contribuito a far prevalere il relativo profilo costituzionale su quello inizialmente oppositivo. Non è un caso che la fase delle pre-intese fra Stato e regioni richiedenti sia iniziata proprio con l'avvento di un governo di centrosinistra, il Governo Gentiloni, e con la responsabilità del sottosegretario al Dipartimento per gli Affari regionali, Gianclaudio Bressa, appartenente al Partito Democratico¹²; né che le tre bozze di accordo siano state definite all'esito di una trattativa diretta dal Governo Conte I e nel corso di sedute non pubbliche sotto la guida della Ministra della Lega nord, Erika Stefani, e del sottosegretario dei Cinquestelle, il lombardo Stefano Buffagni, entrambi esplicitamente favorevoli al processo di autonomia differenziata indicato dal programma di quel governo come tema prioritario¹³.

La questione, tuttavia, avrebbe richiesto una riflessione condivisa sul tema della riduzione dello Stato centrale in vista di una maggiore autonomia delle

¹¹ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La strumentalità delle regioni dall'Unità in poi*, in *Studi in onore di Antonio D'Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, 3094 ss.; ID., *Per un regionalismo differenziato rispetto della coesione nazionale. Prime note*, in *Italian Papers On Federalism*, Rivista giuridica on-line – ISSiREA – CNR, n. 2/2019, 5 ss.

¹² Quanto alla documentazione istituzionale, si v.: Dossier del SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, XVII Legislatura, Dossier, n. 565, novembre 2017; ID., *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, XVIII Legislatura, Dossier n. 16 – maggio 2018; ID., *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, XVIII Legislatura, Dossier n.104/1 marzo 2019.

¹³ M. BORDIGNON, M. ESPOSITO, G. PISAURO, S. STALANO (a cura di), *L'Italia al bivio tra riforma dello Stato e autonomia differenziata. A che punto siamo?* Fondazione Mezzogiorno, I Quaderni della Fondazione, 25 marzo, 2024, 16, in [https://www.fondazionemezzogiorno.it/2024/03/i-quaderni-della-fondazione-litalia-al-bivio-tra-riforma-dello-stato-e-autonomia-differenziata-a-che-punto-siamo/..](https://www.fondazionemezzogiorno.it/2024/03/i-quaderni-della-fondazione-litalia-al-bivio-tra-riforma-dello-stato-e-autonomia-differenziata-a-che-punto-siamo/)

regioni richiedenti, specialmente in quanto più ricche in senso economico e finanziario; avrebbe presupposto una ridefinizione consensuale della centralità del ruolo storicamente riconosciuto allo Stato e agli apparati ministeriali¹⁴. Non per nulla il percorso differenziatore del Governo Conte si è poi infranto innanzi all'obiezione avanzata dal DAGL in ordine alla legittimità dei nuovi schemi d'intesa. Riflettendo sugli effetti derivanti da un'eventuale alterazione del riparto di competenze, il Dipartimento aveva chiesto 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"¹⁵.

E così, in assenza di una riflessione comune volta a impedire singole negoziazioni fra Stato e regioni avulse da una complessiva prospettiva di riforma, la conflittualità territoriale delle regioni residue e specialmente del centro-sud aveva prevalso sulla trascorsa trasversalità politica; tanto più che le regioni richiedenti cumulavano fra loro (dati 2016) un po' meno di un terzo della popolazione (19.350.000), ma un po' più del 40% del PIL nazionale (658.359 mil.) e il 54,3% delle esportazioni (226.425 mil.)¹⁶. L'allarme era derivato soprattutto dal timore di una *secessione dei ricchi*¹⁷, tale da aggravare le sorti di un Mezzogiorno già pregiudicato dagli effetti di un federalismo fiscale rapace, privo di benefici (*zero al sud*¹⁸) e progressivamente provato da una "fuga dal sud" senza scampo¹⁹.

È in tale contesto che va compresa l'ambiziosa originalità del d.d.l. Calderoli. Questo ha inteso integrare la precedente trasversalità politica con la trasversalità

¹⁴ S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, spec. 662 ss.

¹⁵ 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. Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale. Prime note*, in *Italian Papers On Federalism, Rivista giuridica on-line – ISSiREA – CNR*, n. 2/2019.

¹⁶ S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Audizione* del 29 novembre 2017, in www.issirfa.cnr.it.

¹⁷ G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari-Roma, 2019.

¹⁸ Oramai nota e incontestata è l'indagine svolta da M. ESPOSITO, *Zero al Sud. La storia incredibile (e vera) dell'attuazione perversa del federalismo fiscale*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2018; si v. inoltre C. SCAMARDELLA, *Le colpe del Sud. Ripensare la questione meridionale per il Mezzogiorno, la Puglia, il Salento*, Manni Editori, San Cesario di Lecce, 2019.

¹⁹ SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2019 sull'economia e la società del Mezzogiorno. Il Mezzogiorno nella nuova geografia europea delle disuguaglianze*, in <http://lnx.svimez.info/svimez/rapporto-2019-tutti-i-materiali/>.

territoriale ancora mancante, da conseguire assicurando alle regioni dissenzienti l'infondatezza dei rischi paventati. Sicché il disegno ha cercato di preservare il percorso di differenziazione già maturato, coniugandolo con l'attuazione delle garanzie prefissate dal Titolo V Cost: per un verso, ha stabilito che “Gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge” (art. 11); per altro verso, ha demandato la copertura costituzionale del percorso di differenziazione all'attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. *m*). In tal modo ha mostrato di subordinare il compimento della differenziazione regionale al prioritario mantenimento del nucleo essenziale delle garanzie civili e sociali dei cittadini. E ciò quasi a dimostrare di voler scongiurare il rischio paventato da Leopoldo Elia, d'impiegare l'art. 116 quale *grimaldello* per forzare in via legislativa il riparto di competenze fra Stato e regioni²⁰.

L'ambiziosa originalità di un tale disegno, tuttavia, è mancata degli effettivi presupposti di realizzazione, finendo per trasfondere sulla trasversalità politica prima assentita la conflittualità territoriale mai invece sopita. Il disegno delineato, infatti, avrebbe presupposto il riconoscimento del ruolo compromissorio del Parlamento e del corrispondente impiego delle fonti primarie; ovvero, nel caso di un'opposizione pregiudiziale e sorda da parte delle forze di minoranza, avrebbe necessitato una consensualità politico-istituzionale se non *a monte* e nei piani alti delle determinazioni parlamentari, quantomeno *a valle* e nei piani bassi delle determinazioni puntuali e concrete dei livelli essenziali.

Proprio una tale flessibilità per contro è mancata. Sicché all'esautorazione del ruolo compromissorio del Parlamento è corrisposta una pari marginalizzazione del ruolo definitorio dei Lep, da determinare con l'esclusivo utilizzo dei DPCM all'esito di un'attività considerata (solo in apparenza) come tecnica e neutrale e non politica.

Lo strappo politico-costituzionale non è stato sanato nemmeno dall'intervenuta modifica governativa dell'originario disegno di legge²¹. Se nel testo iniziale era prevista la determinazione dei Lep con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 3, comma 1), la nuova formulazione ha fornito un

²⁰ L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, 18 ss.; ID., *Audizione*, Comm. Affari Costituzionali del Senato, 23 ottobre 2001, XIV Leg.; nonché da ultimo U. DE SIERVO, *Audizione*, Comm. Affari Costituzionali del Senato, 30 maggio 2023.

²¹ Camera dei Deputati, XIX Legislatura, Disegno di legge approvato dal Senato della Repubblica il 23 gennaio 2024, n. 1665, recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, presentato dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie.

rimedio solo apparente. Vero è che ha disposto la delega al Governo di adottare, “entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi” di cui alla legge di Bilancio e secondo una procedura parlamentariamente variamente partecipata (art. 3, commi 1 e 2). E tuttavia, si tratta di una delega sostanzialmente aleatoria, considerato che il cronoprogramma governativo lascia invariato l’impiego dei DPCM sino alla conclusione del vigente processo di determinazione dei Lep, prevista *in anticipo* rispetto al termine di adozione dei decreti legislativi²²; con la conseguenza che questi ultimi (bene che vada) potranno essere adottati solamente a cose fatte e a Lep già determinati. Spiega il nuovo testo che “*Nelle more dell’entrata in vigore dei decreti legislativi [...] continua ad applicarsi*” quanto già sancito dalla legge di Bilancio 2023, al punto che è “*fatta salva*” la determinazione dei Lep definiti nel frattempo con DPCM (art. 3, commi 9 e 10).

In altri termini, l’iniziale preferenza governativa verso l’impiego massivo dei DPCM è restata inalterata. Essa è stata confermata da un disegno che frammista in modo irragionevole due regimi normativi alternativi: da un lato, sottopone decreti legislativi e DPCM ai medesimi “principi e criteri direttivi”, quasi a poter conformare entrambi ai medesimi limiti di cui all’art. 76 Cost.; dall’altro, lascia che l’impiego del più rigoroso regime della decretazione legislativa sia *posticipato* a vantaggio di quello più agile ed elusivo del controllo di costituzionalità della decretazione amministrativa.

Non che l’uso dei DPCM debba essere scongiurato *a priori*, basti pensare al caso della sanità e alla pari determinazione dei Lea con l’impiego del medesimo tipo di fonte²³. In tal caso, tuttavia, si è trattato di un metodo di definizione settoriale e non generale, le cui criticità costituzionali sono state dettate dall’urgenza dell’epoca e sono state tollerate dalle tante forze politiche succedutesi alla guida Governo, anche se puntualmente rimarcate e integrate dalla Corte costituzionale²⁴.

Nel caso di specie, per contro, l’opera di determinazione dei Lep è destinata

²² Spiega la legge di Bilancio 2023 (29 dicembre 2022 n. 197), che *entro sei mesi* dalla data in vigore della legge la Cabina di regia è tenuta a determinare i Lep secondo la procedura prescritta (art. 1, comma 793), così da predisporre gli schemi di DPCM “*Entro sei mesi* dalla conclusione delle attività di cui al comma 793” (art. 1, comma 795). Il successivo art. 6 del D.P.C.M. del 23 marzo 2023, inoltre, ha allineato la tempistica del Comitato Lep con quella della Cabina di regia (“Il CLEP opera tenendo conto dei termini previsti dall’articolo 1, commi 793 e 795, della legge n. 197 del 2022, concludendo i propri lavori in concomitanza con la determinazione dei LEP di cui ai commi 795 e 796 della citata legge n. 197 del 2022”). Il termine di conclusione delle attività della Cabina di regia, infine, è stato oggetto di richiesta di proroga di dodici mesi da parte del ministro Calderoli.

²³ DPCM del 12 gennaio 2017, Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza di cui all’art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, sostitutivo del DPCM del 29 novembre 2001.

²⁴ Per tutte, C. cost., n. 169/2017, n. 62/2020, n. 142/2021.

a riguardare non *una* ma *tutte* le materie interessate dalla differenziazione²⁵; è volta a incidere sulla trasformazione dell'intero modello di distribuzione delle competenze Stato-regione e dello Stato sociale del Paese. Ed è vertiginoso il tenore delle responsabilità decisionali coinvolte in assenza del riconoscimento del ruolo compromissorio del Parlamento: dal livello di soddisfacimento da assicurare a ciascun diritto, al necessario bilanciamento tra i diversi diritti e interessi da tutelare; dalle complessive risorse che possono essere allocate a loro copertura, alle connesse decisioni di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli costituzionali ed europei.

In definitiva, la marginalizzazione con DPCM dell'opera di determinazione dei Lep provoca uno strappo lacerante nel percorso di trasformazione del modello di Stato sociale e regionale: inaugura un percorso nuovo, conflittuale sul piano politico e territoriale, oltreché elusivo del controllo parlamentare, elettorale e di costituzionalità; ottunde la piena conoscenza sociale delle ragioni e delle scelte effettuate; riduce gli utenti delle prestazioni civili e sociali al rango dei consumatori dei prodotti commerciali, costretti a confrontarsi con logiche di mercato decise altrove e *all'insaputa* (è proprio il caso di dire!) del circuito democratico.

2.2. (segue): la quantificazione ondivaga dei Lep.

La marginalizzazione dell'opera di determinazione dei Lep, programmata in sede legislativa con il rinvio all'utilizzo massivo dei DPCM, ha trovato pieno riscontro nella successiva sede definitoria e nei conseguenti lavori del "Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni" (Clep). In questi la quantificazione del numero dei Lep è stata fissata in modo ondivago, seguendo un'oscillazione pari a quella delle *montagne russe*, o dei diagrammi dei sismografi durante le scosse telluriche: dai potenziali 223 individuati inizialmente dal c.d. "Gruppo dei volontari"²⁶, ai 115 perseguiti nel tentativo di ridimensionamento pronosticato dal Presidente

²⁵ R. CALVANO, *Appunti sulle fonti del diritto del periodo 2020-2023, tra crisi, emergenze e squilibri della forma di governo*, in ID., *Itinerari di studio su UE, legalità, crisi dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2023, spec. 146.

²⁶ *Prime proposte provvisorie di razionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni redatte nel mese di agosto 2023*, 24 settembre 2023, in *Documenti preparatori*, cit., 164, dove si chiarisce: "A conclusione del lavoro svolto dal CLEP nel mese di agosto in collaborazione con un gruppo di 16 esperti, si è giunti alla individuazione, all'interno di ciascuna materia, di specifici ambiti (55 in totale) a cui sono stati ricondotti un totale di 223 potenziali LEP. Come richiamato dal Presidente Cassese, questo primo elenco è ispirato all'idea che, in prima battuta, risultasse opportuno non lasciare nulla fuori per poi procedere «ad imbuto», attraverso un lavoro di selezione, accorpamento e semplificazione».

Cassese²⁷, per arrivare ai 250 indicati dal *Rapporto finale*, sino a raggiungere i 327 annunciati dal medesimo Presidente nel corso di una nota e goliardica trasmissione radiofonica²⁸.

Si tratta di un'oscillazione che desta allarme per l'aleatorietà dei criteri sottesi, le cui ragioni sono ascrivibili al *deficit* di metodo e dei presupposti di merito rinvenibile nei lavori del Comitato. Sicché all'impostazione politicamente e territorialmente conflittuale del disegno di legge sulla differenziazione regionale ha corrisposto una pari (e più subdola) impostazione unilaterale dei relativi presupposti di sostenibilità sociale.

2.2.1. – (segue): i problemi di metodo.

Precondizione del deficit richiamato è stato lo scarsissimo tempo riconosciuto al Comitato per svolgere i lavori: appena sei mesi²⁹. Un assolutamente *inadeguato* rispetto all'"ambizioso obiettivo" conclamato dal Ministro Calderoli, "di riempire un vuoto normativo che attende di essere colmato da ormai 22 anni"³⁰. Un tempo di per sé tale da inibire ogni analisi approfondita e finalizzata a conclusioni organiche e condivise; tale insomma da strozzare ogni "necessità di ulteriori approfondimenti, anche in sede plenaria"³¹. Né vale replicare che il termine in questione è stato infine prorogato, supplendo alle storture lamentate³².

²⁷ S. CASSESE, *Audizione*, Commissione Affari Costituzionali del Senato, 27 settembre 2023, (https://webtv.senato.it/webtv_comm_hq?video_evento=243505#).

²⁸ S. CASSESE, int. a cura di G. Lauro e G. Cucciari, *Un giorno da pecora*, 16/02/2024, ora anche in <https://www.raiplaysound.it/audio/2024/02/Un-giorno-da-pecora-del-16022024-0b155db5-5c6e-426a-843d-f849588bf220.html>.

²⁹ V. nt. n. 22

³⁰ R. CALDEROLI, *Al lavoro con cabina regia per individuare e garantire diritti di tutti*, Comunicato a cura dell'Ufficio stampa, in *affariregionali.it*, 26 marzo 2023.

³¹ *Relazione del sottogruppo n. 5: Tutela della salute. Alimentazione. Ordinamento sportivo*, in *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, trasmesse al Presidente e al Comitato*, in *Federalismi.it*, n. 27, 15/11/2023: "l'esame approfondito del lavoro [dei sottogruppi], anche in sede plenaria, avrebbe richiesto maggiore tempo, che – quale che sia l'interpretazione delle fonti di riferimento – oggettivamente non è a nostra disposizione. Considerato, allo stato, lo scarso tempo a disposizione, non possiamo dunque che limitarci a prendere atto del lavoro svolto".

³² La proroga sino al 31 dicembre 2024 è stata disposta dal d.P.C.M. del 22.02.2024 in considerazione di un duplice ordine di ragioni: da un lato, "l'impegnativo e proficuo lavoro già svolto dal CLEP a supporto della Cabina di regia, nonché il rilievo degli ulteriori adempimenti previsti dalla legge ai fini della determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard"; dall'altro, la "necessità che il CLEP prosegua nello svolgimento delle attività volte a una complessiva determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard anche nelle materie ulteriori rispetto a quelle di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

È vero invece il contrario, posto che non può essere certo una tale (e tardiva) proroga a consentire quanto prima negato e a favorire gli approfondimenti prima strozzati. Ciò che è scritto resta scritto e il *Rapporto finale* è stato ormai depositato.

E così, nel brevissimo tempo a disposizione l'intero percorso definitorio del Comitato è stato segnato dalla decisione di non affrontare la questione della “preliminare definizione delle nozioni fondamentali e del metodo di lavoro”³³. Il tema dei Lep è stato svolto in senso atomistico e avulso dalle ragioni proprie dello Stato sociale e regionale. Non a caso l'intero *Rapporto finale* ha mancato di soffermarsi sui motivi dell'art. 117, comma 2, lett. *m*), quasi a non considerare la disposizione come lo snodo fondamentale del nuovo riparto di competenze fra Stato e regioni.

Per un verso, è stato bandito ogni tentativo di considerare il carattere trasversale della materia trattata, così da non mettere in relazione l'attività di determinazione dei Lep con la successiva differenziazione regionale. Nonostante le ripetute contestazioni, la scelta è stata quella d'intendere detta attività di per sé e indipendentemente dalla funzionalità verso gli sviluppi della regionalizzazione. Ciò addirittura in palese contrasto con la normativa istitutiva del Clep, la quale invece ha prescritto chiaramente che l'attività istruttoria sia posta “*in relazione* a ognuna delle materie di cui all'art. 116”³⁴. E così il lavoro del Comitato è stato articolato *in batteria*, cieco dei relativi esiti e soprattutto delle responsabilità implicate. Restano lapidarie le parole di ammonimento rivolte da Ludovico Mazzaroli ai critici di una siffatta impostazione: “è stato più volte ribadito, sia dal Ministro, sia dal Presidente del CLEP, che non era la presente la sede per discutere, in via diretta o indiretta, di ciò che potrà in futuro essere in materia di «regionalismo differenziato» e delle (pur legittime) preoccupazioni che taluno può avere al riguardo”³⁵. Epperò, quale mai potrebbe essere la sede appropriata per ragionare sulla relazionalità fra la determinazione dei Lep e “ognuna delle materie di cui

³³ M. LUCIANI et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato*, cit.

³⁴ Il DPCM 23 marzo 2023 precisa nelle premesse: “Visto [...] inoltre, il comma 793 [dell'art. 1 della L. n. 197/2022], che, nel definire le funzioni della citata Cabina di regia *in relazione* alle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, individua altresì i contenuti delle attività rimesse alla citata segreteria tecnica [...]”. In senso analogo, l'art. 2, lett. *a*) dispone che l'incarico istruttorio del Clep deve esser posto “*in relazione* a ognuna delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione [...]” (corsivo non testuale). Del resto, è la *Relazione introduttiva* al d.d.l. Calderoli a chiarire che “È maturata la decisione di avviare il percorso di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione attraverso le due direttrici: a) del procedimento di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) [...]; b) della presentazione di un disegno di legge alle Camere per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

³⁵ L. MAZZAROLI, *Relazione del sottogruppo n. 3: Istruzione. Norme generali sull'istruzione. Tutela e valorizzazione beni culturali e promozione o organizzazione attività culturali*, in *Rapporto finale*, cit., 58.

all'art. 116", se non proprio quella fissata appositamente dal DPCM istitutivo del medesimo Clep?

Per altro verso, del pari, è stato bandito ogni tentativo di risolvere in modo approfondito e condiviso la controversa questione della definizione dei Lep. La soluzione adottata è stata argomentata sulla scorta di un sillogismo discutibile e rischioso: considerato che "la nozione [dei Lep] non ha ancora trovato un'univoca a completa definizione giuridica, tanto da potersi considerare istituto privo di una sua precisa fisionomia"; riscontrata altresì la conseguente "formazione di molteplici declinazioni della formula costituzionale [...] collocate su vari livelli della gerarchia delle fonti"; si è concluso nel senso che "La determinazione puntuale della nozione LEP appartiene ad un *momento successivo* nel quale la componente tecnica, giuridica ed economica, non è la sola a rilevare", rinviando pertanto "al decisore politico la responsabilità di questa definizione"³⁶.

Una volta accertata la stratificazione polisemica nel sistema ordinamentale della nozione dei Livelli essenziali, la scelta è stata quella di evitare ogni approfondimento dei relativi nodi metodologici e definitori, così che "la nozione di LEP non è stata discussa"³⁷: da un lato, si è evidenziato che "la scarsa chiarezza, talvolta anche semplicemente linguistica, la frammentarietà degli interventi legislativi e la varietà delle pronunce della giurisprudenza, specie costituzionale, in tema di individuazione dei LEP determinano la difficoltà di operare una definizione completa, materia per materia, ambito per ambito, di ciascun livello essenziale delle prestazioni"³⁸; dall'altro, si è paventato il peso delle relative conseguenze ermeneutiche, posto che "dal modo di tratteggiare la nozione possono discendere conseguenze per la finanza pubblica in termini assoluti, conseguenze redistributive e allocative in termini relativi"³⁹.

Di qui, per l'appunto, la decisione di limitarsi (in apparenza) a fornire al decisore politico ogni possibile opzione interpretativa. A leggere alcune pagine del *Rapporto*, si ha l'impressione di trovarsi innanzi al *Trattato sulla tolleranza* di Voltaire⁴⁰, tale appare la manifestata professione di pluralismo metodologico ed ermeneutico: "si è ritenuto opportuno preferire la valorizzazione del confronto di opinioni, studi, orientamenti diversificati, via via emersi, con l'obiettivo di valorizzare la pluralità dei punti di vista, quale strumento più efficace per adempiere al compito assegnato, quello di offrire un'analisi istruttoria quanto più completa ed ampia possibile"⁴¹.

³⁶ *Rapporto finale*, cit., 15-16 (corsivo non testuale), nonché 28.

³⁷ M. LUCIANI et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato*, cit.

³⁸ *Ivi*, 22.

³⁹ *Ivi*, 16.

⁴⁰ VOLTAIRE, *Trattato sulla tolleranza. In occasione della morte di Jean Calais (1762)*, tr. it. a cura di S. Salvatorelli, Rusconi libri, Brezzone di Bedero, 2020.

⁴¹ *Rapporto finale*, cit., 22.

E tuttavia, si è trattato di una professione incongrua e vana nella sua pretesa.

Anzitutto, essa dimostra come il metodo della *neutralità ideologica* non sia applicabile sempre e comunque. Questo fu impiegato con successo in occasione della stesura della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, consentendo agli estensori di superare le difficoltà di una catalogazione sempre divisiva sul piano antropologico. Sicché riuscirono a non affrontare il tema mai neutrale del fondamento dei diritti, considerando questi ultimi pur sempre "impliciti" nella natura dell'uomo e tali da consentire di soffermarsi sui soli "concetti pratici". Determinante fu il suggerimento paradossale del loro collega Jaques Maritain: "siamo d'accordo sui diritti, ma a condizione che nessuno ci chieda perché"⁴². Nella specie tuttavia la riproposizione di un tale metodo è impraticabile. La determinazione dei Lep non riguarda tanto il contenuto essenziale dei diritti civili e sociali (il quale, per inciso, è costituzionalmente già assodato), bensì la quantità e la qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici necessari per garantire a tutti il relativo «nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti, che una volta identificato con norme non può essere finanziariamente condizionato⁴³. Sicché è inappropriata e fuorviante la scelta di operare una catalogazione dei Livelli essenziali alla stregua di quel suggerimento, quasi a poter *decidere quali siano i Lep da garantire, a condizione di non dover rispondere su cosa debba essere inteso per Lep*.

Inoltre, una simile opzione metodologica nemmeno è stata presupposta dal DPCM istitutivo del Clep. Questo non ha certo prescritto "di offrire un'analisi istruttoria quanto più completa ed ampia possibile"⁴⁴. Per contro, consapevole dell'equivocità di un lavoro istruttorio onnicomprensivo e sganciato dalla prospettiva della differenziazione regionale, il decreto ha limitato il ruolo del Comitato all'elaborazione di "ogni contributo istruttorio *richiesto* dalla Cabina di regia [...] *in relazione* a ognuna delle materie di cui all'art. 116, comma 3, Cost."⁴⁵; ha disposto un'attività istruttoria non già orientata verso un indistinto sincretismo, bensì mirata a garantire l'unitarietà della forma di Stato regionale. Scopo del decreto è stato quello di delimitare gli spazi discrezionali del decisore politico sulla scorta di un'apposita selezione dei presupposti istruttori a disposizione, così da scongiurare il rischio di una determinazione dei Lep scollegata dalle ragioni e

⁴² L'esperienza di lavoro nell'apposito Comitato nominato dall'UNESCO è narrata, insieme alle espressioni virgolettate, da M.A. GLENDON, *Knowing the Universal Declaration of Human Rights* (1998), *Conoscere la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, in ID., *Tradizioni in subbuglio*, ed. it. a cura di P.G. Carozza e M. Cartabia, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007, 53; ID., *La visione dignitaria dei diritti sotto assalto*, in L. Antonini (a cura di), *Il traffico dei diritti insaziabili*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007, 77. Nonché sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Il patto costituzionale fra teologia politica e teologia della politica*, in *Quad. cost.*, 2015, 481 ss.

⁴³ C. cost., nn. 62 del 2020, 142 e 220 del 2021.

⁴⁴ *Rapporto finale*, cit., 22.

⁴⁵ D.P.C.M. 23 marzo 2023, art. 2 (corsivo non testuale).

dai limiti del sistema costituzionale e quindi ondivaga nella sua quantificazione. Una volta correttamente chiarito che l'adozione dei Lep è una prerogativa che compete al decisore politico, il Comitato avrebbe dovuto assumere il ruolo riservatogli dal DPCM e rimarcato dal Governatore della Banca d'Italia: quello di fornire “anche una valutazione delle possibili definizioni operative dei Lep e delle connesse implicazioni finanziarie, essenziali perché le decisioni politiche possano essere assunte in maniera consapevole e sulla base di valutazioni complete”⁴⁶.

Per non dire che il programmato rinvio della definizione dei Lep al “*momento successivo* nel quale la componente tecnica, giuridica ed economica non è la sola a rilevare”⁴⁷, ha svelato la “debolezza” dell'impostazione perseguita dal Comitato; ha ipotecato la linearità dei lavori, facendo pesare – come è stato lamentato – il mancato preliminare chiarimento sul “confine fra tecnica e politica”, se non proprio sull'eventuale relativo rinvio definitorio alla sede scientifica. Sicché ha rafforzato l'impressione di un apporto istruttorio fondato “su qualcosa la cui identità non è stata pienamente approfondita e condivisa da tutti i suoi componenti”⁴⁸.

2.2.2. (*segue*): *i problemi di merito*

Oltre che contestabile sul piano del metodo, la professione di *neutralità ideologica* manifestata dal *Rapporto finale* è stata smentita pure sul piano del merito. A leggere il documento del Clep (per quanto scritto e soprattutto per quanto *non* scritto) emerge un percorso istruttorio diverso da quello professato. Gli stessi documenti preparatori contenuti nella terza parte del *Rapporto* denotano la non linearità dei lavori, in quanto “non sempre coerenti tra di loro e con quanto affermato nelle prime due” parti dello stesso⁴⁹. Il tanto conclamato “confronto di opinioni, studi, orientamenti diversificati”⁵⁰ si è dimostrato fittizio, non avendo consentito ai componenti del Comitato né d'incidere sugli esiti dei lavori, né tantomeno di fare risultare i rilievi critici manifestati. La *dammatio memoriae* riservata alle opinioni dissenzianti ha interessato tanto le obiezioni eccepite in sede Plenaria⁵¹, quanto i rilievi appositamente formalizzati al Presidente Cassese e a tutti i componenti del

⁴⁶ I. VISCO, *Lettera al Presidente del CLEP Prof. Sabino Cassese e ai membri del Comitato*, cit., 2.

⁴⁷ *Rapporto finale*, cit., 16.

⁴⁸ M. LUCIANI et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato*, cit.

⁴⁹ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione*, cit., 18.

⁵⁰ *Rapporto finale*, cit., 22.

⁵¹ M. LUCIANI et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato*, cit.: “formuliamo comunque alcune sintetiche proposte emendative del Rapporto finale, limitandoci all'essenziale: [...] ii) Dare più compiutamente conto delle posizioni di tutti i componenti del Comitato. Alle pp. 24 sgg, infatti, si dà conto di «proposte ispirate a più criteri, che qui si elencano», ma non sembra che l'elenco sia completo [...]”.

Comitato, come la *Lettera* del Governatore della Banca d'Italia⁵², divulgata dalla stampa⁵³ ma ignorata dalla documentazione istruttoria allegata.

Oltre a un metodo di lavoro *ad excludendum* verso le opinioni dissenzienti, il *Rapporto* ha segnalato altresì un percorso istruttorio speculare alla scelta preliminare di non affrontare i nodi definitori della nozione dei Lep; un percorso costantemente (pre)orientato in senso parziale e unidirezionale verso criteri di selezione dei Lep tutt'altro che neutrali, tali da incidere in modo apparentemente tecnico sulla complessiva forma di Stato sociale e regionale.

Emblematica è la restrizione dei criteri e indirizzi per la redazione dei livelli essenziali delle prestazioni. La soglia d'individuazione di questi ultimi è stata intesa “nel senso di soglia *minima*”⁵⁴, marcando così la differenza con quanto sancito dalla Consulta e soprattutto con quanto disposto dal medesimo d.d.l. Calderoli, che correttamente aveva recepito il limite indicato dal giudice costituzionale di “soglia di spesa costituzionalmente *necessaria* per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale” (art. 1, comma 2)⁵⁵; per non dire che il limite ravvisato dal *Rapporto* è stato contestato pure dai sottogruppi del Comitato, che hanno evidenziato come “i livelli essenziali non sono dei livelli minimi, trattandosi invece dei livelli *adeguati*, come del resto è stato ampiamente riconosciuto anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale con riferimento ai LEA”⁵⁶. Sicché nel medesimo *Rapporto* compaiono tre differenti accezioni della soglia di determinazione dei Lep.

Altrettanto emblematica è la questione della misurabilità e del profilo prestazionale e obbligatorio della nozione dei Lep, risolta dal *Rapporto* in senso parimenti restrittivo nonostante le tante obiezioni eccepite: nell'un caso, il documento ha ommesso di considerare che per i Lep concernenti i diritti civili la misurabilità in via di principio è difficilmente costruibile⁵⁷; nell'altro caso, il documento ha accolto una nozione di Lep fortemente impattante sulla dimensione finanziaria in quanto limitata agli obblighi di dare, di fare e di astenersi in capo ai

⁵² I. VISCO, *Lettera al Presidente del CLEP Prof. Sabino Cassese e ai membri del Comitato*, cit.; G. TROVATI, *Sull'autonomia arriva l'allerta di Visco: rischi di spesa da valutare. Il Governatore a Cassese. «Nelle bozze Lep troppo limitati e generici»*, in NT+Enti Locali & Edilizia, 11.10.2023.

⁵³ Per tutti, G. TROVATI, *Sull'autonomia arriva l'allerta di Visco: rischi di spesa da valutare. Il Governatore a Cassese. «Nelle bozze Lep troppo limitati e generici»*, in NT+Enti Locali & Edilizia, 11.10.2023.

⁵⁴ *Rapporto finale*, cit. 10 (corsivo non testuale).

⁵⁵ C. cost., n. 220/2021, § n. 5.1: “[...] Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente *necessaria* e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale [...]” (corsivo non testuale).

⁵⁶ *Relazione del sottogruppo n. 4: Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; ordinamento della comunicazione*, in *Rapporto finale*, cit. 65.

⁵⁷ Il rilievo ovviamente “non esclude affatto l'identificazione di Lep che presidino il loro soddisfacimento, conformemente al principio che la misurabilità non è caratteristica strutturale dei Lep e non è nemmeno loro caratteristica auspicabile, almeno laddove non sia attingibile”, così M. LUCIANI et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato*, cit.

poteri pubblici, così trascurando una prospettiva “molto più ampia di interventi utili a garantire i diritti civili e sociali”⁵⁸.

Non deve dunque sorprendere se i singoli sottogruppi abbiano sviluppato una posizione in controtendenza rispetto a quella disposta centralmente, assumendo criteri di selezione non più restrittivi, ma maggiormente estensivi e conformi ai profili costituzionali coinvolti. Ognuno dei sottogruppi ha proceduto per proprio conto e secondo una propria cognizione, con una conseguente eterogeneità di approdi che ha inficiato l’unitarietà del lavoro⁵⁹. Come ha rimarcato l’Ufficio parlamentare di bilancio, “la scelta di accettare punti di vista diversi (“valorizzazione del confronto di opinioni”), piuttosto che inquadrare gli sforzi entro criteri unitari più rigidi, sembra aver consentito, nel lavoro dei singoli sottogruppi, un approccio non del tutto coerente”⁶⁰.

Di qui, sia le contraddizioni del *Rapporto* riconosciute dallo stesso Presidente Cassese⁶¹, sia la quantificazione ondivaga dei Lep. Entrambe non sono accidentali, o ascrivibili alla natura *incognita* dell’esplorazione intrapresa; piuttosto, svelano l’irrisolto conflitto fra le due opposte e irriducibili concezioni di Lep confrontatesi nel Comitato sotto il manto dell’apparente *tolleranza* metodologica: l’una, orientata verso una selezione restrittiva e per questo consacrata nei documenti preparatori del *Rapporto* e nella relativa *Introduzione*; l’altra, al contrario, orientata verso una selezione più comprensiva e per questo lasciata fuori da quella documentazione, non considerata nell’*Introduzione* ed evincibile soltanto dalle *relazioni* dei singoli sottogruppi e dai *file excell* di accompagnamento, oltretutto ovviamente dai documenti pubblicati all’esterno.

2.2.3. (segue): il ruolo politico della Commissione tecnica fabbisogni standard.

Quanto alle proposte di una selezione restrittiva dei Lep, esse hanno riguardato la fase preparatoria dei lavori e non quella conclusiva. Tuttavia sono significative dell’orientamento perseguito, progressivamente raffinato e infine solo apparentemente dismesso nel testo finale.

La prima proposta è stata nel segno della destrutturazione del sistema di produzione delle regole giuridiche e della creazione di nuove fonti extraordinamentali⁶². La proposta, talmente ardita da essere stata repentinamente

⁵⁸ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione*, cit., 25.

⁵⁹ *Relazione del sottogruppo n. 4*, cit.; *Relazione del sottogruppo n. 5*, cit.; *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.

⁶⁰ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione*, cit., 25 e 20.

⁶¹ S. CASSESE, *Audizione* del 14 novembre 2023, cit.

⁶² G. CEREÀ, E. D’ORLANDO, F. PORCELLI, M. STRADIOTTO, *Criteri di definizione dei LEP e loro*

abbandonata, accampava un suggestivo fondamento teorico. Il riferimento era al “crescente disallineamento, in termini di efficacia, tra forme tradizionali ed esigenze effettive della normazione”, da risolvere col ricorso alla “teoria della complessità” e alla “necessità di configurare sistemi di normazione flessibili nei contenuti e, per taluni aspetti, nella durata degli effetti, nonché plurali nella legittimazione”⁶³. Di qui, l’ipotesi di legittimare la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) e la Società Soluzioni per il sistema economico (SOSE spa) a concorrere – attraverso stime econometriche – alla costruzione del nuovo paradigma normativo, da elevare al rango di fonte straordinamentale. Il tutto, in modo da rendere flessibile sul piano delle fonti il passaggio dall’iniziale determinazione dei Lep alla successiva definizione dei costi e fabbisogni standard: da un lato il DPCM, cui demandare la definizione della tipologia degli standard di servizio secondo l’indicazione di appositi criteri generali di misurazione; dall’altro gli atti gerarchicamente inferiori (per es. decreti ministeriali), cui rinviare la definizione dettagliata dei singoli standard.

Inevitabili le critiche riferibili alla proposta, la quale era giunta persino a riadattare la categoria statutaria delle fonti *extra ordinem*⁶⁴ al diverso contesto costituzionale, pur di legittimare l’irruzione nella regolazione delle relazioni finanziarie di soggetti autonomi ed esterni al circuito normativo quali, per l’appunto, CTFS e SOSE. A risaltare, parafrasando Giovanni Pitruzzella⁶⁵, era la *superbia ingegneristica* dell’operazione riformatrice, intenta a presentare un modello normativo non

collegamento con i fabbisogni standard e i vincoli di bilancio, 20 giugno 2023, ora in *Documenti preparatori*, cit., 306 ss.

⁶³ “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 straordinamentali (come la legittimazione a concorrere alla costruzione del paradigma normativo riconosciuta alla CTFS e SOSE spa)”, *ivi*.

⁶⁴ S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d’assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria* [1909], rist. in ID., *Scritti minori*, a cura di G. Zanobini, Giuffrè, Milano, 1990, I, 349 ss.

⁶⁵ G. PITRUZZELLA, *Verso una democrazia maggioritaria: ambiguità e limiti dell’ingegneria costituzionale in Italia*, in R. DI LEO e G. PITRUZZELLA (a cura di), *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1999, 323.

solamente carente della necessaria copertura legislativa⁶⁶, ma addirittura estraneo al sistema costituzionale delle fonti del diritto; un modello impensabile, prima ancora che improponibile, inevitabilmente destinato a fomentare senza motivo l'allarme sociale per il timore delle relative conseguenze⁶⁷.

La seconda proposta è stata nel segno della “scomposizione del LEP in uno primario breve, che rinvia ad una fonte successiva la definizione analitica e articolata della sotto-materia”⁶⁸. La proposta, come la precedente talmente ardita da essere stata egualmente abbandonata, si soffermava sui due Lep risultanti dalla scomposizione: quello “primario”, finalizzato a delineare la “cornice di riferimento” e i “contorni generali” da cui desumere i criteri necessari sia per la definizione precisa e puntuale della prestazione, sia per la relativa misurabilità; e quello “secondario”, immediatamente “concatenato” e più chirurgico, volto alla definizione puntuale, analitica e articolata della sotto-materia coinvolta e alla conseguente determinazione “della misura della prestazione e della quantificazione del fabbisogno finanziario connesso”. Di qui, il rinvio della fissazione di quest'ultimo al regolamento, oppure al DPCM, se non proprio all'atto amministrativo generale, considerato che la “fonte regolamentare o l'atto amministrativo generale, si attaglia meglio ad una regolazione flessibile nel senso di rapidamente adattabile al mutare delle condizioni reali nelle quali la prestazione essenziale

⁶⁶ La legge di Bilancio 2023 ha riservato alla sola Cabina di regia l'esclusiva responsabilità della determinazione dei costi e fabbisogni standard, da realizzare “sulla base delle ipotesi tecniche formulate” dalla CTFS ed elaborate dal SOSE (art. 1, comma 793, lett. d), comma 794). In tal senso ha legittimato l'impiego del solo DPCM (art. 1, comma 795), senza rinviare al diverso strumento del decreto ministeriale, invece presupposto dall'ipotesi in contestazione nonostante l'assenza delle condizioni tassativamente indicate dalla Consulta (C. cost., n. 134 del 2006, § 9). Più in generale, sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, “... de' remi facemmo ali al folle volo”: i rischi dell'imprudenza nei lavori del Comitato per la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, in *federalismi.it – paper*, 9 agosto 2023, 6 ss.

⁶⁷ Particolarmente significativa è la denuncia di MARCO ESPOSITO, autorevole giornalista esperto in federalismo fiscale: “[...] Nella bozza si legge che il Presidente del Consiglio dei ministri deve limitarsi a indicare «un criterio generale di misurazione». I veri e propri standard, cioè quanto concretamente potrà rivendicare il cittadino, sono lasciati ad «atti gerarchicamente inferiori», come un decreto ministeriale, i quali potranno definire gli standard «in modo dettagliato e calibrati rispetto alle priorità politiche e alle necessità di coniugare i fabbisogni standard alle risorse disponibili nel rispetto dei vincoli di bilancio». I diritti, insomma, invece di essere una materia parlamentare come prevede la Costituzione e di essere garanzie conosciute e conquiste solide, diventano strumenti nelle mani del singolo ministro, gestibili in base al vento politico del momento” (ID., *Comitato Cassese, la bozza: «I livelli da garantire a tutti li decidono i singoli ministri»*, in *Il Mattino*, 30 giugno 2023).

⁶⁸ *Prime proposte provvisorie di livelli essenziali delle prestazioni (redatte nel mese di agosto 2023)*, 6 ottobre 2023 e 12 settembre 2023, in *Documenti preparatori*, cit., 167 ss., spec. 172-173, 191. Si tratta di una “prima bozza provvisoria dei livelli essenziali delle prestazioni”, elaborata nel periodo estivo da alcuni componenti del Clep impegnatisi su base volontaria (“persone di buona volontà”) con la collaborazione di un gruppo di 16 specialisti di settore, sulla scorta di “un modello messo a punto dal professor Porcelli e dal dottor Stradiotto, con la collaborazione di molti altri”.

deve essere garantita”; ciò al perseguito scopo di riconoscere al “Governo un controllo pieno sull’esercizio del potere normativo senza subire un condizionamento parlamentare”. Il tutto, con il dichiarato fine di facilitare il “lavoro di selezione, accorpamento e semplificazione” dei potenziali 223 Lep individuati inizialmente, così da poterli ridurre a 115 secondo il metodo «ad imbuto» appositamente rinominato dal Presidente Cassese⁶⁹.

Inevitabili le critiche riferibili alla nuova proposta, solo apparentemente più accorta della precedente nel rifuggire da soluzioni platealmente illegittime. L’ipotesi di scomposizione del Lep in due sotto-livelli, l’uno sovraordinato all’altro sul piano delle fonti e del merito, non trova infatti alcuna copertura costituzionale, oltretutto ovviamente anche legislativa. Ancora una volta, insomma, a risaltare era la *superbia ingegneristica* di un’operazione riformatrice indifferente alle ragioni e ai limiti del sistema costituzionale, per di più vertente in un ambito socialmente rilevante come quello delle prestazioni dei diritti civili e sociali.

E tuttavia, a ben vedere, l’ardita originalità di entrambe le proposte era tutt’altro che estemporanea. L’evoluzione dall’iniziale destrutturazione del parametro normativo alla successiva scomposizione del Lep era coerente col medesimo obiettivo riformatore peraltro ammesso dagli stessi promotori: quello di potenziare il ruolo del CTFS e di SOSE, affrancandolo dal “condizionamento parlamentare” nella determinazione della misura della prestazione e della quantificazione del fabbisogno finanziario connesso. Entrambe le proposte, del resto, insistevano in modo speculare sull’esigenza di favorire una certa dinamicità e *flessibilità* della normazione: nell’un caso, incidendo direttamente sulla *governance* della materia e sul conseguente regime delle fonti; nell’altro, riservando appositi e autonomi spazi d’intervento definitorio nella relativa disciplina.

Significativi sono i rilievi critici mossi dal Governatore della Banca d’Italia nella citata *Lettera* ignorata dal *Rapporto*. Essi lamentavano la mancata neutralità dei lavori del Comitato Lep, orientati in modo da fare “assorbire di fatto” le funzioni del medesimo Comitato dalla Commissione tecnica fabbisogni standard; funzioni – è bene ricordare – assolutamente pregnanti, in quanto riguardanti “la valutazione delle possibili definizioni operative dei Lep e delle connesse implicazioni finanziarie, essenziali perché le decisioni politiche possano essere assunte in maniera consapevole e sulla base di valutazioni complete”. Di qui, la critica secondo cui al CTFS è stato demandato in via di fatto “non solo il compito di formulare «ipotesi su costi e fabbisogni standard» (come previsto dal DPCM 23 marzo 2023), ma anche di stabilire il contenuto e il livello delle prestazioni essenziali, passaggio indispensabile per la quantificazione finanziaria dei Lep”⁷⁰.

⁶⁹ *Prime proposte provvisorie di razionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni redatte nel mese di agosto 2023*, 24 settembre 2023, in *Documenti preparatori*, cit., 266; S. CASSESE, *Audizione*, 27 settembre 2023, cit.

⁷⁰ I. VISCO, *Lettera al Presidente del CLEP Prof. Sabino Cassese e ai membri del Comitato*, cit.

Ed effettivamente l'inversione di ruolo fra Comitato e Commissione rende ragione delle storture ravvisate e soprattutto della quantificazione ondivaga dei Lep. Essa era tale da squilibrare a vantaggio della Commissione la responsabilità delle scelte sul tipo di selezione da realizzare in assenza di criteri puntuali, cogenti e (soprattutto) condivisi. Sicché, a ben vedere, la neutralità ideologica fittiziamente professata dal Comitato era funzionale a legittimare in via di fatto l'opposto ruolo politico della Commissione tecnica fabbisogni standard. Con la conseguenza di rendere irrisolto sul (solo) piano ermeneutico il conflitto fra le opposte ipotesi di selezione dei Lep.

3. *I rischi di una selezione restrittiva dei Lep*

Le proposte restrittive tratteggiate certamente hanno lasciato un segno nel merito e nel metodo dei lavori di determinazione dei Lep. Se è vero che sono state ritirate a causa delle critiche riguardanti il disegno d'incidere formalmente sulla *governance*, o sugli spazi definatori dei Lep, è altrettanto vero che i relativi criteri restrittivi sono stati recepiti nell'*Introduzione* del *Rapporto* a discapito di quelli di segno opposto, invece relegati nelle *relazioni* dei singole sottogruppi se non proprio affidati alla divulgazione dei media.

La confusione sistemica, lo straripamento dei ruoli, il disordine ermeneutico e la restrizione dei criteri di selezione che ne sono derivati, tendono pertanto a costituire la cifra dell'intero percorso definitorio dei Lep; tendono a portare alle estreme conseguenze l'iniziale scelta del Comitato di disattendere quanto prescritto dal DPCM del marzo 2023⁷¹, escludendo dal lavoro istruttorio ogni riferimento alla *relazione* fra Lep e autonomia differenziata.

E tuttavia, occorre rimarcare che le ragioni di una tale *relazionalità* costituiscono il presupposto dell'intero percorso di determinazione dei Lep. Esse sono a fondamento del modello di Stato sociale e regionale preso a riferimento. Dalla scelta dei criteri di selezione derivano "ricadute politiche significative"⁷² e un "significativo impatto redistributivo"⁷³ sul piano della convivenza e della coesione del Paese. Detta scelta incide non solo sulla misura dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire in tutto il territorio nazionale, ma inevitabilmente sulla "dimensione degli spazi disponibili per la differenziazione territoriale delle politiche pubbliche"⁷⁴. Di rimando, opera sull'entità delle risorse economiche svincolate dalla garanzia dei Lep e per tal motivo rimesse a differenziazioni senza vincoli; agisce sull'eguaglianza fra cittadini nella fruibilità delle prestazioni

⁷¹ V. nt. n. 34.

⁷² I. VISCO, *op. ult. cit.*

⁷³ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione*, cit., 29.

⁷⁴ I. VISCO, *op. ult. cit.*

non garantite dalla suddetta selezione; determina la tenuta del bilancio pubblico, incluso il possibile impatto sul governo della spesa nel suo complesso.

È dunque alla luce di una tale *relazionalità*, che la compresenza nel medesimo *Rapporto* di due opposte concezioni selettive di livelli essenziali delle prestazioni diventa stridente, esponendo l'intero percorso di determinazione dei Lep a conclusioni lesive del sistema costituzionale delle competenze Stato-regione, oltretutto dell'eguaglianza dei cittadini per il godimento dei diritti civili e sociali nell'intero territorio nazionale.

Una selezione dei Lep operata secondo criteri restrittivi è destinata a provocare la corrispondente estensione degli ambiti di materie non coperte dai relativi vincoli, sino ad accentuare la forbice delle disparità fra le regioni. Quanto più selettiva e riduttiva è la determinazione dei Lep, tanto maggiori possono essere gli ambiti a disposizione della piena differenziazione; del pari, quanto più limitata è la *lepizzazione* delle materie sottoposte alla selezione del Comitato, tanto più eclatante può essere lo squilibrio fra le regioni nelle materie residue maggiorate.

Il rilievo è speculare a quello riguardante il nuovo regime giuridico del trasferimento delle funzioni da differenziare. Il disegno di legge Calderoli ha diversificato le condizioni del trasferimento, parametrando alla classificazione delle “materie o ambiti di materie riferibili ai Lep” (art. 4) già selezionata dal Clep⁷⁵. Il testo ha riservato una corsia preferenziale al trasferimento delle funzioni riferibili a dette materie a discapito delle altre: le prime, trasferibili “soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard” (art. 4, comma 1); le seconde, trasferibili immediatamente e unitamente alle necessarie risorse finanziarie, da calcolare addirittura sulla base della sola spesa attuale erogata dallo Stato nel territorio della singola regione richiedente (“nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente”) (art. 4, comma 2).

Nella prospettiva derivante dal combinato disposto fra il disegno di legge e il *Rapporto finale*, dunque, la selezione dei Lep interviene solo *a valle* di quella legislativa, interessando le sole “materie o ambiti di materie riferibili ai Lep”. Essa fa seguito alla prima scrematura predisposta dal Clep e recepita dal Legislatore; opera solamente sulle 14 materie selezionate, prescindendo dal declassamento legislativo delle 9 materie e delle 184 funzioni residue, per tale via rimesse a una differenziazione regionale senza alcun filtro.

Inevitabili le criticità d'ordine giuridico ed economico derivanti dalla rottura dell'unitarietà ontologica, prima ancora che temporale⁷⁶, del processo devolutivo. Sul piano legislativo risalta anzitutto la presunzione⁷⁷ di una classificazione delle

⁷⁵ *Rapporto finale*, cit., 7.

⁷⁶ P.L. PORTALURI, Audizione sul d.d.l. n. 1665/2024, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Camera dei Deputati, I Commissione, 8 aprile 2024.

⁷⁷ D. MONE, *Il modello di autonomia differenziata del ddl Calderoli tra finalità dichiarate e finalità per-*

materie priva di ragioni chiare, approfondite e condivise, in quanto meramente recettiva di una selezione operata dal Clep secondo i nodi critici di metodo e di merito riscontrati; e anzi, ancor di più, risalta il ruolo rinunciatario del Parlamento, disposto a recepire acriticamente decisioni altrui senza la preoccupazione di riscontrarne eventuali limiti e conseguenze sul complessivo sistema costituzionale. Del pari, sul piano amministrativo risalta la criticità degli effetti della devoluzione, considerato che le materie escluse riguardano tutte funzioni di tipo regolamentare, tali da provocare una babele normativa e una moltiplicazione delle burocrazie a scapito dell'efficienza del sistema complessivo; tanto più, trattandosi di una procedura che non prevede alcuna valutazione preliminare d'impatto della devoluzione⁷⁸. Sul piano economico, infine, risaltano i rischi del finanziamento delle funzioni non-Lep, posto che il disegno di legge ne rinvia il calcolo alla spesa attuale senza specificare alcuna previsione sulle successive revisioni, con l'eventualità di extraggettivi provocati dai divari tra la dinamica delle compartecipazioni attribuite e le necessità di finanziamento⁷⁹.

È in tale prospettiva, per l'appunto, che divengono stridenti i rischi di una selezione dei Lep secondo i criteri restrittivi promossi dall'*Introduzione del Rapporto*. Le regioni beneficiarie della differenziazione potrebbero lucrare un duplice ordine di vantaggi a discapito delle altre. Esse diverrebbero destinatarie tanto delle poche funzioni risultate *lepisabili* (per le quali la diversificazione può operare solamente *oltre* la soglia prestabilita), quanto e soprattutto di tutte quelle declassate come *non lepisabili* (per le quali la diversificazione può operare senza alcuna soglia). Al contempo, le risorse finanziarie aggiuntive diverrebbero suscettibili di una duplice disegualianza, potendo garantire la quantità e la qualità di tutte le prestazioni non coperte da vincoli, da riferire indifferentemente sia alle prestazioni erogabili *oltre* la soglia prestabilita dei Lep già selezionati, sia a quelle erogabili in assenza di alcuna soglia, perché concernenti Lep ormai declassati. In tale secondo caso, per giunta, l'interesse all'accaparramento delle risorse avverrebbe indipendentemente da ogni considerazione sul modo di raccordare incentivi e benefici locali e nazionali. Emblematica è la norma dell'articolato dell'Emilia-Romagna a corollario delle richieste di funzioni per l'internazionalizzazione e la promozione del commercio con l'estero: "Per l'esercizio effettivo delle competenze di cui ai precedenti commi, sono assegnate alla Regione risorse adeguate, certe e programmabili nel tempo"⁸⁰. Ogni ulteriore considerazione è inutile.

segue: *il nodo delle risorse finanziarie*, in questa Rivista; Id., *Autonomia, la legge truffa di Calderoli*, in *La Repubblica*, 11 aprile 2024.

⁷⁸ M. BORDIGNON, M. ESPOSITO, G. PISAURO, S. STAIANO (a cura di), *L'Italia al bivio*, cit., 13.

⁷⁹ I. ROSSI, A. ZANARDI, *I nodi da sciogliere lungo il cammino del federalismo. Autonomia differenziata*, in *Il Sole 24 ore*, 11 aprile 2024.

⁸⁰ M. BORDIGNON, M. ESPOSITO, G. PISAURO, S. STAIANO (a cura di), *L'Italia al bivio*, cit., 15.

4. *Le “pagine bianche” del Rapporto finale*

L’entità dei rischi derivanti da una selezione dei Lep non parametrata alle esigenze della forma di Stato sociale e regionale, conferma la necessità che il relativo processo di determinazione avvenga secondo criteri certi, trasparenti, condivisi e coerenti col sistema costituzionale. Per contro, la compresenza di due opposte concezioni di Lep all’interno del medesimo *Rapporto finale* nega una simile prospettiva. E così, il conseguente conflitto ermeneutico, in quanto formalmente irrisolto, è destinato a risolversi in un duplice ordine di criticità.

La prima attiene alla perdita di credibilità del *Rapporto*. La conflittualità fra i criteri impiegati nell’*Introduzione* e nelle *relazioni* dei singoli sottogruppi è tale da rendere incerti tanto l’effettività dei criteri da impiegare per la conclusione dei lavori, quanto il metodo e il merito occorrenti. Di rimando, essa legittima l’aleatorietà dei prossimi risultati, dando ragione della quantificazione ondivaga dei Lep sinora riscontrata. In definitiva, pregiudicando l’organicità del documento, è tale da vanificarne l’utilità.

La seconda criticità attiene alla prosecuzione della violazione del DPCM 23 marzo 2023 in ordine alla scansione delle fasi e dei ruoli occorrenti per la determinazione dei Lep. Una volta attestata la perdita di credibilità del lavoro compiuto dal Clep, infatti, resta problematica l’esigenza di colmare l’incertezza ermeneutica fra gli opposti criteri per portare a compimento l’opera selettiva.

La normativa interessata aveva distribuito la scansione delle competenze e delle responsabilità occorrenti per la determinazione dei Lep in modo (astrattamente) chiaro e coerente. Ferma restando la natura politica della decisione finale, aveva attrezzato i relativi presupposti sul piano tecnico, disponendo il coordinamento fra i due processi e la collaborazione fra le strutture tecniche e l’organo politico: al Comitato Lep aveva assegnato un ruolo con compiti istruttori e di approfondimento, così da delimitare sul piano ordinamentale l’ambito discrezionale del decisore politico e da scongiurare il rischio di una selezione scollegata dalle ragioni del sistema costituzionale e normativo (DPCM 23 marzo 2023, art. 2); del pari, alla Commissione Tecnica Fabbisogni Standard aveva assegnato il compito indicare le metodologie di calcolo più adatte sulla base delle caratteristiche delle prestazioni e delle informazioni disponibili, così da calcolare in maniera trasparente la quantificazione degli oneri finanziari (L. n. 197/2023, art. 1, comma 794); infine, alla Cabina di regia aveva demandato la scelta politica finale, da assumere in piena trasparenza e sulla base dell’informativa ricevuta, in modo da stabilire le priorità, assicurare la coerenza dei fabbisogni con le risorse disponibili e guidare la scelta dei fattori da considerare rilevanti (L. n. 197/2023, art. 1, comma 793). Independentemente

dalla metodologia scelta e dall'approccio seguito per garantire la coerenza con le risorse disponibili, del resto, i fabbisogni dipendono da una serie di variabili la cui selezione richiede un'attenta valutazione politica dal significativo impatto redistributivo.

E tuttavia, la fittizia neutralità ideologica adottata dal Clep e sfociata nel conflitto ermeneutico rinvenibile nel *Rapporto finale*, ha pregiudicato la linearità della scansione rappresentata; ha riproposto a cascata le ragioni di confusione sistemica e di straripamento dei ruoli derivanti dai criteri di selezione restrittiva dei Lep proposti dall'*Introduzione del Rapporto*.

Come ha segnalato l'Ufficio parlamentare di bilancio, "il Rapporto finale del CLEP, pur proponendo alcune impostazioni da seguire, non offre nel complesso soluzioni definitive ai principali problemi sorti in relazione alla determinazione dei LEP, principalmente per l'urgenza di rispettare le scadenze assegnate. L'ampiezza delle questioni affrontate dal Comitato e la varietà delle posizioni emerse nel dibattito evidenziano la difficoltà del compito che dovrà affrontare la Cabina di regia chiamata a formulare la proposta finale dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard. In particolare, la Cabina di regia dovrà tenere conto dell'ampliamento del concetto di LEP che scaturisce dalla ricognizione della normativa e che dipende probabilmente dal fatto che questi, come si è visto, rappresentano oggi il principale strumento cui ricorrere per disciplinare settori essenziali al fine di assicurare la garanzia dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale. Al contempo meritano attenzione le segnalazioni da parte di diversi sottogruppi sulle esigenze che dovrebbero essere considerate in sede di formulazione delle intese sulle richieste di autonomia differenziata, indipendentemente dalla determinazione dei LEP: di tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, di rispetto di norme e trattati internazionali e della normativa comunitaria, di far fronte a eventuale pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica"⁸¹.

In realtà, le difficoltà preconizzate dall'Ufficio parlamentare sono troppo gravose per poter essere sostenute dalla sola Cabina di regia. Esse debordano dalla sfera di competenza dell'organo politico, necessitando piuttosto di un adeguato ausilio tecnico idoneo a individuare quelle "soluzioni definitive ai principali problemi sorti in relazione alla determinazione dei LEP", invece eluse dai lavori del Clep. Da tale punto di vista, nulla esclude che il conflitto ermeneutico rappresentato venga a essere materialmente demandato all'intervento risolutore della Commissione tecnica fabbisogni standard, così legittimata in via di fatto a esercitare un ruolo politico.

Si tratta di un'ipotesi per nulla azzardata, in quanto coerente con le precedenti proposte di selezione restrittiva dei Lep discusse nel corso dei lavori del Comitato. Essa riuscirebbe ad assicurare sul piano materiale quanto invece risul-

⁸¹ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione*, cit., 26.

tato impossibile sul piano formale a causa dell'abbandono delle stesse; riuscirebbe a conseguire l'obiettivo di potenziare il ruolo del CTFS e di SOSE, affrancandolo dal "condizionamento parlamentare"⁸² nella determinazione della misura della prestazione e della quantificazione del fabbisogno finanziario connesso.

Al contempo, tuttavia, detta ipotesi avrebbe l'effetto di aggravare ulteriormente le perplessità costituzionali sulla configurazione dei lavori di determinazione dei Lep. Come ha rilevato Roberto Bin, questi attengono alla decisione "più politic[a] nell'intero complesso delle decisioni pubbliche", trattandosi di decidere "che cosa i cittadini possono pretendere dalle amministrazioni pubbliche, quali esse siano, e chi debba assicurarle"⁸³. Decisione, dunque, che andrebbe riservata al Parlamento (come del resto riconosciuto *ob torto collo* dall'ultima stesura del disegno Calderoli, sia pure a far data da un ipotetico futuro), ovvero e con mille riserve al Governo per il tramite della Cabina di regia (come infatti ha confermato il medesimo disegno Calderoli sia pure in modo apparentemente eccezionale); epperò mai, sia pure in via di fatto, a soggetti (solo apparentemente) tecnici e per di più secondo apporti non trasparenti.

Basterebbe lo spettro di una simile evenienza, per porre in discussione il metodo e il merito del *Rapporto finale*. Questo non solamente si è dimostrato incapace di offrire "soluzioni definitive ai principali problemi sorti in relazione alla determinazione dei LEP"; più ancora, si è reso suscettibile di aprire la via a una determinazione dei Lep materialmente estranea al circuito della della responsabilità politica, incerta nei criteri, aleatoria nelle risultanze e priva di trasparenza.

Parafrasando il severo giudizio di Livio Paladin in ordine alla determinazione delle materie regionali enumerate dal vecchio art. 117 Cost., verrebbe da dire che anche nella specie il *Rapporto* consta di mere "pagine bianche" rimesse alla futura scrittura altrui⁸⁴. Con un'unica fondamentale differenza: in quel caso, il rinvio del Costituente fu a favore della scrittura del Legislatore; nell'attuale, per contro, è a favore della scrittura anonima. E per una trasformazione dello Stato sociale e regionale, quale quella perseguita dall'attuale processo di differenziazione regionale, non è poca cosa.

⁸² *Prime proposte provvisorie di livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 167 ss.

⁸³ R. BIN, *L'autonomia differenziata: politica o burocrazia?*, in *Le Regioni*, n. 6/2022, 1155.

⁸⁴ L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, III, 3 ss., spec. 36: "si può riferire alle materie regionali ciò che molti autori hanno notato per l'intera disciplina costituzionale delle regioni: ossia che si tratta di una pagina bianca, o quanto meno di un tema da svolgere con ampia discrezionalità".