



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XIX LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 8

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE
QUESTIONI REGIONALI**

SEGUITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLA
DETERMINAZIONE E SULL'ATTUAZIONE DEI LIVELLI
ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI CONCERNENTI I DIRITTI
CIVILI E SOCIALI: AUDIZIONE DEL PROFESSOR VINCENZO
TONDI DELLA MURA

22^a seduta: mercoledì 2 aprile 2025

Presidenza del presidente SILVESTRO

INDICE

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE:

- SILVESTRO (*FI-BP-PPE*), senatore Pag. 3

Seguito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: audizione del professor Vincenzo Tondi della Mura

PRESIDENTE:

- SILVESTRO (*FI-BP-PPE*), senatore . Pag. 3, 10STEFANAZZI (*PD-IDP*), deputato 9MACCANTI (*LEGA*), deputata 10

TONDI DELLA MURA Pag. 3

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Civici d'Italia-Noi Moderati (*UDC-Coraggio Italia-Noi con l'Italia-Italia al Centro*)-*MAIE*; *Cd'I-NM (UDC-CI-Ncl-IaC)*-*MAIE*; *Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE*; *FI-BP-PPE*; *Fratelli d'Italia*: *FdI*; *Italia Viva-Il Centro-Renew Europe*: *IV-C-RE*; *Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione*: *LSP-PSd'Az*; *MoVimento 5 Stelle*: *M5S*; *Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista*: *PD-IDP*; *Per le Autonomie (SVP-PATT, Campobase)*: *Aut (SVP-PATT, Cb)*; *Misto*: *Misto*; *Misto-ALLEANZA VERDI E SINISTRA*: *Misto-AVS*; *Misto-Azione-Renew Europe*: *Misto-Az-RE*.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: *Fratelli d'Italia*: *FdI*; *Partito Democratico - Italia Democratica e Progressista*: *PD-IDP*; *Lega - Salvini Premier*: *Lega*; *Movimento 5 Stelle*: *M5S*; *Forza Italia - Berlusconi Presidente - PPE*: *FI-PPE*; *Azione - Italia Viva-Renew Europe*: *A-IV-RE*; *Alleanza Verdi e Sinistra*: *AVS*; *Noi Moderati (Noi con l'Italia, Coraggio Italia, UDC, Italia al Centro)*-*MAIE*: *Nm(N-C-U-I)-M*; *Misto*: *Misto*; *Misto-Minoranze Linguistiche*: *Misto-Min.Ling.*; *Misto-+Europa*: *Misto-+Europa*.

Presidenza del presidente SILVESTRO

La seduta inizia alle ore 13,05.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Avverto che della seduta odierna verranno redatti il resoconto sommario ed il resoconto stenografico e che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo, per la quale la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

I lavori della Commissione, che saranno oggetto di registrazione, potranno essere quindi seguiti dall'esterno sulla *web TV* della Camera.

Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: audizione del professor Vincenzo Tondi della Mura

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, sospesa nella seduta del 18 marzo scorso. È oggi prevista l'audizione del professor Vincenzo Tondi della Mura, professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università del Salento.

TONDI DELLA MURA. Signor Presidente, io ringrazio dell'onore di essere qui. Io colgo l'occasione per lanciare a questo, che è l'organo legislativo per eccellenza, un appello. Io vorrei porre una questione che, a mio avviso, politicamente è assolutamente trasversale.

Ci si può dividere sul merito delle scelte, mentre io intendo contestare il tipo di regole che al momento sono vigenti nel nostro sistema. Sono regole che, a mio avviso e come evidenzierò, provocano gravissime distorsioni. Io indicherò degli elementi di fatto su questo.

Non sarò molto dettagliato, per ovvi motivi di tempo, ma voglio ringraziare l'Associazione italiana dei costituzionalisti, che mi ha dato l'onore di pubblicare un saggio a mia firma, qualche giorno fa, sulla rivista dei costituzionalisti, al fine di aprire il dibattito anche in accademia su questo tema, perché è un problema che non era stato mai posto.

Qual è la questione? Faccio una premessa brevissima. Le sentenze della Consulta, come ha spiegato anche, non a caso, la regione Veneto nel ricorso sulla inammissibilità del *referendum*, hanno amputato la riforma Calderoli, in un senso e nell'altro: la legge n. 86 del 2024 e la legge di bilancio 2023 (L. n. 197/2022, art. 1, commi 791-801 *bis*).

Le normative vigenti – quello che è rimasto della legge Calderoli e anche l'attuale bozza di legge delega in circolazione (datata 7 febbraio 2025) – dicono che i LEP sono strumentali per l'autonomia differenziata. Quindi, questa parte è rimasta. Bisogna anzitutto definire i LEP. Il problema è che l'attenzione che è stata sempre posta per definire i LEP, e cercherò di spiegarlo in vario modo, riguarda la quantità dei LEP, non il loro valore.

Faccio un esempio semplice, ma mi interessa essere il più possibile calzante sulla questione. I gioielli di famiglia, l'argenteria di famiglia, nel corso degli anni sono stati in parte donati ai figli. Quando muoiono i genitori, c'è la collazione ed occorre anche rifare l'asse ereditario per dividerli correttamente.

Come si fa? Ci si rivolge ad un gioielliere, ad un perito, a qualcuno che definisca il valore. Astrattamente, questo anello va ad uno, due anelli a testa, due servizi a testa, si valuta il valore. Ma che cosa succede se si scopre che il consulente è di parte e che gli altri non lo sanno? È ovvio che, a questo punto, i valori cambiano a favore di uno e a danno dell'altro.

Come ci si può difendere, se nessuno sa e se non è formalizzata questa differenza? Questo è il problema che vorrei porre. Non basta soffermarsi sulla quantità, ma occorre essere attenti alla valutazione del costo. La valutazione del costo deve essere svolta secondo criteri che siano condivisi, che siano trasparenti, che siano certi, che siano non di parte. Tutto questo, al momento, è negato.

Pertanto, la conclusione che io svolgerò è che la Commissione tecnica fabbisogni *standard* è illegittima, ai sensi specialmente della sentenza della Consulta. Di conseguenza, non può operare, tanto più che il procedimento di determinazione dei LEP include al suo interno il procedimento di determinazione dei costi. Non possono essere strabici, uno da una parte, uno dall'altra, perché, se sono strabici, vanno in conflitto.

Nel corso di tutta la fase istruttoria delle leggi Calderoli (la legge di bilancio 2023 e la n. 86 del 2024) si è realizzata una discordanza assoluta fra gli organi che si occupano di consulenza tecnico economica: da una parte, abbiamo avuto l'Ufficio parlamentare di bilancio; dall'altra parte, abbiamo avuto la Commissione tecnica fabbisogni *standard*.

Questi organi hanno dato dei giudizi disallineati, contrastanti l'uno con l'altro. Uno è stato premiato, l'Ufficio parlamentare di bilancio, nel senso che è stato confermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024; l'altro è stato bocciato, nel senso che la medesima sentenza ha stabilito il contrario. È ovvio che c'è una valutazione e una discrezionalità tecnica, per cui ovviamente può accadere che un organo sia smentito dalla Corte. Però, se viene smentito su tutto e se il contenuto di

quelle audizioni e di quelle valutazioni è assolutamente di parte, è un dato che occorre considerare.

Io rinvio al testo scritto, nel quale ho evidenziato che c'è una continuità fra le audizioni parlamentari, i ricorsi delle Regioni contro la legge Calderoli e la sentenza della Corte. La sentenza n. 192/2024 riprende molti passaggi dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Quindi, c'è un *idem* sentire costituzionale.

Al contrario, le valutazioni rese dalla Commissione tecnica fabbisogni *standard* non sono state nemmeno riprese dalle Regioni opponenti nel giudizio e sono state smentite clamorosamente dalla Corte costituzionale. Quindi, partiamo da questo fatto, che è un dato su cui non si può discutere. È un dato di fatto.

La conseguenza di ciò è che, se uno poi va a verificare, a riportare il contenuto con il tipo di organo, ci si accorge che c'è un nesso di causalità fra questa divergenza istruttoria e la composizione delle Commissioni, nel senso che, se una Commissione non è permeabile dalle pressioni politiche, la Commissione tecnica è permeabile.

Quindi c'è un difetto di terzietà, un difetto di neutralità fra l'una e l'altra. Questo significa che noi abbiamo un sistema di regolazione dello Stato sociale che non è certo, perché dà risultati diversi a seconda di chi parla. Noi qui non stiamo parlando di professori universitari che fanno audizioni. Noi stiamo parlando di organi dello Stato che sono chiamati a intervenire e assicurare certezza su un punto cruciale per lo Stato sociale. Non è possibile che parlino con linguaggi alternativi, con contenuti alternativi e con contenuti politicamente, nel secondo caso, orientati.

Questo è un fatto, lo ribadisco, ed ecco perché credo che nessuno possa dissentire. Poi vedremo, anche in futuro, le varie ipotesi di riforma, ma io credo che sia un fatto su cui il legislatore dovrebbe porre grandissima attenzione. A questo punto, io sono andato a verificare ed a comparare questi modelli. Di cosa mi sono accorto?

Farò una breve comparazione fra i modelli, che sono: l'Ufficio parlamentare di bilancio (L. n. 243/2012), la vecchia COPAFF (L. n. 42/2009), che non esiste più e che era presieduta da Luca Antonini, sostituita nel 2015 dalla Commissione tecnica fabbisogni *standard* (L. n. 208/2015, art. 1, commi 29-32). Facendo tale comparazione, mi sono accorto di questioni che veramente non immaginavo.

Anzitutto, la composizione: la composizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio è trasversale. La Presidenza viene eletta con i due terzi dei componenti dalle Commissioni parlamentari competenti. Quindi, è assolutamente trasversale, il che significa che dà affidabilità. Noi, infatti, non dobbiamo parlare di soluzioni politiche, ma dobbiamo parlare di questioni tecniche.

La COPAFF, che appunto non esiste più, era una Commissione paritetica fra Governo, con 15 componenti, ed enti territoriali, con altri 15 componenti. La Commissione tecnica, invece, non è paritetica: ha sette componenti nominati dalla maggioranza governativa e i residui sei nominati dalla Conferenza delle Regioni, dall'ANCI e dalle Province.

Io, però, sono rimasto sconcertato sul seguito. Quali sono i requisiti soggettivi per accedere? Cito testualmente l'articolo: i componenti dell'Ufficio parlamentare di bilancio, scelti tra persone di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia economica e finanza pubblica a livello nazionale e internazionale. Questo perché noi stiamo parlando, appunto, delle posate d'argento di famiglia.

COPAFF: composto da rappresentanti tecnici. Veniamo alla Commissione tecnica fabbisogni *standard*. È scritto nel nome: Commissione tecnica. Chissà che requisiti richiede. Nessuno. Non richiede nessun requisito.

Per farvi comprendere: quando la legge di bilancio 2023 parla della Segreteria tecnica della Cabina di regia, prevede che la Segreteria tecnica sia costituita da un contingente di dodici unità di personale, di cui una unità con incarico dirigenziale di livello generale, scelta tra soggetti che hanno ricoperto incarichi in Uffici di competenza aventi competenze in materia di finanza e federalismo fiscale.

La competenza è fondamentale per un organo che si autoproclama tecnico. Ma che cosa vuol dire l'assenza del requisito di competenza tecnica? Vuol dire che il Governo può nominare chiunque, quindi che esiste una cooptazione nelle nomine e che questa cooptazione comporta una mancanza di indipendenza dell'organo, che è direttamente riconducibile al cooptante.

Quanto al mandato, l'Ufficio parlamentare pone il limite di un mandato di sei anni non rinnovabile. La Commissione tecnica non prevede nulla; il che significa che, se un componente si comporta conformemente alle indicazioni del cooptante, può aver rinnovato il mandato.

Sull'indennità, l'Ufficio parlamentare di bilancio stabilisce una indennità, che è anche opportunamente meritevole. Qual è, invece, l'indennità della Commissione tecnica? I suoi membri gestiscono lo Stato sociale del Paese. Uno immagina che avranno anch'essi diritto a una compensazione: invece no, è tutto gratis. Leggo: ai componenti della Commissione non è corrisposto alcun compenso, né indennità, né il rimborso delle spese.

Andiamo a cascata: che cosa vuol dire questo? Che per l'UPB esistono le incompatibilità, un divieto a svolgere qualsiasi attività professionale o di consulenza, pena la decadenza. Ciò è ovvio, in quanto ricevono un corposo stipendio, svolgono un ruolo fondamentale; dunque, c'è l'incompatibilità.

Per la Commissione tecnica, invece, questa non c'è: il che significa che vi è una opacità dei vantaggi derivanti dalla combinazione fra la gratuità della carica e l'assenza di qualsiasi incompatibilità personale o professionale.

Fermo restando che io parlo sul piano del dover essere, in astratto, e che io non sono un investigatore, i giornali hanno dato conto del fatto che attualmente la Commissione tecnica è in mano a quella che hanno definito la *lobby* veneta. Il Presidente della Commissione tecnica, cioè, fa parte al contempo di un organo alternativo, che è la delegazione con la

quale il Veneto tratta sulle intese. Quindi, svolge due ruoli contrapposti. Analogamente, leggo sui giornali, ma anche sulla *Gazzetta Ufficiale*, che un altro componente ha patrocinato le cause di una parte contro l'altra.

Per quanto riguarda il rapporto con il Parlamento, l'Ufficio parlamentare di bilancio deriva dal Parlamento e ad esso riferisce continuamente. La Commissione tecnica, al contrario, predispone degli schemi di DPCM, ma questi schemi di DPCM non vanno in Parlamento. Sono come delle meteore. Il Parlamento le vede transitare, come le stelle cadenti la notte di San Lorenzo. In 15 giorni, se può, scrive in fretta e furia un parere, ma questo parere non è vincolante ed è sostanzialmente inutile. Ricordo che stiamo parlando dello Stato sociale.

Per farvi comprendere in che cosa consista il problema dello Stato sociale, vi faccio un esempio, proprio sul problema dei costi e fabbisogni *standard*, che prendo dal cosiddetto Rapporto Cassese, Rapporto della Commissione LEP, di cui anche io ho fatto parte.

La sottocommissione numero 12 di questa Commissione doveva indicare i criteri per definire i costi e i fabbisogni *standard*. La prima stesura prevedeva che questi criteri fossero impostati in modo da misurare le reali necessità finanziarie di un ente, per garantire un determinato servizio, in base alle caratteristiche dei territori, quali clima e costo della vita.

Ciò vuol dire che, se io valuto un livello essenziale sulla base del costo della vita, ovviamente opererò una sperequazione fra Nord e Sud. Dopodiché, i giornali hanno dato conto di quanto stava discutendo la Commissione, c'è stato un forte allarme sociale e la Commissione è tornata indietro.

Nell'ultimo Rapporto si legge che i livelli sono definiti in base alle « variabili di contesto ». Sto citando un testo vigente. Queste variabili di contesto le ha spiegate molto bene su *Facebook* Marco Esposito, che è un giornalista di grande competenza in tema di federalismo fiscale.

Se si va a vedere il caso della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, sicuramente lì ci sono i livelli essenziali, ma quanto verranno finanziati? Quanto verranno valorizzati? La proposta della Commissione è che i livelli verranno definiti sulla base di alcune variabili di contesto. Per esempio: quanti libri e quanti quotidiani si leggono? Quante biblioteche ci sono in quella Regione?

Se noi applichiamo questo criterio, probabilmente nella regione Sicilia si leggerà di meno, ci saranno meno biblioteche e meno quotidiani, laddove in Trentino ce ne saranno di più: quindi, il tempio di Agrigento vale di meno dei notissimi beni culturali presenti in Trentino. Di questo stiamo parlando. Ciò significa che, se noi abbiamo una Commissione di parte, questa Commissione di parte crea difformità nel sistema di misurazione del costo.

Sul rapporto con il Parlamento ho detto. La morale è appunto che, mentre l'Ufficio parlamentare di bilancio è un organo tecnico indipendente e affidabile, la Commissione tecnica di tecnico ha solo il titolo; per il resto, è una Commissione di nessuna competenza tecnica. Ovviamente, ribadisco che io non conosco i componenti. Quindi, non voglio mancare

di riguardo verso gli attuali componenti della Commissione tecnica. Io sono uno studioso, quindi critico il modello. Critico il dover essere, non l'essere.

La Commissione tecnica, dunque, non ha nessuna competenza tecnica. Ha una dipendenza governativa. Non è paritetica, ma parziale, e prescinde da ogni rapporto con il Parlamento. Ribadisco: la Corte costituzionale ha detto il contrario, perché ha detto che il Parlamento deve essere il custode delle esigenze unitarie.

Come ha spiegato la Corte, mentre al Governo giustamente spetta la tutela delle esigenze unitarie e l'indirizzo politico della maggioranza, al Parlamento spetta il compito di dibattere, maggioranza e opposizione, soprattutto quando si discutono questioni che riguardano la vita di tutti i cittadini. Queste non possono essere decise sottobanco.

Fermo restando che in Parlamento la scelta politica di maggioranza e opposizione è assolutamente legittima ed ognuno farà quello che vuole, ma, come dice la Corte, il confronto deve essere trasparente e il dibattito deve avvenire nella sfera pubblica, perché quello che si dibatte in Parlamento è poi conosciuto dall'opinione pubblica.

Se andiamo più avanti, la scissione gravissima sta nel fatto che i LEP vengono definiti, ai sensi della Corte costituzionale, con decreto legislativo; invece, i costi *standard* vengono definiti con DPCM. Questo significa che, anche dal punto di vista formale, è negato qualunque controllo del Parlamento, qualunque controllo della Corte costituzionale, in una scelta assolutamente politica.

È ovvio che al Governo debba spettare questo ruolo, ma non è possibile che lo Stato sociale venga stravolto all'insaputa del Parlamento ed in modo apparentemente formale e corretto, a dispetto delle garanzie del sistema di legge.

Concludo facendo un appello a questa Commissione così autorevole, così fondamentale per le questioni regionali. Bisogna cambiare, bisogna fare assolutamente una correzione. Ovviamente, non è questa la sede, ma quantomeno ci sono alcune ipotesi.

La prima ipotesi: correggiamo i requisiti della legge istitutiva della Commissione tecnica. Diamo dei requisiti quali la partecipazione a titolo oneroso e non gratuito; chiarissime incompatibilità; limiti di mandato; competenza tecnica accertata. Stiamo parlando proprio dei criteri minimi. La nomina, a mio avviso, deve essere non filogovernativa, ma essere trasversale, come nel caso dell'Ufficio di bilancio, perché, lo ribadisco, stiamo parlando di questioni attinenti al cuore dello Stato sociale.

Come nel caso dell'UPB e dei suoi rapporti con il Parlamento, gli schemi di DPCM non possono passare, come le stelle cadenti nella notte di San Lorenzo, sul cielo del Parlamento senza che questo ne sappia nulla.

Altra ipotesi è quella di un'Autorità indipendente. Altra ipotesi ancora, una sezione specializzata della Corte dei conti. Possono essercene ancora altre, ma l'oggetto della mia audizione non era dare la risposta,

quanto sollevare il problema. Poi, avrei anche tante altre questioni, ma per queste rinvio al testo scritto che consegnerò alla Commissione.

STEFANAZZI (*PD-IDP*). Signor Presidente, desidero ringraziare il professor Tondi della Mura perché egli ha palesato molti dei dubbi che abbiamo espresso, non solo nei lavori di questa Commissione, che, come il Presidente sa, ma come probabilmente il professore non sa, è stata costituita in ritardo, non sappiamo se solo per problemi organizzativi o per limitarne l'azione.

Quindi, il fatto di essere stata istituita ed aver iniziato i lavori molto oltre il momento in cui era partita la discussione su un tema fondamentale come quello dell'autonomia, purtroppo ne ha limitato l'azione. Questo è motivo di rammarico, evidentemente, che credo tutti i Commissari possano condividere, proprio alla luce del fatto che, essendo questa una Commissione chiave, centrale in questo discorso, essa non ha potuto svolgere appieno le sue attività.

Senza neanche entrare nel merito della riforma e degli obiettivi della riforma, se volessimo semplicemente limitarci ad un'analisi di natura tecnica delle modalità attraverso cui si potrebbe arrivare a definire un percorso di riforma, è evidente che, nella sua complessità, non è nemmeno completamente contestabile, perché in questo Paese esiste un tema relativo alle autonomie locali e anche un tema sul ruolo delle Regioni.

Il tema da affrontare è che le Regioni, in maniera probabilmente surrettizia, hanno, nel corso degli anni, raggiunto una dimensione che probabilmente necessita di essere rivista a favore degli enti locali territoriali. Quindi, rientra nell'ambito di una discussione che c'è e che è giusto che venga portata avanti.

Tuttavia, non è ammissibile, come è stato detto dal professore, che su un tema centrale, determinante, fondamentale come quello della determinazione dei livelli essenziali della prestazione, si possa procedere a colpi di maggioranza, mortificando, come è stato fatto, il Parlamento ed escludendolo da qualunque tipo di dibattito.

Io in realtà non ho domande da fare, perché l'illustrazione del professore è stata assolutamente esaustiva. Mi permetto soltanto di ricordare che persino il professor Cassese, quando è venuto in audizione, pur rivendicando l'attività svolta dalla sua Commissione, ha dovuto ammettere che i risultati a cui questa era giunta, in termini di dimensione quantitativa dei LEP e quindi di necessità di una perequazione, rendevano, di fatto, la legge inapplicabile. Poi è arrivata la Corte costituzionale a chiarire e a confermare questo orientamento.

Se, però, come si sente dire nei corridoi del Palazzo, il ministro Calderoli ha intenzione di rilanciare il tema dell'autonomia, quantomeno mi auguro, Presidente, che la nostra relazione contenga queste indicazioni. Ugualmente, mi auguro che il Ministro voglia rivedere e rendere il processo tecnico di accompagnamento alla riforma politica quantomeno equo e rispondente alle esigenze di garantire, non a noi stessi, non a questa classe politica, ma al futuro di questo Paese, una decisione che sia equa.

MACCANTI (*LEGA*). Signor Presidente, volevo sapere se la Commissione ha già acquisito la relazione del professore e se, in caso negativo, sia possibile acquisirla in tempi molto rapidi.

PRESIDENTE. La Commissione non l'ha ancora acquisita. A tal proposito, dal momento che noi siamo nella fase conclusiva dei lavori di questa Commissione, invito il professor Tondi della Mura a farcela avere nel più breve tempo possibile.

Nel ringraziare il nostro audito, rinvio il seguito della procedura informativa ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 13,35.

