

## La definizione dei LEP tra vecchie e nuove zone d'ombra: quali riflessi sulla perequazione costituzionalmente necessaria?

di Claudia Bianca Ceffa

**Abstract:** *The definition of Essential Performance Levels between old and new grey areas: what effects on the constitutionally necessary equalization?* - Starting from the framework law for the implementation of differentiated autonomy no. 86/2024, as well as from the recent ruling of the Constitutional Court no. 192/2024 regarding the same subject-matter, the paper intends to investigate the many causes (or grey areas) which, for over twenty years, have prevented the implementation of the main instruments constitutionally envisaged to safeguard financial solidarity in the context of Italian regionalism, represented by Essential Performance Levels (EPLs). Trying to understand what consequences this non-implementation has caused on the front of State equalization intervention in support of territories with lower fiscal capacity, the contribution finally tries to question the likely future that awaits the new EPLs, especially in light of the decades-long experience of the Essential Levels of Assistance (ELAs).

2609

---

**Keywords:** Essential performance levels; Equalization; Differentiated autonomy; Financial solidarity; Regional state

### 1. L'(in)aspettato risveglio dei LEP e dell'interesse per l'azione perequativa dello Stato nella corrente stagione dell'autonomia differenziata

A più di vent'anni dalla loro costituzionalizzazione<sup>1</sup> per mezzo della revisione del Titolo V nel 2001, notoriamente improntata ad una, sino a quel momento, inedita valorizzazione delle molteplici declinazioni del principio di autonomia<sup>2</sup>, e dopo innumerevoli moniti e inviti rivolti dalla Corte

---

<sup>1</sup> Prima di ricevere apposita copertura costituzionale con la legge di revisione n. 3/2001, i livelli essenziali delle prestazioni avevano già fatto la loro comparsa nell'ordinamento italiano e, nello specifico, nel settore sanitario sotto forma dei livelli essenziali di assistenza (LEA), intesi dal d.lgs. n. 229/1999 come obiettivi specifici del sistema sanitario nazionale.

<sup>2</sup> Riforma nell'ambito della quale ai LEP è stato assegnato il compito di impedire che dall'esercizio discrezionale delle nuove competenze regionali potessero prodursi episodi di discriminazione interterritoriale provocati dalla diminuzione, oltre a una certa soglia, della tutela di alcuni diritti civili e sociali fondamentali: un ruolo, dunque, ricorda C. Pinelli, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2018, 3, 771 di «istanza

costituzionale<sup>3</sup> al legislatore statale per una seria assunzione del compito intestatogli dall'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., l'attuale stagione dell'autonomia differenziata, culminata con l'entrata in vigore della cosiddetta legge Calderoli, n. 86/2024<sup>4</sup>, sembra aver offerto l'occasione ideale per i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di uscire dal limbo delle buone intenzioni, per tradursi finalmente in un'organica e sistematica operazione di individuazione a garanzia dell'uguaglianza sostanziale e interterritoriale.

Un momento propizio quello che si è verificato nei riguardi della principale clausola di omogeneità posta a tutela dell'impronta solidaristica e cooperativa del nostro regionalismo, che – pur preceduto dall'identificazione dei LEP in alcuni specifici settori come, ad esempio, quello sociale<sup>5</sup> o quello inerente le politiche attive del lavoro<sup>6</sup> – è apparso ancora più inaspettato, poiché direttamente collegato al tentativo di invero di un'altra disposizione costituzionale, l'art. 116, comma 3, Cost., inserita da quella stessa riforma del 2001 per consentire un'ulteriore possibilità di ampliamento dell'autonomia regionale in chiave asimmetrica e, potenzialmente, competitiva.

Sebbene sia evidente che le sorti dei LEP non possano in alcuna misura ritenersi vincolate all'attuazione della clausola di asimmetria – dovendo riconoscersi piuttosto il contrario in virtù del richiamo nell'art. 116, comma 3, Cost. al rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. e, quindi, implicitamente, anche di quello teso a tutelare il finanziamento integrale delle funzioni attribuite ai vari livelli di governo ricadenti nelle materie attinenti ai LEP, così come previsto dalla legge delega n. 42/2009 attuativa della norma costituzionale – tale reciproca implicazione, in verità, ha cominciato a tratteggiarsi con sempre maggiore rigore durante la prima e più incisiva fase del regionalismo differenziato contemporaneo.

Quest'ultima, avviata con la stipulazione dei pre-accordi nel 2018<sup>7</sup> e la stesura delle prime bozze di intesa fra lo Stato e le tre Regioni richiedenti

---

non aggirabile e non fungibile di armonizzazione e contemperamento fra i due principi supremi dell'uguaglianza e del pluralismo autonomistico» e uno strumento costituzionale, sottolinea M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Pol. Dir.*, 2002, 3, 349, atto a preservare da ogni possibilità di rottura il «legame sociale che dà vita alla cittadinanza».

<sup>3</sup> Ad esempio, con la sentenza n. 220/2021 nell'ambito della quale, al punto 5.1. del *considerato in diritto*, la Corte afferma di «valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti».

<sup>4</sup> Legge 26 giugno 2024, n. 86, recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.».

<sup>5</sup> Nell'ambito della «non autosufficienza» si vedano, ad esempio, i LEP definiti dalla legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 2021), commi 159-171.

<sup>6</sup> Il D.M. n. 4/2018 specifica i LEP delle prestazioni da erogare su tutto il territorio nazionale (ai sensi dell'art. 28, d.lgs. n. 150/2015 rivolte alle persone in cerca di lavoro ed alle imprese).

<sup>7</sup> Firmati dal Governo Gentiloni con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto in data 28 febbraio 2018 e attualmente ancora consultabili presso il sito del Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie [www.affariregionali.it/comunicazione/notizie/2018/giugno/autonomia-differenziata-accordi-preliminari-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto/](http://www.affariregionali.it/comunicazione/notizie/2018/giugno/autonomia-differenziata-accordi-preliminari-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto/).

nel 2019<sup>8</sup>, aveva infatti generato così accese polemiche da convincere il Ministro per gli Affari Regionali On. Boccia, durante il Governo “Conte II”, a ritenere prioritaria l’approvazione di una legge quadro all’interno della quale la definizione dei LEP, insieme ai rispettivi costi e fabbisogni standard, sarebbe stata intesa quale elemento condizionante rispetto a ogni ulteriore attività legata all’attuazione dell’autonomia differenziata.

Così, resistendo ai successivi avvicendamenti dell’Esecutivo fino ad arrivare a quello attualmente in carica, la determinazione dei LEP è finita per assumere all’interno della cosiddetta “legge Calderoli” un ruolo di finalità e *conditio sine qua non*<sup>9</sup> per una devoluzione costituzionalmente responsabile, in quanto orientata a preservare il *quantum* necessario per la soddisfazione di un uniforme godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali in ogni regione italiana, a prescindere dalla condizione di un’eventuale ulteriore differenziazione<sup>10</sup>.

Un compito, quello della definizione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard giudicato imprescindibile anche dalla stessa Corte costituzionale che, nell’ambito della sentenza n. 192/2024 resa in occasione del giudizio di legittimità sulla sopracitata legge, lo ha ravvisato come propedeutico alla creazione di un «necessario contrappeso della differenziazione, una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale»<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Si tratta di documenti, non più consultabili, che il Dipartimento per gli Affari Regionali aveva divulgato in data 25 febbraio 2019, contenenti la parte generale dell’intesa concordata con le tre Regioni capofila, avente ad oggetto l’individuazione specifica delle materie sulle quali ottenere maggiore autonomia e alcune indicazioni procedurali propedeutiche al trasferimento, coordinamento e monitoraggio dell’implementazione delle nuove competenze attribuite.

<sup>9</sup> L’art. 1 prevede infatti al comma 2 che «l’attribuzione di *specifiche* funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all’art. 116, comma 3, Cost. relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all’art. 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (corsivo aggiunto a seguito dell’addizione effettuata dalla Corte con la sentenza n. 192/2024).

<sup>10</sup> L’art. 4, comma 1, della l. n. 86/2024 stabilisce che «qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all’entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull’intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra Regioni».

<sup>11</sup> Corte costituzionale, sentenza 3 dicembre 2024, n. 192, punto 14.1. del *considerato in diritto*. Come noto la sentenza origina dai ricorsi presentati in via diretta dalle regioni Puglia, Toscana, Campania e Sardegna contro la legge Calderoli n. 86/2024. Fra i primi commenti alla sentenza si vedano: C. Buzzacchi, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid Rassegna*, 2024, 18; P. Caretti, *La Corte costituzionale mette un po’ d’ordine nel confuso dibattito sull’autonomia differenziata*, ivi; E. Cheli, *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, ivi; E. Balboni, *Un esigente ed ambizioso manuale per l’uso della autonomia differenziata: una traccia culturale*, ivi; C. Pinelli, *Sulla premessa alla motivazione della decisione della Corte costituzionale sull’autonomia differenziata (sent. n. 192 del 2024)*, ivi; V. Cerulli Irelli, *Osservazioni “a prima lettura” sulla*

Profilandosi un simile scenario era inevitabile che, quasi simultaneamente, si imponesse all'attenzione del dibattito politico e dell'opinione pubblica anche la preoccupazione per l'attuazione di quello specifico strumento funzionale alla reale operatività dei LEP, rappresentato dalla perequazione costituzionalmente garantita dallo Stato<sup>12</sup>, intesa come «uno dei compiti unificanti nei confronti del pluralismo regionale»<sup>13</sup> affidati al Parlamento.

La perequazione costituzionalmente necessaria, infatti, anche se ugualmente accantonata per lungo tempo dal legislatore statale, intrattiene con i LEP un rapporto di interdipendenza<sup>14</sup> tale da poter essere correttamente intesa come la “chiave di volta” per la loro stessa funzionalità, dal momento che è solo attraverso la necessaria redistribuzione interterritoriale delle risorse che i LEP trovano la loro garanzia di effettività in Costituzione, così come è solo attraverso la definizione preliminare dei LEP che è possibile procedere con la costruzione di un fondo perequativo a tale scopo rivolto.

2612

## 2. Le ragioni di un torpore ultraventennale e le prospettive di un percorso definitivo, per molti aspetti, ancora accidentato

Dal momento che i LEP devono essere intesi come uno strumento costituzionale dotato di un'autonoma rilevanza e, quindi, collegato a una sorte indipendente rispetto al procedimento di differenziazione competenze *ex art. 116, comma 3, Cost.*, appare necessario interrogarsi sulle ragioni che, negli ultimi vent'anni, hanno impedito il conseguimento di questo fondamentale strumento di garanzia.

Fra queste ultime devono *in primis* annoverarsi i numerosi dubbi interpretativi legati al corretto significato da attribuire ai diversi segmenti dell'espressione “livelli essenziali delle prestazioni” e, in particolare,

---

*sentenza della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata*, *ivi*; S. Bartole, *Differenziazione e ordinamento regionale vivente*, in *Astrid Rassegna*, 2025, 1.

<sup>12</sup> Sia nella sua forma necessaria *ex art. 119, comma 3, Cost.*, intesa come ordinario canale di finanziamento delle funzioni attribuite alle autonomie locali, sia in quella infrastrutturale, ai sensi del successivo quinto comma, finalizzata, invece, all'equità nella dotazione di infrastrutture a beneficio dei diversi territori.

<sup>13</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 192, 2024, punto 4 del *considerato in diritto*.

<sup>14</sup> Infatti, perequazione e livelli essenziali devono essere intesi come sfaccettature di un'unica azione statale rivolta a conseguire l'omogeneità delle condizioni di vita, rappresentando l'uno il presupposto logico e il completamento dell'altro: sul punto cfr. F. Covino, *Modelli costituzionali di riparto finanziario nella prospettiva di diritto comparato*, in *Rass. Trib.*, 2010, 6, 1726. Ad ogni modo è opportuno precisare come il fondo perequativo, ai sensi della legislazione attuativa dell'art. 119 Cost., sia destinato a operare anche in riferimento alle spese diverse da quelle generate dalle prestazioni incluse nei LEP. Infatti, nella legislazione attuativa, rappresentata dalla legge delega n. 42/2009 e dal successivo d.lgs. n. 68/2011, il legislatore ha scelto di modulare l'intervento perequativo in rapporto alla tipologia delle funzioni regionali il cui finanziamento sostenere, ritenendosi che solo per quelle assistite da un livello essenziale delle prestazioni dovesse essere garantita un'integrazione totale, mentre per tutte le altre ha previsto il ricorso alla perequazione sulla base della capacità fiscale, da esercitare solo sull'addizionale regionale sull'Irpef (e non sul complesso dei tributi regionali).

all'aggettivo "essenziale", la cui declinazione si è dovuta confrontare con due distinte opzioni. Volendo sintetizzare, da una parte, quella "quantitativa", volta a riconoscere a tale termine il significato di livello minimo di tutela, al di sotto del quale si verifica la violazione del contenuto essenziale del diritto<sup>15</sup>; dall'altra, quella "qualitativa" tesa, invece, ad assegnargli un contenuto ancora più ambizioso, idoneo a espandere l'essenza del diritto stesso la cui garanzia, a livello minimo, dovrebbe già intendersi ricompresa nella prospettiva costituzionale<sup>16</sup>.

Non meno complessa è risultata anche la comprensione del contenuto da assegnare all'azione definitoria dello Stato, la quale, soprattutto grazie al fondamentale apporto della giurisprudenza costituzionale<sup>17</sup>, deve intendersi comprensiva di un'attività non solo di mera tassonomia, ma, altresì, di determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni e dei servizi da erogare, da intendersi quali «integrazioni e specificazioni sul versante attuativo»<sup>18</sup> dei LEP medesimi.

Proseguendo in questa rapida rassegna delle motivazioni all'origine del continuo rinvio del compito di definizione legislativa e regolamentare dei LEP, una tra le più incisive si può ravvisare nella riluttanza a compiere scelte implicanti delicate quanto precise opzioni di politica economica non prive di impatto sul livello della pressione fiscale<sup>19</sup> o dell'indebitamento pubblico;

---

<sup>15</sup> Sui molteplici interrogativi sollevati dal collegamento tra LEP e contenuto essenziale dei diritti si rinvia, solo a titolo d'esempio, a M. Belletti, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, in *Istituzioni del federalismo*, 2003, 3-4, 613-646.

<sup>16</sup> Tesi sostenuta, ad esempio, da E. Balboni, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 2003, 6, 1192 e, di recente, confermata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024, laddove al punto 14 del *considerato in diritto* viene precisato che: «Dai lavori preparatori della legge cost. n. 3 del 2001 risulta che l'inciso «livelli minimi di garanzia» (contenuto nel testo unificato della I Commissione della Camera) fu sostituito dall'Aula con la formula attuale («livelli essenziali delle prestazioni»), proprio per assicurare «uniformità dei diritti fondamentali in tutto il paese» (seduta n. 774 del 20 settembre 2000). Lo scopo era assicurare, se possibile, uno standard di tutela superiore al nucleo minimo del diritto, in collegamento (per quel che riguarda i diritti sociali) con l'art. 3, secondo comma, Cost., che affida alla Repubblica il compito – di più ampio respiro rispetto all'erogazione delle prestazioni minime – di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana». Che l'orizzonte concettuale dei LEP sia l'eguaglianza e non il nucleo minimo del diritto risulta anche dall'art. 120, secondo comma, Cost., nell'ambito del quale la garanzia dei LEP rientra nella «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica».

<sup>17</sup> Infatti, secondo una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare a partire dalla sentenza n. 282/2002, la competenza trasversale di definizione dei livelli essenziali non va limitata alle sole materie di competenza legislativa esclusiva ma è, «potenzialmente, idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare in modo generalizzato sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

<sup>18</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 134 del 2006, punto 9 del *considerato in diritto*.

<sup>19</sup> Impatto che senz'altro si verificherebbe nel momento in cui i LEP diventassero parte della spesa pubblica obbligatoria a carico dello Stato (come già oggi accade per le spese per gli interessi sul debito pubblico e per le pensioni), determinando trasferimenti

ovvero, più verosimilmente, nella difficoltà dell'individuazione delle politiche da considerare prioritarie a prescindere dalle congiunture economiche, come, in qualche misura, impone il finanziamento dei LEP.

Deve, infatti, ricordarsi che il contesto in cui si iscrive l'esercizio della competenza *ex art. 117, comma 2, lett. m)*, Cost., appare caratterizzato dalla mancanza di un'effettiva discrezionalità da parte del legislatore nella scelta della destinazione delle risorse da assegnare alla tutela, *in primis*, delle prestazioni sociali, dovendosi la teoria del diritto esigibile scontrare sempre e comunque con la realtà delle esigue risorse finanziarie a disposizione dello Stato<sup>20</sup>. Dunque, se non si vogliono trasformare i LEP in una formula vuota, il relativo processo definitorio deve contestualmente affrontare l'inaggrabile tema della copertura finanziaria imposta dall'assegnazione agli stessi livelli essenziali di un costo standard, dovendo così il legislatore valutare – in termini di compatibilità con i vincoli di bilancio, interni e sovranazionali – la cifra ritenuta congrua per la loro tutela effettiva e contestuale erogazione uniforme in un territorio fortemente differenziato come quello italiano.

A tale riguardo, occorre infatti ricordare che l'individuazione di un LEP rappresenta un'operazione complessa che, al di là del momento della semplice enucleazione normativa, implica, altresì, l'assegnazione allo stesso di precise dimensioni numeriche – consistenti in un costo economico (per l'appunto il cosiddetto costo standard) e in precisi profili quantitativi e qualitativi dei servizi prestati (gli standard organizzativi e gestionali)<sup>21</sup> – indispensabili per verificarne il rispetto in occasione della sua erogazione da parte delle autonomie territoriali.

---

indicizzati all'inflazione: cfr. I Cipolletta, *Anche il Nord dovrebbe capire che l'autonomia differenziata porterà a un aumento delle tasse*, in *Domani*, 3 maggio 2024. Sul possibile irrigidimento della spesa pubblica come conseguenza dell'attuazione dell'autonomia differenziata in Italia, si veda anche il *Country Report*, a essa, dedicato rilasciato dalla Commissione europea il 19 giugno 2024, 17, in virtù del quale si segnala l'eventualità che «the devolution of additional powers to regions on a differentiated basis would also increase the institutional complexity, carrying the risk of higher costs both for the public and private sector».

<sup>20</sup> La stretta relazione tra LEP e risorse è stata oggetto di ampio dibattito in dottrina: per un approfondimento svolto in relazione all'ambito sanitario ma con riflessioni valide anche in via generale, si vedano solo a titolo esemplificativo: R. Balduzzi, *Livelli essenziali di assistenza versus livelli minimi*, in *La politica economica tra mercati e regole. Scritti in ricordo di Luciano Stella*, 2005, 49-67; L. Cuocolo, *La tutela della salute tra neoregionalismo e federalismo*, Milano, 2005; C. Tubertini, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, Bologna, 2008; R. Balduzzi, *Un inusitato intreccio di competenze. Livelli essenziali e non essenziali*, in L. Violini (a cura di), *Verso un decentramento delle politiche di welfare. Incontri di studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale*, Milano, 2011, 79-95; R. Balduzzi, *Livelli essenziali e risorse disponibili*, in F. Roversi Monaco e C. Bottari (a cura di), *La tutela della salute tra garanzie degli utenti ed esigenze di bilancio*, Rimini, 2012, 79-95.

<sup>21</sup> Mutuando l'esperienza dei LEA, R. Arcano, I. Maroccia, G. Turati, *Cosa insegna l'esperienza dei LEA per l'autonomia differenziata*, in [www.osservatoriocpi.unicatt.it](http://www.osservatoriocpi.unicatt.it), 31 marzo 2023, ricordano come «la determinazione dei LEP renda necessari una serie di ineluttabili passaggi come: individuare i servizi che dovranno essere sottoposti a verifica; identificare gli indicatori per mappare i servizi erogati e uno standard minimo nazionale da rispettare; monitorare i servizi erogati nei territori e i relativi livelli di spesa; verificare che i LEP siano stati effettivamente forniti sulla base di quanto stabilito dalla Costituzione; stabilire, infine, cosa fare in presenza di mancato rispetto dei LEP.

Completa il quadro delle ragioni che in passato hanno procurato un notevole ritardo sul fronte della sistematica definizione dei LEP anche la notevole instabilità della materia la quale, particolarmente sensibile ai cambiamenti sociali e, di conseguenza, richiedente sistemi di normazione flessibili nei contenuti e nella durata degli effetti, impone un ripensamento delle strategie di *policy making* al fine di un loro passaggio da una visione programmatica e quindi, in buona sostanza, statica ad una propriamente strategica e, dunque, come tale, necessariamente dinamica<sup>22</sup>.

Rivolgendo l'attenzione, invece, all'attualità e, dunque, alle prospettive aperte sul fronte dei LEP dai propositi attuativi del regionalismo differenziato, occorre in primo luogo sottolineare il faticoso lavoro svolto dal CLEP il cui rilievo è stato evidenziato anche dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 192/2024<sup>23</sup>. Un incarico quello del CLEP tradottosi in un corposo rapporto finale consegnato il 30 ottobre 2023 al Ministro per gli Affari regionali, identificativo di ben 223 livelli essenziali delle prestazioni e frutto di un'impostazione lavorativa ispirata ad un grande pragmatismo che, restando fedele al mandato ricevuto di identificare, sulla base della legislazione vigente, i livelli essenziali ivi definiti, ha restituito un quadro unitario dei LEP nelle materie previste dall'art. 116, 3 comma, Cost. distinguendo tra quelle contrassegnate dai LEP, che sono state oggetto di analisi, e quelle che invece non LEP<sup>24</sup>.

Un obiettivo, tuttavia, maturato in un clima nient'affatto sereno, in particolare per la scelta dell'Esecutivo di configurare una "corsia preferenziale"<sup>25</sup> per i soli livelli essenziali ricadenti nelle materie differenziabili *ex art.* 116, comma 3, Cost., oggetto esclusivo, per l'appunto, del citato Rapporto.

Tale decisione ha determinato nell'anno passato alcune criticità in seno al CLEP, causandone importanti dimissioni<sup>26</sup> proprio per gli insanabili contrasti scaturiti dalla incompletezza del mandato ricevuto, non assimilabile a una definizione complessiva dei livelli delle prestazioni

<sup>22</sup> Cfr. G. Cerea, E. D'Orlando, F. Porcelli, M. Stradiotto, *Criteri di definizione dei LEP e loro collegamento con i fabbisogni standard e i vincoli di bilancio* (documenti preparatori alla relazione CLEP), 1.

<sup>23</sup> Afferma infatti la Corte che «La determinazione dei LEP dovrà dunque avvenire (anche con l'ausilio del lavoro svolto dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2023) nel rispetto dei principi costituzionali, quali richiamati dalla presente sentenza» (punto 9.2. del *considerato in diritto*).

<sup>24</sup> Cfr. L. Violini, *Livelli essenziali e regionalismo differenziato: riflettendo sui nessi tra l'art. 117, II comma, lett. m) e l'art. 116, III comma della Costituzione, alla luce dei lavori del CLEP*, in *Federalismi.it*, 2024, 4, 8 ss.

<sup>25</sup> Così G. Arachi, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 1° febbraio 2024, 17.

<sup>26</sup> Si tratta delle dimissioni presentate fra la primavera e l'estate del 2023 da ben 11 dei 61 componenti iniziali, fra cui, ad esempio, Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo e Alessandro Pajno. Per un approfondimento della vicenda si rinvia alla lettura della lettera aperta, datata 26 giugno 2023, rivolta al Ministro per gli Affari regionali Calderoli e al Presidente del Comitato Sabino Cassese, contenente le motivazioni delle dimissioni.

affendenti ad ogni diritto civile e sociale così come, invece, richiesto dall'art. 117, comma 2, lett. m) Cost.<sup>27</sup>.

Come del resto evidenziato in dottrina, l'aver assegnato ai soli LEP ricadenti nelle materie differenziabili una priorità avrebbe potuto configurare un problema di possibile compatibilità finanziaria rispetto al complesso dei LEP, poiché non avrebbe escluso l'eventualità che il finanziamento assegnato ai livelli inerenti alle materie elencate dalla legge n. 86 del 2024 potesse risultare eccessivo rispetto a quanto necessario per finanziare, invece, quelli nelle materie di competenza esclusiva statale<sup>28</sup>.

Quest'ultima considerazione pone in evidenza l'ultima ma non meno rilevante criticità rappresentata dal costo connesso alla tutela operativa dei LEP e, in estrema sintesi, alla sottostante questione concernente la natura, squisitamente giuridico-costituzionale ovvero (prevalentemente) economica, da assegnare alla loro definizione. Quest'ultima, infatti, lungi dal costituire una mera operazione classificatoria, integra, in verità, una problematica dal valore dirimente in ordine alla sostanza da riconoscere ai livelli essenziali delle prestazioni e alle potenzialità, più o meno espansive, ivi racchiuse: infatti, non può dirsi indifferente intendere un LEP come il contenuto essenziale di un diritto soggettivo o, in alternativa, come il riflesso di una certa disponibilità finanziaria.

2616

### 3. Le implicazioni sul versante di una perequazione costituzionalmente necessaria che ancora stenta a trovare attuazione

Un ulteriore elemento annoverato dalla dottrina<sup>29</sup> fra le possibili criticità legate alla definizione dei LEP è stato indicato, almeno a livello teorico, nella difficoltà cui il legislatore potrebbe andare incontro in sede di confronto con le regioni, ai fini del raggiungimento dell'intesa, per lo svolgimento di questa specifica operazione nelle materie di loro competenza<sup>30</sup>.

Laddove, infatti, il percorso di definizione dei LEP fosse stato intrapreso nel solco di una più ampia attuazione del progetto di federalismo fiscale – in costanza, dunque, di una reale autonomia finanziaria di entrata garantita alle regioni a statuto ordinario, in primo luogo, dalla possibilità di

---

<sup>27</sup> Contrasti ai quali si devono aggiungere anche quelli determinati dal tipo di approccio da seguire nello svolgimento del compito assegnato al CLEP (meramente ricognitivo o invece propositivo) e dalla misura dell'apporto da riconoscere alla componente tecnica, alla luce, in particolare, della problematica rappresentata dalla paventata destrutturazione del sistema delle fonti in conseguenza della necessità di includere soggetti terzi nel processo di definizione dei criteri cui rapportare il finanziamento integrale della spesa connessa ai LEP.

<sup>28</sup> Dal momento che, come osservano R. Arcano, A. Capacci e G. Galli, *Autonomia differenziata, il rischio dello Stato arlecchino*, in [www.osservatoriocpi.unicatt.it](http://www.osservatoriocpi.unicatt.it), 19 giugno 2024, 11, «la formulazione del bilancio pubblico non può che essere un esercizio unitario, che non può tollerare un *prius* per alcune materie e un *postea* per altre».

<sup>29</sup> Sul punto cfr. C. Buzzacchi, *La solidarietà tributaria*, Milano, 2011, 106.

<sup>30</sup> Solo a titolo d'esempio, per l'ambito sanitario cfr. Corte cost., sentenza n. 134/2006, mentre in ambito sociale e più precisamente nel campo delle politiche attive del lavoro cfr. Corte cost. sentenza n. 50/2005.

istituire tributi propri<sup>31</sup> – sarebbe stato ragionevole presumere un interesse delle stesse alla fissazione di un più alto o più basso livello delle prestazioni, condizionato da una minore o maggiore ricchezza dei rispettivi territori.

Più nello specifico, infatti, il prevedibile conflitto di interessi<sup>32</sup> fra le regioni più povere, intenzionate a fissare i livelli essenziali al massimo<sup>33</sup> (onde vedersi garantito il *quantum* necessario e sufficiente per la loro soddisfazione) e quelle finanziariamente più solide, desiderose di abbassarlo quanto più possibile (nella consapevolezza di un'autosufficienza finanziaria comunque idonea a garantirne un livello elevato), sarebbe stato spiegato in funzione del diverso coinvolgimento delle stesse nel processo redistributivo garantito da quel fondo perequativo previsto dall'art. 119, comma 3, Cost. e deputato a colmare il *gap* di risorse necessarie alla copertura dei LEP nelle regioni con minore capacità fiscale per abitante.

Poiché però, come noto, lo Stato non ha ancora provveduto alla regionalizzazione *ex lege* di alcuni tributi statali, liberando alcune basi imponibili<sup>34</sup>, lo spazio riservato all'esercizio della potestà legislativa della Regione è rimasto minimo<sup>35</sup> e inidoneo, per sua natura, a consentire alla stessa un autonomo recupero di risorse sul proprio territorio per innalzare il livello dei servizi prestati. Tale considerazione porta così ad escludere, almeno per il momento, l'influenza di una simile criticità sul percorso definitorio dei LEP, dovendo ritenersi inverosimile, allo stato dell'arte, un reale rischio di una loro fissazione al ribasso motivato dal desiderio delle regioni con maggiore capacità fiscale di ridimensionare il proprio apporto a un fondo perequativo a tutt'oggi inesistente<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> Ai quali si sarebbero aggiunti, in qualità, rispettivamente di secondo e terzo canale di finanziamento integrale delle funzioni attribuite *ex art.* 119, comma 4, Cost., le compartecipazioni al gettito di tributi erariali (art. 119, comma 2, Cost.) e la quota del fondo perequativo senza vincoli di destinazione istituito con legge statale per i territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, comma 3, Cost.).

<sup>32</sup> Cfr. D. Fausto, *La perequazione nell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Riv. econ. mezz.*, 2008, 1, 63.

<sup>33</sup> O meglio, fanno notare G. Cerea, E. D'Orlando, F. Porcelli, M. Stradiotto, *Criteri di definizione dei LEP e loro collegamento con i fabbisogni standard*, cit., interessate a fissare al massimo livello possibile il livello di servizio standard, più che i livelli essenziali delle prestazioni, in quanto vero e unico indicatore (nell'ambito della sequenza LEP – standard di servizio – livello di servizio standard) in grado di incidere concretamente sugli equilibri di bilancio.

<sup>34</sup> Condizione necessaria in virtù del divieto, contenuto nell'art. 2, comma 1, lett. o) della l. n. 42/2009, di doppia imposizione su un presupposto già assoggettato a prelievo da parte di un altro livello di governo.

<sup>35</sup> F. Gallo, *Lo stato di crisi dell'autonomia finanziaria regionale e il progetto del regionalismo differenziato*, in *Rass. Trib.*, 2023, 3, 433.

<sup>36</sup> Sebbene il fondo perequativo previsto dall'art. 119, comma 3, Cost. non sia ancora stato attivato secondo le indicazioni provenienti dalla normativa di attuazione (l. n. 42/2009), occorre, tuttavia, precisare come, allo stato dell'arte, lo Stato realizzi comunque un processo redistributivo volto a reindirizzare i flussi di risorse dalle regioni finanziariamente più solide verso quelle meno abbienti: per un'analisi dei dati concernenti i residui fiscali e la redistribuzione della spesa primaria fra le regioni italiane, si rinvia all'approfondimento realizzato da R. Arcano, A. Capacci, G. Galli, *I residui fiscali: più trasparenza migliorerebbe il dibattito sulle autonomie*, in [www.osservatoriocipi.unicatt.it](http://www.osservatoriocipi.unicatt.it), 5 settembre 2024.

Tale deduzione si rafforza se alla considerazione sopra riportata si aggiungono due ulteriori elementi: il primo, costituito dalla fonte individuata dalla legge n. 86/2024 per il finanziamento delle funzioni devolute alle regioni richiedenti maggiori forme e condizioni di autonomia, coincidente con una compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, ciò che conferma l'assenza di qualsiasi spazio per le regioni destinatarie della maggiore autonomia di un possibile innalzamento dei LEP con risorse diverse da quelle derivanti da eventuali capacità di risparmio a livello amministrativo.

Ad un'attenta valutazione, tale situazione potrebbe portare addirittura a ritenere che anche le stesse regioni differenziate possano nutrire un serio interesse ad un più alto livello di fissazione dei LEP. Infatti, in un sistema di finanza prevalentemente derivata<sup>37</sup> in cui, di anno in anno, il finanziamento delle funzioni regionali riconducibili a materie come la salute, l'istruzione e l'assistenza sociale può essere ridimensionato unilateralmente dallo Stato sulla base delle disponibilità e delle contingenze politiche del momento, la definizione di un elevato livello di essenzialità delle relative prestazioni (e, quindi del conseguente fabbisogno standard) potrebbe condurre a trasferimenti più sicuri a beneficio dell'intero sistema regionale.

Quanto al secondo elemento sopra accennato, occorre ricordare come l'istituzione del fondo perequativo non solo non sia mai stata in concreto attuata<sup>38</sup>, essendo invalsa, ormai da anni, una discutibile prassi di sistematici rinvii dell'attuazione della normativa concernente il progetto di federalismo fiscale ma, di fatto, stenti ancora a decollare quale obiettivo prioritario del legislatore<sup>39</sup>, dal momento che persino nella legge n. 86/2024 la sua attuazione ha costituito un tema cui riservare solo pochi e non risolutivi cenni<sup>40</sup>, deficitari, in particolare, dal punto di vista delle tempistiche necessarie alla definizione degli schemi perequativi per entrambe le tipologie

<sup>37</sup> Come fanno notare C. Ferretti, R. Garganese, *La finanza regionale tra delega fiscale, attuazione del PNRR e spesa per le funzioni essenziali*, in AA. VV., *Rapporto sulla finanza territoriale 2023*, 2023, 47, il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario è, ancora oggi, quello precedente al d.lgs. n. 68/2011 di attuazione della l. n. 42/2009.

<sup>38</sup> In assenza dei LEP, infatti, l'azione perequativa statale ha continuato in questi anni a protrarsi non solo in violazione del testo costituzionale, mediante fondi settoriali a carattere vincolato ma anche secondo una modalità implicita, realizzata attraverso consolidati meccanismi di ritenzione fiscale. Sul punto cfr. A. Giovanardi, *Dalla timida e incompleta attuazione del federalismo fiscale ai non riusciti tentativi di differenziazione: riflessioni in merito agli effetti dell'attuale situazione di stallo sulla sostenibilità economica degli odierni flussi di prelievo e spesa nei diversi territori*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2022, 1, 117.

<sup>39</sup> Si veda a tal proposito l'ammonimento presente al punto 23.3 del *considerato in diritto* della sentenza n. 192/2024 laddove i giudici della Corte evidenziano come sia «improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011: un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale «cooperativo» (sentenza n. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione».

<sup>40</sup> L'articolo 9, comma 3, secondo una classica formula di rito stabilisce che nei confronti delle Regioni non interessate dal processo di differenziazione sarà «garantita l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione». Un cenno ancora alla perequazione si ritrova nell'art. 10 rubricato «Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale».

di spese legate alle funzioni regionali, sia LEP (calcolato sui fabbisogni standard) che non LEP (calcolato sulla capacità fiscale).

Confermano la generale sottovalutazione del legislatore in ordine alla tenuta unitaria dello Stato per mezzo dei LEP e della perequazione costituzionalmente necessaria, altre due distinte questioni problematiche presenti nella legge quadro n. 86/2024 e, non a caso, finite sotto l'attento vaglio della Corte costituzionale. La prima, rappresentata dalla possibilità per le regioni interessate di poter avviare da subito le trattative per il trasferimento delle funzioni nelle materie non ricomprese nell'elenco di quelle qualificate LEP (art. 3, comma 3 e art. 4, comma 2); la seconda, costituita, invece, dalla competenza assegnata a una Commissione paritetica composta da rappresentanti dello Stato, delle Regioni e degli enti locali (una per ciascuna regione differenziata) a rimodulare il gettito prodotto dalla fonte di finanziamento assegnata alle regioni a copertura delle spese per le funzioni devolute, laddove disallineata rispetto agli effettivi fabbisogni di spesa (art. 8, comma 2, l. n. 86/2024).

Mentre con riferimento alla prima delle citate questioni la Corte ha ritenuto di poter dare una lettura costituzionalmente orientata delle norme interessate, provvedendo a correggere la prospettiva del legislatore nel senso di dare prevalente importanza, nel momento del trasferimento di una funzione, alla possibile implicazione di prestazioni concernenti diritti civili o sociali più che ad una mera distinzione fra materie LEP e non LEP<sup>41</sup>, lo scrutinio sul secondo profilo di legittimità menzionato ha condotto, invece, ad una netta censura del metodo di monitoraggio individuato.

Del resto, già prima della pubblicazione della sentenza, la dottrina aveva espresso perplessità non solo in ordine al finanziamento immediato delle prestazioni nelle materie non LEP in assenza dei costi e dei fabbisogni standard connessi a quelli LEP, non essendo mai stato attivato il fondo perequativo ma anche in relazione alla capacità di una simile Commissione paritetica di impedire alle regioni differenziate di trattenere maggiori risorse sul proprio territorio attraverso l'accorgimento di una periodica variazione dell'aliquota delle compartecipazioni.

Riguardo a quest'ultimo profilo, in particolare, era stato fatto notare come "il diavolo si nasconde nei dettagli"<sup>42</sup> dal momento che la legge, da una parte, non prevedeva alcun obbligo per il Ministro dell'Economia e delle Finanze di sottostare alla possibile richiesta di rimodulazione inoltrata dalle regioni rimaste ordinarie e, dall'altra, essa portava a presumere, in assenza di ulteriori indicazioni, che le decisioni sarebbero state assunte dalla Commissione paritetica all'unanimità, rendendo improbabile da parte della

---

<sup>41</sup> Cfr. punto 15.2 del *considerato in diritto* della sentenza 192/2024: «qualora si trasferisca una funzione attinente ad un diritto civile o sociale, l'art. 3, comma 3, va interpretato in senso conforme a Costituzione: nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come "no-LEP", i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia "no-LEP" e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard)».

<sup>42</sup> Come spesso succede quando si fanno compromessi fra visioni opposte, osservano R. Arcano, A. Capacci e G. Galli, *Autonomia differenziata, il rischio dello Stato arlecchino*, in [www.osservatoriocipi.unicatt.it](http://www.osservatoriocipi.unicatt.it), 19 giugno 2024, 9.

regione differenziata un atteggiamento collaborativo volto alla riduzione di un eventuale *surplus* di risorse a sua disposizione.

Ad ogni modo l'intervento della Corte è stato nel senso di una ferma censura di incostituzionalità dell'art. 8, comma 2, della l. n. 86/2024, non solo nei riguardi del presupposto per la modifica delle aliquote di compartecipazione, consistente in una variazione di generici fabbisogni di spesa e non di fabbisogni standard di spesa (dettaglio che avrebbe potuto legittimare una definizione della compartecipazione sulla base della spesa storica invece che del costo standard<sup>43</sup>) ma, altresì, del meccanismo prescelto per l'aggiustamento della compartecipazione, individuato nell'allineamento.

Quest'ultimo, in particolare, è stato ritenuto non in linea con l'art. 119 Cost. i cui principi sono richiamati dall'art. 116, comma 3, Cost., in quanto consistente in «una sorta di “paracadute” finanziario annuale» che «finisce per snaturarne l'essenza (*delle compartecipazioni*), rendendole, in sostanza, del tutto analoghe ai trasferimenti statali a destinazione vincolata, che il medesimo articolo, nell'ottica del superamento della finanza derivata, legittima solo nelle puntuali ipotesi del quinto comma»<sup>44</sup>.

Occorre considerare, quindi, come il venir meno della logica fondata sulla variazione dell'aliquota di compartecipazione, ammessa dalla Corte solo in via straordinaria<sup>45</sup>, non solo si ponga nell'ottica di evitare una deresponsabilizzazione delle regioni richiedenti le maggiori forme e condizioni di autonomia ma metta, altresì, i LEP verosimilmente al riparo dal pericolo di adagiarsi sulla logica dei trasferimenti attualmente usata per finanziare il settore sanitario<sup>46</sup>, in cui si «decentralizza solo la gestione delle risorse ma

<sup>43</sup> Cfr. punto 22.3 del *considerato in diritto* della sentenza 192/2024: «La norma si riferisce quindi ai fabbisogni di spesa *tout court* e non ai fabbisogni standard, con ciò potendo comportare, di conseguenza, che la misura iniziale della compartecipazione destinata a finanziare le funzioni oggetto del trasferimento sia definita *ab origine* sulla scorta della spesa storica sostenuta dallo Stato nella regione e non in base al criterio del costo standard o ad altro analogo criterio basato sulla gestione efficiente. La previsione di una compartecipazione calibrata solo sul criterio della spesa storica si dimostra irragionevole e viola l'art. 97, secondo comma, Cost., dal momento che esso può cristallizzare anche la spesa derivante dall'eventuale inefficienza insita nella funzione come esercitata al momento dell'intesa. Essa viola, altresì, il principio di responsabilità del decisore pubblico. La disposizione impugnata stabilisce, facendo riferimento, peraltro, ad un mero decreto interministeriale, che «annualmente» si provveda all'«allineamento» delle «aliquote di compartecipazione definite nelle intese», le quali non possono che essere previste anche dalle leggi rinforzate che le approvano. Tale meccanismo determina un effetto di deresponsabilizzazione in ordine all'esercizio regionale delle funzioni trasferite: anche una gestione inefficiente delle stesse potrebbe, infatti, finire per essere sostanzialmente ripianata “a piè di lista” dallo Stato».

<sup>44</sup> Cfr. punto 22.3. del *considerato in diritto*.

<sup>45</sup> Afferma infatti la Corte al punto 22.3. del *considerato in diritto* che «Ciò, peraltro, non esclude la possibilità, in via straordinaria, di forme di aggiustamento delle compartecipazioni, ma queste dovranno essere regolate dalla legge rinforzata e non potranno che avvenire all'interno di un trasparente processo che coinvolga anche il Parlamento».

<sup>46</sup> Cfr. sul punto G. Rivosecchi, *Il finanziamento del diritto alla salute tra Stato e Regioni*, in F. Pammolli, F. Porcelli, F. Vidoli, V. Auteri, G. Borà (a cura di), *La sanità delle regioni*, Bologna, 2020, 229, il quale infatti sottolinea come il finanziamento della sanità regionale sia ancora oggi «assicurato da quote di finanza derivata e limitatamente compartecipata» provenendo «le risorse in larghissima parte dal Fondo Sanitario nazionale e dalla compartecipazione all'IVA».

non (anche) la loro provenienza»<sup>47</sup>. Prospettiva che avrebbe rischiato di trascinare con sé tutti i problemi che, notoriamente, sono derivati negli anni in termini di garanzia degli stanziamenti per le prestazioni nell’ambito della tutela della salute, per l’incapacità dei LEA di costituire strumenti realmente incisivi nel momento della determinazione del calcolo del fabbisogno sanitario standard regionale.

#### 4. Concludendo, cosa aspettarsi dai futuri LEP? Alcune riflessioni pragmatiche

In funzione di quanto sopra richiamato, l’attenzione deve necessariamente rivolgersi ai LEA, il cui coinvolgimento si impone nell’economia del presente lavoro in considerazione del fatto che gli stessi rappresentano, attualmente, l’unica esperienza pluridecennale di livelli essenziali effettivamente operativa nel nostro ordinamento, per di più in un settore dalla portata sociale determinante.

Infatti, dal momento che i LEA costituiscono la declinazione dei LEP nell’ambito sanitario, un richiamo al loro funzionamento “sul campo” nel corso di questi ultimi vent’anni può fornire elementi utili a pronosticare la portata concreta del beneficio che dalla futura definizione sistematica dei restanti LEP potrà derivare.

Del resto, già oggi, v’è chi ritiene che il conseguimento di questo traguardo non condurrà ad alcuna significativa differenza<sup>48</sup> dal momento che, come per l’appunto l’esperienza dei LEA ha dimostrato, è da sempre la quantità delle risorse disponibili a condizionare il livello di tutela dei diritti e non il contrario<sup>49</sup>. Considerazione che, pur dovendo fare “i conti” con l’incomprimibilità del nucleo minimo del diritto tutelato dalla Costituzione<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> A tal riguardo F. Pammolli, F. Porcelli, F. Vidoli, V. Auteri, G. Borà, *La sanità delle regioni*, cit., 39, parlano di vero e proprio “tradimento” dello spirito federalista di cui al d.lgs. n. 56/2000 e ancora di più del disposto dell’art. 119 Cost., dal momento che «il sistema di finanziamento della sanità, infatti, rimane fortemente centralizzato, secondo un modello che vede lo Stato concordare con le regioni l’ammontare dei trasferimenti erariali». Diventa, perciò, comprensibile domandarsi, come del resto già evidenziava C. Cottarelli, *Il pasticciaccio dell’autonomia*, in *La Repubblica*, 19 giugno 2024, quale senso avesse la cessione alle regioni di una porzione di base imponibile in presenza, però, di aliquote di compartecipazioni variabili nel tempo.

<sup>48</sup> Cfr. G. Pisauro, *L’autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, in *Dir. pubb.*, 2023, 2, 577.

<sup>49</sup> Così G. Pitruzzella, *Federalismo fiscale e perequazione*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2012, 6, 344.

<sup>50</sup> Si veda a tal proposito il punto 14 del *considerato in diritto* della sentenza n. 192/2024 con cui la Corte costituzionale, distinguendo concettualmente i LEP dal nucleo minimo del diritto, ha affermato che quest’ultimo «è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito da questa Corte, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario: «[è] la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016)». Come osservato da L. Cuocolo, *Livelli essenziali e risorse disponibili: la sanità come paradigma*, cit., 88 ss. «il condizionamento finanziario prevale nei casi in cui non viene direttamente in rilievo il diritto individuale alla salute», ragion per cui «una volta stabilito in via generale e macroeconomica quali risorse vadano alla sanità, i livelli essenziali non sono più assoggettati a un

e, a maggior ragione, con il nuovo Patto di stabilità approvato in sede europea, nell'ambito del quale lo Stato italiano si è assunto l'impegno a una graduale riduzione del debito pubblico<sup>51</sup>, sembra destinata a valere anche nei riguardi dei futuri LEP.

Come, infatti, da più parti osservato, la presenza dei LEA nell'ambito sanitario si è dimostrata quasi, se non del tutto, ininfluyente sul fronte della standardizzazione della relativa spesa<sup>52</sup>, certificando, in presenza di un meccanismo di ripartizione delle risorse fra le regioni improntato ad un approccio *top down* – determinato quindi in maniera esogena dal centro nel corso del processo di formazione del bilancio dello Stato – l'assoluta irrilevanza dei costi standard<sup>53</sup> e delle Regioni *benchmark*<sup>54</sup> ai fini del calcolo del fabbisogno sanitario standard regionale (e così anche nazionale).

Quest'ultimo, invero, deriva da una proiezione sulle varie realtà territoriali effettuata secondo un algoritmo che tiene essenzialmente conto del solo parametro della popolazione regionale, corretta secondo il criterio ponderale dell'età media<sup>55</sup>. Più in particolare, il costo standard – inteso quale media del costo sostenuto dalle tre regioni che hanno dato prova di saper soddisfare (da un punto di vista meramente quantitativo) la garanzia dei LEA (o meglio di gruppi di funzioni LEA) con le risorse ripartite nell'esercizio finanziario precedente – non è in grado di condizionare il calcolo del fabbisogno regionale finale, costituendo un mero coefficiente idoneo a far quadrare la necessaria ripartizione regionale con il *quantum* di risorse messo a disposizione dal Governo nella legge di bilancio.

Ad aggravare il giudizio negativo sui LEA quale strumento di reale omogeneità costituzionale si aggiungono anche le numerose "falle" del sistema di monitoraggio adottato, a sua volta strutturato su un programma di indicatori il cui rispetto da parte delle regioni non è stato in grado, sia in

---

razionamento discrezionale, ma devono rispettare criteri di necessità e appropriatezza, fermo restando comunque quel nucleo irriducibile».

<sup>51</sup> Così M. Clarich, *Autonomia differenziata, il problema vero è come riuscire a far quadre i conti*, in *Milano Finanza*, 29 agosto 2024; dello stesso avviso, sottolineando le implicazioni della nuova governance economica europea anche C. Buzzacchi, *Autonomia differenziata? È tempo di conti anche per le Regioni scalpitanti*, in *Lacostituzione.info*, 2 luglio 2024.

<sup>52</sup> Standardizzazione che, in riferimento alla spesa sanitaria, è stata realizzata solo in minima parte come ricordano F. Pammolli, F. Porcelli, F. Vidoli, V. Auteri, G. Borà, *La sanità delle regioni*, cit., 195, anche perché «tale processo non è stato accompagnato dall'individuazione delle inefficienze e del grado di copertura dei servizi erogati rispetto alla domanda interna».

<sup>53</sup> Infatti, come rileva F. Paudice, *Come vengono ripartite tra le regioni le risorse del Fondo Sanitario Nazionale?* in [www.osservatoriocpi.unicatt.it](http://www.osservatoriocpi.unicatt.it), 23 settembre 2020, «i costi standard, ovvero i costi sostenuti dalle regioni *benchmark*, non sono altro che una costante moltiplicativa presente sia al numeratore che al denominatore della formula per la determinazione della quota da destinare», ragion per cui «il risultato è indipendente dalle regioni scelte», dipendendo la quota finale «unicamente dall'anzianità della popolazione residente nella regione rapportata a quella delle altre regioni italiane».

<sup>54</sup> Cfr. G. Pisauro, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, cit., 575.

<sup>55</sup> Cfr. V. P. Grossi, *La determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard e dei suoi criteri di riparto tra regioni. Arbitrio, discrezionalità e decisione politica alla prova dell'intelligenza artificiale*, in J.B. Auby, G. De Minico, G. Orsoni (a cura di), *L'amministrazione digitale*, Napoli, 2023, 217.

costanza della cosiddetta “Griglia LEA” (utilizzata fino al 2019) sia con l’attuale Nuovo Sistema di Garanzia, di restituire una fotografia obiettiva della qualità delle prestazioni fornite, così da assicurare la necessaria convergenza verso standard di servizio comuni<sup>56</sup>.

A tali rilievi devono, altresì, sommarsi le criticità che i LEA hanno conosciuto in questi anni in termini di necessario aggiornamento e conseguente implementazione, nonché di effettiva capacità sanante dell’intervento sostitutivo statale nella forma dei commissariamenti, troppo spesso focalizzati sul controllo della spesa sanitaria e non sull’idoneità dei servizi e delle prestazioni rese a garanzia del diritto alla salute.

Un ulteriore interessante “banco di prova” in grado di prefigurare la futura capacità dei LEP di incidere sulla qualità dei diritti sociali goduti dai cittadini, è rappresentato dai servizi regionali per l’impiego, nell’ambito dei quali i LEP e i relativi standard di servizio sono stati definiti dal 2018, in quanto afferenti alla materia “tutela e sicurezza del lavoro”. Pur presenti nella loro enucleazione e oggetto di corposi finanziamenti tra cui, da ultimo, quello garantito dal PNRR nel 2021, è stato rilevato come, di fatto, tale specifica tipologia di LEP risulti, allo stato dell’arte, del tutto inservibile ai fini delle prestazioni erogate dai centri per l’impiego, prevalentemente a causa della carenza dei dati provenienti dal monitoraggio<sup>57</sup>.

Concludendo, se quelle individuate costituiscono le principali difficoltà che i LEP dovranno incontrare una volta che saranno sistematicamente definiti – obiettivo a monte del quale si profila come necessaria l’approvazione da parte del Parlamento di nuova legge di delega data la caducazione per illegittimità consequenziale dell’art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge n. 197/2022<sup>58</sup> – sembra opportuno ricordare come un’altra e

---

<sup>56</sup> Elemento, quello dell’assenza di politiche a tal scopo rivolte, ancora più determinante rispetto alla semplice ripartizione delle risorse, secondo M. Bordignon, I. Maroccia, F. Scinetti, G. Turati, *L’autonomia differenziata nella “tutela della salute”*, in [www.osservatoriocpi.unicatt.it](http://www.osservatoriocpi.unicatt.it), 25 luglio 2024, 8. Sulla mancata realizzazione di un meccanismo che consenta una forma di convergenza verso le Regioni migliori (i *benchmark*), in assenza del quale, ad oggi, la pubblicazione dei dati relativi alle *performance* nei monitoraggi sui LEA si risolve in nient’altro che in un mero «esercizio retorico senza alcun effetto sostanziale, se non identificare le regioni più brave nello svolgere il proprio compito e attribuire appunto un “bollino”», si veda anche G. Turati, *Si fa presto a dire LEA*, in *Lavoce.info*, 27 febbraio 2024.

<sup>57</sup> Come evidenziato da, L. Valente, *Dove l’autonomia regionale è già realtà: i LEP nei servizi per il lavoro*, in *Lavoce.info*, 9 luglio 2024 «a oggi nessuno, neppure l’INAPP, l’Istituto nazionale per la valutazione delle politiche pubbliche che è a ciò deputato, è in grado di procedere alla valutazione e al monitoraggio dei LEP erogati dai singoli Cpi. Nebulosi e in parte illeggibili appaiono i dati dell’ufficio di monitoraggio sullo stato di attuazione del PNRR istituito dal ministero del Lavoro che mette a disposizione schede con dati aggregati dalle quali è impossibile capire quali LEP sono erogati oggi ai cittadini italiani in materia di lavoro».

<sup>58</sup> Infatti, a seguito della già menzionata sentenza n. 192/2024 la Corte ha dichiarato anche l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, commi 1, 7 e 9, della l. n. 86/2024, annullando così l’intera sistema di definizione dei LEP ivi stabilito in ragione del quale era stata conferita un’apposita delega al Governo per adottare entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima uno o più decreti legislativi sulla base dei principi e criteri direttivi dell’art. 1, commi da 791 a 801 *bis* della legge n. 197/2022 (ugualmente annullati per illegittimità dichiarata in via consequenziale), la quale, assegnava tale funzione, da realizzarsi attraverso la diversa fonte dei DPCM, a

forse più dirimente criticità si stia configurando, al momento, sul loro percorso.

Allo stato dell'arte, infatti, l'eventualità che l'impegno alla fissazione dei LEP contenuto nella legge n. 86/2024 venga reso nullo a seguito della possibile abrogazione totale della legge Calderoli come conseguenza del referendum abrogativo<sup>59</sup>, sempre che la Corte costituzionale giudichi ammissibile il quesito sottoposto agli elettori<sup>60</sup>, getta infatti nuove zone d'ombra sul loro destino, lasciando presagire non auspicabili ulteriori anni di silenzio legislativo sullo strumento dei livelli essenziali delle prestazioni, presumibilmente cagionato dalla scomparsa dell'unica leva politico-istituzionale che ne ha sinora stimolato una seria attuazione.

Claudia Bianca Ceffa  
Dipartimento di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Pavia  
[claudiabianca.ceffa@unipv.it](mailto:claudiabianca.ceffa@unipv.it)

---

una cabina di regia interministeriale istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, affiancata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard e supportata da un apposito Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie (il cosiddetto CLEP).

<sup>59</sup> Referendum che la Corte di Cassazione ha fatto salvo con l'ordinanza del 12 dicembre 2024, n. 13, mediante la quale ha trasferito il pregresso quesito sull'abrogazione totale della legge Calderoli sulla normativa risultante a seguito della sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale. Per un commento all'ordinanza si veda A. Ruggeri, *Dopo la pronuncia della Cassazione, il referendum "totale" sulla legge 86 del 2024 cambia pelle, convertendosi in... parziale*, in *Dir. Reg.*, 2024, 3. Mette in guardia dalle conseguenze provocate dallo strumento referendario in termini di messa in discussione della vocazione regionalista italiana proponendo, in alternativa, una raccolta di firme per la presentazione di un progetto di legge volto a rivedere in radice il meccanismo procedurale introdotto con la legge n. 86/2024, A. D'Andrea, *Attenzione a non demonizzare l'autonomia regionale, inclusa quella "differenziata"*, in *Federalismi.it*, 24 luglio 2024.

<sup>60</sup> Nel momento in cui viene licenziato questo articolo non è infatti dato sapere quale sarà l'esito del giudizio di ammissibilità che dovrà essere reso dalla Corte costituzionale non oltre il termine del 10 febbraio 2025: per un approfondimento sul punto si vedano le perplessità sollevata da S. Ceccanti, *Autonomia differenziata: lo scoglio della consulta per il referendum*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 dicembre 2024.