

Autonomia differenziata e federalismo fiscale. I LEP tra presupposto formale ed equità sostanziale: PNRR e Legge di bilancio

Patrizia Lattarulo*

1. La sentenza della Corte Costituzionale (192/2024)

Le richieste di maggiore autonomia regionale, nate inizialmente con l'obiettivo di valorizzare l'efficienza amministrativa di alcuni territori economicamente più forti, si sono progressivamente intrecciate con il tema delle profonde disparità territoriali che attraversano il Paese: differenze nelle capacità fiscali, nella qualità dei servizi pubblici, nella dotazione infrastrutturale e nella stessa presenza delle istituzioni. Si è così aperta una più ampia rimessa in discussione dell'intero regionalismo italiano e del rapporto tra autonomia territoriale, perequazione e garanzia uniforme dei diritti. È maturata la consapevolezza, da parte di molti, ma non da tutti condivisa, che la soluzione di queste disparità debba essere la precondizione per qualsiasi ulteriore autonomia. Più recentemente, lo stesso PNRR ha assunto tra le proprie priorità strategiche il riequilibrio territoriale e ha al contempo previsto tra le riforme il compimento del processo di federalismo. Oggi, in fase avanzata del Programma, anche questa esperienza ha evidenziato quanto ampia sia la disparità territoriale e come profondamente pregiudichi a monte tanti meccanismi di riequilibrio.

Il tema dell'autonomia differenziata è tornato al centro del dibattito istituzionale ed economico dopo l'approvazione della legge n. 86/2024 (cosiddetta "legge Calderoli") e, soprattutto, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024, che ne ha ridimensionato in modo significativo l'impianto originario. L'intervento della Corte Costituzionale (192/2024) sulle richieste di autonomia e sui successivi ricorsi presentati da alcune regioni è stato un punto di svolta di grande importanza non solo sul tema su cui la sentenza si è espressa, sull'autonomia, ma in generale per tutto l'assetto del federalismo in Italia. La sentenza rivede e condiziona le richieste di autonomia a dei principi che, secondo molti studiosi e commentatori, avrebbe depotenziato sostanzialmente le richieste: subordina il decentramento al principio di unitarietà e sussidiarietà; condiziona il trasferimento di funzioni alla definizione dei Lep, ritenendolo una garanzia di uniformità nel godimento dei servizi; pone al centro il ruolo del Parlamento.

Nonostante i molti paletti, nel corso del 2025 il Governo ha rilanciato il processo attraverso un nuovo disegno di legge delega finalizzato alla definizione dei LEP nelle materie collegate ai diritti civili e sociali. Il provvedimento, approvato dal Consiglio dei ministri nel maggio 2025, prevedeva l'emanazione di decreti legislativi per la determinazione dei livelli essenziali nelle principali funzioni oggetto di possibile devoluzione alle Regioni, tra cui istruzione, trasporti, energia, governo del territorio e tutela dell'ambiente. Più recentemente, la Legge di Bilancio per il 2026 affronta il tema dei LEP, collocando così la riforma all'interno di un rigido quadro finanziario.

Si ricorda, nel ripercorrere la riforma, la forte tensione tra due obiettivi: da un lato l'efficienza amministrativa (per altro sempre rimasta molto sullo sfondo della riflessione) e la maggiore responsabilizzazione dei governi regionali; dall'altro la necessità di preservare coesione territoriale e solidarietà nazionale. I sostenitori della riforma sottolineano che una mag-

giore autonomia potrebbe favorire innovazione amministrativa, rapidità decisionale e una migliore aderenza delle politiche ai bisogni locali. I critici, invece, evidenziano il rischio che l'autonomia venga attuata in un contesto caratterizzato da forti differenze nella capacità fiscale e nella qualità dei servizi pubblici, con effetti potenzialmente regressivi sul Mezzogiorno.

In questo contesto, la definizione dei LEP rappresenta oggi il nodo centrale dell'intera riforma. Nella logica costituzionale, infatti, i LEP dovrebbero garantire che i diritti fondamentali dei cittadini siano assicurati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalla diversa capacità fiscale o amministrativa delle Regioni. Proprio per questo la Corte costituzionale ha ribadito che l'autonomia non può tradursi in una frammentazione dei diritti sociali e che il trasferimento delle funzioni deve essere subordinato a criteri chiari di perequazione e finanziamento.

Sul piano economico e finanziario, il dibattito resta molto acceso. Numerosi economisti e studiosi del federalismo fiscale hanno sottolineato come il problema principale non sia tanto il principio dell'autonomia in sé, quanto l'assenza di una chiara copertura finanziaria dei LEP e il rischio di ampliare i divari territoriali già esistenti. Alberto Zanardi, Massimo Bordignon, Gilberto Turati, Giampaolo Arachi, Leonzio Rizzo, la stessa autrice di queste pagine e altri autori hanno evidenziato che senza un sistema robusto di perequazione e senza la preventiva definizione dei fabbisogni standard i LEP sono una costruzione illusoria e l'autonomia differenziata rischia di rafforzare le disuguaglianze tra territori, soprattutto nei servizi pubblici essenziali.

Una parte rilevante del confronto riguarda, inoltre, la distinzione tra "materie LEP" e "materie non-LEP". Alcuni osservatori hanno contestato l'idea, presente nella prima impostazione della riforma, secondo cui esisterebbero ambiti privi di effetti sui diritti dei cittadini e quindi trasferibili senza la preventiva definizione dei livelli essenziali. Secondo diversi analisti, anche funzioni apparentemente "tecniche" o amministrative possono produrre effetti significativi sull'accesso ai servizi e sulle opportunità territoriali. In ogni caso, anche questa distinzione, apparentemente rivolta a stabilire delle pure gerarchie, ha lasciato spazio a richieste da parte delle regioni.

Sul fronte delle risorse, il Governo ha più volte richiamato il principio dell'"invarianza finanziaria", sostenendo che l'attuazione dei LEP non dovrebbe comportare nuovi oneri per la finanza pubblica. Tuttavia, la stessa sentenza della Corte ha superato questo principio, osservando che un reale allineamento dei livelli di servizio tra territori richiederebbe inevitabilmente investimenti aggiuntivi e un rafforzamento dei meccanismi perequativi. È proprio questo uno dei principali punti di criticità evidenziati nel dibattito recente, insieme alla difficoltà tecnica di quantificare i LEP e di tradurli in standard operativi effettivamente misurabili, rappresentativi della garanzia di una adeguata presenza delle istituzioni nei confronti dei cittadini.

Certamente, se la sentenza della Corte sembrava aver pregiudicato profondamente le richieste di autonomia e rivisto completamente i contenuti, il processo non sembra, invece, averne



affatto risentito e tantomeno essersi fermato. Non solo sono stati stipulati nuovi accordi tra Ministro e regioni (pre-intese), ma nella Legge di Bilancio per il 2026 ha trovato spazio la definizione e finanziamento dei Lep.

2. Le posizioni delle Regioni e le pre-intese oggi

Nonostante i vincoli e le condizioni poste dalla sentenza della Corte, dopo un iniziale rallentamento, negli ultimi mesi il processo dell'autonomia differenziata non si è fermato e si è concentrato soprattutto sulla riattivazione delle pre-intese tra Governo e Regioni. Le pre-intese rappresentano la fase preliminare del negoziato: definiscono le materie sulle quali ciascuna Regione chiede maggiore autonomia e costituiscono la base tecnica per le successive intese definitive da approvare in Parlamento.

Si è dunque riaperto il negoziato dopo la legge Calderoli. Le pre-intese sull'autonomia differenziata, firmate a novembre 2025 tra il Governo e le Regioni Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria, rappresentano accordi preliminari per il trasferimento di competenze in diverse materie, tra cui protezione civile e sanità. Tali accordi, in attuazione della legge n. 86/2024 e della Costituzione (Art. 116, terzo comma), mirano a potenziare il regionalismo in ambiti come la previdenza complementare e la gestione sanitaria, con una durata di 10 anni rinnovabile. Le pre-intese hanno ricevuto il via libera in Conferenza Unificata, nonostante il parere contrario di alcune regioni.

I punti chiave delle pre-intese riguardano soprattutto i contenuti: gli accordi preliminari coprono materie strategiche come la protezione civile, la previdenza complementare regionale e una gestione più flessibile della sanità e della programmazione economica. Si tratta di ambiti particolarmente rilevanti perché incidono direttamente sulla programmazione pubblica, sull'organizzazione dei servizi e sul rapporto tra finanza territoriale e diritti sociali. L'obiettivo è ottenere una maggiore autonomia organizzativa e finanziaria, sotto il monitoraggio di una Commissione paritetica Stato-Regione.

Sul fronte dell'iter, le pre-intese – firmate dal ministro Calderoli – precedono l'approvazione definitiva del Parlamento. Approvati dal Consiglio dei ministri nel febbraio 2026, questi accordi rappresentano la fase conclusiva del percorso negoziale avviato con le pre-intese del 2018, nell'ambito della legge di attuazione dell'autonomia differenziata.

Il nodo centrale sulle pre-intese si concentra ormai quasi interamente sul rapporto tra autonomia e LEP e sulle modalità di trasferimento delle risorse fiscali ai territori. La questione non riguarda, infatti, più soltanto “quali competenze trasferire”, ma soprattutto con quali risorse e con quali garanzie di uniformità dei diritti. Proprio l'esperienza dei LEA in sanità mostra come la definizione formale di livelli essenziali non sia di per sé sufficiente a garantire un accesso uniforme ai servizi in assenza di adeguati finanziamenti e di efficaci meccanismi perequativi. Analogamente, anche nel diritto allo studio universitario, la definizione dei LEP si confronta con forti differenze territoriali nella capacità di spesa e nell'offerta effettiva di servizi agli studenti, evidenziando il rischio che i diritti restino formalmente riconosciuti ma concretamente diseguali.

3. Dal Covid al PNRR

L'esperienza della pandemia da Covid-19 ha rappresentato uno spartiacque non soltanto sul piano sanitario ed epidemiologico, ma anche rispetto agli assetti istituzionali e al modello di decentramento amministrativo italiano. La crisi ha infatti messo in evidenza, con una forza senza precedenti, i limiti del regionalismo così come si era consolidato negli ultimi decenni, mostrando le difficoltà di coordinamento tra livelli di governo e l'assenza di strumenti efficaci di compensazione territoriale da parte dello Stato centrale.

Nel corso dell'emergenza si è aperto un conflitto, spesso esplicito, tra governo centrale e amministrazioni regionali, ma anche tra le stesse regioni, circa la gestione delle misure sanitarie, la distribuzione delle risorse e l'organizzazione dei servizi. Tale conflittualità ha portato alla luce l'esistenza di profonde e ormai difficilmente sostenibili disparità territoriali nell'offerta dei servizi pubblici essenziali, in particolare in ambito sanitario, sociosanitario e infrastrutturale.

La pandemia ha inoltre incrinato l'immagine di efficienza di alcuni modelli regionali tradizionalmente considerati più solidi e performanti. Non solo le regioni meridionali – storicamente consapevoli delle proprie fragilità strutturali – hanno mostrato difficoltà nel fronteggiare l'emergenza, ma anche territori del Centro-Nord, ritenuti più dotati sul piano organizzativo e infrastrutturale, sono usciti fortemente provati dalla crisi. È emersa così una consapevolezza nuova: la resilienza dei sistemi territoriali non dipende esclusivamente dal livello di ricchezza o dalla capacità amministrativa locale, ma anche dalla presenza di un quadro nazionale in grado di garantire standard uniformi di tutela e di accesso ai servizi.

In questo contesto si inserisce la risposta europea alla crisi, sintetizzata nel programma Next Generation EU e, per l'Italia, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il PNRR assume infatti il riequilibrio territoriale e infrastrutturale come uno dei suoi assi strategici, riconoscendo che le disuguaglianze tra territori costituiscono non soltanto un problema di equità sociale, ma anche un vincolo strutturale alla crescita del Paese. La necessità di rafforzare le infrastrutture materiali e immateriali, la sanità territoriale, i servizi pubblici locali e la capacità amministrativa delle aree più fragili si accompagna così alla richiesta europea di completare il percorso di riforma del federalismo fiscale, con l'obiettivo di rendere maggiormente coerente il rapporto tra autonomia territoriale, perequazione e garanzia uniforme dei diritti di cittadinanza. Le differenze territoriali emerse nell'attuazione del PNRR non riguardano soltanto la disponibilità di risorse finanziarie, ma anche la capacità amministrativa degli enti territoriali: progettazione, gestione degli investimenti, competenze tecniche e continuità amministrativa hanno mostrato divari significativi tra territori. L'adempimento di quanto pattuito nel PNRR rischia, però, nella sua attuazione, di portare ad una accelerazione del processo senza garanzia di una convergenza verso i suoi obiettivi di convergenza e riequilibrio territoriale.

4. La trappola dei LEP incompiuti nel processo di autonomia differenziata; l'attuazione del PNRR e la legge di bilancio per il 2026

I Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) costituiscono gli standard minimi di servizi e diritti civili e sociali che lo Stato è tenuto a garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale e rappresentano, per questo, il fulcro della riforma delle autonomie. La loro funzione va ben oltre la dimensione tecnico-amministrativa: definire quali prestazioni debbano essere assicurate significa infatti individuare il contenuto concreto della cittadinanza sociale e il livello di uguaglianza sostanziale garantito dalla Repubblica. Su questo tema la Corte costituzionale, con la sentenza del 2024, come precedentemente considerato, si è espressa in modo particolarmente incisivo, dichiarando incostituzionale la delega al Governo per la determinazione dei LEP in assenza di criteri sufficientemente chiari. Secondo la Corte, una simile impostazione avrebbe rischiato di comprimere il ruolo costituzionale del Parlamento in una materia che implica scelte eminentemente politiche: il bilanciamento tra uguaglianza dei cittadini e autonomia regionale, tra tutela dei diritti sociali e sostenibilità finanziaria, nonché la definizione delle risorse necessarie a garantire standard uniformi sull'intero territorio nazionale.

In questo quadro, la collocazione dei LEP all'interno della manovra finanziaria non è certo casuale: essa comporta un'immediata traduzione economica dei diritti sociali, subordinandone in parte l'effettività alle compatibilità della finanza pubblica. Stabilire quali prestazioni debbano essere garantite significa inevitabilmente determinare il livello minimo di spesa necessario a renderle esigibili. Il bilancio pubblico diventa così il luogo nel quale si misura la concreta sostenibilità del regionalismo differenziato.

L'alibi per questa operazione è il quadro degli impegni collegati al PNRR. Tuttavia, il contesto della legge di bilancio evidenzia una persistente tensione tra l'estensione dei diritti garantiti e il vincolo del contenimento della spesa pubblica.

Più specificamente, la Legge di Bilancio per il 2026 introduce nuovi standard organizzativi e rafforza alcuni strumenti di finanziamento nei settori dell'assistenza sociale, del diritto allo studio universitario e dei servizi territoriali, ma lascia ancora una quota significativa degli oneri a carico degli enti territoriali. Le esperienze maturate nella sanità, nei servizi sociali e nel diritto allo studio mostrano chiaramente come, in presenza di finanziamenti statali insufficienti, la garanzia effettiva dei servizi dipenda sempre più dalla capacità finanziaria delle singole amministrazioni locali. Il rischio è quindi che l'accesso ai diritti finisca per variare in funzione della ricchezza dei territori o della capacità di spesa dei cittadini.

Emerge così il nodo centrale dello scarto tra fabbisogni standard e risorse effettivamente stanziati. La definizione normativa dei LEP non ne garantisce automaticamente l'esigibilità: se il finanziamento disponibile non è sufficiente a coprire i costi standard delle prestazioni, i LEP rischiano di restare formalmente riconosciuti ma sostanzialmente incompiuti. In tale scenario, il regionalismo differenziato potrebbe accentuare le disparità territoriali, rafforzando le aree dotate di maggiore capacità fiscale e amministrativa e penalizzando quelle caratterizzate da bisogni sociali più elevati e minori risorse.

La "trappola dei LEP incompiuti" consiste precisamente in questo: utilizzare i LEP come presupposto formale dell'autonomia differenziata senza aver costruito contestualmente un sistema adeguato di perequazione e di copertura dei fabbisogni standard. In assenza di una effettiva solidarietà finanziaria interterritoriale, i LEP rischiano così di trasformarsi da strumento di coesione nazionale a fattore di legittimazione delle disuguaglianze territoriali.

5. Sintesi

In sintesi, più commentatori sottolineano come la sentenza n. 192/2024 abbia trasformato il dibattito sull'autonomia differenziata in una più ampia rimessa in discussione dell'intero regionalismo italiano. Le questioni emerse nel confronto degli ultimi anni – dalle profonde disparità territoriali rese ancora più evidenti dalla pandemia e dall'attuazione del PNRR, fino alla persistente incompiutezza del federalismo fiscale – hanno infatti riportato al centro il problema della capacità dello Stato di garantire uniformemente diritti e servizi essenziali sull'intero territorio nazionale.

In questo quadro, i LEP assumono una funzione decisiva ma al tempo stesso problematica: essi rappresentano lo strumento attraverso cui autonomia e uguaglianza dovrebbero essere rese compatibili, ma rischiano anche di trasformarsi in un presupposto meramente formale dell'autonomia differenziata qualora non siano accompagnati da adeguati meccanismi perequativi, da costi standard credibili e da risorse effettivamente disponibili. La "trappola dei LEP incompiuti" consiste precisamente nello scarto tra riconoscimento formale dei diritti e loro effettiva esigibilità. I LEP rischiano infatti di diventare il presupposto giuridico dell'autonomia differenziata senza che siano stati costruiti contestualmente gli strumenti finanziari,

amministrativi e perequativi necessari a garantirne l'attuazione uniforme sul territorio nazionale.

Si evidenzia così una tensione che attraversa oggi l'intero regionalismo italiano. Da un lato permane la richiesta di una maggiore autonomia territoriale e di una più accentuata responsabilizzazione delle amministrazioni regionali; dall'altro emerge con crescente evidenza la necessità di rafforzare strumenti di coordinamento nazionale e sovranazionale capaci di affrontare sfide che superano i confini territoriali tradizionali. Le grandi trasformazioni contemporanee – dalle crisi sanitarie e climatiche ai vincoli della finanza pubblica europea – sembrano infatti richiedere livelli sempre più elevati di integrazione e cooperazione istituzionale, ponendo in discussione alcuni dei presupposti su cui era stato originariamente costruito il progetto federalista degli anni Novanta e dei primi anni Duemila. In questa prospettiva, il dibattito sui LEP assume un significato che va ben oltre la dimensione tecnica. La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e la loro garanzia sul territorio diventa infatti il luogo nel quale si decide concretamente quale idea di cittadinanza sociale e quale equilibrio territoriale la Repubblica italiana intenda realizzare nel prossimo futuro. Il venir meno di un'effettiva garanzia uniforme dei diritti sociali finirebbe così per indebolire proprio quel principio di solidarietà che la Corte costituzionale ha posto al centro della propria ricostruzione del regionalismo differenziato. È probabilmente questo il nodo centrale della questione: il futuro del regionalismo italiano dipenderà non soltanto dalla distribuzione delle competenze tra centro e periferia, ma dalla capacità di costruire un equilibrio credibile tra autonomia territoriale, sostenibilità finanziaria e uguaglianza sostanziale dei cittadini.

**IRPET*