

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. E' 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

Dai fabbisogni standard ai livelli essenziali delle prestazioni: profili di attuazione e criticità

Simona Lodesani*

1. Federalismo fiscale e perequazione: il quadro di riferimento

La riforma del Titolo V del 2001 ha introdotto i principi del federalismo fiscale, ridefinendo le competenze tra Stato e autonomie territoriali e riconoscendo l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, la cui piena attuazione è tuttavia rimasta a lungo sospesa. La Legge 42/2009 ha rappresentato il principale tentativo di dare concreta attuazione alla riforma costituzionale, superando il criterio della spesa storica e introducendo i fabbisogni standard, un sistema di finanziamento fondato su tributi propri, compartecipazioni e meccanismi perequativi, finalizzati alla riduzione degli squilibri territoriali e alla garanzia dei Livelli Essenziali delle Prestazioni. Nel periodo successivo sono stati emanati i principali decreti attuativi, riguardanti il federalismo demaniale e fiscale, l'autonomia regionale, i fabbisogni standard e l'armonizzazione dei sistemi contabili.

2. Fabbisogni standard e capacità fiscale: dal superamento della spesa storica al Fondo di Solidarietà Comunale

Il D.lgs. 216/2010 costituisce un pilastro dell'attuazione del federalismo fiscale, introducendo i fabbisogni standard come riferimento per il finanziamento delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, in sostituzione della spesa storica. I fabbisogni sono definiti come valori oggettivi e comparabili, volti a individuare il costo efficiente dei servizi essenziali, sulla base di caratteristiche territoriali e socio-economiche. Il decreto affida a SOSE la raccolta ed elaborazione dei dati e alla Commissione tecnica la validazione dei modelli, prevedendo anche dati integrate e aggiornamenti periodici. I fabbisogni standard operano congiuntamente alla capacità fiscale nel sistema di riparto e perequazione, con l'obiettivo di garantire livelli essenziali uniformi e incentivare una gestione efficiente delle risorse.

Nel tempo, la metodologia dei fabbisogni standard si è evoluta dalla rilevazione analitica dei costi verso modelli più complessi, in grado di integrare variabili demografiche, territoriali e socio-economiche, con l'obiettivo di avvicinare il finanziamento al fabbisogno effettivo dei servizi e rafforzare progressivamente la componente perequativa del sistema.

Nel sistema delineato dalla riforma, il compito di realizzare la perequazione comunale è affidato al Fondo di Solidarietà Comunale, la cui assegnazione segue criteri sia compensativi che perequativi. Dal 2015 la componente perequativa, fondata su fabbisogni standard e capacità fiscali, è stata progressivamente rafforzata, con un percorso di transizione destinato a completarsi nel 2030. Il meccanismo perequativo è basato sul confronto tra fabbisogni standard e capacità fiscale, con trasferimenti compensativi volti a garantire livelli adeguati di servizi e a sostenere la solidarietà del sistema. L'avanzare della perequazione standard ha modificato nel tempo la distribuzione delle risorse all'interno del comparto, rendendo necessari alcuni correttivi per attenuare gli impatti sui singoli enti.

In questo contesto, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 63/2024, ha evidenziato come la completa neutralizzazione degli effetti della perequazione basata sui fabbisogni standard, a favore della spesa storica, risulti incompatibile con gli obiettivi della riforma del federalismo fiscale.

3. Dai fabbisogni ai LEP: la difficoltà di garantire diritti uniformi

Il processo di attuazione del federalismo fiscale ha seguito uno sviluppo discontinuo, caratterizzato da fasi di accelerazione e rallentamento, influenzate significativamente dal contesto macroeconomico e dalla crisi del debito sovrano verificatasi tra il 2010 e il 2012. Proprio negli anni in cui sarebbero dovuti entrare a regime i principali decreti attuativi della legge 42/2009, le esigenze di finanza pubblica e le politiche di contenimento della spesa hanno imposto tagli e interventi emergenziali che hanno di fatto sospeso o rallentato il passaggio dalla spesa storica ai costi e fabbisogni standard. Le priorità si sono spostate dalla costruzione di un sistema stabile e strutturato di autonomia finanziaria e perequazione al presidio degli equilibri di bilancio e al rispetto dei vincoli europei, rendendo difficile consolidare gli strumenti innovativi introdotti dalla riforma.

A rendere il processo ancora più complesso è stata la difficoltà di definire i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), passaggio cruciale che segna il salto dal rilevamento dei costi standard alla determinazione del livello di servizio che deve essere garantito ovunque.

Stabilire un LEP significa, infatti, identificare non solo "quanto deve costare" un servizio efficiente, ma soprattutto "quale prestazione minima deve essere assicurata", e questo implica la necessità di allocare agli enti territoriali risorse adeguate e stabili. Tale definizione richiede un equilibrio delicato tra uniformità dei diritti, sostenibilità finanziaria e capacità effettiva degli enti di erogare le prestazioni.

I Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) costituiscono il nucleo più consolidato dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e rappresentano l'insieme dei servizi sanitari che il Servizio Sanitario Nazionale deve garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. La loro definizione, introdotta con il DPCM del 2001 e aggiornata nel 2017, è stata fondamentale dopo la regionalizzazione della sanità, perché ha stabilito chiaramente quali prestazioni debbano essere assicurate ovunque, superando le differenze territoriali nell'offerta dei servizi.

I LEA sono articolati nelle tre grandi aree dell'assistenza – prevenzione collettiva, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera – e il loro rispetto è verificato annualmente attraverso un sistema di monitoraggio basato su un ampio set di indicatori in grado di misurare qualità, appropriatezza ed equilibrio economico. Accanto ai LEA si collocano i LEPS, dedicati al settore sociale e anch'essi riconducibili ai LEP: essi riguardano l'assistenza, l'inclusione, la non autosufficienza, la disabilità e alcuni servizi educativi, ambiti che hanno conosciuto una definizione più lenta e frammentata ma che rivestono un ruolo crescente nel garantire la coesione territoriale. La definizione di un livello essenziale non è un mero esercizio di classificazione, ma implica la quantificazione del fabbisogno finanziario necessario per assicurare standard minimi uniformi e l'obbligo per lo Stato di dotare Regioni ed enti locali delle risorse adeguate a renderli effettivi.

In questo quadro si inserisce il Fondo Sanitario Nazionale (FSN), che costituisce la principale fonte di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale e il perno attraverso cui lo Stato garantisce l'universalismo del sistema. Il FSN è determinato annualmente con legge statale e dovrebbe essere commisurato al costo necessario per erogare i LEA in condizioni di appropriatezza ed efficienza. Per stimare tale fabbisogno si ricorre

ai costi standard, calcolati sulla base delle Regioni benchmark che assicurano i LEA in equilibrio economico e con livelli adeguati di qualità. Nella pratica, tuttavia, il vincolo finanziario tende spesso a prevalere sulla stima reale del fabbisogno e, quando le risorse non crescono in modo coerente con l'evoluzione dei bisogni, sono le Regioni e le loro aziende sanitarie a dover gestire la tensione tra diritti da garantire e limiti di bilancio. A ciò si aggiunge l'invarianza delle quote interne del FSN destinate ai diversi livelli di assistenza – prevenzione, ospedaliera, territoriale – rimaste pressoché immutate dal 2011, nonostante profondi cambiamenti demografici ed epidemiologici. Il processo di finanziamento dei LEA continua purtroppo a basarsi su un equilibrio complesso tra fabbisogni teorici e limiti finanziari effettivi.

4. PNRR, obiettivi di servizio e nuova operatività dei LEP

Il percorso di attuazione del federalismo fiscale nelle funzioni regionali diverse dalla sanità è rimasto per anni incompiuto, segnato da ritardi nell'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e da assetti finanziari non pienamente coerenti con i principi della legge 42/2009. In tale contesto si è innestato il PNRR, che ha impresso un'accelerazione determinante inserendo, all'interno della Missione 1, Componente 1, la Riforma 1.14 sul quadro fiscale subnazionale, qualificata come riforma abilitante dell'intero Piano e vincolata al completamento, inizialmente previsto entro il primo trimestre 2026, del percorso del federalismo fiscale, attraverso l'adozione degli atti necessari alla definizione dei LEP, alla revisione dei meccanismi di riparto e al pieno utilizzo dei fabbisogni standard.

In questo quadro si inserisce la scelta del legislatore di introdurre, a partire dalla Legge di Bilancio 2021, un sistema di obiettivi di servizio che vincola i finanziamenti a risultati concreti nei settori dei servizi sociali, asili nido, trasporto scolastico degli alunni con disabilità.

Non più contributi indistinti, ma risorse subordinate alla capacità dei Comuni di aumentare il numero degli utenti serviti, migliorare i servizi, assumere personale qualificato come gli assistenti sociali o espandere l'offerta educativa da 0 a 3 anni. Sono introdotti indicatori, costi standard e obblighi di rendicontazione annuale, accompagnati da meccanismi di monitoraggio e, in caso di inadempienza, da interventi sostitutivi.

Accanto all'evoluzione degli strumenti operativi, anche il quadro dei trasferimenti destinati al finanziamento degli obiettivi di servizio ha subito una trasformazione significativa. Inizialmente, le risorse aggiuntive finalizzate al potenziamento dei servizi sociali, degli asili nido e del trasporto scolastico degli alunni con disabilità erano allocate direttamente all'interno del Fondo di solidarietà comunale (FSC), con una logica di integrazione progressiva delle politiche settoriali nel principale meccanismo perequativo comunale. Questa scelta, tuttavia, ha sollevato profili critici sotto il punto di vista costituzionale: la Regione Liguria ha impugnato le norme della legge 234/2021 lamentando l'inserimento nel FSC di quote vincolate, ritenute incompatibili con la natura di fondo perequativo generale.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 71/2023, ha dichiarato inammissibile il ricorso, ma ha rivolto al legislatore un monito chiaro e vincolante. La Consulta ha ricordato che il FSC, quale fondo perequativo ordinario, non può contenere risorse con vincoli di destinazione, poiché tali vincoli altererebbero la sua funzione strutturale. Ha chiarito che gli interventi volti a garantire livelli essenziali o obiettivi di servizio devono trovare collocazione in fondi speciali, dedicati al sostegno allo sviluppo, alla coesione e all'effettivo esercizio dei diritti civili e sociali.

Per recepire il quadro indicato dalla Corte, la Legge di bilancio 2024 ha istituito, il Fondo speciale Equità livello dei servizi (FELS), finalizzato esclusivamente al finanziamento degli

obiettivi di servizio relativi al servizio sociale, al servizio nidi e al trasporto alunni con disabilità.

L'assetto delineato è tuttavia concepito come transitorio: una volta raggiunti gli obiettivi di servizio da parte di tutti i Comuni, e venuta meno la necessità di interventi speciali, le risorse del FELS potranno riconfluire nel FSC a partire dal 2031, riassumendo la natura di contributi liberi da vincoli e reintegrando il fondo perequativo generale in un quadro funzionale più coerente e stabile. In questa prospettiva, la distinzione temporanea tra FELS e FSC rappresenta un tassello essenziale per garantire, nel breve periodo, un sostegno mirato ai territori più fragili e, nel lungo periodo, una piena integrazione della spesa per livelli essenziali all'interno dell'architettura ordinaria della finanza locale.

Il sistema degli obiettivi di servizio è sostenuto da un impianto di monitoraggio fondato su scadenze annuali e su obblighi puntuali di rendicontazione. I Comuni sono tenuti a presentare, per ciascun anno di riferimento, delle schede di monitoraggio tramite le piattaforme nazionali gestite da SOSE e dal Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, documentando l'utilizzo delle risorse e il grado di avanzamento verso i target fissati nei tre ambiti – servizi sociali, asili nido e trasporto scolastico degli alunni con disabilità.

Le scadenze annuali si inseriscono in un quadro pluriennale che prevede:

- per i nidi d'infanzia, il raggiungimento entro il 2027 di un livello di copertura pari al 33%, misurato come rapporto tra posti disponibili e popolazione residente di età compresa tra 3 e 36 mesi;
- per i servizi sociali, la progressiva convergenza verso il fabbisogno standard monetario e il rispetto del rapporto minimo tra assistenti sociali e popolazione;
- per il trasporto disabili, l'incremento degli utenti serviti in coerenza con il costo standard nazionale (fissato per il 2026 in euro 4.383,58 per alunno).

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 71/2023 è stato superato il precedente meccanismo che prevedeva la restituzione delle somme non utilizzate, ritenuto non idoneo a garantire il potenziamento effettivo dei servizi. Le risorse non rendicontate rimangono così nella disponibilità dell'ente, ma la mancata o incompleta rendicontazione attiva una procedura di intervento sostitutivo, con la nomina del Sindaco a Commissario incaricato di utilizzare i fondi per raggiungere i target assegnati negli anni successivi.

Il recupero delle somme a favore dello Stato, le cui modalità non sono ancora state definite, si limita ai casi in cui il Comune certifichi l'assenza di utenti potenziali del servizio oggetto dell'inutilizzo delle assegnazioni.

Questo modello rafforza la finalità sostanziale delle risorse: assicurare il potenziamento dei servizi nei territori più fragili e garantire, attraverso un monitoraggio continuativo, il progressivo avvicinamento di tutti i Comuni ai livelli essenziali delle prestazioni.

I Decreti del Ministero dell'Interno del 18 ottobre 2024 e 5 novembre 2025 hanno individuato i Comuni non conformi agli obblighi di certificazione e agli obiettivi di servizio per il 2022–2023 e il 2024. Questi provvedimenti hanno previsto la nomina dei sindaci pro tempore degli enti coinvolti come commissari, assegnando loro l'incarico di adottare tutte le misure necessarie per raggiungere l'obiettivo di servizio o il LEP stabilito.

Il dato più rilevante riguarda tuttavia la dimensione del fenomeno: in entrambi i provvedimenti il numero di Comuni inadempienti supera le 4.000 unità, evidenziando un fenomeno di scala nazionale. Una misura di tali proporzioni suggerisce che le cause dell'inadempienza vadano ricercate ben oltre le difficoltà operative del singolo ente. È plausibile che la sovrapposizione di adempimenti e scadenze, unitamente a un quadro

normativo in continua e talvolta non lineare evoluzione, abbia reso difficile per molte amministrazioni cogliere con chiarezza la direzione complessiva del sistema e comprendere tempestivamente l'impatto delle nuove richieste informative.

Le risorse non rendicontate possono essere reindirizzate verso misure che consentano all'ente di colmare il divario rilevato. Nel caso del servizio nido, le risorse possono essere impiegate, ad esempio, per completare piccoli interventi edilizi necessari all'ampliamento dei posti disponibili, per finanziare l'avvio o la stabilizzazione delle sezioni aggiuntive, o ancora per sostenere il costo del personale educativo indispensabile a raggiungere il livello minimo di offerta. Per il trasporto scolastico degli studenti con disabilità, le stesse risorse possono essere utilizzate per ripristinare o potenziare il servizio attraverso il noleggio di mezzi idonei, l'acquisto o l'adattamento di veicoli attrezzati, l'attivazione di convenzioni con operatori esterni o il rafforzamento dell'assistenza durante il tragitto. In entrambi i casi, l'obiettivo è assicurare che ogni euro già assegnato all'ente contribuisca effettivamente al recupero del livello essenziale richiesto. Si evidenzia che, nell'impiego di risorse non rendicontate, si ampliano le possibilità di spesa, permettendo di finanziare anche interventi in conto capitale.

Al fine di migliorare la tracciabilità e il monitoraggio della spesa nel bilancio degli enti, il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 10 ottobre 2024 ha introdotto, all'interno della classificazione per missioni e programmi, il nuovo Programma 11 "Interventi per asili nido".

La nuova codifica consente di isolare contabilmente le risorse destinate ai servizi per la prima infanzia, distinguendole da quelle rivolte più in generale all'infanzia e ai minori, che restano allocate nel Programma 1. Ne deriva una lettura più trasparente e coerente dei conti pubblici, che facilita sia le attività di monitoraggio della BDAP sia l'allineamento ai fabbisogni standard, fondati su dati di bilancio omogenei e direttamente riferibili al servizio erogato.

In tale prospettiva, la revisione della struttura di bilancio si pone anche in continuità con il quadro dei LEP e degli obiettivi di servizio, rendendo possibile verificare, a partire dalle risultanze contabili, l'effettivo impiego delle risorse, l'attivazione dei posti nido e il raggiungimento dei target previsti.

5. Autonomia differenziata e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni

Un tentativo di riprendere il percorso del federalismo regionale è stato fatto con l'approvazione della Legge n. 86 del 2024, che ha delineato una procedura fondata su intese bilaterali tra Stato e singole Regioni, approvate successivamente dal Parlamento, finalizzate al trasferimento di competenze legislative e amministrative in un ampio insieme di ambiti. Un ruolo centrale è attribuito alla preventiva determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), individuati come condizione necessaria affinché l'estensione dell'autonomia non produca squilibri nella tutela dei diritti civili e sociali sul territorio nazionale.

A pochi mesi dall'entrata in vigore della legge, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 192 del dicembre 2024, è intervenuta in modo significativo, ridefinendo in termini sostanziali l'impianto operativo dell'autonomia differenziata. Pur non mettendo in discussione la legittimità dello strumento in sé, la Corte ne ha chiarito la natura e i limiti, richiamando i principi di unità della Repubblica, uguaglianza sostanziale e solidarietà territoriale. In particolare, è stato affermato che l'autonomia differenziata non può tradursi nel trasferimento indistinto di interesse "materie", ma deve riguardare singole funzioni, puntualmente individuate e giustificate alla luce del principio di sussidiarietà e dell'interesse generale.

La Corte costituzionale ha chiarito che i Livelli Essenziali delle Prestazioni non possono essere considerati un passaggio

tecnico affidato al Governo, ma rappresentano una scelta di natura costituzionale e politica, riservata al Parlamento, perché direttamente legata alla tutela dei diritti fondamentali. I LEP non sono quindi un elemento accessorio dell'autonomia differenziata, ma la sua condizione di base, necessaria per garantire diritti minimi e uniformi su tutto il territorio nazionale.

6. LEP, legge di bilancio 2026 e scadenze europee

L'intervento legislativo necessario per risolvere i profili di illegittimità sollevati dalla Corte costituzionale si scontra con le scadenze ravvicinate del PNRR. La Riforma 1.14 del PNRR (M1C1) individua infatti nel completamento del federalismo fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009 un obiettivo abilitante per l'intero Piano, finalizzato a migliorare la trasparenza delle relazioni finanziarie tra i livelli di governo, ad assegnare le risorse sulla base di criteri oggettivi e a rafforzare l'efficienza della spesa pubblica. In questa prospettiva, il PNRR richiede una riforma strutturale. Al centro di questo percorso è posta la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni, considerata una condizione necessaria sia per il completamento del federalismo fiscale sia per l'attuazione dell'autonomia regionale ordinaria.

La tempistica è diventata un elemento cruciale. Dopo la proroga concessa dall'UE, il raggiungimento delle milestone PNRR è subordinato all'adozione, entro il secondo trimestre del 2026, di atti che definiscano i LEP per il federalismo fiscale delle Regioni ordinarie in almeno due settori. In questo quadro si collocano le disposizioni della legge di bilancio 2026 su sanità, assistenza sociale e istruzione.

Per quanto riguarda i Livelli essenziali di assistenza (LEA), la legge di bilancio 2026 si limita a recepire formalmente, come fonte legislativa primaria, il quadro già delineato dalla normativa regolamentare di settore, richiamando i LEA individuati dal DPCM 12 gennaio 2017. Non vengono introdotti nuovi standard assistenziali né un modello aggiornato di fabbisogno o costo standard. Di conseguenza, i LEA rimangono invariati pur riferendosi a una popolazione più anziana e fragile. La mancata revisione quantitativa e finanziaria dei livelli essenziali rischia di accentuare le criticità tra le necessità assistenziali, la sostenibilità economica e la garanzia di uniformità delle prestazioni sull'intero territorio nazionale.

Il nucleo più innovativo dell'intervento riguarda l'assistenza sociale. Viene infatti istituito un Sistema di garanzia dei LEP sociali (LEPS), riferito agli Ambiti territoriali sociali (ATS), che ha la finalità di coordinare finanziamento, erogazione e monitoraggio delle prestazioni essenziali. In questo ambito, la legge non si limita a enunciare diritti, ma introduce una struttura operativa fondata su spese di riferimento e fabbisogni standard monetari, destinati a svolgere una duplice funzione: individuare la soglia minima di spesa nei territori sotto-standard e fornire un parametro di controllo nei territori sopra-standard.

Accanto alla ricognizione delle prestazioni essenziali, il legislatore individua una serie di indicatori quantitativi "sentinella", che rendono immediatamente verificabile il rispetto dei LEPS. Tra questi rientrano:

- la dotazione minima di personale sociale, con l'obiettivo di un assistente sociale ogni 6.500 abitanti a livello di ATS, da rafforzare progressivamente fino a 1 ogni 5.000;
- la presenza di équipe multidisciplinari, con almeno uno psicologo ogni 30.000 abitanti e un educatore professionale socio-pedagogico ogni 20.000 abitanti, finanziate attraverso un incremento di 200 milioni annui dal 2027 sul Fondo speciale per l'equità dei livelli dei servizi;
- un livello minimo nazionale di assistenza domiciliare per le persone non autosufficienti, fissato in almeno un'ora settimanale, indicatore qualificato come LEP non accompagnato da risorse aggiuntive dedicate, in quanto ritenuto coperto dalle dotazioni già esistenti.

Un ulteriore ambito di intervento riguarda l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per alunni e studenti con disabilità. In questo caso, il LEP è definito in termini di ore di assistenza, in coerenza con i Piani educativi individualizzati (PEI), e accompagnato dall'istituzione di un registro nazionale dei fabbisogni. In via transitoria, per il biennio 2026-2027, è previsto un obiettivo di servizio, cui non sono collegate risorse aggiuntive, pari ad almeno 50 ore all'anno per ogni studente frequentante il primo ciclo di istruzione, 67 ore per quelli del secondo ciclo.

Nel settore dell'istruzione universitaria, i LEP sono ricondotti al diritto allo studio già definito dal D. Lgs. 68/2012, con un rafforzamento delle risorse attraverso l'incremento di 250 milioni annui del Fondo integrativo statale per le borse di studio. Le modalità di monitoraggio sono demandate a successivi provvedimenti attuativi.

Particolari perplessità emergono rispetto ad alcuni indicatori assunti come soglie di riferimento per la definizione dei LEP. In primo luogo, l'indicatore relativo all'assistenza domiciliare, fissato in un'ora settimanale, appare difficilmente conciliabile con la complessità dei bisogni delle persone non autosufficienti e rischia di assumere un valore più simbolico che effettivamente idoneo a garantire il diritto alla cura. Analogamente, la soglia di 50 ore annue di assistenza per gli alunni con disabilità risulta poco compatibile con il tempo scuola complessivo e appare più come una misura formale che come un livello capace di assicurare l'effettività del diritto all'inclusione, come definito nei PEI.

La regione Emilia Romagna e la regione Puglia hanno impugnato le disposizioni della legge di bilancio 2026 relative alla definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) – in particolare i commi 706-711 dell'articolo 1 – ritenendo che l'istituzione del LEP in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità sia avvenuta in assenza di una preventiva istruttoria tecnica e finanziaria, senza un adeguato coinvolgimento delle Regioni e senza la previsione di una integrale e congrua copertura finanziaria a carico dello Stato. Le ricorrenti contestano inoltre che gli obiettivi di servizio individuati – basati su indicatori medi (ore annue e costo orario) – risultino sottodimensionati rispetto ai fabbisogni effettivi, anche alla luce dei PEI e della consolidata giurisprudenza che qualifica tali prestazioni come diritti incompressibili e strumentali al diritto all'istruzione.

Ne deriverebbe una lesione del principio di leale collaborazione, un rischio di compromissione della sostenibilità dei bilanci regionali e, in ultima analisi, una messa in discussione dell'effettività uniforme dei LEP sul territorio nazionale.

7. Il disegno di legge di delega al Governo tra definizione dei LEP e vincoli di finanza pubblica

Il disegno di legge di delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) (DDL 1623) si colloca nel percorso di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come ridefinito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, e affida all'Esecutivo il compito di individuare, per singole funzioni e non per intere materie, i LEP concernenti i diritti civili e sociali nelle principali aree di competenza regionale, con esclusione della tutela della salute, per la quale restano fermi i LEA definiti dal DPCM 12 gennaio 2017. La delega impone al Governo, entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge, l'adozione di uno o più decreti legislativi, sulla base di un'articolata griglia di principi comuni e criteri direttivi specifici per ciascun settore, che prevedono:

- la ricognizione delle funzioni e delle prestazioni già esistenti;
- la distinzione tra LEP quantificabili e non quantificabili; la definizione contestuale dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard (per quelli misurabili);

- l'eventuale introduzione di standard organizzativi e di modalità di erogazione;
- sistemi di monitoraggio e verifica;
- procedure di aggiornamento tecnico nel tempo, con coinvolgimento della Conferenza unificata e delle Camere.

Dal punto di vista finanziario, il ddl adotta un impianto improntato alla neutralità finanziaria, stabilendo che l'attuazione dei LEP avvenga, in via generale, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, mediante l'utilizzo delle risorse disponibili a legislazione vigente e, ove necessario, attraverso percorsi gradualisti e obiettivi di servizio intermedi.

L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha espresso rilevanti perplessità sull'impianto finanziario e attuativo del disegno di legge di delega sui LEP¹, richiamando in primo luogo il rischio che l'affermazione del principio di neutralità finanziaria comprometta l'effettività dei livelli essenziali. In assenza di risorse aggiuntive strutturali, la definizione dei LEP rischia infatti di tradursi in una ricognizione delle prestazioni già esistenti, senza capacità reale di riduzione dei divari territoriali nel godimento dei diritti civili e sociali.

8. Oltre la dimensione normativa: LEP e mutamento demografico

Nel concludere questa analisi, risulta chiaro che il tema dei LEP va inserito all'interno di un contesto demografico in rapido cambiamento. La definizione e l'applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni sono sempre più influenzate da una popolazione in diminuzione e dall'invecchiamento generale della società. Le più recenti previsioni ISTAT² delineano uno scenario nel quale la popolazione residente, pari a circa 59 milioni nel 2024, è destinata a ridursi a 54,7 milioni entro il 2050, con una composizione per età radicalmente diversa: la quota di persone di 65 anni e più salirebbe al 34,6% del totale, mentre la popolazione in età attiva (15-64 anni) scenderebbe al 54,3%, con una perdita stimata di oltre 7 milioni di individui nella fascia lavorativa. Parallelamente, le trasformazioni delle strutture familiari – aumento delle persone sole, riduzione delle famiglie con figli, diminuzione della dimensione media dei nuclei – contribuiscono a modificare in modo duraturo la domanda di servizi pubblici, in particolare nei settori sanitario, sociale e dell'assistenza alla non autosufficienza. In questo quadro, l'"inverno demografico" non rappresenta soltanto una variabile di sfondo, ma incide direttamente sulla tenuta dell'impianto dei LEP, mettendo in discussione modelli di definizione fondati su standard medi e su assetti territoriali e organizzativi pensati per una popolazione numericamente più ampia e demograficamente più giovane. La combinazione tra aumento dei fabbisogni legati all'età, riduzione della base demografica e fiscale e crescente differenziazione territoriale – particolarmente accentuata nel Mezzogiorno – rafforza l'esigenza di considerare la dimensione demografica come elemento strutturale nella progettazione dei livelli essenziali delle prestazioni. In assenza di una lettura integrata tra dinamiche demografiche, sostenibilità finanziaria e capacità organizzativa dei territori, il rischio è che i LEP risultino formalmente definiti ma sempre più difficili da garantire in modo uniforme ed effettivo sull'intero territorio nazionale.

**Dirigente Settore Programmazione, Bilancio e Ragioneria della Regione Emilia-Romagna*

¹ Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio in relazione all'esame del DDL n. 1623, 22 gennaio 2026.

² ISTAT - Italia 2050: sfide e prospettive di una società in transizione. Luglio 2025.

La determinazione dei LEP: alcune riflessioni sulle procedure, le tipologie e i principi nei più recenti approcci

Giulio M. Salerno*

1. Premessa

La prospettiva di indagine che qui si intende sviluppare, almeno nei termini essenziali, è quella relativa ad alcuni approcci che nel nostro ordinamento sono stati recentemente proposti o comunque utilizzati in relazione allo svolgimento della funzione statale concernente la determinazione – mediante apposita disciplina giuridico-prescrittiva – dei livelli essenziali delle prestazioni.

Come noto, siffatta competenza legislativa – ufficialmente istituita a seguito della riforma costituzionale del 2001 e, più precisamente, esplicitata con la formulazione introdotta nell'art. 117, comma 2, lett. m) – è stata esercitata dallo Stato mediante l'indicazione di principi, contenuti e forme procedurali tra loro assai diversificati. A tutto ciò vanno aggiunti quei particolari casi in cui il legislatore statale aveva già previsto alcune discipline di livelli essenziali delle prestazioni – o comunque strumenti a questi ultimi assimilabili, anche se talvolta soltanto parzialmente – prima ancora dell'appena ricordata revisione costituzionale, e quindi nell'ambito di una ben diversa configurazione del quadro complessivo dei rapporti – non solo dal punto di vista delle rispettive funzioni, ma anche da quello finanziario – tra Stato, Regioni e autonomie locali.

In via generale, pertanto, può dirsi che nell'estrinsecazione di tale competenza legislativa statale si coglie una tale pluralità delle modalità attuative circa le procedure da utilizzare per la determinazione dei LEP, le tipologie di LEP da implementare, e, ancor più complessivamente, i principi generali da seguire nella configurazione dei LEP, che deve ritenersi piuttosto impervio qualunque tentativo volto a individuare in siffatta attività di regolazione giuridico-prescrittiva tratti identificativi o fattori costitutivi tendenzialmente costanti e sufficientemente omogenei. E, del resto, anche quando la Corte costituzionale ha affrontato la delicata questione definitoria dei livelli essenziali delle prestazioni, sono state offerte prospettive e soluzioni non sempre uniformi e, per di più, tra loro non del tutto omogenee.

Pertanto, allora, appare interessante analizzare come, proprio negli ultimi anni ed esattamente nella presente XIX legislatura, si sia inteso affrontare la questione in oggetto, e, in particolare, se da tali approcci siano desumibili alcuni elementi o taluni fattori capaci di orientare in modo più univoco – ovvero, potremmo dire, più ordinato e razionalizzato pur nel contesto di un assetto costituzionale dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali che, peraltro, appare assai flessibile nella sua progressiva e dinamica concretizzazione – l'esercizio della funzione statale qui in esame.

Il primo approccio è quello presente nella legge di bilancio per il 2023 (l. n. 197/2022), ove, nel primo periodo del comma 791 dell'art. 1, si è indicato che alcune successive disposizioni – ed esattamente nei commi da 792 a 798 – “disciplinano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione”. Va ricordato che tale normativa è stata introdotta con il preciso intento di “sbloccare” – per così dire – l'attuazione del regionalismo differenziato, che, pur previsto in Costituzione dal 2001, ha trovato ostacoli e difficoltà di non poco conto. Per perseguire tale scopo, allora, si è inteso agire su due fronti: per un verso, si è predisposta un'innovativa modalità procedimentale interistituzionale, e per di più scandita rigidamente anche dal punto di vista temporale, per procedere alla successiva determinazione dei LEP; per altro verso, si

è esplicitato in via legislativa un impegno di carattere politico che non risultava espresso dal testo costituzionale (ma che poi sarà esplicitato dalla Corte costituzionale come vincolo di rilievo costituzionale), ossia che proprio la presenza della disciplina giuridico-prescrittiva di determinazione dei LEP debba essere considerata come la pre-condizione necessaria per attuare il regionalismo differenziato in quelle materie ove siano riscontrabili diritti civili e sociali da garantire in tutto il territorio nazionale. In altre parole, con questo approccio una parte consistente del processo di attuazione del regionalismo differenziato è stata subordinata, in un rapporto di necessaria condizionalità, alla previa “determinazione dei LEP” e, come si vedrà meglio in seguito, dei correlati costi e fabbisogni standard.

Il secondo approccio è quello riconducibile al “Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP”, il cosiddetto “CLEP”, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023 per dare “*supporto alla Cabina di regia, con particolare riferimento alle esigenze di studio e approfondimento tecnico delle complesse questioni rilevanti ai fini delle funzioni attribuite alla stessa nell'ambito della determinazione dei LEP*”. Va ricordato che si trattava della Cabina di regia – i cui componenti erano i rappresentanti dei vertici istituzionali sia dello Stato che delle autonomie territoriali – che a sua volta era stata costituita ai sensi al comma 792 dell'art. 1 della legge n. 197/2022, e che poi è venuta meno a seguito della sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale nella parte in cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale (“in via consequenziale”) dell'intera disciplina che era stata posta dall'appena citata legge n. 197/2022 in ordine all'attuazione del regionalismo differenziato, ivi comprese, pertanto, le disposizioni concernenti l'istituzione, i compiti e le funzioni della Cabina di regia. Tuttavia, per quanto, per l'appunto, siano venute meno tali disposizioni, e sia cessata quindi la Cabina di Regia, le attività di carattere istruttorio che sono state svolte dal CLEP sono rimaste, per così dire, giuridicamente confermate in quanto la stessa Corte costituzionale, nell'appena ricordata sentenza, ha ritenuto che nel procedimento di attuazione del regionalismo differenziato – adesso disciplinato dalla legge n. 86/2024 così come risultante dai plurimi interventi ablativi e correttivi operati dalla stessa Corte nella predetta sentenza n. 192/2024 – “*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*” (vedi il punto 9.2. del Considerato in diritto). Per quanto qui di interesse circa i lavori di studio e di approfondimento tecnico compiuti dal CLEP, si farà riferimento al primo “Rapporto” che è approvato nella riunione plenaria del 30 ottobre 2023, e poi esaminato dalla Cabina di regia, che ne ha preso atto nella riunione del 5 dicembre 2023, trasmettendolo in seguito, con la documentazione allegata, alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard e alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. Tale Rapporto, in altri termini, può essere considerato come la premessa ricostruttiva sulla cui base si sono successivamente sviluppati i passi adottati dall'esecutivo in ordine ai molteplici fronti connessi all'articolata attività di determinazione della disciplina sui LEP.

Il terzo approccio è quello che è stato utilizzato nella legge n. 86 del 2024 che con riferimento alla determinazione dei LEP, per un verso, nell'art. 1 ha ripreso, precisando e correggendo per

taluni aspetti l'approccio già impiegato nella legge di bilancio per il 2023, e, per altro verso, nell'art. 3 ha previsto un'apposita delega legislativa per la successiva produzione della disciplina giuridico-prescrittiva di determinazione dei LEP. Ma, come noto, tale delega è stata poi del tutto annullata dalla Corte costituzionale con la già ricordata sentenza n. 192/2024, sicché l'attenzione deve ormai concentrarsi, per quanto qui di interesse, nelle indicazioni poste nell'appena citato art. 1.

Il quarto approccio è quello riconducibile al disegno di legge recante *“Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”* (AS 1623) presentato dal Governo alle Camere, e attualmente all'esame del Senato della Repubblica. Come risulta dall'art. 1, comma 1, di tale disegno di legge, si intende conferire al Governo la delega ad adottare uno o più decreti legislativi *“ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”*, e dunque con preciso riferimento al procedimento collegato all'autonomia differenziata, e con l'obiettivo della *“determinazione, per le specifiche funzioni disciplinate dalla normativa vigente nelle materie o negli ambiti delle materie di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 26 giugno 2024, n.86, con esclusione della materia indicata dalla lettera f) del medesimo comma”* (e cioè la materia della *“tutela della salute”*) *“dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di seguito denominati «LEP»*”. In altre parole, si tratta della preventiva determinazione dei LEP che, in base a quanto previsto dalla stessa legge n. 86/2024, è indispensabile per avviare il percorso dell'autonomia differenziata nelle materie indicate nell'art. 3, comma 3, della predetta legge, cioè le cosiddette *“materie LEP”*. Pertanto, è evidente la particolare rilevanza dell'intero procedimento che è previsto da siffatto disegno di legge delega, non solo perché esso sarà un fattore direttamente condizionante per una porzione assai consistente del regionalismo differenziato, ma anche perché, a seguito dell'effettiva adozione dei previsti decreti legislativi, si dovrebbe finalmente disporre di una sorta di appositi *“testi unici dei LEP”*, capaci cioè di offrire una chiara e sistematica rappresentazione della disciplina giuridica relativa alla maggior parte dei LEP vigenti nel nostro ordinamento. A ciò va aggiunto che nelle restanti materie cui la Costituzione riferisce la possibilità di attivare il regionalismo differenziato, la Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024 ha precisato che, poiché *“l'art. 1, comma 2, richiede in via generale la previa determinazione dei LEP nelle materie «riferibili ai diritti civili e sociali» (...) si ribadisce che, là dove siano individuabili diritti, i LEP vanno determinati prima del trasferimento delle funzioni ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.”*; pertanto, così come previsto espressamente dalla legge nell'art. 2, comma 1, per le cosiddette materie-LEP, *“analogamente può dirsi per l'art. 4, comma 2, che regola il trasferimento delle funzioni nelle materie “no-LEP”* (cfr. Punto 15.2 del Considerato in diritto). In linea teorica, quindi, ciò dovrebbe condurre ad un ulteriore processo di espansione delle tematiche coinvolte nell'attività legislativa di determinazione dei LEP. Espansione che potrebbe anche concretizzarsi – proprio per tener fermo l'obiettivo della concentrazione della disciplina dei LEP in testi legislativi appositamente dedicati – nella successiva integrazione dei decreti legislativi che saranno adottati sulla base del disegno di legge delega qui richiamato.

Il quinto approccio è quello riconducibile alla legge di bilancio per il 2026, la legge n. 199/2025, presentata dal Governo al Senato (AS 1689), e poi definitivamente approvata dalla Camera dei deputati. In questo atto legislativo una specifica porzione del dettato normativo concerne la *“disciplina”* di alcuni livelli essenziali delle prestazioni, i cosiddetti LEP. Trattasi, più esattamente, dei commi dell'art. 1 che vanno dal 696 al 714. Proprio all'inizio del primo di questi commi, in particolare, è

espressamente indicata la finalità che connota, in via complessiva, l'azione prescrittiva del legislatore in tema di LEP: dettare un'apposita disciplina sui LEP *“in attuazione dell'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68”* e rivolgendosi a specifiche *“macroaree di intervento nelle materie di cui all'articolo 14, comma 1, dello stesso decreto legislativo”*. Conseguentemente, nel medesimo comma 696, si richiamano gli ulteriori obiettivi che si intendono perseguire e che, quasi integralmente, sono ripresi da quelli già previsti dal già richiamato art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 68/2011, ossia, definire, proprio in ragione della presenza di una disciplina sui LEP collegata a quanto previsto dall'appena citato decreto legislativo, anche i *“costi e i fabbisogni standard, nonché le metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi offerti”*.

2. La procedura di *“determinazione dei LEP”* nella legge di bilancio per il 2023

Iniziando la presente analisi dalla normativa presente nella legge di bilancio per il 2023 in ordine alla determinazione dei LEP, va ricordato che nel sopra citato comma 791 si sono precisati i due specifici, e tra loro interconnessi, obiettivi di ordine politico-istituzionale cui si è rivolta la complessiva disciplina di *“determinazione dei LEP”* – e che, inverosimilmente, come già accennato sopra, dovrebbe meglio definirsi di come disciplina *“di determinazione della procedura per la successiva determinazione dei LEP”* – che è stata dettata nella legge di bilancio in questione: *“Ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni”*. Con specifico riguardo, anzi, al rapporto tra il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato e la *“determinazione”* dei LEP, nel secondo periodo del medesimo comma 791 si è introdotto un principio generale che, come già accennato, è stato richiamato, per di più elevandolo a principio di rango costituzionale, anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024, ovvero che *“L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera c), del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)”*.

Va sottolineato, poi, che sempre nel primo periodo del comma 791 si è prescritto anche quale sia il complessivo significato dei LEP cui dovesse riferirsi la disciplina di determinazione dei LEP medesimi, ovvero, più esattamente, i LEP *“quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni”*.

Successivamente, proprio con l'obiettivo di perseguire nel contempo le due predette finalità politico-istituzionali – la *“completa attuazione”* del regionalismo differenziato, e il *“pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni”* – e con un vincolante riferimento alla predetta definizione di LEP in cui è stata espressamente valorizzata l'indicazione di una *“soglia di spesa costituzionalmente necessaria”* sia in connessione alle appena citate finalità, sia in ordine ad altri due obiettivi connessi a relevantissime questioni di ordine

finanziario (“*uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali*” e “*un’equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate*” al PNRR), sono stati dedicati i già ricordati commi da 792 a 798.

In tali commi – occorre subito chiarirlo – non si è dettata la specifica regolazione giuridico-prescrittiva volta alla “determinazione” dei LEP nei loro specifici aspetti costitutivi (ovvero, ad esempio, il contenuto, l’oggetto, i destinatari, le modalità di monitoraggio, e così via), ma si sono dettate le norme volte a introdurre un originale e innovativo procedimento di produzione della vera e propria disciplina di “determinazione dei LEP” e, nel medesimo tempo, dei “correlati costi e fabbisogni standard”. In particolare, si è istituita un’apposita “Cabina di regia”, con un complesso di compiti non solo di carattere istruttorio, ma anche di contenuto propositivo circa la normativa avente ad oggetto la “determinazione dei LEP” e “i correlati costi e fabbisogni standard” (vedi i commi 793 e 795), assegnando, tra l’altro, alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard il compito di predisporre le “ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard” (vedi il comma 794), e attribuendo al Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, la funzione dell’adozione dei DPCM di “determinazione” dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard” (vedi il comma 796). Ancora, si è prevista un’ulteriore procedura, con la presenza di un apposito commissario, nel caso in cui le attività della Cabina di regia non si fossero concluse nel termine assegnato (vedi il comma 797); e sono state poi previste apposite risorse finanziarie e una dedicata struttura organizzativa per lo svolgimento delle predette attività (vedi, rispettivamente, i commi 798, e i commi 799 e 800).

Nel complesso, dunque, si è trattato di un approccio che, in connessione a specifiche finalità di ordine politico-istituzionale essenzialmente collegate, da un lato, all’esigenza di avviare concretamente il processo di attuazione del regionalismo differenziato, e, dall’altro lato, al perseguimento di rilevanti obiettivi connessi ai profili di ordine finanziario relativi al PNRR e alla distribuzione delle risorse tra Stato e Regioni, ha inteso prescrivere un’originale, innovativa e peculiare modalità procedimentale per la successiva disciplina di “determinazione dei LEP” e, in stretta consequenzialità, dei relativi costi e fabbisogni standard.

3. Le tipologie di LEP nei lavori del “CLEP”

Passando, adesso, alle risultanze dei lavori compiuti dal CLEP, occorre sottolineare che la questione preliminare affrontata da tale Comitato è stata proprio quella della definizione dei LEP, e, più in dettaglio, all’enucleazione degli elementi identificativi che, connotando i LEP in quella che può essere definita come la loro specifica identità costitutiva, devono essere presenti nella relativa disciplina giuridico-prescrittiva.

A tal proposito, il CLEP è giunto alla formulazione di un ampio ventaglio di indicazioni che sono state prospettate e analizzate anche in connessione alla collegata questione della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard. Conseguentemente, non è emerso un modello per così dire unico di LEP, ma si è pervenuti all’individuazione di molteplici categorie di LEP, tra le quali spiccano, in base alla presenza o meno di taluni rilevanti aspetti identificativi, le seguenti e distinte tipologie.

Innanzitutto, si è accolta la distinzione tra LEP “quantificabili” e LEP “non quantificabili” dal punto di vista finanziario. In questo senso, pertanto, secondo il CLEP i LEP sono riferibili anche a quelle prestazioni erogate da poteri pubblici che, pur comportando la necessità di previsioni di spesa (prevalentemente di parte corrente), non risultano caratterizzate da elementi idonei a consentire una precisa e puntuale determinazione dei costi e quindi del fabbisogno standard (territorialmente identificabile) da finanziare. In questi casi, quindi, i LEP sono identificabili

con riferimento alla presenza di vincoli normativi generali da rispettare in modo uniforme sul territorio nazionale e pertanto non derogabili a livello territoriale, così come con riferimento a requisiti di svolgimento e di gestione o comunque condizioni di natura regolatoria (modalità e procedure) che devono essere rispettati nell’erogazione delle prestazioni, senza possibilità, dunque, di deroghe che, a livello territoriale, riducano l’efficacia o la qualità del servizio pubblico.

Un secondo aspetto considerato dal CLEP è stato quello della possibile distinzione tra i LEP “misurabili” e quelli “non misurabili” circa il rapporto tra l’obiettivo posto e il risultato da raggiungere nell’erogazione della prestazione, e quindi circa la possibilità o meno di individuare con precisione il fabbisogno da finanziare. In specie, tra i LEP misurabili si sono individuate le seguenti quattro categorie di LEP: a) i LEP associati a prestazioni standard, perché associati a servizi che vengono erogati in modo continuativo e che si ripetono nel tempo, i cui fabbisogni sono quantificati dal punto di vista finanziario sulla base di standard ottenuti elaborando statisticamente i dati relativi allo specifico fabbisogno e agli eventuali fattori che condizionano l’erogazione del servizio a livello territoriale (in questa categoria possono rientrare, ad esempio, i LEP relativi all’istruzione o alla tutela della salute, e quindi i LEA); b) i LEP associati a prestazioni storicamente legate al territorio, erogate in modo continuativo e che si ripetono nel tempo, e i cui fabbisogni sono sostanzialmente riconducibili a consolidate dotazioni di patrimoni e infrastrutture presenti sui singoli territori (in questa categoria, ad esempio, possono rientrare i LEP relativi ai beni culturali); c) i LEP associati a prestazioni rivolte al riequilibrio infrastrutturale una tantum e le relative spese in conto capitale, e i cui fabbisogni possono essere quantificati mediante la misurazione della dotazione infrastrutturale esistente e la determinazione del gap infrastrutturale da colmare (in questa categoria, ad esempio, possono rientrare i LEP relativi al trasporto); d) i LEP associati a prestazioni volte al conseguimento di obiettivi pluriennali, connessi alla garanzia di diritti civili e sociali, espressi in termini di soglie desiderate di risultato, che comportano sia spese correnti e che in conto capitale (servizi e infrastrutture), i cui fabbisogni sono individuabili come gap (e livello da raggiungere) rispetto alla situazione esistente nei diversi territori (in questa categoria ad esempio, possono rientrare i LEP in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema).

L’analisi del CLEP si è quindi conclusa riconoscendo, a partire dalla possibile coesistenza di una molteplicità di tipologie – strutturalmente distinte – di LEP, una visione necessariamente multidimensionale del carattere prestazionale dei LEP. Questi ultimi, in altre parole, sono riferibili non soltanto agli obblighi di dare, di fare e di astenersi che sono giuridicamente imposti ai pubblici poteri, ma anche agli obblighi di rispetto di determinate condizioni che sono definite in via regolatoria e che assumono, quindi, una conseguente dimensione di sicura rilevanza anche dal punto di vista finanziario.

4. La “determinazione dei LEP” nella legge n. 86 del 2024

Per quanto concerne l’approccio utilizzato nella legge n. 86 del 2024 con riferimento alla determinazione dei LEP, va sottolineato che non si è meramente riprodotto l’approccio già introdotto con la legge di bilancio per il 2023, ma lo si è precisato e in parte ampliato e meglio precisato. In particolare, nell’art. 2, comma 1 della l. n. 86/2024, se, da un lato, si è ribadito il principio della previa necessaria adozione dei LEP rispetto all’attuazione del regionalismo differenziato nelle materie ove siano presenti diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, si è anche fatto espresso cenno alla connessione tra i LEP e le “funzioni fondamentali degli enti locali”, così come è stato ricordato il rispetto dei “principi sanciti dall’articolo 119 della Costi-

tuzione” in tema di autonomia finanziaria degli enti territoriali. Inoltre, non sono stati semplicemente riprodotti, ma sono stati oggetto di apposito ampliamento anche gli obiettivi politico-istituzionali cui si è indirizzata l’attività di determinazione dei LEP. Ancora, per quanto concerne la definizione del concetto di LEP, si è introdotta una rilevante innovazione in quanto i LEP sono stati intesi non quale “soglia di spesa costituzionalmente necessaria”, ma, più in generale, quale “soglia costituzionalmente necessaria”. Ecco, per maggiore precisione, il testo di tale comma: “L’attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all’articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali nel rispetto dell’articolo 1, comma 793, lettera d), della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall’articolo 119 della Costituzione. Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un’equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali.”

Questa legge, come noto, prevedeva un’apposita delega al Governo per la determinazione dei LEP nell’art. 3, ma siffatta disciplina è stata integralmente annullata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 192/2024. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionali della quasi totalità delle disposizioni poste con tale articolo sono scaturite, innanzitutto, dall’insufficienza del richiamo (contenuto nel primo comma) ai principi e criteri direttivi che sarebbero dovuti essere individuati nella già ricordata disciplina – che, come detto sopra, era per lo più di carattere procedimentale – posta nella legge di bilancio per il 2023; e poi, dalla presenza di un inammissibile procedimento (posto nel settimo comma) che consentiva di “aggiornare” la disciplina legislativa dei LEP con successivi atti di natura non legislativa; e, infine, dalla contraddittoria e contemporanea presenza (come previsto nel nono comma) del procedimento di determinazione dei LEP già disciplinato con la legge di bilancio per il 2023 (che, pertanto, come sopra ricordato, è stata dichiarata anch’essa costituzionalmente illegittima). Da tali accertamenti di fondatezza delle questioni di costituzionalità è discesa poi la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale di quasi tutte le altre disposizioni presenti nell’articolo in questione.

5. Principi generali di “determinazione dei LEP” nel DDL delega sui LEP (AS 1623)

Passando al disegno di legge delega sulla determinazione dei LEP (AS 1623) che in corso di esame parlamentare, vanno ricordati i principi e criteri direttivi “generali” della delega che sono posti nell’art. 2, comma 1, e che dovranno essere primariamente rispettati nell’adozione dei decreti legislativi che poi, per ciascun ambito funzionale, dovranno osservare anche gli specifici principi e criteri direttivi che sono precisati nelle corrispondenti disposizioni presenti nel disegno di legge.

Il primo principio generale di nostro interesse, è quello in cui si accoglie la molteplicità sia della tipologia che del contenuto prestazionale dei LEP. In specie, nella lett. a) del comma 1

dell’art. 2, per un verso, si prevede che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni possa avvenire anche qualora essi non siano quantificabili in termini finanziari; e, per altro verso si prevede che i LEP sia riferibili non solo alle prestazioni o alle erogazioni, o comunque agli obblighi di dare, di fare o di astensione nei confronti di privati, che gravano sui pubblici poteri, ma anche alle condizioni che regolano o comunque connotano la funzione regolatoria o quella di gestione. In tutti questi casi, si può procedere alla determinazione prescrittiva dei LEP, in quanto si tratta sempre di “prestazioni” cui è riferibile la presenza giuridicamente disciplinata dei livelli essenziali. Pertanto, da un lato si è accolta la presenza sia di LEP quantificabili che di LEP non quantificabili in termini finanziari, dall’altro lato si è accolta la multidimensionalità del contenuto prestazionale cui sono riferibili i LEP.

Il secondo principio generale che va qui richiamato è quello posto nella lettera f) del comma 1 dell’art. 2, ove si prevede che, in caso di determinazione di LEP non quantificabili dal punto di vista finanziario – e quindi relativi a “prestazioni” (da interpretare secondo l’ampia definizione sopra riportata) che non risultano caratterizzate da elementi idonei a consentire una precisa e puntuale determinazione del fabbisogno standard per ogni ente – si proceda comunque all’individuazione di profili di misurabilità, mediante i quali, quindi, sia possibile valutarne il rispetto e l’osservanza da parte dell’ente cui compete l’erogazione della prestazione. In altri termini, se è possibile determinare LEP non quantificabili dal punto di vista finanziario, rimane ferma la necessità di stabilire delle modalità di misurazione – e dunque di valutazione assicurata mediante la previsione dell’applicazione di criteri oggettivamente riscontrabili – del rispetto di tali LEP.

6. La disciplina di “determinazione dei LEP” nella legge di bilancio per il 2026

Infine, circa la legge di bilancio per il 2026 (la legge n. 199/2025), una specifica porzione del dettato normativo è stata appositamente dedicata alla “disciplina” di alcuni livelli essenziali delle prestazioni, i cosiddetti LEP. Trattasi, più esattamente, dei commi dell’art.1 che vanno dal 696 al 714.

Proprio all’inizio del primo di questi commi, in particolare, è espressamente indicata la finalità che connota, in via complessiva, l’azione prescrittiva del legislatore in tema di LEP: dettare un’apposita disciplina sui LEP “in attuazione dell’articolo 13, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68” e rivolgendosi a specifiche “macroaree di intervento nelle materie di cui all’articolo 14, comma 1, dello stesso decreto legislativo”. Conseguentemente, nel medesimo comma 696, si richiamano gli ulteriori obiettivi che si intendono perseguire e che, quasi integralmente, sono ripresi da quelli già previsti dal già richiamato art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 68/2011, ossia, definire, proprio in ragione della presenza di una disciplina sui LEP collegata a quanto previsto dall’appena citato decreto legislativo, anche i “costi e i fabbisogni standard, nonché le metodologie di monitoraggio e di valutazione dell’efficienza e dell’appropriatezza dei servizi offerti”.

In questo senso, come si vedrà meglio in seguito, ben si comprende perché, allorché la disciplina posta nella legge di bilancio si limita soltanto a richiamare e quindi a confermare pro-futuro la normativa già vigente in relazione alla determinazione di alcuni LEP, ciò comporta, per così dire inevitabilmente, l’assenza di una specifica e innovativa normativa sia in ordine alla relativa determinazione dei costi e fabbisogni standard, sia circa le predette metodologie. Viceversa, in presenza di una disciplina innovativamente posta in tema di determinazione dei LEP – ovvero allorché la legge di bilancio procede ad arricchire le già vigenti indicazioni prescrittive dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti, per talune “macroaree di

intervento” relative alle “materie” indicate nell’art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 68/2011, i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sul tutto il territorio nazionale ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione – la normativa posta dalla legge di bilancio interviene anche sui profili che riguardano, per un verso, la determinazione dei “costi e fabbisogni standard”, e, per altro verso, le “metodologie” sul monitoraggio, sulla valutazione dell’efficienza e sull’appropriatezza dei relativi servizi che sono offerti dalle pubbliche amministrazioni.

Pertanto, da quanto appena detto risulta evidente che la disciplina complessivamente posta nei commi 697-714 della legge di bilancio per il 2026 si muove all’interno del percorso di attuazione del cosiddetto “federalismo fiscale” che è stato avviato, sulla base dell’art. 119 della Costituzione come riformato nel 2001, dalla legge n. 42/2009 e dai conseguenti decreti legislativi, e in specie dal d.lgs. n. 68/2011 con particolare riferimento all’attuazione dell’autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie per garantire l’esercizio delle competenze costituzionalmente loro spettanti. Si tratta di un percorso che, come noto, ha incontrato non pochi ostacoli e rallentamenti su diversi fronti, e che, tra l’altro, richiede anche la preventiva e compiuta determinazione dei LEP proprio con riferimento alle materie indicate nel già citato art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 68/2011, e cioè, in primo luogo, sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale (quest’ultimo considerato esclusivamente “con riferimento alla spesa in conto capitale”), oltre ad ulteriori materie eventualmente individuate in base all’articolo 20, comma 2, della medesima legge n. 42 del 2009. In relazione a tali materie e, come è altrettanto noto, proprio in ragione della previa e necessaria presenza dei LEP determinati in via legislativa, la legge n. 42/2009 prevede specifiche regole di finanziamento per l’esercizio delle competenze regionali e, conseguentemente, peculiari modalità di perequazione.

Ne consegue, dunque, che quanto dettato nella legge di bilancio per il 2026 in relazione ai LEP non è di per sé stesso inerente al ben distinto processo di attuazione del cosiddetto “regionalismo differenziato” o “asimmetrico” che trova fondamento costituzionale nell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – così come introdotto nel 2001 – e cornice legislativa nella legge n. 86/2024 così come rimodulata, per più aspetti, dalla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale. In altri termini, è evidente che, collegandosi in via generale al cosiddetto “regionalismo simmetrico”, la disciplina sui LEP che è posta dalla legge di bilancio in questione non risulta di per sé vincolata all’integrale rispetto di tutte quelle indicazioni che, in ordine all’attuazione del “regionalismo differenziato” o “asimmetrico”, proprio rispetto a quest’ultimo sono state esplicitate dalla legge n. 86/2024 e poi sono state ancor più dettagliate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024 in quanto condizioni costituzionalmente abilitanti e quindi necessitate.

Infatti, a tal riguardo, non vi è dubbio che alcune indicazioni poste dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024 sono assiomaticamente estensibili a qualunque disciplina legislativa che abbia ad oggetto la determinazione dei LEP. Ciò può ragionevolmente ritenersi con riferimento a taluni *caveat* di ordine generale, come, ad esempio, il divieto di ricorrere a “deleghe in bianco” – ossia consistente in principi e criteri direttivi che siano meramente generici o addirittura intersettoriali – o l’innammissibilità di atti non legislativi (quali i D.P.C.M.) autorizzati a modificare la vigente disciplina dei LEP già dettata con atti legislativi, o, ancora, l’irragionevolezza della possibilità di utilizzare, nella stessa materia, procedimenti differenziati di determinazione dei LEP e, in particolare, contemporaneamente riferibili sia a fonti legislative che a fonti non legislative. Ancora, non possono non essere considerate di ordine generale, e quindi applicabili a qualunque atto prescrittivo di determinazione dei LEP, quelle indicazioni che la Corte costituzionale ha dedicato alla distinzione tra i LEP – che, collegati al rispetto

del principio costituzionale di eguaglianza sull’intero territorio nazionale, “una volta che siano determinati dal legislatore statale (...) rappresentano una soglia vincolante che dev’essere rispettata dalle autonomie territoriali” e la cui “determinazione (...) implica che gli enti territoriali dispongano delle necessarie risorse, attraverso i canali previsti dall’art. 119 Cost.: dunque, anche attraverso il fondo perequativo” – e il “nucleo minimo di un diritto”, che, viceversa, 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” (vedi il punto 14 del Considerato in diritto della sent. n. 192/2024).

Diversamente, l’estensione dei predetti canoni, ritenuti dalla Corte come costituzionalmente rilevanti, non sembra automaticamente applicabile in relazione a quei profili condizionanti la determinazione dei LEP che sono stati o direttamente e primariamente riferiti al processo di attuazione dell’autonomia differenziata dallo stesso legislatore mediante la l. n. 86/2024 ovvero dalla Corte costituzionale nella sent. n. 192/2024. Ad esempio, là dove il legislatore ha affermato che il complessivo procedimento di attuazione dell’autonomia differenziata, ivi compresa quindi la fase di preventiva determinazione dei LEP, va attuato considerando, tra l’altro, “la responsabilità, la trasparenza e la distribuzione delle competenze idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all’articolo 118 della Costituzione, nonché del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione” (vedi art. 1, comma 1, della l. n. 86/2024), o, ancora, quando il legislatore ha prescritto che, nella preventiva determinazione dei LEP cui è subordinato il procedimento di trasferimento di cui all’art. 116, comma 3, Cost., “(t)ali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un’equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali” (così nel secondo periodo del comma 2 dell’art. 2 della l. n. 86/2024). Ed ancora, quando la Corte costituzionale, sempre nell’ambito del procedimento di attuazione del regionalismo differenziato, ha richiesto che la determinazione dei LEP abbia per oggetto non “funzioni” o addirittura intere “materie, ma “specifiche funzioni” (ad esempio, in relazione al comma 3 dell’art. 3 della l. n. 86/2024), o che, con riguardo ad questione indirettamente riferibile anche ai LEP in quanto collegata anche all’impatto finanziario derivante dall’esercizio delle funzioni in sede decentrata, sia l’iniziativa regionale che l’intesa previste dalla suddetta disposizione costituzionale siano subordinate ad una previa “istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico” (vedi il punto 4.3. del Considerato in diritto della sent. 192/2024).

A tal proposito, anche tenuto conto dei ricorsi che alcune Regioni (Puglia e Emilia-Romagna) hanno presentato in ordine a presunti vizi di legittimità costituzionale delle disposizioni poste dalla legge di bilancio per il 2026 in relazione ai LEP concernenti la macroarea della “assistenza all’autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con disabilità”, sarà interessante verificare se e in quale misura alcuni aspetti relativi alla disciplina vincolante la determinazione dei LEP nell’ambito del percorso di attuazione dell’autonomia differenziata saranno richiamati, valorizzati o comunque fatti confluire dalla Corte costituzionale anche all’interno del processo di determinazione dei LEP ai fini dell’attuazione dell’autonomia finanziaria regionale collegata al regionalismo simmetrico.

Infine, occorre ricordare un ulteriore obiettivo, per così dire implicito, cui è rivolta la disciplina sui LEP che è presente

nella legge di bilancio, e che si riferisce agli impegni assunti in sede di PNRR. Più esattamente, occorre tenere conto dello specifico obiettivo di riforma che costituisce la *milestone* concernente “*il compimento del federalismo fiscale per le regioni*” (M1C1-119, nell’ambito della Riforma 1.14 “*Riforma del quadro fiscale subnazionale*”). Tale obiettivo, così come riformulato con la recente decisione di esecuzione del Consiglio dell’Unione europea del 25 novembre 2025, consiste nel raggiungimento, entro il secondo trimestre del 2026, del seguente traguardo: “*Entrata in vigore di atti normativi che definiscano i livelli essenziali delle prestazioni per il federalismo fiscale delle regioni a statuto ordinario in almeno due settori di intervento*”. Ecco spiegata, pertanto, la specifica ragione “politico-istituzionale” che ha condotto ad inserire nel disegno di legge di bilancio del 2026 la disciplina relativa alla determinazione dei LEP almeno con riferimento a due “*settori di intervento*”, ossia in materia di sanità – ove, in buona sostanza, sono stati confermati i LEA (cfr. comma 697) – e in materia di assistenza, ove, sono stati rideterminati i LEP del settore sociale mediante l’istituzione di un originale “*Sistema di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore sociale*” (cfr. commi 698-705), ed è stato definito un apposito “*livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all’autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva*” (cfr. commi 706-711).

7. Alcune riflessioni di sintesi

Dai predetti approcci consecutivamente adottati nei tempi più recenti sono ricavabili almeno tre considerazioni di ordine generale che appaiono condizionare inevitabilmente il non facile processo di determinazione della disciplina giuridico-prescrittiva dei LEP secondo criteri e indirizzi tendenzialmente omogenei.

Innanzitutto, sembra ormai acclarata la multidimensionalità strutturale dei LEP a seconda dello specifico contesto istituzionale, funzionale e operativo in cui ciascun LEP è collocato. In secondo luogo, molteplici sono i principi, le istanze e gli interessi di rilievo costituzionale cui può essere ricollegata la disciplina giuridico-prescrittiva dei singoli LEP. Infine, sono inevitabilmente plurime, e quindi tra loro differenziate, le finalità di interesse “politico-istituzionale” che, di volta in volta, possono essere perseguite mediante la determinazione giuridico-prescrittiva di ogni LEP.

Conseguentemente, la presenza di questi tre prismi – rispettivamente di ordine strutturale, assiologico e teleologico – rende la configurazione della disciplina giuridico-prescrittiva di ogni LEP come un processo dotato di una sua propria e originale connotazione identitaria, presumibilmente irripetibile con le medesime caratteristiche, e dunque non automaticamente ed esattamente riproducibile nella disciplina dei LEP riferibili ad altre materie, altre funzioni o altri servizi, per quanto simili o assimilabili. Nel medesimo senso, anche la ricerca o comunque la convergenza verso un modello unitario – o addirittura unico –

di disciplina giuridica dei LEP si presenta come un’operazione se non impervia, senz’altro di non facile soluzione.

Infine, non può revocarsi in dubbio, come risulta da quanto sinteticamente esposto, che se è di piena evidenza la ragione – e dunque la giustificazione – costituzionale della presenza dei LEP nel nostro ordinamento, e cioè che il rispetto del fondamentale principio dell’eguaglianza nel godimento dei diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, impone una necessaria condizione di oggettiva omogeneità di condizioni nell’offerta dei corrispondenti servizi pubblici, molteplici sono gli obiettivi e le finalità “politico-istituzionali” che possono costituire le contingenti ragioni che determinano e condizionano l’introduzione e quindi la specifica determinazione giuridico-prescrittiva dei LEP. Dai LEP impiegati come leve per introdurre una nuova modalità di ripartizione delle risorse nel sistema di decentramento territoriale, ai LEP intesi come strumenti di riavvicinamento della spesa storica per la riduzione dei divari nella ripartizione delle risorse; dai LEP introdotti per riorientare, sulla base di indirizzi nazionali, le politiche pubbliche territoriali, ai LEP necessari per avviare i percorsi attuativi dell’autonomia differenziata; sino, infine, ai LEP determinati, ovvero rideterminati, in coerenza con gli impegni assunti in sede di PNRR con l’Unione europea.

In ogni caso, proprio in quanto occorre essere consapevoli del fatto che se dallo specifico obiettivo politico-istituzionale che si intende di volta in volta considerare, discende una specifica declinazione della potenziale pluralità di tipologie, di contenuti e di modalità di svolgimento che possono essere richiamati nella configurazione giuridico-prescrittiva dei LEP, ciò che appare davvero necessario è rendere, sempre e per quanto possibile, trasparente il percorso motivazionale che conduce, di volta in volta, alla predisposizione di una data disciplina giuridica. E ciò per evitare pericolose ambiguità nello stesso ruolo che ciascun LEP è poi destinato ad assumere nel concreto determinarsi dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, tanto più se si considera che il vigente assetto istituzionale, seppure formalmente fondato sulla garanzia costituzionale della ripartizione delle rispettive competenze, è ancora sostanzialmente caratterizzato da un forte centralismo dei processi decisionali.

Insomma, in conclusione, nella predisposizione della disciplina dei LEP occorre, per un verso, evitare che essi si traducano nel mero consolidamento di prassi ormai non più accettabili, e, per altro verso, è necessario che i LEP siano giuridicamente definiti in modo che siano rivolti a promuovere effettivamente il mutamento dei rapporti competenziali in modo che al rispetto del principio di eguaglianza nel godimento di diritti civili e sociali sull’intero territorio nazionale, si accompagnino la concretizzazione dei principi della chiara distinzione delle responsabilità, della leale collaborazione tra le istituzioni, e dell’efficienza nell’erogazione dei servizi e nell’impiego delle risorse disponibili.

**Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico presso
l’Università di Macerata*

Federalismo in Toscana

Redazione

IRPET:

Patrizia Lattarulo (Direttore scientifico) e Claudia Ferretti (Responsabile)

Regione Toscana:

Luigi Idili, Giovanni Morandini e Agnese Parrini

Sede di redazione

IRPET:

Villa La Quiete alle Montalve - Via Pietro Dazzi, 1 - 50141 Firenze
Tel. 055/459111 - e-mail: redazione@irpet.it

Numeri precedenti

2016

Federalismo in Toscana n. 1

- “Qualità e completezza degli studi di fattibilità, un fattore di criticità per i progetti di investimento pubblico italiani” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “Problemi e prospettive della valutazione economica pubblica” di *Marco Ponti* (Politecnico di Milano)
- “Le strategie europee per gli investimenti pubblici” di *Francesca Petrina* e *Claudio Virno* (Esperti)
- “Il finanziamento degli investimenti degli enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo” di *Agnese Casolaro* e *Alessandro Panaro* (SRM Intesa San Paolo)
- “La valutazione del PUMS di Milano: processo progettuale e supporto alle decisioni” di *Paolo Beria* (DAStU, Politecnico di Milano)

Federalismo in Toscana n. 2

- “L’abbandono del patto di stabilità: quante risorse per gli investimenti dei comuni?” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* e *Andrea Taddei* (IRPET)
- “Superamento del Patto e revisione della Legge 243: abbiamo scherzato?” di *Andrea Ferri* e *Giuseppe Ferraina* (IFEL – Dipartimento Finanza Locale)
- “La situazione economico-finanziaria degli enti territoriali della Toscana. L’analisi della Sezione regionale della Corte dei conti” di *Francesca Petrina* e *Paolo Peluffo* (Corte dei Conti – Sezione Toscana)
- “Dal patto di stabilità interno al pareggio di bilancio in Costituzione” di *Onelio Pignatti* (Regione Emilia-Romagna)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Impatto sulla finanza regionale della legge di bilancio” di *Massimiliano Ferraresi* (Università di Ferrara), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Leonio Rizzo* (Università di Ferrara & IEB)
- “La spesa sanitaria delle Regioni” di *Roberta Garganese* (IPRES)
- “Competizione per il mercato e concentrazione industriale nei servizi di trasporto pubblico locale: l’esperienza Toscana” di *Patrizia Lattarulo*, *Mauro Massaro* e *Leonardo Piccini* (IRPET)
- “Il Settore Pubblico Allargato in Toscana. L’analisi conti pubblici territoriali” di *Irene Tassi* (IRPET)

2017

Federalismo in Toscana n. 1

- “Gli investimenti pubblici tra flessibilità e vincoli di bilancio” di *Maria Cristina Mercuri* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “Quali risorse e quali riforme per il rilancio degli investimenti” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Interventi sulla fiscalità di impresa: tra cambiamenti strutturali e spinte congiunturali” di *Francesca Gastaldi* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “La promozione delle imprese e dei loro investimenti” di *Marco Mariani* (IRPET)
- “Valutazione degli investimenti pubblici in Italia: il caso delle politiche di prevenzione del rischio geologico” di *Mauro Grassi* (Direttore di #Italiassicura)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Il sistema delle stazioni appaltanti toscane e il processo di aggregazione alla luce del nuovo codice degli appalti” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “La stazione unica appaltante della città metropolitana di Roma” di *Paolo Berno* (Città metropolitana di Roma)
- “La riforma dei contratti pubblici” di *Alberto Cucchiarelli* (ANAC – Ufficio regolazione in materia di contratti pubblici)
- “La riforma del sistema di affidamento dei contratti pubblici: in ipotesi di integrazione tra le centrali di aggregazione e di committenza” di *Giovanni Forte* (Unione Valdera)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Tax gap regionale efficacia degli strumenti di auditing fiscale” di *Alfonso Carfora*, *Rosaria Vega Pansini*, *Stefano Pisani* (Agenzia delle entrate)
- “Le interazioni spaziali nelle politiche fiscali sul patrimonio immobiliare: un’analisi sui comuni italiani” di *Chiara Bocci*, *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “I nodi irrisolti della capacità fiscale standard” di *Carmela Brugnano*, *Giuseppe Ferraina*, *Larysa Minzyuk* (IFEL, Dipartimento Finanza locale)
- “L’imposta sul reddito d’impresa individuale e di società di persone: la nuova IRI” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo*, *Irene Tassi* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 4

- “Investimenti pubblici, risorse e riforme” di *Giuseppe Francesco Gori*, *Patrizia Lattarulo*, *Leonardo Piccini* (IRPET)
- “La finanza decentrata, risorse e riforme” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

2018

Federalismo in Toscana n. 1

- “Politiche di contrasto all’evasione: la partecipazione dei Comuni all’accertamento dei tributi erariali” di *Andrea Angeli* (IRPET)
- “Il sostegno della Regione ai Comuni nella lotta all’evasione fiscale” di *Luigi Idili* e *Agnese Parrini* (Regione Toscana)
- “Riflessioni sul contrasto ad evasione/elusione della fiscalità locale in un Comune di 14.000 abitanti” di *Lorenzo Nesi* (Assessore alle politiche finanziarie del Comune di Montelupo Fiorentino)
- “La lotta all’evasione dell’ecotassa tramite la partecipazione degli enti locali” di *Claudio Sciancalepore* (Università degli studi di Bari)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Il regionalismo differenziato tra servizio universale e specificità territoriali” di *Lisa Grazzini* (Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l’economia e l’impresa), *Patrizia Lattarulo* (IRPET), *Marika Macchi*, *Alessandro Petretto* (Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l’economia e l’impresa)
- “Spanish (Regional) Decentralization” di *Laura Varela Candamio* (University of A Coruña)
- “Autonomia scolastica e regionalismo differenziato” di *Santino Piazza* (IRES Piemonte)
- “Regionalismo differenziato e sanità. Livelli di spesa, LEA e performance: il caso della Regione Puglia” di *Roberta Garganese* e *Iary I. P. Goffredo* (IPRES) e *Benedetto Giovanni Pacifico* (Regione Puglia)

2019

Federalismo in Toscana n. 1

- “La Legge di Bilancio per il 2019 e gli interventi per la spesa degli enti locali” di *Claudia Ferretti* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Legge di Bilancio 2019 e autonomia tributaria: quali prospettive per la finanza comunale?” di *Maria Teresa Monteduro* (Ministero Economia e Finanza)
- “La Legge di Bilancio 2019 e le misure per le Regioni” di *Guido Mazzoni* (Ancrel)
- “Ripristino delle Province, Città Metropolitane e Legge di Bilancio 2019” di *Rocco Conte* (Città metropolitana di Firenze)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Prove di differenziazione. Nuovi compiti delle regioni dopo la riforma delle Province” di *Patrizia Lattarulo* e *Michele Seremia* (IRPET)
- “Nota sulla definizione dei fabbisogni standard delle Regioni a Statuto Ordinario nelle materie diverse dalla sanità ai sensi del D.L. 50 del 2017” di *Francesco Porcelli* (SOSE Spa)

Federalismo in Toscana n. 3/4

- “Il federalismo asimmetrico nella letteratura internazionale” di *Lisa Grazzini* (Università degli studi di Firenze)
- “Regionalismo e riparto di risorse: il metodo del costo storico, del costo medio, dei fabbisogni standard” di *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Effetti finanziari delle richieste di autonomia regionale” di *Leonio Rizzo* e *Riccardo Secomandi* (Università degli Studi di Ferrara e IEB, Università degli Studi di Ferrara e Università degli Studi di Parma)
- “Regionalismo differenziato e autonomie speciali: analogie reali o ipotetiche?” di *Alice Valdesalici* (Eurac Research - Istituto di studi federali comparati)
- “Between exit and disintegration: devolution e relazioni intergovernative nel Regno Unito dopo Brexit” di *Gabriella Saputelli* (Ricercatrice presso l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” - ISSiRFA-CNR)

2020

Federalismo in Toscana n. 1

- “DL 18 marzo 2020: misure fiscali a sostegno della liquidità di famiglie e imprese” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “La spesa sanitaria toscana e i provvedimenti dell'emergenza Covid-19” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Le amministrazioni locali di fronte all'emergenza sanitaria” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe F. Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 2

- “I comuni motore degli investimenti, nonostante tutto” di *Carlo Lancia* (ANCE Toscana)
- “Nuove prospettive per le assunzioni negli enti locali? Le assunzioni a tempo indeterminato e le ultime novità del decreto rilancio in materia di personale” di *Rocco Conte* (Città metropolitana di Firenze)
- “Entrate locali, nuovi spazi per un efficace recupero fiscale. Le nuove regole per l'agevolazione della riscossione previste dalla Legge di Bilancio 2020” di *Andrea Angeli* e *Alessandro Canzoneri* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Lavori pubblici tra lockdown e Decreto Semplificazione” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Pubblica amministrazione e investimenti” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Accessibilità materiale e digitale in Toscana” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* e *Leonardo Piccini* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 4

- “Criticità dei lavori pubblici, le opinioni degli enti” di *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “L'impatto dei fondi di coesione europei sulla spesa per investimenti degli enti locali per le infrastrutture scolastiche. Un viale dei sogni (non ancora) infranti?” di *Santino Piazza* e *Paolo Feletig* (IRES Piemonte)
- “Riordino delle stazioni appaltanti ed efficienza dei lavori pubblici” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “I piani di investimento di amministrazioni e imprese in vista dell'arrivo delle risorse europee” di *Simone Torricini* (IRPET)

2021

Federalismo in Toscana n. 1

- “Condono e fiscalità regionale, effetti di gettito e sulla compliance” di *Andrea Angeli* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET), *Maria Grazia Pazienza* e *Eugenio Palmieri* (Università degli studi di Firenze)
- “La finanza decentrata e le trasformazioni dell'epoca Covid, vecchi e nuovi temi” di *Ernesto Longobardi* (Università degli studi di Bari)
- “I documenti di programmazione e i documenti di economia e finanza delle regioni (DEFER), una rassegna” di *Roberta Garganese* (IPRES)
- “I piani di investimento di amministrazioni e imprese in vista dell'arrivo delle risorse europee” di *Simone Torricini* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Investimenti pubblici, scenari del PNRR” di *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 3

- “L'istituzione di una Service Tax nell'ordinamento tributario dei comuni” di *Alessandro Petretto* (Università degli studi di Firenze)
- “Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES” di *Claudia Ferretti* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Maria Grazia Pazienza* (Università degli studi di Firenze)
- “PNRR e riforma del Catasto” di *Claudia Ferretti* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Letizia Ravagli* (IRPET)
- Total Quality management e recupero fiscale. La sperimentazione della Regione Toscana di *Stefania Vanni* (ACI-Regione Toscana)

Federalismo in Toscana n. 4

- “La gestione dell'istruzione durante la pandemia” di *Silvia Duranti*, *Claudia Ferretti*, *Giada Garbini* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “La centralizzazione degli acquisti sanitari e il ruolo svolto da centro e regioni nella crisi pandemica” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)

- “Le dinamiche delle relazioni intergovernative stato-regioni durante l'emergenza sanitaria” di *Nicolò Paolo Alessi* (Dottorando di ricerca presso le Università di Verona e Fribourg/Freiburg (Svizzera) e Junior researcher presso l'Istituto di studi federali comparati di Eurac research)

2022

Federalismo in Toscana n. 1

- “Lo stato dell'arte nell'applicazione dei fabbisogni standard per il servizio di asilo nido” di *Letizia Ravagli* (IRPET)
- “I servizi sociali tra vecchie e nuove disuguaglianze territoriali: risorse aggiuntive e obiettivi di servizio nel fondo di solidarietà comunale” di *Roberta Garganese* (Fondazione IPRES) e *Francesco Porcelli* (Università di Bari)
- “Perequazione e fabbisogni standard del fondo di solidarietà comunale (FSC). Il caso dei comuni dell'Emilia-Romagna” di *Alberto Scheda* (Dirigente Studi e ricerca Finanza locale e spesa P.A. - Regione Emilia Romagna)

Federalismo in Toscana n. 2

- L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Nicola Carmine Salerno* (UPB)
- Il servizio ferroviario regionale e gli interventi del PNRR di *Leonardo Piccini* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 3/4

- Risorse, territori, istituzioni nell'avvio del PNRR di *Claudia Ferretti* (IRPET), *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Letizia Ravagli* (IRPET)
- Rigenerazione urbana e territoriale nel PNRR di *Laura Fregolent* (Università Iuav di Venezia) e *Elena Franco* (Architetto, esperta di politiche integrate, si occupa di valorizzazione urbana e territoriale. Svolge attività di ricerca e formazione per enti pubblici e privati)
- Accessibilità e equità territoriale nel futuro della Toscana: gli investimenti di PRIIM e PNRR di *Leonardo Piccini* (IRPET)
- Il PNRR della Città metropolitana di Firenze di *Rocco Conte* (Città metropolitana di Firenze)

2023

Federalismo in Toscana n. 1/2

- “Dall'IRAP all'IRES, come cambiano le risorse delle Regioni” di *Claudia Ferretti* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Maria Grazia Paziienza* (Università degli studi di Firenze)
- “Gettiti e compliance nella fiscalità regionale, il pagamento del bollo auto in Toscana” di *Damiano Baldaccini* (Collaboratore IRPET)
- “Perequazione e fabbisogni standard del fondo di solidarietà comunale (FSC). Il caso dei comuni dell'Emilia-Romagna” di *Alberto Scheda* (Dirigente Studi e ricerca Finanza locale e spesa P.A. - Regione Emilia Romagna)

Federalismo in Toscana n. 3

- “L'autonomia differenziata: le riforme incompiute e le nuove riforme” di *Patrizia Lattarulo* (IRPET) con la collaborazione di *Marika Macchi* (Università degli studi di Firenze)
- “Perequazione infrastrutturale, i tasselli da (ri)comporre” di *Francesca Petrina* (Presidenza del Consiglio dei Ministri, DPCoe - NUVAP) e *Nicola Carmine Salerno* (Ufficio Parlamentare di Bilancio - UpB)

Federalismo in Toscana n. 4

- Il pubblico impiego, le criticità strutturali e la collaborazione pubblico-privato nell'attuazione del Piano di Investimenti europei di *Francesco Bogazzi* (IRPET), *Silvia Duranti* (IRPET), e *Valentina Patacchini* (IRPET)
- Il PNRR e le misure per il territorio. Bando “Attrattività dei Borghi” di *Chiara Agnoletti* (IRPET) e *Caterina Fusi* (IRPET)

2024

Federalismo in Toscana n. 1

- “I LEP nel Diritto allo studio universitario” di *Silvia Duranti* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “L'assistenza agli anziani non autosufficienti: squilibri territoriali e prospettive di riforma” di *Laura Pelliccia* (Studiosa di politiche sanitarie e di welfare), *Elisabetta Tondini* e *Mauro Casavecchia* (Agenzia Umbria Ricerche)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Tra regole europee e autonomia regionale, la governance multilivello degli investimenti. Il sostegno agli investimenti delle amministrazioni locali: il ruolo delle Regioni e la Legge di Bilancio 145/2018 comma 134” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “La spending review che colpisce il PNRR. I dati nazionali” di *Claudia Ferretti* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 3

- “L'autonomia differenziata, le riforme incompiute e le nuove riforme. Possibili scenari per l'istruzione” di *Silvia Duranti* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “La lunga attesa delle Regioni per l'attribuzione della compartecipazione IVA da lotta all'evasione: principi e proposte” di *Antonio Strusi* e *Alberto Baffa* (Regione Veneto)
- “Bilanci comunali. Le entrate dai titoli abilitativi edilizi e le loro destinazioni, 2007-2021” di *Franca Moroni* e *Alberto Scheda* (Regione Emilia-Romagna)
- “Gli asili nido, dentro e fuori il PNRR e le molte incertezze dei Comuni” di *Giuseppe F. Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 4

- “Il contributo degli enti territoriali al risanamento dei conti pubblici; vincoli europei e Legge di Bilancio 2025” di *Rocco Conte* (Città Metropolitana di Firenze)
- “Gli effetti della rimodulazione del PNRR sul rallentamento delle opere pubbliche” di *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET), *Maria Rosaria Marino* e *Nicola Carmine Salerno* (UPB)

2025

Federalismo in Toscana n. 1/2

- “Lavoro e competenze nella Pubblica Amministrazione locale in Toscana, tra recenti interventi e prossime riforme” di *Silvia Duranti*, *Patrizia Lattarulo* e *Valentina Patacchini* (IRPET)
- “Dal blocco del turn over al criterio della sostenibilità finanziaria, cosa è cambiato nelle assunzioni dei Comuni” di *Alessandra Scerbo* (Dottoranda dell'Università La Sapienza di Roma e Collaboratrice IRPET)
- “Selezione del personale e assunzioni nell'Amministrazione Pubblica e nei Comuni” di *Francesco Bogazzi* (Collaboratore IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET), *Alessandra Scerbo* (Dottoranda Università La Sapienza di Roma - Collaboratrice IRPET), *Francesco Viviani* (Collaboratore IRPET)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Quanto manca nei bilanci comunali di tasse non pagate” di *Luciano Benedetti* (Esperto di finanza locale, già dirigente finanziario del Comune di Siena), *Claudia Ferretti* (IRPET), *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET) e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Modelli di gestione delle entrate: l'esternalizzazione dei servizi da parte delle amministrazioni comunali” di *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Il recupero fiscale dei Comuni italiani alla luce della bozza di Legge di Bilancio 2026” di *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 4

- “L'imposta di soggiorno nei comuni italiani: uno strumento da valorizzare” di *Luciano Benedetti* (Esperto di finanza locale, già dirigente finanziario del Comune di Siena)
- “L'imposta di soggiorno: evoluzione e prospettive di riforma” di *Mauro Casavecchia* (Agenzia Umbria Ricerche - AUR)
- “Quali comuni scelgono di applicare l'imposta di soggiorno e perché” di *Claudia Ferretti* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

2026

Federalismo in Toscana n. 1

- “Il ruolo delle Regioni e le prospettive del federalismo alla luce dell'introduzione dei Lep” a cura di *IRPET*, sintesi della Tavola Rotonda svoltasi durante la presentazione del Rapporto sulla Finanza territoriale 2025 – XXI edizione a cura di *IRPET*

Federalismo in Toscana n. 2

- “Legge di Bilancio 2026, per le Regioni incremento del finanziamento sanitario nazionale e cancellazione delle anticipazioni di liquidità per rilanciare gli investimenti” di *Riccardo Natali* (Direttore Generale Politiche finanziarie Regione Emilia-Romagna - Vicepresidente dell'Associazione Contare)
- “Legge di Bilancio 2026, investimenti e politiche sociali” di *Rocco Conte* (Dirigente Servizi Finanziari della Città metropolitana di Firenze - Presidente dell'Associazione Contare)
- “La definizione agevolata delle entrate locali tra autonomia finanziaria, potestà regolamentare e vincoli contabili” di *Alessandro Maestrelli* (Dottore commercialista e revisore legale dei conti, esperto in ricerche econometriche applicate alla finanza locale)