

3.6 Le misure riguardanti la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni

Il DDL di bilancio contiene alcune disposizioni finalizzate alla completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relativo alla concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, oltre che del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni. A tal fine si delineano le procedure per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP) – cui la realizzazione della cosiddetta “autonomia differenziata” resta subordinata nelle materie o ambiti di materie riferibili a tali diritti – da effettuare in linea di massima entro un anno dall'approvazione del DDL di bilancio.

Viene peraltro riconosciuto che i LEP svolgono più ampie funzioni nell'ambito del federalismo fiscale, al di là di quella di passaggio obbligato per l'attuazione dell'autonomia differenziata, su cui al momento è concentrata l'attenzione (legate all'erogazione delle prestazioni di natura fondamentale, allo svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra Stato e autonomie territoriali e al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali) e ai fini dell'allocatione delle risorse del PNRR.

3.6.1 Dal federalismo “simmetrico” a quello “asimmetrico”

Fino a oggi la legislazione relativa ai LEP ha riguardato l'attuazione del federalismo “simmetrico” (art. 119 della Costituzione), relativo all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di tutti gli Enti territoriali.

La riforma costituzionale che ha riscritto il Titolo V (legge costituzionale 3/2001), superando il concetto di interesse nazionale, ha posto i LEP a presidio dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, per la cui tutela possono essere tra l'altro attivati i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120 della Costituzione. Inoltre la Corte costituzionale, con la sentenza n. 220 del 2021, peraltro citata dalla Relazione illustrativa del DDL di bilancio, ha sottolineato come il ritardo nella determinazione dei LEP rappresenti un ostacolo sia alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali, sia al completo superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali. La stessa Relazione illustrativa del DDL di bilancio ricorda che i LEP sono spesso considerati in funzione di garanzia dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento oltre che di una compiuta attuazione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

Nell'ambito del lungo percorso di realizzazione della riforma del Titolo V va ricordato che, da un lato, con riguardo alle Regioni, il federalismo fiscale simmetrico previsto dal D.Lgs. 68/2011 non è stato attuato e, dall'altro lato, l'applicazione della perequazione comunale è stata ostacolata dalla mancanza dei LEP.

Il DDL di bilancio, tuttavia, nel definire la nuova disciplina sulla determinazione dei LEP, non fa riferimento all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, relativo all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali, ma piuttosto all'articolo 116, terzo comma, pur citando l'articolo 117, che prevede la determinazione dei LEP da garantire su tutto il territorio nazionale tra le materie su cui lo Stato ha legislazione esclusiva.

La disciplina contenuta nel DDL di bilancio accelera la determinazione dei LEP, ma la corsia privilegiata è assicurata nelle sole materie di interesse per l'attribuzione di forme di autonomia differenziata⁷². I diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale sembrano assumere un ruolo ancillare rispetto all'obiettivo della concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Tra l'altro, l'applicazione della Costituzione nella parte concernente l'attribuzione a Regioni diverse da quelle a statuto speciale di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sembra venire anticipata rispetto alla attribuzione a tutte le Regioni di una piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Infatti, con altra norma del DDL di bilancio, viene contestualmente rinviata la definizione dei meccanismi di finanziamento del complesso delle spese delle Regioni a statuto ordinario dal 2023 (scadenza prevista dal D. Lgs. 68/2011, come modificato da ultimo dal DL 137/2020) al primo quadrimestre del 2027 – anche se è contemplata la possibilità che il risultato venga raggiunto più rapidamente ove ricorrano le condizioni di cui allo stesso DL 68/2011 –, in coerenza con la programmazione del PNRR. Questo infatti ha fissato come *milestone* (obiettivo qualitativo) il completamento del quadro normativo di riferimento per il federalismo fiscale regionale entro il primo quadrimestre del 2026. La Relazione illustrativa del DDL di bilancio ricorda anche che per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard è stata individuata la scadenza di dicembre 2025, sia pure come obiettivo intermedio nazionale (non richiesto dal PNRR). Si suppone che questa scadenza resti in vigore per le materie già di competenza regionale.

Sembra dunque essere riconosciuta una priorità all'obiettivo dell'attuazione del federalismo asimmetrico e rispetto a quella del federalismo simmetrico e non è chiaro come il primo, posto su una corsia privilegiata, si debba raccordare con il secondo.

3.6.2 *Le criticità nella definizione dei LEP*

Nella legislazione vigente i LEP sono i livelli di servizi o prestazioni minimi da garantire su tutto il territorio nazionale. La loro determinazione precede logicamente quella del fabbisogno standard, che rappresenta invece il finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali e viene stimato a volte sulla base del costo standard, anche se il livello essenziale da garantire deve tenere conto delle disponibilità di bilancio. La legge

⁷² Tutte le materie di legislazione concorrente, oltre all'organizzazione della giustizia di pace, alle norme generali sull'istruzione e alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

delega in materia di federalismo fiscale (L. 42/2009, volta all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione) ha adottato un approccio graduale, stabilendo che, fino alla determinazione per legge, sono considerati LEP quelli già fissati in base alla legislazione statale, ma al contempo prevedendo un percorso di convergenza attraverso obiettivi intermedi (obiettivi di servizio) ai LEP e alle funzioni fondamentali, da realizzare attraverso norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica proposte dal Governo, nell'ambito della manovra di bilancio, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata.

Il DDL di bilancio qualifica i LEP come "soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale", riassorbendo il concetto di LEP in quello di fabbisogno, mentre la giurisprudenza costituzionale più chiaramente evidenzia (si veda la recente sentenza n. 220 del 2021) che i LEP "indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il *nucleo invalicabile di garanzie minime*» per rendere effettivi tali diritti" (corsivo nostro), che una volta identificato con legge non può essere finanziariamente condizionato (sentenza n. 142 del 2021).

Per approfondire questo aspetto si deve entrare nei dettagli del meccanismo di determinazione dei LEP previsto dal DDL di bilancio, la cui interpretazione non appare peraltro banale.

Innanzitutto è prevista l'istituzione di una Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri (che può delegare il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie), a cui partecipano, oltre a diversi Ministri, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, quello dell'Unione Province d'Italia (UPI) e quello dell'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI) o loro delegati. Nei primi sei mesi la Cabina di regia, con il supporto delle amministrazioni competenti, dovrà: effettuare una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie sulle quali potrebbe essere esercitata l'autonomia differenziata e una ricognizione della spesa storica a carattere permanente sostenuta nell'ultimo triennio dallo Stato in ciascuna Regione per le stesse materie e per ogni funzione esercitata dallo Stato⁷³; individuare le materie e gli ambiti di materie riferibili ai LEP; determinare gli stessi LEP, che devono essere finanziati dagli stanziamenti già previsti a legislazione vigente. Gli ultimi due compiti devono essere svolti dalla Cabina di regia sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) (L. 208/2015), che andranno predisposte dalla stessa Commissione in base al procedimento e alla metodologia previsti per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province (D.Lgs. 216/2010)⁷⁴. Successivamente, allo stesso modo, la CTFS dovrebbe trasmettere alla Cabina di regia le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nelle sole materie potenzialmente oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sulla base delle ricognizioni e delle attività della stessa Cabina sopra elencate. Nel secondo semestre inoltre la Cabina di regia dovrà predisporre degli schemi di DPCM con cui

⁷³ Per quanto riguarda le ricognizioni dell'esistente, va ricordata quella effettuata a livello regionale (escluse le Regioni a statuto speciale) dalla SOSE, in collaborazione con l'Istat e con il CINSEDO, sulle prestazioni effettivamente erogate dai governi locali e sui relativi costi per i servizi sociali, quelli complementari di istruzione e la componente infrastrutturale del trasporto pubblico locale.

⁷⁴ Le ipotesi tecniche sono elaborate con il supporto della Società soluzioni per il sistema economico (SOSE), dell'Istat e della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle Regioni.

saranno determinati, anche distintamente, i LEP e i relativi costi e fabbisogni standard nelle materie che interessano ai fini dell'autonomia differenziata, che saranno adottati previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e su cui si dovrà ottenere l'intesa in Conferenza Unificata. In caso di ritardi, alla scadenza di un anno sarà nominato un Commissario che procederà con l'istruttoria e le proposte. La Cabina di regia e il Commissario saranno supportati dal Nucleo PNRR Stato-Regioni (istituito dal DL 152/2021, come convertito con L. 233/2021), con funzioni di segreteria tecnica.

La normativa proposta sembra riecheggiare quanto stabilito dal D.Lgs. 68/2011 a proposito delle modalità di definizione dei LEP e dal D.Lgs. 216/2010 per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, ma se ne discosta radicalmente per l'assenza di una disposizione che preveda la definizione di un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai LEP, da determinare con legge. Dunque tutta l'operazione sembra limitarsi a sistematizzare l'esistente, assumendo come LEP i servizi che sono già previsti dalla normativa o comunque sono offerti sul territorio e rivalutandone la spesa in termini di costo e fabbisogno standard. Manca una chiara distinzione fra l'ambito tecnico, che riguarda la ricognizione dell'esistente, e la scelta eminentemente politica di fissazione dei LEP.

Sul piano tecnico occorre poi ricordare che il D.Lgs. 216/2010 e il D.Lgs. 68/2011 consideravano competenze già attribuite alle Regioni e agli Enti locali per le quali la ricognizione dei livelli e dei costi dei servizi offerti era volta a far emergere le differenze ammissibili (ovvero giustificate, ad esempio, perché legate a condizioni territoriali sfavorevoli) e non ammissibili (in quanto espressione di inefficienza) tra i costi unitari di enti diversi. Non è chiaro in che misura il richiamo a tali metodologie sia utile nel caso di materie attualmente di competenza centrale, e che quindi dovrebbero seguire criteri allocativi uniformi sul territorio.

3.6.3 Il mancato riferimento al riequilibrio

La Relazione illustrativa del DDL di bilancio sottolinea che con la metodologia adottata vengono valorizzate le esperienze finora maturate, in base alla normativa vigente, con riguardo alla disciplina dei LEP riferiti alle Regioni. Differenze rispetto allo *status quo* potrebbero discendere probabilmente da una valutazione dei costi standard per le prestazioni già fornite diversa dalla spesa storica e, dunque, da una stima del fabbisogno delle diverse Regioni che si distanzi dalla misura attuale della spesa. Eventualmente ci si potrebbe aspettare un qualche esito in termini di chiarificazione sulla normativa statale e sulle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni, che potrebbe spingere a una riconsiderazione dell'attuale livello di erogazione dei servizi sui territori. Ma non sembra che, ad esempio, le esperienze più avanzate possano essere estese alle Regioni in ritardo, dal momento che un ampliamento complessivo dei servizi non viene finanziato (a meno di ridurre i livelli delle prestazioni nei territori che a oggi garantiscono più prestazioni). In altri termini, a differenza del D.lgs. 68/2011 che prevedeva un graduale percorso di convergenza ai LEP tramite la fissazione di obiettivi di servizio – peraltro rimasto inattuato per le competenze regionali – non sembra contemplato alcun meccanismo di

superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali, in quanto non possono essere determinati – né tantomeno finanziati – livelli di prestazioni che non siano già erogati.

È pertanto sull'istantanea dell'esistente che si baserebbe la valutazione delle risorse da trasferire in funzione della richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia da parte di alcune Regioni. Tra l'altro non viene chiarito come possa essere armonizzata la disciplina dei LEP inserita nel DDL di bilancio con altre disposizioni che prevedono un percorso di progressiva convergenza, in particolare con il processo di riequilibrio nell'offerta di servizi per l'infanzia previsto dalla legge di bilancio dello scorso anno e dal PNRR.

Va anche ricordato che tra le materie a legislazione concorrente nell'ambito delle quali potrebbero essere concesse ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia è inclusa la tutela della salute, un settore in cui i LEP sono stati declinati già da tempo in termini di livelli essenziali di assistenza (LEA) e la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard è stata già disciplinata dal D.Lgs. 68/2011.

In conclusione, la concezione di LEP che emerge dal DDL di bilancio non sembra corrispondere pienamente al ruolo e alla valenza costituzionale di tale strumento. Non si affronta la questione centrale alla base dell'attuazione del federalismo fiscale, ovvero la necessità di finanziare il superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali se non si intende redistribuire le risorse disponibili a favore dei territori meno attrezzati. Peraltro, va osservato che, qualora non si trattasse semplicemente di individuare i LEP attraverso una ricognizione dell'esistente, non sarebbe probabilmente ammissibile compiere questa operazione attraverso DPCM, con Intesa in Conferenza Unificata, senza un passaggio parlamentare volto almeno a fissare principi e criteri da rispettare o indicazioni che ne prefissino il contenuto.