

AUTONOMIA DIFFERENZIATA: PIÙ PROBLEMI CHE CERTEZZE

ENZO BALBONI\*, CAMILLA BUZZACCHI\*\*

**Sommario**

1. Due decenni di prove di “differenziato”. – 2. Le sfide per la credibilità delle istituzioni autonomistiche. – 3. La differenziazione per la valorizzazione delle specificità dei territori. – 4. Differenziazione e livelli essenziali. – 5. Le fonti per la definizione dei livelli essenziali. – 6. L’assenza di univocità del livello essenziale. – 7. Il difficile equilibrio tra eguaglianza e autonomia: il nodo delle risorse finanziarie.

**Abstract**

*The acceleration imprinted in the XIX legislature on the creation of the “differentiated” model of the regional system opens up opportunities and at the same time raises issues in terms of the many legal sources that art. 116, co. 3, Cost. requires to use; as well as in terms of the definition of the parameters of the services – and the relative costs – which fall within the broad and not very homogeneous formula of “essential level”. The essay presents perspectives and problems of a constitutional implementation process whose development affects equality and rights*

**Suggerimento di citazione**

E. BALBONI, C. BUZZACCHI, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2023. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Già Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università Cattolica Milano  
Contatto: enzo.balboni@unicatt.it

\*\* Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico, Università Milano Bicocca  
Contatto: camilla.buzzacchi@unimib.it

### 1. Due decenni di prove di “differenziato”

È iniziata da poco, ma è già in pieno svolgimento, la corsa del disegno di legge governativo che prende nome dal volitivo ministro Calderoli. Con questo si vuole dare attuazione al terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione: un'innovazione inserita nella Carta nel 2001, quando il centrosinistra (che di lì a poco avrebbe perso le elezioni politiche ed inaugurato il primo ciclo, organico, del governo di Berlusconi) riuscì a farlo passare nelle Camere per pochi voti, ottenendo peraltro una conferma nel referendum costituzionale popolare.

Con la nuova disposizione si rendeva possibile alle Regioni a statuto ordinario che lo richiedessero – e si sentissero capaci di esercitarle – “nuove forme e condizioni particolari di autonomia” per arrivare a quella che viene pertanto denominata “autonomia differenziata”, rispetto a quella delle Regioni speciali e delle ordinarie semplici. Insomma, una sorta di *tertium genus*<sup>1</sup>.

Una prima osservazione. Anche con l'attuale disegno di legge, debitamente e prontamente “bollinato” dalla Ragioneria generale dello Stato, ci si continua a muovere sul terreno, già ampiamente praticato, di un uso “eventuale” della Costituzione, in obbedienza a contingenti interessi partigiani: già diverse altre volte questi hanno condotto a revisionare parti o addirittura l'intero Titolo V, senza lo sforzo di elevarsi *au dessus de la mêlée*, e di rivolgere uno sguardo di insieme alla nostra forma di Stato. Magari con occhi nuovi, capaci di vedere quanto poco le attese e le speranze che erano state poste nell'istituto regionale, varato 75 anni fa, abbiano trovato compimento e realizzazione.

Diversi tentativi, poco pregnanti e mal preparati, sono stati effettuati, nel ventennio che abbiamo alle spalle, da Governi e ministri del centrosinistra: Prodi- Lanzillotta nel 2007, Gentiloni-Bressa nel 2018, mentre il centrodestra si arrampicava sulla parete verticale di un “federalismo fiscale” tutto e solo scritto sulla carta, attraverso la legge n. 42 del 2009, dei cui effetti gli italiani non si sono neppure accorti e che è stato lasciato impaludarsi nella sua parte e funzione principale. Nelle sue intenzioni tale funzione sarebbe stata di disboscare un groviglio di imposte, accise, procedure, lacciuoli, balzelli eccetera e di abilitare gli enti politici territoriali di maggior spessore – Regioni e Comuni – ad introdurre anche tributi propri, acquisendo risorse anche a partire dalla ricchezza prodotta nei propri territori, assumendosi la responsabilità e l'impopolarità della esazione diretta. Ma codeste entità politiche – che non si percepiscono e soprattutto non si comportano come vere *comunità* regionali o locali – sono riluttanti a procedere con decisioni di imposizione. Del resto questa sarebbe la dimensione autentica – e la prerogativa qualificante – dei sistemi

<sup>1</sup> L'espressione usata va presa, per il momento, come descrizione atecnica. Le problematiche sottostanti alla compresenza nel futuro ordinamento dell'art. 10 del ddl Calderoli e dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001 sono al momento di difficile decrittazione. Per un cenno, che condivido, rinvio all'Editoriale di questo numero dell'*Osservatorio*, steso da Massimo Carli.

federali i quali, nonostante l'abuso linguistico del termine che si è fatto nel nostro Paese, sono lontanissimi dalla mentalità italica media, che resta tenacemente centralista e statalista. Solo nel contesto della ricerca e della speculazione scientifica il tema della tutela multilivello dei diritti<sup>2</sup> – che sono necessariamente connesse all'articolazione autonomista-federalista dell'ordinamento – continua ad essere oggetto di attenzione e di confronto.

Così, tutta la disputa ideologica e la rissa nella presentazione dei pareri e dei numeri pro e contro l'autonomia differenziata si riduce a come scegliere le materie da trasferire partendo dalle ventitré teoricamente disponibili e come assicurarsi una quota significativa del complesso delle entrate fiscali statali, a fronte della modesta provvista derivante da entrate proprie.

Per tale via – secondo i critici in qualche misura 'apocalittici' – si produrrebbe la "secessione dei ricchi": uno slogan fortunato ma che non coglie in tutta la sua portata i potenziali riflessi del processo in atto. Al contrario, secondo la posizione dei commentatori più 'integrati', col nuovo innesto si trapianterebbe il "vero regionalismo" nel "sistema" Italia. La verità a nostro avviso non è appannaggio né dei primi né dei secondi, collocandosi piuttosto in una posizione mediana.

L'assegnazione di nuove materie alle Regioni – per adesso alcune di quelle del Nord, che hanno avanzato richiesta per una sorta di emancipazione dalla condizione di medietà al ribasso – si tradurrà nella mera scrittura di elenchi di funzioni amministrative, che andranno ad iscriversi nei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero quelle fonti che hanno acquisito notorietà con l'emergenza Covid, e che hanno una specifica funzione anche nella dinamica istituzionale oggetto di queste riflessioni.

## **2. Le sfide per la credibilità delle istituzioni autonomistiche**

Queste considerazioni, richiamate quasi in forma di premessa, hanno il senso di consentire di inserirsi nel filone del dibattito dottrinale, che dovrebbe rivolgersi al tema principale. Perché potrebbe essere questo il tempo, e l'occasione, di una rivisitazione dal profondo dell'istituto regionale che ha, indubbiamente, perso quota dal tempo storico e dal clima culturale ormai lontanissimi che propiziarono l'entrata nella nostra Carta – quale innovazione peculiare – dapprima delle Regioni a statuto speciale, e poi dell'ordito normativo elementare che avrebbe dovuto reggere quelle ordinarie<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> *Ex multis* E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, 2008, che contiene l'articolo di F. Pizzolato meglio citato alla nota 17.

<sup>3</sup> Può apparire un rilievo scolastico ma fu M. Ruini, Presidente della Commissione dei Settanta-cinque, a puntualizzare nel Progetto che la regione costitutiva, assieme alla Corte costituzionale, la vera innovazione dei tempi nuovi, speranzosamente attesi.

Senonché, negli ultimi anni, si sono infittite le prese di posizione avverse al vissuto delle Regioni, di provenienza certamente non qualunquista, le quali hanno addirittura sdoganato uno slogan che per decenni sarebbe suonato come indicibile: “se le Regioni si sono ridotte a questo, allora sarebbe meglio abolirle<sup>4</sup>”.

Riteniamo, al contrario, che da una vicenda come questa – oggettivamente di minor spessore costituzionale già per il fatto di situarsi sul piano dell’attuazione e non dell’invenzione – possa scaturire la curiosità, quando non la necessità, di una rivisitazione dell’intero ambito ideale di compiti, funzioni e responsabilità che innervano e rendono visibile il principio del pluralismo istituzionale, inteso come valore strutturante una società democratica articolata anche territorialmente. Per la sua esistenza appaiono appropriate modalità di autogoverno e di *self-administration* capaci di intercettare una modernità in continuo divenire, particolarmente in relazione all’attuazione dei diritti economico-sociali, nel segno delle autonomie<sup>5</sup>. Tra queste, le autonomie regionali e locali dovrebbero essere in posizione preminente ma, con il disegno di legge in esame, la prospettiva appare limitata e questo nuovo orizzonte non sembra capace di dischiudersi.

Si vuole anticipare, in via quasi paradossale, che l’esito favorevole sia della legge-madre che fissa i principi e le modalità di approvazione delle intese tra lo Stato e le singole Regioni ordinarie sia dei DPCM attuativi per l’aspetto fondamentale dei LEP concernenti i diritti civili e sociali, avvierebbe una rivoluzione vera e propria su una rilevante quota della legislazione economico-sociale del Paese e, ancor più, sulla sua gestione amministrativa. Ma, proprio per i limiti intrinseci al disegno di legge Calderoli, che non vuole – non può – andare al di là di una risistemazione del quadro oggi esistente e largamente insoddisfacente, la qualità “autonomistica” resterà pressappoco come è ora, perché al varo di una autonomia differenziata all’altezza dei bisogni avvertiti nella società italiana contemporanea non gioverà – se non in via contingente e precaria – il combinato disposto tra cabina di regia, attività ministeriale burocratica, commissione di esperti, commissioni parlamentari, conferenza unificata, proposta governativa, negoziato con le singole Regioni e, infine, approvazione finale delle leggi d’intesa da varare con la maggioranza assoluta dei componenti delle Camere. Il timore è, infatti, che la trasfusione dei contenuti in numerosi DPCM

<sup>4</sup> G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dell'emergenza*, in *La Repubblica*, 18 novembre 2020 e la risposta di E. BALBONI, *Ma davvero Zagrebelsky vorrebbe abolire le Regioni? O invece il tarlo che lo rode è un altro*, in *Lacostituzione.info*, 21 novembre 2020

<sup>5</sup> Per una ricognizione dell’ideale autonomistico e delle sue, faticose, realizzazioni nel nostro tempo si rinvia C. BUZZACCHI, M. MASSA (a cura di), *Non abbiate paura delle autonomie*, Milano, 2022. Tra i tanti studi monografici relativi al tema di cui al testo si segnala E. Vivaldi, *I diritti sociali e le regioni*, Torino, 2009.

non allontanerà, purtroppo, di molto gli esiti normativi *de quibus* dalla ingrata sorte che è toccata ai decreti attuativi dell'imponente legislazione sul federalismo fiscale: la l. n. 42 del 2009 ed i decreti legislativi che sono seguiti. Tale legislazione è passata come acqua sul marmo sulle incrostazioni burocratiche dello Stato italiano e sulle filiere di comando effettivo degli affari economico-sociali delle *élités* di decisione, finendo per impaludarsi in corpi normativi e procedure dei quali gli italiani non hanno consapevolezza, lasciando indisturbate tanto le palesi e diffuse diseguaglianze quanto le inefficienze e gli errori profusi in ogni ramo di attività, pubblica e privata. Non è di secondaria rilevanza la circostanza che l'incompiutezza del consistente impianto del cd. *federalismo fiscale* introdotto dalla legge di delega e dai successivi decreti collocati nel biennio 2009-2011 sia stata ripetutamente stigmatizzata dalla Corte costituzionale con le sentt. nn. 273/2013, 188/2016, 275/2016, 169/2017, fino alle più recenti 62 e 72/2020, 132/2021.

### 3. La differenziazione per la valorizzazione delle specificità dei territori

Tappa decisiva per avvicinare il traguardo di un'accettabile autonomia differenziata sarà quella di fissare i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) relativi ai diritti civili e sociali che debbono essere garantiti in modo uniforme sull'intero territorio nazionale. Ma se si riuscisse davvero per questa via ad ottenere lo stesso livello (parola poco significativa, se non addirittura "sgangherata") di tutela effettiva del diritto alla salute in Calabria o Campania come in Lombardia o Veneto, un obiettivo sarebbe già acquisito, perché raggiungere tale eccellente risultato a finanza invariata e con spese non aumentate, cioè senza toccare i tasti dolenti della tassazione – come la legge impone – è impresa semplicemente impossibile.

Coloro che, come chi scrive, credono nel sano regionalismo potrebbero anche accogliere l'idea di "una certa autonomia differenziata", ma se si cominciasse non dall'articolo 116 bensì dal 119 Cost., che è dedicato al reperimento delle risorse e alla loro corretta distribuzione tra Stato, Regioni e Comuni. L'autonomia differenziata potrebbe essere sana se si basasse sulla crescita e riuscisse a incrementare lo sviluppo. È malata, se asseconda gli egoismi territoriali.

In altre parole le Regioni più intraprendenti, e con una storia alle spalle che vanta qualche non trascurabile successo, dovrebbero chiedere per loro un ruolo nello svolgimento delle *politiche pubbliche*, piuttosto che rivendicare stantii elenchi di materie, adatti solo a generare controversie da portare davanti alla Corte costituzionale<sup>6</sup>. Vale l'esempio delle politiche attive del lavoro, nelle

<sup>6</sup> È questo cambio di paradigma che reclama, giustamente a nostro avviso, R. BIN in numerosi saggi che spaziano da almeno un decennio: *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2019, p. 203 ss.; *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 giugno 2019. In adesione a questa linea di pensiero,

quali ha – dovrebbe avere – grande spazio l'istruzione e la formazione professionale. In questo comparto potrebbero essere coinvolte le Regioni (e già oggi la lettera della normativa in vigore va in questa direzione) rivendicando attività e compiti, sulla base di un sano utilizzo della funzione di “coordinamento” tra soggetti equipotenti<sup>7</sup>. Ed anche per questa via riprende valore una cultura multilivello (sostanzialmente di tipo federale) che nella Repubblica latina.

Laddove vi è già un uso in qualche misura virtuoso dell'autonomia – il caso tanto di Regioni speciali quanto di ordinarie – non è difficile immaginare che potrebbe esserci anche un esercizio più proficuo di quanto si verifica già adesso. Il riferimento è a diverse autonomie speciali nonché alle Regioni che hanno già avanzato candidatura per un maggiore perimetro di competenze: Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, e altre che valutano di immettersi nel medesimo solco. Esperienze di pregio quali il distretto *automotive* di Fiorano o quello specializzato nel vino di S. Michele all'Adige; il territorio dell'abbigliamento da sci di Montebelluna o il Kilometro zero di Bergamo suggeriscono che si potrebbe immaginare un diploma di fine studi di marchio regionale, nell'ottica di valorizzare chi padroneggia particolari saperi e mostra distinte capacità. La concorrenza tra scuole statali e regionali in questo campo potrebbe essere una buona terapia per l'anchilosato sistema scolastico della Repubblica, particolarmente nella sua dimensione professionale di alto artigianato: esso potrebbe venire corroborato da *expertise* innovative, nei metodi, nei mezzi e nelle *joint ventures* con le imprese. Oltre l'art. 33 Cost. incoraggia in tal senso anche l'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a salvaguardia di un diritto all'istruzione che tuttavia è il più nevralgico – tra i diritti sociali – per assicurare l'eguaglianza sostanziale e per creare effetti di mobilità sociale: e che non può dunque in alcun modo essere disgiunto da obiettivi di eguaglianza sostanziale. Un fenomeno di concorso delle autonomie a offrire standard elevati di educazione, declinati secondo le specificità produttive dei territori, non deve tradursi in offerta ineguale di istruzione e di formazione, e dunque in

con riferimento soltanto a recenti prese di posizione, E. BALBONI, *Pensieri spettinati su autonomie e regionalismo*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, 2023, pp. 31-55 e ID. nell'intervento al Convegno *Le specialità regionali e la prospettiva delle autonomie differenziate ex art. 116, 3° comma Cost.: distinzioni, interazioni e sintomi di omologazione*, la cui registrazione è stata pubblicata alla pagina web dell'Università di Trento: <https://webmagazine.unitn.it/evento/giurisprudenza/115198/le-specialit-regionali-e-la-prospettiva-delle-autonomie-differenziate>

<sup>7</sup> Non per la prima volta facciamo riferimento all'autorità democratica di uno studioso serio e profondo quale fu Vittorio Bachelet, autore di un saggio fondamentale sul coordinamento amministrativo, V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, che disegnò per primo, in modo ordinato e convincente la teoria di una sana collaborazione tra entità equipollenti ed equipotenti, che vedeva Stato, Regioni, Enti locali ed altre entità poste su un piano di pari dignità pur nella diversità dei ruoli (e delle competenze) loro spettanti.

manifestazioni di differenziate opportunità di crescita personale, e dunque di diseguaglianza.

Si apre adesso, dunque, il difficile e controverso tema dell'attuazione dell'autonomia differenziata per le Regioni che lo propongano e considerano tale cambiamento un'opportunità, nei limiti delle competenze ulteriori stabilite nel 116, co. 3, Cost. Nella misura in cui saranno salvaguardati i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali (*in primis* per quanto concerne istruzione, sanità e assistenza) e garantito in capo allo Stato l'esercizio di poteri sostitutivi efficaci (modulabili con task forces, missioni specifiche ecc.) può essere ragionevole superare l'attuale assetto che è stato caratterizzato da un progressivo depauperamento delle Regioni meno sviluppate. Per tutte le Regioni deve essere viva la volontà di rifuggire da un contesto prevalentemente assistenzialistico, refrattario a una innovazione metodologica che potrebbe riuscire a sfruttare al meglio risorse pubbliche e private, che possono essere inventariate, scoperte e valorizzate. Il PNRR è, a tal riguardo, un'occasione irripetibile.

Il passaggio della definizione di un quadro di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. è quanto il Governo ha ritenuto utile predisporre per fornire una procedura suscettibile di replica, indicando adempimenti passaggi procedurali e organi, nonché criteri che devono risultare soddisfatti affinché una Regione possa intraprendere la via per un rafforzamento della propria autonomia. Non si tratta di un intervento che la disposizione costituzionale richiede e, anzi, potrebbe presentare profili di dubbia costituzionalità, come segnalato da attenta analisi: la sua approvazione in legge viene immaginata come passo propedeutico ad una iniziativa delle Regioni, che non può che essere in forma legislativa, e che a sua volta condurrà alla conclusione delle diverse intese tra lo Stato e le singole Regioni<sup>8</sup>.«

#### 4. Differenziazione e livelli essenziali

Il disegno di legge fa dipendere l'intero processo dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale: l'avverbio "subordinatamente" sembra costituire il baluardo dell'eguaglianza, perché rassicura sul fatto che nessuna iniziativa potrà essere intrapresa fintantoché il Presidente del Consiglio dei ministri non avrà provveduto alla definizione dei LEP, in quanto forma di parametrizzazione delle prestazioni, con funzioni di garanzia di uniforme trattamento dei cittadini in qualsiasi porzione del territorio nazionale. Giova infatti ricordare la funzione della singolare innovazione della revisione

<sup>8</sup> Sui profili procedurali si rinvia a O. CHESSA, *Sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2023, che propone considerazioni particolarmente puntuali a cui senz'altro si aderisce.

costituzionale del 2001 – il “livello essenziale” come garanzia del principio di eguaglianza – che è stato letto fin dalla sua apparsa come il parametro suscettibile di una variazione verso una soglia superiore come manifestazione dell’autonomia delle Regioni<sup>9</sup>.

All’impiego di questa categoria ha fatto appello, da tempo, tutta la dottrina che ha preteso che il processo di trasferimento di funzioni contemplato dall’art. 116, co. 3, Cost. avvenga in sintonia con la Costituzione. Per cui ai LEP ci si è rivolti per scongiurare che la pratica del regionalismo differenziato non produca squilibri irragionevoli. Dal quadro normativo è infatti deducibile un meccanismo a cascata, che fa dei LEP un punto di passaggio ritenuto “obbligato” per un armonico sviluppo del modello. Di fatto non sono individuati come elemento vincolante nell’art. 116, co. 3, Cost., ma ci si arriva per passaggi intermedi. Tale disposizione, infatti, pone l’art. 119 come condizione di attuazione del regionalismo differenziato; a sua volta l’art. 119 Cost. non menziona i LEP, limitandosi a prevedere interventi straordinari di finanziamento per “favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona”, ma tale disposizione ha trovato compimento (almeno formalmente) nella legge n. 42/2009, che ha collegato le fonti di entrata degli enti territoriali alla configurazione dei LEP. Per finire, il d. lgs. n. 68/2011, di attuazione della legge delega del 2009 con riguardo all’autonomia finanziaria delle Regioni, ha preteso che nei settori della sanità, dell’assistenza, dell’istruzione e del trasporto pubblico locale vada effettuata la ricognizione dei LEP.

Alcune considerazioni ulteriori possono essere espresse per inquadrare meglio i LEP<sup>10</sup>. Fin dalla comparsa del paradigma del “livello essenziale” la Corte costituzionale, le istituzioni politiche nazionali e regionali e la dottrina si sono interrogati su tanti profili aperti di questa previsione costituzionale del Titolo V<sup>11</sup>: chiedendosi il significato dell’“essenzialità”; quali le condizioni di

<sup>9</sup> Si rinvia ai commenti che hanno accompagnato questa novità costituzionale: E. BALBONI, *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 6/2001; C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” art. 117, co. 2, lettera m), Cost.*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002; M. BELLETTI, *“Livelli essenziali delle prestazioni” e “contenuto essenziale dei diritti” nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in L. Califano (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino, 2004; R. BIFULCO, *“Livelli essenziali”, diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003.

<sup>10</sup> Per la parte che segue C. BUZZACCHI, *La “soglia ulteriore” dei livelli essenziali e la responsabilità degli amministratori regionali: note a margine della sentenza n. 190 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2023.

<sup>11</sup> L’avvio della giurisprudenza costituzionale su questa formula, all’indomani della sua introduzione, è stato contraddistinto dall’impostazione contraria a qualificare i “livelli essenziali” come “materia” in senso stretto: è stato immediato l’inquadramento come “competenza trasversale” del legislatore statale, suscettibile di investire molteplici altre materie. Si vedano Corte cost. nn. 282/2002, 248/2006, 387/2007 e 50/2008, mentre la sent. n. 62 del 2020 arriva ad individuare addirittura un carattere “trascendente”.

derogabilità; la misura di differenziazione che può essere generata dal superamento del livello essenziale<sup>12</sup>; i possibili contraccolpi sul piano dell'eguaglianza nel godimento dei diritti; ma anche l'"appetibilità", per l'amministratore regionale, di effettuare uno sforzo finanziario per garantire più numerose (o migliori) prestazioni di quelle che il legislatore nazionale gli impone di assicurare. Si tratta dunque di una previsione che non ha finito di suscitare quesiti e che viene alla ribalta in relazione a situazioni sempre nuove, che dimostrano la sua costante attualità e, insieme, la difficoltà a ritenere assestato e concluso il dibattito che la riguarda.

Del resto se è vero – com'è vero – che "l'essenziale è invisibile agli occhi" (così Antoine de Saint Exupéry ne *Il piccolo principe*) la ricerca non avrà mai fine<sup>13</sup>.

Ci si può, allora, sforzare di inquadrare con maggiore completezza la competenza *ex art.* 117, co. 2, lett. *m*), Cost. Essa è stata definita dalla Corte<sup>14</sup> in termini di "determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto". La medesima "determinazione" va intesa come l'insieme delle soglie di prestazioni che lo Stato deve definire per garantire l'uniformità di trattamento: la competenza dello Stato è funzionale "ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi ad un regime (di assistenza sanitaria) inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato". Fissato questo punto fermo, è però vero che le Regioni e gli enti locali possono garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela: in tal senso si sono espresse le sentt. nn. 248/2006, 322 e 200/2009, 207 e 10/2010, e infine 297/2012, completando la prerogativa statale con l'ulteriore argomento che alle Regioni è sempre possibile fornire "con proprie risorse, prestazioni aggiuntive tese a migliorare ulteriormente il livello delle prestazioni, oltre la soglia minima uniforme prescritta dalla legge statale"<sup>15</sup>, e restando "integra la potestà

<sup>12</sup> Le riflessioni di C. BUZZACCHI, *Sul riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di parametri di sicurezza: la distinzione tra la tutela minima e quella ulteriore*, in *Regioni*, n. 3/2001, pp. 550 ss. già due decenni fa hanno affrontato la distinzione tra le due soglie agli estremi dell'offerta di prestazioni. Quanto segue è già stato oggetto di trattazione in C. BUZZACCHI, *Il ruolo del «servizio sanitario e ospedaliero*, cit., pp. 850 ss.

<sup>13</sup> Per un tentativo di approfondimento semantico del lemma "essenziale", di per sé altamente (e pericolosamente) evocativo si rinvia a E. BALBONI, «Essenziale»: was ist wesentlich?, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2015.

<sup>14</sup> Corte cost. nn. 121/2014, 322/2009, 168 e 50/2008 e 387/2007.

<sup>15</sup> Corte cost. n. 387/2007, p.to 5.1 *Considerato in diritto*. Una decisione del 2020 ha nuovamente confermato questa impostazione. La sent. n. 91, p.to 4 *Considerato in diritto*, ha dichiarato la legittimità di una disciplina della Regione Piemonte in materia di servizi sociali, affermando che «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (...) non comporta la regolazione dell'intera disciplina delle materie cui essa possa di fatto accedere, e dunque non esclude (...) che le Regioni e gli enti locali

stessa della Regione di sviluppare ed arricchire il livello e la qualità delle prestazioni individuate dalla legislazione statale, in forme compatibili con quest'ultima"<sup>16</sup>. Tale è il modello astrattamente applicabile a partire dalla disposizione costituzionale: non è mancata poi giurisprudenza costituzionale – anche la sent. n. 6/2019, oltre a quelle già evocate – che ha evidenziato come diventi spesso estremamente difficile per le Regioni garantire quanto ad esse compete, e di conseguenza come diventi “illusorio” l'obiettivo di innalzare le prestazioni sociali al di sopra del livello dell'essenzialità. Si sono presentate situazioni in cui le Regioni hanno addirittura deciso di erogare in maniera parziale le prestazioni dei Lea: ne è un esempio la vicenda che ha condotto alla sent. n. 72/2020, già richiamata, in occasione della quale una disciplina della Regione Puglia è stata annullata per avere riservato alcune prestazioni per la non autosufficienza solo a beneficio di alcune categorie.

### 5. Le fonti per la definizione dei livelli essenziali

Occorre, a questo punto, soffermarsi con maggiore attenzione sulla fonte che il disegno di legge prevede per la definizione dei LEP, per il fatto che viene indicata l'approvazione attraverso un atto amministrativo – il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – che può provocare più di una perplessità se si considera la cornice costituzionale che lo concerne.

La collocazione di tale categoria nella disposizione della Carta fondamentale, che sancisce il criterio di riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, conduce inevitabilmente a ragionare su fonti primarie: e non solo la fonte, ma anche la procedura da rispettare per fissare contenuti che danno consistenza ai diritti, sono aspetti sì procedurali, ma che necessariamente incidono sulla sostanza dei medesimi, come già da tempo la dottrina più avvertita ha raccomandato<sup>17</sup>. La potestà esclusiva dello Stato in materia è legislativa, portandosi poi dietro anche la fonte di carattere secondario: ma non perché si possa scegliere in maniera indifferente fra legge e regolamento, quanto

possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela». Essa ha ripreso la sent. n. 222/2013, p.to 5 *Considerato in diritto*, che ha distinto l'azione trasversale della normativa statale che individua la prestazione essenziale da assicurare su tutto il territorio dello Stato, oltre la quale si riepande la generale competenza della Regione sulla materia, da intendersi in forma residuale.

<sup>16</sup> Corte cost. 248/2006, p.to 4.1 *Considerato in diritto*. Sugli aspetti più specificamente finanziari connessi alla garanzia dei livelli essenziali si rinvia a M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e «virtuoso», ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, in Issirfa, *Rapporto sulle Regioni*, Roma, 2013; A. GRASSO, R. GARGANESE, *La spesa sanitaria delle Regioni e i livelli essenziali di assistenza: un'analisi settoriale*, e G. VIBERTI, *Fabbisogni e sostenibilità nei servizi sanitari regionali: dal monitoraggio alle azioni di sistema*, entrambi in *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, IRES Piemonte, Milano, 2016.

<sup>17</sup> Si rinvia al saggio di F. PIZZOLATO, *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, cit., pp. 309 ss.

piuttosto perché, sempre a norma dell'art. 117, co. 2, Cost., laddove ci sia titolarità per lo Stato in termini di legislazione primaria, vi deve essere titolarità anche sul terreno della normazione secondaria. Difficilmente si può immaginare che la seconda intervenga senza che la prima abbia posto un quadro completo da cui partire, per cui dal 2001 in avanti l'impostazione da attendersi non poteva che essere di un diretto impegno del Parlamento nel determinare le prestazioni che per qualunque persona devono essere fruibili sul territorio nazionale. Del resto, non ci si può nascondere che il terreno sul quale si muove la normativa dei LEP impinge in maniera solida e tagliente sulla fascia assai sensibile dei diritti sociali, per la disciplina dei quali appare appropriata, in prima battuta, la legge.

Il quadro dell'applicazione che ci consegna la storia è di lettura non univoca. Il primo provvedimento di classificazione dei LEP, ed in particolare proprio quelli forse più nevralgici, relativi all'assistenza sanitaria, risale al 2001, con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; e la sua rivisitazione nel 2017 è avvenuta nuovamente con la medesima fonte. In entrambi i casi il riferimento di normazione primaria è stato il d. lgs. n. 502/1992 (noto come decreto De Lorenzo), e dunque una disciplina che è insieme di principio e di struttura del sistema pubblico di sanità. Questo, nella sua prima disposizione prevede che insieme ai livelli di prestazione abbia luogo "contestualmente l'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica". La classificazione delle prestazioni sanitarie, che garantiscono il diritto fondamentale alla tutela della salute, è stata a suo tempo effettuata in assenza di un ulteriore e specifico intervento legislativo del Parlamento, appositamente dedicato a quei "livelli essenziali", che fornisce una cornice di principio mirata ai servizi da garantire. Nel 2001 il Governo si è così pronunciato su quella soglia di eguaglianza che deve essere assicurata a mezzo di un testo tecnico che ha assunto la forma di un nomenclatore.

Una nuova definizione per via legislativa è poi avvenuta attraverso una fonte primaria: la legge di bilancio 2022, la quale è arrivata anche a formularne una qualificazione generale, che collega i livelli essenziali a condizioni di ampio bisogno. L'art. 1, co. 159, l. n. 234 del 2021 li posiziona all'interno della formula che segue: "gli interventi, i servizi, le attività e le prestazioni integrate che la Repubblica assicura con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità". Tale normativa ha poi rimandato – si vedano i co. 167 e 169 – rispettivamente ad un decreto del Presidente del Consiglio e ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali per la determinazione delle modalità attuative dei LEP per le persone anziane non autosufficienti e i LEP negli altri settori

del sociale individuati dall'art. 22 della Legge quadro in materia assistenziale n. 328/2000<sup>18</sup>.

La recentissima l. n. 197/2022 – legge di bilancio 2023 – ha individuato i passaggi procedurali necessari per la definizione dei LEP. Il comma 793 di questa disciplina ha affidato ad una Cabina di regia varie attività. Anzitutto il compito di conseguire, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, entro sei mesi la ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie di cui all'articolo 116, co.3, Cost.; nonché il compito di effettuare una ricognizione della spesa storica dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna Regione. Alla Cabina compete inoltre individuare le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard; e la determinazione dei LEP, a partire dalle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Dalla Cabina di regia ci si attende che concluda i suoi lavori predisponendo uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che non possono più declinare i LEP a elenco, ma devono individuare la correlazione con costi e fabbisogni standard. Vi è chi si è interrogato sulla sorte dei LEP in materia di assistenza sociale<sup>19</sup>, se si considera che tale materia *non* è tra le materie concorrenti all'interno delle quali possono essere “pescati” gli ambiti di differenziazione. La questione presenta effettivamente profili problematici, se si considera che oggi tale settore di intervento pubblico si ritiene rimesso alla potestà c.d. residuale delle Regioni<sup>20</sup>: è un settore di politiche consegnato all'autonomia dei territori – e alle deliberazioni delle entità locali – e dunque da un lato non ha senso ragionare sulla materia sociale come prospettiva di differenziazione; ma, d'altro canto, è assolutamente ragionevole pretendere che anche per i servizi sociali siano declinati i LEP, che anche senza il passaggio all'autonomia asimmetrica non devono essere sottratti all'operazione di omogeneizzazione della soglia di essenzialità in vista della garanzia dell'egualianza. Anche perché – per tornare agli aspetti procedurali – la definizione dei livelli essenziali dovrebbe proprio transitare attraverso l'intesa tra Stato e Regioni: su questo irrinunciabile coinvolgimento delle autonomie la dottrina è stata chiara, richiamandosi del resto alle posizioni espresse dal giudice delle

<sup>18</sup> Come si è già avuto modo di commentare al suo tempo questa è l'ultima grande legge di programmazione e di sistema con la quale si è chiuso il '900. Per una valutazione di carattere generale v. E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, 2007.

<sup>19</sup> F. PESARESI, *I Livelli essenziali nella Legge di bilancio 2023*, in *Welforum*, 21 febbraio 2023.

<sup>20</sup> Ampia giurisprudenza costituzionale ha confermato questa impostazione: si rinvia a Corte cost. n. 297/2012, 65/2011, 121/2010, 50, 166 e 168/2008, 118/2006, 219, 300 e 427/2005, 287 e 432/2004.

Si veda la trattazione di G. M. NAPOLITANO, *L'assistenza sociale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Variazioni di diritto del lavoro*, n. 2/2019.

leggi<sup>21</sup>. Le sentt. n. 88 del 2003, 134 del 2006 e 162 del 2007 hanno ritenuto che la determinazione concordata dei livelli essenziali tra lo Stato e le Regioni sia costituzionalmente necessitata.

È dunque comprensibile che essi non siano indicati nel disegno di legge governativo, posto che non ricadono tra le (potenziali) ventitré materie rispetto alle quali le Regioni possono candidarsi ad un'estensione di autonomia; mentre appare dissonante la scelta di non immaginare, in prospettiva, la determinazione dei LEP per le prestazioni ex art. 38, co. 1, Cost., che in misura massima necessitano di un'argine di omogeneità per non rischiare trattamenti di inaccettabile discriminazione per i cittadini dei diversi territori.

## 6. L'assenza di univocità del livello essenziale

Si può aggiungere un ultimo elemento per comprendere quanto è complesso, e anche in parte confuso, il panorama dei livelli essenziali.

Due casi di livelli essenziali, nella legislazione nazionale, sono in qualche misura eccentrici rispetto alla configurazione dei medesimi come parametri per prestazioni di natura civile e sociale.

Anzitutto si può fare riferimento alla legislazione in materia di mercato del lavoro. Con la legge 28 giugno 2012, n. 92, recante *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, i servizi provinciali per l'impiego sono state definiti – per la prima volta – come livelli essenziali delle prestazioni: quindi misure che i servizi pubblici per l'impiego devono in ogni caso garantire. L'aspetto anomalo di questi livelli essenziali è che sono stati gravati fin dalle origini da un meccanismo di condizionalità, con possibilità di differenziazioni nel contesto dei singoli territori.

L'attenzione per il coinvolgimento dei lavoratori espulsi dal mercato è poi stata posta al centro della riforma del 2014/15: la legge delega n. 183/2014 e soprattutto il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, recante *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive*, configurano come livelli essenziali le prestazioni preordinate a dare soddisfacimento al diritto sociale affidato alla competenza concorrente della tutela e della sicurezza del lavoro<sup>22</sup>. Questo intervento di politica del lavoro ha dunque investito sui servizi per il lavoro e sulle politiche attive, istituendo un sistema unitario di prestazioni che coinvolge tra Stato e Regioni, volto a creare una rete a supporto dei lavoratori, con una regia centralizzata ad opera della neo-istituita Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro; e ha declinato

<sup>21</sup> Cfr. ancora F. PIZZOLATO, *La procedura per la determinazione*, cit., p. 330.

<sup>22</sup> P. A. VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida della «Garanzia per i giovani»*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 2/2014, pp. 185 ss.; P. PASCUCCI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, pp. 137 ss.

i livelli essenziali dei servizi di assistenza che vanno garantiti a tutti i cittadini/lavoratori.

In particolare il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, oltre a contenere varie previsioni dei servizi che vanno considerati essenziali – artt. 11, 18, 20, 21 e 23 – inserisce anche la auto-qualificazione finale operata dall’art. 28, per effetto della quale i livelli essenziali non sono più definiti tramite il riferimento espresso a prestazioni sostanziali minime, ma direttamente con il rinvio ad istituti regolati specificamente nelle norme, che diventano esse stesse livelli essenziali<sup>23</sup>. L’operazione di indicare come livelli essenziali delle norme è tra l’altro in dissonanza con la giurisprudenza costituzionale, che ha dato precise indicazioni sulle modalità di esercizio della potestà legislativa dello Stato: con le sentt. nn. 121/2014, 322/2009, 168 e 50/2008 e 387/2007 il giudice delle leggi ha infatti declinato la competenza *ex art.* 117, co. 2, lett. *m*, Cost. in termini di “determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto”<sup>24</sup>.

All’interno delle norme del d. lgs. n. 150/2015, l’indicazione di “livello essenziale” si riferisce in alcuni casi ad effettive prestazioni, mentre in altri non appare riconoscibile la qualità di servizio a favore del lavoratore.

Tra gli istituti che si fatica a considerare alla stregua di prestazioni rientrano le convenzioni tra Ministero e Regioni; mentre il patto di servizio personalizzato, l’assegno di ricollocazione ed i molteplici servizi e misure di politica attiva del lavoro – orientamento di base, ausilio alla ricerca di una occupazione, orientamento specialistico e individualizzato, avviamento ad attività di formazione, accompagnamento al lavoro, gestione di incentivi alla mobilità territoriale, per richiamare le misure principali – corrispondono effettivamente a prestazioni. Si tratta dunque di un complesso di attività di assistenza funzionali alla prospettiva del risultato occupazionale, ovvero alla possibilità che sia realizzata una continuità nello stato lavorativo dei soggetti: un insieme di prestazioni che sostengono il diritto al lavoro, ma che in alcuni casi non sono di diretta soddisfazione di un bisogno.

L’altro caso anomalo di livello essenziale è l’indicatore di situazione economica equivalente (ISEE), che a seguito delle pronunce nn. 296 e 297/2012 è stato confermato “idoneo a costituire uno dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire in modo uniforme sull’intero territorio nazionale, mirando proprio a una facilitazione dell’accesso ai servizi sociali per le persone più bisognose”,

<sup>23</sup> Sia consentito il rinvio a C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, Milano, 2019, pp. 85 ss.

<sup>24</sup> Interessante la definizione di P. DE IOANNA, *Livelli essenziali di cittadinanza e funzionamento della democrazia rappresentativa: qualche notazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2012, p. 762: “I livelli essenziali sono il modo concreto con cui si declina la ragione sociale dello stare insieme nella Repubblica democratica”.

come statuito dal Consiglio di Stato nel 2011<sup>25</sup>. Chiaramente tale soglia numerica riferita ad una situazione di capacità di reddito è un importante istituto di carattere redistributivo, nella misura in cui dischiude l'accesso gratuito ad alcuni servizi sociali per persone con grave mancanza di mezzi finanziari: tuttavia appare discutibile che esso stesso sia un livello essenziale, proprio alla luce di quelle coordinate che la Corte costituzionale ha fornito per la qualificazione di tale categoria<sup>26</sup>.

Il rischio appare dunque quello di un uso – se non addirittura di un abuso – non appropriato del paradigma (*rectius*: lemma; *melius*: pericope) del livello essenziale, che nel nostro ordinamento ricorre ormai da tre decenni, con impieghi non sempre allineati e coerenti rispetto ad una definizione unitaria: se esso talvolta indica la qualità di una prestazione che garantisce in maniera diretta un diritto, altre volte comprende genericamente attività pubbliche che sono funzionali a politiche per i diritti, ma non ne assicurano l'immediato soddisfacimento. Lo scenario che si prospetta è quello di una sorta di svuotamento della nozione tale da non riuscire più a presentarsi come baluardo dell'eguaglianza sostanziale<sup>27</sup>, ma in certi casi può giocare solo un ruolo di accettabile indice di funzionamento delle strutture pubbliche. L'eterogeneità delle manifestazioni concrete della categoria è suscettibile di svuotare la stessa della sua pregnanza.

## **7. Il difficile equilibrio tra eguaglianza e autonomia: il nodo delle risorse finanziarie**

Così spiegato il contorto percorso che conduce ai LEP, ed alla luce di queste ultime considerazioni, il ricorrere quasi ossessivo dei “livelli essenziali” nel disegno di legge è segnale del fatto che essi possano rappresentare ormai una formula vuota<sup>28</sup>. I dati consolidati e ben conosciuti sullo stato dei servizi in larghe parti del Paese, dove mancano drammaticamente le “prestazioni” sanitarie, educative e di trasporto locale degne dei loro nomi, confermano quanto possa dimostrarsi astratto e inutile lo sforzo di elencare attività della Pubblica

<sup>25</sup> Cons. Stato sez. V, 19 settembre 2011, n. 5185. Le decisioni sono state annotate da A. CANDIDO, *Liveas o non Liveas. Il diritto all'assistenza e la riforma dell'ISEE in due pronunce discordanti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013; e da B. VIMERCATI, *La compartecipazione dell'utente alla spesa sociosanitaria: una ricostruzione alla luce del nuovo d.P.C.M. n. 159 del 2013*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2014.

<sup>26</sup> In tal senso cfr. ancora G. M. NAPOLITANO, *L'assistenza sociale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit.

<sup>27</sup> Un risalente studio si avventurava a cercare una fonte-genesi in uno degli incrollabili principi del '89: cfr. E. BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI E G. PASTORI, *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit.

<sup>28</sup> Il ragionamento è stato anticipato in C. BUZZACCHI, *Se questo è regionalismo*, in *LaCostituzione.info*, 6 febbraio 2023.

amministrazione, che non hanno riscontro nella realtà. Dove mancano le condizioni affinché gli apparati pubblici preposti alle infrastrutture ed ai servizi alla persona possano offrire accettabili prestazioni ai cittadini, la classificazione di queste ultime con l'intento di fissare le soglie di uniforme erogazione a beneficio di chiunque appare, ormai, un esercizio accademico o di stile, che non ha alcun contatto o riferimento obiettivo con la situazione effettiva.

Anche perché ormai un certo numero di LEP esistono, proclamati come tali. Come evidenziato, in ambito sanitario sono comparsi nel 2001, e più recentemente in ambito di alcuni servizi sociali ha provveduto la legge di bilancio 2022: con mutevoli modalità di definizione, *si può dire che essi operano nell'ambito della non autosufficienza e degli asili nido. Malgrado tale definizione normativa, lo stato di questi servizi, in alcune porzioni del Paese, è prova che ormai i LEP sono operanti solo in punta di notazione giuridica e a livello di principio astratto. E appaiono strumento ampiamente retorico soprattutto nel disegno di legge in esame, anche in considerazione del fatto (forse decisivo) che questo prevede invarianza finanziaria: l'affermazione "dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica" esclude scenari di riaggiustamento delle dotazioni. Né a vantaggio dei territori che si candidano all'intesa, né a vantaggio delle istituzioni che manterranno invariata la qualità della loro autonomia.*

La relazione illustrativa è chiara a riguardo: "per le singole Regioni che non siano parte dell'intesa, sono garantiti l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo e quinto comma, della Costituzione, concernenti, rispettivamente, la perequazione ordinaria e gli interventi speciali. Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni".

Quanto enunciato è senz'altro un ostacolo ad una diminuzione delle risorse assegnabili alle Regioni, che non perseguiranno la differenziazione. Ma allo stesso tempo si trasforma in un sicuro freno ad interventi di correzione, a favore delle medesime, che si rivelassero necessari dopo la variazione della geometria delle competenze delle Regioni ordinarie; nessun sostegno è immaginabile per sanità, istruzione e altre materie fondate sui LEP, nel caso in cui occorresse colmare i divari che verosimilmente si manifesteranno.

Il nodo fondamentale resta in definitiva quello del finanziamento delle nuove funzioni a cui le Regioni intendono candidarsi: finanziamento che, appunto, dal ddl appare condizionato alla determinazione dei LEP. Esula dalle competenze di chi scrive indicare le modalità di calcolo di tali risorse, ma chi invece ha titolo per pronunciarsi, ovvero gli scienziati delle finanze, avvertono che difficilmente tale operazione può compiersi in un arco temporale così breve, quello dell'anno presente, perché "si tratta di stime assai complesse, che

richiedono informazioni dettagliate, nella maggior parte dei casi ancora da raccogliere, come si è visto nel caso dell'analogo processo di definizione dei fabbisogni standard per i Comuni<sup>29</sup>. Il rischio, che incontra un alto tasso di probabilità, è quello che si finisca poi per ricorrere al criterio della *spesa storica*, che oltre a cristallizzare assetti di diseguaglianza – come emerge da dati di Corte dei conti e Ufficio parlamentare del bilancio – risulterebbe un esito ridicolo dell'intero processo in atto, per la negazione del valore dell'autonomia finanziaria che richiede responsabilità e capacità amministrativa.

Se i LEP si dimostrano, dunque, esposti ad una certa misura di inaffidabilità, c'è da mettere in conto che sempre più i cittadini delle Regioni, dove istruzione, sanità, assistenza sociale e infrastrutture di trasporto locale e collegamenti sono scadenti e non aprono a scenari di vita dignitosi, si rivolgano ai territori dove i servizi hanno una ben diversa consistenza, e sono idonei a soddisfare aspettative e bisogni. Questi sono, prevalentemente i territori che, dopo avere costruito nei decenni sistemi amministrativi di apprezzabile riuscita, anche grazie ad un finanziamento dello Stato parametrato sui fabbisogni nazionali, ritengono ora di poter assumere in esclusiva le relative competenze e di poter negoziare un assetto delle risorse – parametrato sui fabbisogni del loro territorio – che renda ancora più efficiente ed efficace il servizio offerto.

Del resto a chi obietti sull'improprietà di quello che è stato, troppo disinvoltamente, rubricato come “turismo sanitario” – riferendosi a quelle famiglie delle province povere del Sud che si spostano a Milano o a Bologna per cercar cure alle malattie gravi – si deve ribattere che il diritto alla tutela della salute propria e dei propri cari è un diritto individuale fondamentale, che non può trovare barriere in una regionalizzazione che sia stata realizzata in un prisma di differenziazione (al ribasso). Comunque siano scritti i testi normativi *de quibus* una madre percepisce, col cuore, come essenziale e pretende come diritto che il proprio figlio sia curato e salvato. Se poi ciò spetti allo Stato, alla Regione o alla ASL o ASST farsi mezzo per raggiungere quel risultato, a lei nulla importa.

<sup>29</sup> Si rinvia alle tante analisi presenti su *LaVoce.info*, e da ultimo a M. BORDIGNON, L. RIZZO, G. TURATI, *Ma come si finanziano i Lep?*, in *LaVoce.info*, 10 febbraio 2023.