

Livelli essenziali e regionalismo differenziato: riflettendo sui nessi tra l'art. 117, II comma, lett. m) e l'art. 116, III comma della Costituzione, alla luce dei lavori del CLEP

di Lorenza Violini

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano



Livelli essenziali e regionalismo differenziato: riflettendo sui nessi tra l'art. 117, II comma, lett. m) e l'art. 116, III comma della Costituzione, alla luce dei lavori del CLEP

di Lorenza Violini

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

Sommario: 1. Nota introduttiva. 2. La ricognizione dei “livelli essenziali” (LEP) ex art. 117, co. II, lett.m) della Costituzione posta in essere dal CLEP. Un problema altrimenti irrisolvibile? 3. Detto per inciso: i livelli essenziali (delle prestazioni) come connotato di un moderno sistema di *welfare state*. 4. La ricognizione dei livelli essenziali compiuta sulla base della legislazione. 5. I livelli essenziali come limite invalicabile per la differenziazione. I richiami alla clausola nelle Pre-intese del 2017 e nelle bozze successive. Dai livelli essenziali al federalismo fiscale. 6. Dal ddl Boccia al ddl 615 (Calderoli): il federalismo fiscale e i livelli essenziali. Un nesso importante, di valore costituzionale. 7. Un futuro da costruire.

1. Nota introduttiva

Il lavoro del *Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni* (CLEP, noto anche con il nome del suo Presidente, il prof. Sabino Cassese), istituito con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri 23 marzo 2023, ha concluso i propri lavori. I 10 Sottogruppi, articolati per aree tematiche, attraverso i quali si è sviluppata l'attività del Comitato, hanno consegnato le loro relazioni, confluite nel *Rapporto finale*, dotato di ampia introduzione. Sul piano teorico, invece, è opportuno segnalare che, con riferimento ai principali aspetti definitori della formula contenuta nell'art. 117, II comma, lett. m) della Costituzione, i famosi *livelli essenziali delle prestazioni*, il dibattito è lungi dal potersi ritenere definitivamente concluso, come confermato dalle considerazioni espresse da alcuni membri del Comitato, che saranno incluse in una ulteriore versione del *Rapporto* stesso.

Restano invece aperti i lavori del Sottogruppo 11, che deve ancora esaminare alcune materie, formalmente escluse dall'implementazione dell'art. 116, III comma, Cost. in quanto relative a materie di competenza esclusiva statale o residuale regionale. Tale Sottogruppo è stato attivato a seguito della richiesta di alcuni componenti del CLEP che insistevano sulla necessità di ampliare la ricognizione, sulla base di una visione – certamente corretta ma forse, nel presente contesto, non propriamente tempestiva – tale per cui l'intera operazione delegata al CLEP fosse da riferirsi alla necessità di riformulare le linee portanti dello stato

sociale italiano, soprattutto in ragione della presenza di alcune aree del Paese in sofferenza. In altre parole, ad una visione circoscritta della ricognizione dei LEP, strettamente finalizzata alla attuazione dell'art. 116, III comma, se ne andava opponendo una che richiedeva di prendere in considerazione l'intera gamma dei problemi sottostanti al mandato ricevuto, sia in termini di definizione della formula costituzionale sia quanto alla sua attuazione, comprese le tanto temute conseguenze finanziarie. È assai difficile, tuttavia, che il Sottogruppo 11 possa entrare in merito a questioni di siffatta portata.

2. La ricognizione dei “livelli essenziali” (LEP) ex art. 117, co. II, lett. m) della Costituzione posta in essere dal CLEP. Un problema altrimenti irrisolvibile?

La “terra incognita” di cui il Presidente Cassese ha parlato durante l'audizione sul disegno di legge A.S. 615, tenutasi il 27 settembre davanti alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, cioè la terra in cui affondano i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, è stata ampiamente scandagliata e i risultati sono a disposizione¹. Certo: la formulazione costituzionale della materia trasversale, di cui qui si parla², non è tale per cui si possa dire che ora tutto sia chiaro. Al contrario, sarebbe forse più opportuno affermare con onestà (*Honestly*) che il percorso compiuto in seno al CLEP è stato arduo, soprattutto a motivo dell'enunciato costituzionale di cui si trattava: una formula quanto meno *bonne à tout faire*³, con sfaccettature e ombrosità di tutto rispetto e di enorme rilievo.

La dottrina e la giurisprudenza costituzionale si sono ampiamente adoperate per giungere a qualche elemento chiarificatore ma, complice anche la legislazione, articolata e differenziata a seconda dei settori, non sono andate oltre la segnalazione della problematicità che in essa alberga o l'uso talvolta fortemente strumentale della formula *de qua*, richiamata essenzialmente per affermare (anche in modo apodittico)

¹ *Rapporto finale del Comitato tecnico scientifico per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, su *Federalismi.it*, n. 27, 15 novembre 2023.

² Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale, si tratta “non tanto di una ‘materia’ in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare in modo generalizzato sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle” (sent. n. 121 del 2014).

³ Alla fine si usa come sinonimo della competenza statale (ma non esclusiva... ci vorrebbe l'intesa....



l'esistenza di una competenza esclusiva statale, come testimonia da ultimo la legislazione sul PNRR⁴ ma anche la definizione di LEP per le regole statali riferite al procedimento amministrativo⁵.

Che si tratti, in ultima analisi, visti i percorsi legislativi e giurisprudenziali che hanno affrontato il tema, con non poche contorsioni, di un problema non risolvibile?

La tentazione di rispondere in modo affermativo al quesito è assai forte ma, prima di addivenire a tanto drastica conclusione, qualche tentativo di ricostruzione del sistema può essere fatto, soprattutto in forza delle discussioni a cui si è a più riprese assistito in seno al CLEP. Forse, al di là di ogni lodevole tentativo di precisare il proprio pensiero e di differenziarsi gli uni dagli altri, si può concordare sul fatto che la fortuna dell'espressione linguistica in esame dipenda da una ultima positività che essa rivela, ossia quella di chi ritiene – e sono in molti ad avere questa posizione – che sia necessario avere un (alto?) tasso di uniformità nell'ambito della tutela dei diritti (forse solo sociali), a tutela di tutti i cittadini (e in alcuni casi anche non solo ai cittadini), indipendentemente dai loro luoghi di residenza, di dimora e di lavoro, e che possa sussistere qualche fattore di differenziazione derivante dalle diverse connotazioni politiche e dalle differenti situazioni di fatto (economici, sociali, culturali, ecc.) in cui si articola l'autonomia delle Regioni. Ora, mentre sulla necessità di avere, sul piano nazionale, livelli di uniformità nelle prestazioni da erogare ai cittadini, vi è ampio consenso, non è così sui fattori di differenziazione; non a caso, l'*essenzialità* del livello viene per lo più percepita come *sostanziale uniformità*, non essendo possibile “appiattare” il livello essenziale sul livello *minimo*, che non risponde affatto ai principi dello Stato sociale (ma anche di Stato di diritto) adeguati alla forma di Stato propria del nostro ordinamento costituzionale. Chiosando, si può allora aderire all'opinione di chi ritiene, anche in forza della competenza esclusiva dello Stato *ex art. 117, II comma, lett. m)*, Cost. che il nostro *welfare* – per restare solo in questo campo e senza coinvolgere per ora anche i diritti civili – sia essenzialmente basato su elementi fissati dalla legislazione statale (appunto esclusiva) e solo sul piano dell'organizzazione dei servizi possa dipendere da scelte parzialmente differenti

⁴ Il d.l. 31 maggio 2021 n. 77 (“*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*”), convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021 n. 108, prevede all'art. 1, co.3, che “Le disposizioni contenute nel presente decreto, in quanto direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione e definiscono, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

⁵ Ai sensi dell'art. 29 della L. 7 agosto 1990, n. 241, attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, II comma, lett. m), Cost. le disposizioni della legge sul procedimento amministrativo *de qua* “concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato, di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti (comma 2-bis) e le disposizioni “concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano” (comma 2-ter).



adottate in sede regionale. Il che, da un lato, riflette quanto era previsto dalla (mai sufficientemente rimpiaanta) riforma costituzionale Boschi-Renzi posta nel nulla dal referendum del 2016 (che, non a caso, aboliva tutte le materie di competenza concorrente); d'altro lato, rivela quanto accade nei fatti sia per quanto concerne l'erogazione dei servizi sanitari sia con riferimento ai servizi al lavoro, in cui – non a caso – l'erogazione delle relative prestazioni può essere compiuta anche tramite enti privati accreditati o convenzionati con il servizio pubblico. Altro discorso vale per l'istruzione (che è appannaggio, anche amministrativamente parlando, dello Stato centrale e dei suoi apparati territoriali) o per l'assistenza sociale, in cui un ruolo esecutivo essenziale spetta agli enti locali, con scarso margine per interventi legislativi regionali, considerato che una parte consistente della spesa passa direttamente agli enti locali dallo Stato tramite il finanziamento ordinario o tramite fondi speciali istituiti per far fronte a situazione nuove (si pensi al Fondo per la non autosufficienza o al Fondo per la cura dei disturbi alimentari, erogato *pro quota* alle Regioni che poi provvedono all'organizzazione dei relativi servizi, anche avvalendosi di strutture comunali). Né si può mancare di nominare la formazione professionale, di competenza invece esclusiva regionale per espressa statuizione costituzionale, che intercetta diverse branche del *welfare* nostrano, dall'istruzione al lavoro, e che finisce per restare confinata dentro una sorta di terra di nessuno con i risultati non certamente soddisfacenti che sono sotto gli occhi di tutti.

3. Detto per inciso: i livelli essenziali (delle prestazioni) come connotato di un moderno sistema di *welfare state*

Se la riflessione sul significato dell'espressione costituzionale in esame non ha portato a grandi risultati almeno sul piano teorico, le scarse considerazioni che precedono fanno comprendere come in questione sia – ultimamente – l'intero sistema del *welfare* nel nostro Paese, con la diversità di competenze che sussistono e con i diversissimi tassi di efficienza tra Regione e Regione nell'erogazione delle prestazioni, uno dei mali endemici del Paese. Non vi è dubbio, quindi, che il sistema necessiti di profondi rinnovamenti, possibilmente pensati in modo organico e non con i forti livelli di frammentazione che sussistono sia sul piano della legislazione, ancora molto dipendente dal regime delle competenze sancito costituzionalmente, sia su quello dei suoi effetti pratici, della cui inefficienza – ancora una volta – nessuno dubita. Di qui le varie diagnosi che si sono via via susseguite e che vanno dalla ri-centralizzazione delle regole sui servizi (si pensi alla sanità durante e dopo il Covid-19) ai diversi tentativi di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. – per ora rimasti lettera morta – da leggersi come il tentativo di alcune Regioni di disporre di tutti gli strumenti per organizzare al meglio sul proprio territorio l'erogazione dei servizi (si pensi, ad esempio, alle richieste avanzate da tempo dalle Regioni protagoniste dei precedenti tentativi di

attuazione del processo di cui all'art. 116, III comma, nell'ambito della già citata materia *formazione professionale*⁶.

Posto dunque che, come riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale⁷, i livelli essenziali attengono a quel “nucleo invalicabile di garanzie minime” necessarie per rendere effettive le prestazioni sociali di natura fondamentale, altresì indicando la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare tali prestazioni e rendere effettivi tali diritti, occorre rilevare che essi presentano sullo sfondo l'esigenza sostanziale di ripensare al sistema dei diritti sociali nel loro insieme (e non solo caso per caso, come sovente accade)⁸. Alcune utili considerazioni in merito si rinvengono anche tra coloro che riflettono in modo trasversale sul tema in esame mettendo in luce – opera quanto mai meritoria – come, oltre alla dimensione legislativa, vi sia in gioco anche (e forse soprattutto) la loro attuazione, che chiama in causa l'amministrazione e i suoi nodi, ben conosciuti e altrettanto ben difficili da sciogliere. Che si voglia allora risolvere il problema di rendere più efficiente il nostro (o i nostri) apparati amministrativi tramite la devoluzione alle Regioni – richiedenti – di tutto l'apparato legislativo sui servizi di *welfare* (come forse vorrebbero i fautori della attuazione completa dell'art. 116, III comma, Cost.) o che si punti su un ripensamento della struttura amministrativa, a partire dagli enti locali, immaginando formule di raccordo tra i diversi livelli di governo, come ritengono invece i teorici del principio di leale cooperazione, il problema è tanto aperto quanto scarsamente dibattuto.

4. La ricognizione dei livelli essenziali compiuta sulla base della legislazione

Non potendo prendere in esame tutti gli aspetti di una questione tanto spinosa, si comprende allora come mai, senza eccedere in discussioni, né sul piano definitorio né su quello attuativo, la linea di lavoro scelta

⁶ Ci si riferisce alle c.d. “pre-intese” sottoscritte il 28 febbraio 2018 dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna con l'ultimo Governo della XVII legislatura (Gentiloni) e alle bozze di intese predisposte, con le stesse Regioni, durante il primo Governo della XVIII Legislatura (Conte I).

⁷ *Ex multis*, Corte Cost., sent. 220 del 2021, n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020.

⁸ Sul punto, appare interessante osservare ciò che avviene nel panorama internazionale, ove “l'elaborazione di un articolato progetto di innovazione, volto rendere più efficaci tali servizi, ha comportato [...] un serio impegno di produzione legislativa volto a ristrutturare non solo la funzione in esame ma anche tutte le politiche dei settori contigui al mondo del lavoro quali le politiche assistenziali, le politiche di supporto alla creazione delle imprese, le politiche giovanili ecc...; nel loro insieme e adeguatamente coordinate, tutte queste politiche cooperano a creare un disegno globale di intervento, l'unico che consente, nel tempo, di migliorare l'occupazione e di diminuire quindi il ricorso a provvedimenti di natura assistenziale, costosi e sempre meno sostenibili. Il che ha, ancora, comportato un superamento del regime tradizionale delle competenze in materia verso più moderne ed efficienti logiche di integrazione sia delle strutture amministrative sia delle relative funzioni da cui è diventato impossibile prescindere soprattutto in un momento di grande cambiamento dei sistemi nazionali di welfare, caratterizzato da una significativa crescita dei bisogni cui si accompagna una forte contrazione delle risorse pubbliche disponibili. Fondamentale è stato infine ripensare alla struttura amministrativa di riferimento, da creare ex novo o da riorganizzare fondendo enti esistenti in modo da poter fare investimenti sulle nuove strutture soprattutto in termini di personale e di dotazione tecnologica. L. VIOLINI, A. VENTURI, *La riorganizzazione dei servizi al lavoro in prospettiva comparata: prime considerazioni*, in *Federalismi.it*, 25/2013, 18 dicembre 2013, pp. 1-27.



nella sede del CLEP sia andata in una direzione di grande pragmatismo, restando fedele al mandato di identificare, sulla base della legislazione vigente, i livelli essenziali ivi definiti senza entrare in merito né al prima (significato “costituzionale” della formula) né al poi (conseguenze legislative e amministrative derivanti dalla ricognizione).

Lavoro inutile? Ai posteri l'ardua sentenza. Per un giudizio equilibrato e non fazioso, è opportuno non sottovalutare il contesto in cui il lavoro del Comitato si è inserito, concernente non tanto i problemi del *welfare* – che pure è inevitabilmente sotteso alla discussione sui livelli essenziali – quanto il tema della differenziazione: il senso del lavoro richiesto era, infatti, di procedere alla ricognizione della legislazione relativa a tutti quei livelli essenziali facenti capo alle materie *ex art. 116, III comma, Cost. in funzione* dell'attuazione del regionalismo differenziato. Ciò ha portato giocoforza a ridurre l'orizzonte della discussione con lo scopo preminente di evitare che implementazioni indiscriminate e non fortemente condizionate da una difesa (ad oltranza) dell'uniformità, potessero portare alla cd. “secessione dei ricchi”, formula sintetica ed evocativa di tutti i timori che alcune Regioni e alcune parti politiche stavano e stanno evidenziando tramite un no indiscriminato a procedere verso l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost., da molti così avversato da essere considerato – ad onta della previsione costituzionale espressa – persino incostituzionale.

Questo era lo specifico mandato conferito al CLEP, derivante prima dalla legge di bilancio per l'anno 2023 (art. 1, commi 791-801, L. n. 197/2022⁹) istitutiva della *Cabina di Regia* composta in sede governativa (cioè dai Ministri competenti, come recita la legge citata), alla quale spetta per legge – ma anche per la natura stessa del compito – di determinare i livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, II comma, lettera m), Cost., insieme alla ricognizione e determinazione dei costi e fabbisogni standard relativa ai LEP, da realizzarsi – quest'ultima – con il supporto della *Commissione tecnica per i fabbisogni standard*. Il tutto nel rispetto dell'equilibrio di bilancio e quindi dei vincoli costituiti dalla spesa storica statale a livello regionale e relativa alle diverse funzioni riconducibili alle materie di cui all'art. 116, III comma, Cost.

Dopo queste previsioni e sempre in funzione della realizzazione dell'autonomia differenziata è stato emanato il DPCM 23 marzo 2023, istitutivo del CLEP nella forma di un Comitato Tecnico Scientifico, con il compito di supportare il lavoro della *Cabina di Regia*.

⁹ Pare opportuno segnalare che il termine per il completamento delle attività della *Cabina di regia* è stato prorogato, ad opera dell'art. 15, co. 1, del d.l. 30 dicembre 2023, n. 215, al 31 dicembre 2024.

5. I livelli essenziali come limite invalicabile per la differenziazione. I richiami alla clausola nelle Pre-intese del 2017 e nelle bozze successive. Dai livelli essenziali al federalismo fiscale

Sarebbe molto interessante, a questo punto del discorso, provare ad indagare, come forse con un po' di azzardo si è suggerito nel titolo delle presenti note, il perché si sia giunti a istituire questa stretta connessione tra livelli essenziali, da definirsi o ridefinirsi, e il regionalismo differenziato, pur in assenza di una specifica prescrizione costituzionale. Anzi: si può segnalare che sia nelle bozze di intesa sottoscritte prima delle elezioni politiche del 2018 sia negli altri documenti predisposti dalle Regioni richiedenti agli albori della successiva legislatura¹⁰ non emergeva alcuna intenzione delle Regioni stesse di appropriarsi di funzioni relative ai livelli essenziali i quali erano, non a caso, espressamente considerati al di fuori di ogni trattativa¹¹.

Sul nesso poc'anzi citato e semplificando al massimo si può ricordare, come del resto ben noto, che tra le condizioni previste per giungere a conferire alle Regioni richiedenti “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” vi è il rispetto dei principi dell'art. 119 Cost., specificato dalla legislazione nell'ambito della legge delega sul federalismo fiscale (L. n. 42/2009). Il combinato disposto tra il vincolo costituzionale e la legislazione attuativa di quest'ultimo, (federalismo fiscale), avrebbe consentito di chiudere il cerchio, connettendo differenziazione, livelli essenziali e costi e fabbisogni standard: tutte questioni da definirsi, però, dando priorità ai secondi e ai terzi e non già – come appariva dalla prassi delle due precedenti legislature – alla differenziazione, che pure veniva vincolata – come si è detto – quantomeno al rispetto della lettera m).

Il percorso di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. avviato nella presente legislatura, sia detto per inciso, ha quindi una origine ben precisa, non sempre tenuta adeguatamente presente: si tratta dello schema di disegno di legge elaborato dal Ministro per gli affari regionali Boccia¹², il quale, durante il Governo Conte II, facendo proprio l'auspicio di molti in dottrina di introdurre una legge che stabilisse le condizioni per l'attuazione della disposizione costituzionale in parola, aveva rappresentato la volontà di approvare una legge quadro o cornice unitamente alla necessità di determinare preliminarmente i livelli essenziali e i costi e fabbisogni standard¹³; a prima lettura, il disegno governativo era apparso a molti come

¹⁰ Il riferimento è alle bozze citate nella nota n. 6 e alle inerenti trattative fra il Governo e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

¹¹ La dicitura “nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire sul piano nazionale” ricorre, infatti, sia nelle c.d. “pre-intese” sia nelle successive bozze di intesa. Con specifico riguardo a queste ultime, tale impostazione non appariva in contraddizione con quanto statuito al punto 20 del c.d. “Contratto per il Governo del Cambiamento”, siglato tra il Movimento 5 Stelle e la Lega, che nel 2018 aveva dato origine all'esperienza del Governo Conte I.

¹² Ci si riferisce al disegno di legge “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, 3 comma, Cost.” indicato nella nota di aggiornamento al DEF 2020 tra quelli collegati alla manovra di bilancio.

¹³ Tale posizione appariva coerente con quanto previsto nel decalogo di obiettivi programmatici della principale forza di governo dell'epoca (Movimento 5 Stelle) e recepito nella Nota di aggiornamento al DEF 2019 ove si affermava, appunto, l'intenzione di procedere “lungo il processo di autonomia differenziata, salvaguardando il principio di coesione



un provvedimento specificamente destinato non solo all'attuazione della Costituzione bensì come un vero e proprio programma “di governo” finalizzato alla ristrutturazione delle coordinate di base del nostro regionalismo sotto l'aspetto della riorganizzazione delle competenze relative ai diritti sociali tutti: la fissazione di livelli essenziali, costi standard delle prestazioni e fabbisogni si inseriva infatti in un processo riformatore di ampia portata, da realizzarsi preventivamente rispetto alle esigenze di autonomia portate avanti da alcune Regioni (tra le più efficienti nel panorama nazionale). Va detto che, data l'imponenza di quanto prospettato, vi era stato chi aveva supposto si trattasse di una sorta di manovra dilatoria rispetto all'attuazione del regionalismo differenziato il quale, cambiata la maggioranza di governo, era scivolato in fondo alla lista delle priorità del nuovo esecutivo.

6. Dal ddl Boccia al ddl 615 (Calderoli): il federalismo fiscale e i livelli essenziali. Un nesso importante, di valore costituzionale

Ripresa l'attività di governo nella presente legislatura, con una maggioranza che sembrava aver puntato di nuovo sul cammino delle riforme, la legge di bilancio 2023 citata *supra* aveva rimesso in moto la macchina e ora, a un anno dalla legge stessa e dalla creazione degli organismi chiamati a dare attuazione al disegno riformatore, si può guardare con interesse a quanto si prospetta anche in forza del lavoro ormai concluso dei dieci Sottogruppi del CLEP, che sta assecondando e accompagnando le scelte governative. E, in effetti, pur non avendo risolto tutti i problemi, teorici o pratici, o aver superato tutte le resistenze verso l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. non si può negare che il lavoro di ricognizione di tutti quei casi in cui il legislatore si è rifatto, per vari motivi e per vari scopi, alla clausola di cui alla lettera m) del comma II dell'art. 117 Cost., ha tracciato alcune linee di azione che precludono positivamente alla conclusione del percorso. Il Rapporto finale infatti ha provato – con un discreto tasso di successo – a delineare un quadro unitario dei LEP nelle materie previste dall'art. 116, III comma, Cost. distinguendo tra le materie che contengono LEP, che sono state oggetto di analisi, e quelle che invece sono state lasciate ai margini del processo (materie non LEP) rispetto alle quali – sia detto per inciso – già si potrebbero avviare processi di differenziazione, soprattutto in presenza di funzioni senza costi per la finanza pubblica, ad esempio in tutti quei casi in cui la Regione richiedente volesse essere esentata da specifici requisiti legislativi o regolamentari considerati ostativi per il perseguimento di propri scopi.

Tale quadro è quindi utile a definire gli ambiti in cui dare spazio alla richiesta delle Regioni di maggiori competenze. Non solo: fatto questo primo passo, si apre la seconda fase finalizzata alla definizione dei costi e dei fabbisogni standard ad opera dell'omonima Commissione, da sottoporre alla *Cabina di regia*, al

nazionale e di solidarietà. Saranno definiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ciò eviterà di aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese” (pag. 103).



cui fine il CLEP ha anche fornito indicazioni relative alla misurabilità delle funzioni inerenti ai LEP, ove presenti nella legislazione. Pur nella consapevolezza dei limiti che certamente sono presenti in questa operazione ricognitiva, in generale si può dire che essa ha guardato criticamente alla legislazione vigente offrendone una prima visione generale da cui trarre indicazioni utili allo scopo di riconsiderare nel suo complesso quanto è stato fatto nelle 23 materie di cui all'art. 116, III comma, Cost. che coprono una parte importante del *welfare*. Viene così offerto uno spaccato funzionale utile per comprendere quanto deve restare nell'ambito dell'uniformità di trattamento ma anche di ciò che può essere devoluto alle Regioni che lo richiedessero. Restano fuori da tale quadro alcune materie non secondarie ai fini di una ricognizione completa della legislazione in materia di livelli essenziali, le quali – come è noto – saranno successivamente esaminate da uno specifico gruppo di lavoro, avvalendosi del metodo fin qui usato (analisi della legislazione e quantificazione delle funzioni sul piano della misurabilità).

7. Un futuro da costruire

Cosa poter dire, conclusivamente, su quanto succederà nei prossimi mesi? In merito è importante ricordare che i passi che si stanno compiendo e che si compiranno ad opera della *Cabina di Regia*, supportata dalla *Commissione tecnica per i fabbisogni standard*, di fatto riannodano dei fili che riconducono a quanto era stato previsto nella legge delega n. 42/2009, attuativa dell'art. 119 Cost., che aveva visto una prima concretizzazione nei svariati decreti legislativi, tra cui soprattutto il d. lgs. n. 68/2011, a sua volta solo parzialmente attuato.

Si assiste così alla ripresa di un percorso di vero e proprio federalismo fiscale – almeno per quanto riguarda i diritti – la cui finalizzazione risulta però circoscritta solo ad alcune materie connesse con l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. Risulta tuttavia logico ritenere che, a questo punto, sia necessario creare le condizioni per ricongiungere i due processi, anche per dar ragione a coloro che hanno visto nella attuazione di quest'ultima norma costituzionale una eccellente occasione per ripensare al nostro regionalismo nel suo insieme, aprendo a sperimentazioni che però dovrebbero tornare a vantaggio di tutti. Quale migliore occasione infatti si potrebbe presentare, per aprire una discussione più ampia e generale, che l'urgenza, portata avanti da alcune Regioni, di fare qualche passo avanti non nel senso di una secessione bensì rispetto alla necessità di aiutare il Paese a ripensare alla propria legislazione e alle proprie strutture amministrative per renderle, almeno in parte, più efficienti?

Si tratta di un processo che non coinvolge solo le Regioni, né solo quante di esse richiedano forme di autonomia differenziata, ma anche Province e Comuni, questi ultimi molto coinvolti nell'erogare prestazioni di tipo assistenziale (i cosiddetti LEPS – livelli essenziali delle prestazioni sociali – del settore



dei servizi sociali), aspetto tutt'altro che secondario perché si possa arrivare ad avere un ben compaginato e ed efficiente intervento attuativo della nostra Carta costituzionale.