

Data di pubblicazione: 30 giugno 2026

Francesco Porcelli* - Luigi Fruscio - Elisabetta Fortunato*****

I livelli essenziali delle prestazioni come architettura unitaria della riforma dello Stato regionale

Essential Levels of Services as the Unifying Architecture of the Regional State Reform

ABSTRACT [IT]: Il lavoro sostiene che l'attuazione del federalismo fiscale (art. 119 Cost.), la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lett. m) e l'autonomia differenziata (art. 116, terzo comma) non costituiscono cantieri separati, ma componenti di un unico processo di riforma dello Stato regionale, intrecciato con la riforma fiscale della legge n. 111 del 2023 e con le milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Dopo la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, che ha ricondotto la determinazione dei livelli essenziali a uno schema di delega per funzioni e non per materie, il baricentro si sposta dalla titolarità delle competenze alla traduzione dei livelli essenziali in costi e fabbisogni standard e alla loro saldatura con la perequazione.

* Professore associato di Economia Politica Università di Roma La Sapienza.

** Direttore ASL Bari.

*** Dirigente ASL Bari e dottoranda presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Da questa ricostruzione il lavoro trae un'indicazione di sequenza: la stabilizzazione della procedura per i livelli essenziali e la quantificazione dei fabbisogni standard devono precedere la revisione dei meccanismi perequativi e la riforma della fiscalità territoriale, e queste ultime la generalizzazione dei trasferimenti di funzioni alle Regioni. Attraverso l'analisi della legge n. 199 del 2025 e dei singoli settori, ordinati lungo un gradiente di maturità, il lavoro mostra che, una volta colmato il divario di risorse, i divari residui nei servizi tenderanno a riflettere la capacità amministrativa più che la dotazione finanziaria.

ABSTRACT [EN]: This article argues that the implementation of fiscal federalism (Article 119 of the Constitution), the definition of the essential levels of services (Article 117, paragraph 2, letter m) and asymmetric regionalism (Article 116, paragraph 3) are not separate undertakings, but components of a single reform of the regional State, intertwined with the tax reform of Law no. 111 of 2023 and with the milestones of the National Recovery and Resilience Plan. Following Constitutional Court judgment no. 192 of 2024, which framed the determination of essential levels as a delegation by function rather than by subject matter, the focus shifts from the allocation of competences to the translation of essential levels into standard costs and needs, and to their linkage with equalisation. From this reconstruction the article derives a sequencing argument: stabilising the procedure for determining essential levels and quantifying standard needs should precede the revision of equalisation mechanisms and the reform of subnational taxation, and both should precede any general transfer of further functions to the Regions. Through the analysis of Law no. 199 of 2025 and of the individual sectors, ordered along a gradient of maturity, the article shows that, once the resource gap is closed, the residual gaps in services will tend to reflect administrative capacity rather than financial endowment.

PAROLE CHIAVE: livelli essenziali delle prestazioni, federalismo fiscale, autonomia differenziata, fabbisogni standard, perequazione, riforma fiscale, sequenza delle riforme

KEYWORDS: essential levels of services, fiscal federalism, asymmetric regionalism, standard needs, equalisation, tax reform, reform sequencing

SOMMARIO: 1. Introduzione: una sola riforma, tre cantieri – 2. Il quadro teorico e costituzionale – 2.1. Il federalismo fiscale dell'articolo 119 – 2.2. Il federalismo regionale simmetrico e la spinta del PNRR – 2.3. Il federalismo asimmetrico dopo la sentenza n. 192 del 2024 – 2.4. La riforma fiscale come architrave – 3. I due percorsi paralleli dei livelli essenziali – 3.1. I livelli essenziali per l'autonomia differenziata – 3.2. I livelli essenziali nel federalismo regionale simmetrico – 4. Dal concetto giuridico al parametro finanziario: il lavoro istruttorio del Comitato – 4.1. Il Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali: istituzione, composizione e funzioni – 4.2. Tassonomia delle prestazioni e metodologie di quantificazione – 5. La legge n. 199 del 2025: un capitolo autonomo – 6. Gli approfondimenti settoriali: un gradiente di maturità – 6.1. I livelli essenziali delle prestazioni sociali: il settore più avanzato – 6.2. L'assistenza per l'autonomia e la comunicazione: la transizione in corso – 6.3. Il diritto allo studio universitario: un livello essenziale risalente, un finanziamento incoerente – 6.4. L'istruzione e la formazione professionale: un cantiere fermo – 6.5. Il trasporto pubblico locale: il settore più fermo – 7. Gli impatti sui livelli di governo: comparto regionale e comparto comunale a velocità diverse – 7.1. Il vincolo macrofinanziario comune – 7.2. Il comparto regionale: il livello di governo più indietro – 7.3. Il comparto comunale: il laboratorio più avanti – 7.4. L'evidenza territoriale: i divari dentro il paradigma – 8. Conclusioni: la sequenza delle riforme e la distinzione tra risorse e organizzazione.

1. Introduzione: una sola riforma, tre cantieri

Il regionalismo italiano è oggi attraversato da tre processi che la prassi istituzionale tende a trattare separatamente, ma che, a un esame più attento, costituiscono i versanti di un medesimo disegno. Il primo è l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119 Cost., fondato su autonomia di entrata, compartecipazioni, perequazione e superamento della spesa storica. Il secondo è la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. Il terzo è l'autonomia differenziata di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., che consente di attribuire alle Regioni ordinarie ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. La tesi che si intende argomentare è che questi tre processi non sono cantieri autonomi, ma componenti di un'unica riforma dello Stato regionale, ulteriormente intrecciata con la riforma fiscale avviata dalla legge delega 9 agosto 2023, n. 111, e con le milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza.¹

La convergenza non è soltanto teorica, ma è divenuta un vincolo di calendario. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha incluso, tra le riforme abilitanti, la riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14), che prevede l'entrata in vigore del quadro normativo del federalismo fiscale

¹La lettura unitaria dei tre processi emerge in modo convergente dalla Relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Camera dei deputati e Senato della Repubblica, 2024, e dall'audizione della Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard presso la medesima Commissione parlamentare, 18 giugno 2025. In dottrina, per la ricostruzione dell'intreccio tra PNRR, federalismo fiscale e art. 116, terzo comma, Cost., v. E. D'ORLANDO, A. FORTINI, *I rapporti finanziari Stato-Regioni. L'impulso alla realizzazione del federalismo fiscale dato dal PNRR e dall'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.*, 2025, e E. D'ORLANDO, F. PORCELLI, *The Challenges of the National Recovery and Resilience Plan and of Asymmetric Regionalism: A Resilience Opportunity for Italian Regions?*, in *CERIDAP*, fasc. 1/2025.

regionale entro il primo trimestre del 2026 e indica, tra i passaggi intermedi, l'aggiornamento delle fonti di finanziamento regionali, la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali e la definizione dei livelli essenziali, con i relativi costi e fabbisogni standard, nelle materie già di competenza regionale.² In questa cornice il dibattito si è spostato: la domanda non è più se attuare il Titolo V, ma come farlo senza rompere l'equilibrio tra autonomia ed eguaglianza.

Conviene chiarire subito un'ambiguità lessicale. Né la locuzione «delega LEP», dove l'acronimo indica i livelli essenziali delle prestazioni, né la locuzione «delega fiscale» coincidono, in senso tecnico, con un unico atto normativo già definito e stabilizzato. Con la prima si indica, in senso sostanziale, il complesso normativo che riguarda la determinazione dei livelli essenziali ai fini dell'autonomia differenziata: dapprima la procedura costruita dalla legge di bilancio per il 2023 e dall'art. 3 della legge 26 giugno 2024, n. 86, poi la sua riscrittura resa necessaria dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, oggi concentrata in un disegno di legge di delega ancora all'esame del Senato. Con la seconda si indica la legge n. 111 del 2023, come modificata dalla legge 8 agosto 2025, n. 120, e il relativo stato di attuazione, ancora incompleto sul versante territoriale.³

La sentenza n. 192 del 2024 rappresenta lo spartiacque dell'intera vicenda. La Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024, ma ha colpito i suoi snodi operativi: i livelli essenziali vanno determinati con riferimento a specifiche funzioni e non a intere materie; la loro definizione non può essere affidata a una delega priva di criteri

²PNRR, Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14, e milestone M1C1-119; gli interim steps sono richiamati, con riferimento agli artt. 7 e 13 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, da E. D'ORLANDO, A. FORTINI, op. cit., par. 1.

³Al giugno 2026 il disegno di legge di delega per la determinazione dei livelli essenziali risultava ancora in corso di esame in commissione al Senato; sul relativo impianto v. Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, 22 gennaio 2026, in www.upbilancio.it.

sufficienti né a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di mero aggiornamento; il rinvio alla procedura della legge 29 dicembre 2022, n. 197, non è più idoneo; il finanziamento delle funzioni trasferite deve essere ancorato a costi e fabbisogni standard e non replicare la spesa storica; il concorso agli obiettivi di finanza pubblica non può essere facoltativo.⁴ L'effetto sistemico è duplice: da un lato la determinazione dei livelli essenziali per l'autonomia differenziata diventa più selettiva e settoriale; dall'altro il baricentro del problema si sposta dalla titolarità delle competenze alla loro traduzione in parametri finanziari.

In questa prospettiva, la legge 30 dicembre 2025, n. 199 (legge di bilancio per il 2026), ai commi 696-714 dell'art. 1, assume un rilievo che eccede il suo contenuto settoriale. Richiamando espressamente l'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011, essa disciplina i livelli essenziali nelle macroaree regionali sulla base di costi standard, fabbisogni standard e metodologie di monitoraggio, e costituisce così la prima vera sedimentazione legislativa del federalismo regionale simmetrico in chiave di livelli essenziali.⁵

Il lavoro procede come segue: la parte 2 ricostruisce il quadro teorico e costituzionale; la parte 3 distingue i due percorsi paralleli dei livelli essenziali; la parte 4 affronta il passaggio dal concetto giuridico al parametro finanziario, muovendo dal lavoro istruttorio del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali; la parte 5 analizza la legge n. 199 del 2025; la parte 6 sviluppa gli approfondimenti settoriali, ordinati secondo il rispettivo grado di maturità attuativa; la parte 7 esamina gli impatti delle due deleghe sui diversi livelli di governo, con particolare riguardo all'asimmetria tra comparto regionale e comparto comunale; la parte 8 conclude proponendo una chiave di lettura,

⁴Corte cost., sent. 3 dicembre 2024, n. 192, in particolare punti 9.2, 13.3, 14, 15.2 e 23.3 del Considerato in diritto. Il contenuto della decisione era stato anticipato con comunicato stampa del 14 novembre 2024.

⁵L. 30 dicembre 2025, n. 199, art. 1, commi 696-714; il comma 696 richiama l'art. 13, comma 2, del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province.

sintetizzabile nella distinzione tra risorse e organizzazione. Da questa ricostruzione discende la principale raccomandazione del lavoro, che conviene anticipare: la coerenza con la ratio della sentenza n. 192 del 2024 impone una sequenza determinata, che muove prima dalla stabilizzazione della procedura per i livelli essenziali e dalla quantificazione dei fabbisogni standard, prosegue con la revisione della perequazione e della fiscalità territoriale e solo dopo amplia i trasferimenti di funzioni. Il testo tiene conto della normativa, della giurisprudenza e della documentazione disponibili alla data del 2 agosto 2026.

2. Il quadro teorico e costituzionale

2.1. Il federalismo fiscale dell'articolo 119

Il fondamento economico del sistema è l'art. 119 Cost., che riconosce agli enti territoriali autonomia di entrata e di spesa, risorse autonome, partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio e un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Il disegno è completato da due previsioni dell'art. 117, secondo comma: la determinazione dei livelli essenziali (lett. m) e l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (lett. p). La logica è quella di coniugare decentramento ed equità: lo Stato assegna funzioni ai livelli decentrati e ne assicura il finanziamento, da un lato con risorse proprie e partecipazioni, dall'altro con una perequazione disegnata in modo da colmare, per ciascun ente, il divario fra fabbisogno di spesa e capacità fiscale.⁶

⁶Sull'architettura della finanza multilivello e sulle due forme di perequazione, integrale per le funzioni agganciate ai livelli essenziali e limitata alla capacità fiscale per le altre, v. gli artt. 9 e 13 della l. 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 Cost.

La legge n. 42 del 2009, in attuazione del dettato costituzionale, ha fissato le linee generali per la definizione dei fabbisogni standard associati ai livelli essenziali e per il meccanismo di perequazione, distinguendo due forme: una perequazione integrale, calibrata sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, per le funzioni agganciate ai livelli essenziali delle Regioni e per le funzioni fondamentali degli enti locali; e una perequazione della sola capacità fiscale per le altre funzioni. La nozione di livelli essenziali è del resto anteriore alla riforma del Titolo V, come mostrano i livelli essenziali di assistenza in sanità e la legge quadro sull'assistenza, ma è a lungo mancata una disciplina organica capace di definirli in modo compiuto in tutte le materie.⁷

Due distinzioni metodologiche, che ritorneranno nel seguito, vanno introdotte già qui. La prima è quella tra costo standard, inteso come costo di un servizio fornito in condizioni di efficienza e appropriatezza, e fabbisogno standard, inteso come la necessità finanziaria di un ente per garantire quel servizio date le caratteristiche del territorio, il costo dei fattori e gli aspetti sociodemografici della popolazione. La seconda distingue due logiche di costruzione del fabbisogno, che conviene leggere come fasi successive di un medesimo procedimento anziché come alternative. Nella logica bottom-up, definiti i livelli essenziali, il fabbisogno si ottiene dal prodotto tra quantità di servizio e costo unitario: essa è praticabile dove la prestazione è misurabile e serve a informare la programmazione, rendendo espliciti gli scenari di spesa associati a diversi livelli di servizio. Nella logica top-down le risorse complessive sono fissate ex ante e il fabbisogno si traduce in un coefficiente di riparto: essa governa in ogni caso l'allocazione territoriale, perché la fissazione dei livelli essenziali non può prescindere dalle

⁷Per la sanità, v. l'art. 1 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502; per l'assistenza, la l. 8 novembre 2000, n. 328, recante legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. In assenza di una determinazione organica dei livelli essenziali, la stima dei fabbisogni standard si è a lungo basata sui livelli storici di copertura dei servizi, non sempre coerenti con la tutela dei diritti.

risorse disponibili a legislazione vigente, in un equilibrio tra le esigenze di copertura di cui all'art. 81 Cost. e quelle di tutela dei diritti di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. Il rapporto tra le due non è però indifferente, come si vedrà: quanto più la prestazione è misurabile, tanto più il primo passaggio vincola il secondo.

2.2. Il federalismo regionale simmetrico e la spinta del PNRR

Accanto all'autonomia differenziata, spesso oscurato nel dibattito pubblico, opera un secondo cantiere: il federalismo regionale simmetrico, cioè l'attuazione, per tutte le Regioni a statuto ordinario, della finanza regionale fondata su costi e fabbisogni standard. Il riferimento è il d.lgs. n. 68 del 2011, che agli artt. 13 e 14 ha delineato un procedimento per definire, finanziare e attuare i livelli essenziali nelle materie regionali diverse dalla sanità. Quel procedimento è rimasto per anni inattuato, e proprio il Piano nazionale di ripresa e resilienza lo ha rimesso in movimento, identificando le materie già regionali, in primo luogo assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale per la spesa in conto capitale, come ambiti prioritari per la definizione di livelli essenziali e fabbisogni standard.⁸

La differenza rispetto all'autonomia differenziata è sostanziale e attiene alla funzione che il livello essenziale svolge nei due percorsi: nel regionalismo differenziato opera come condizione del trasferimento di nuove funzioni, nel federalismo simmetrico come condizione di piena attuazione di funzioni già regionalizzate. Sul punto, e sulle conseguenze che ne derivano per il ruolo delle

⁸D.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, artt. 13 e 14; l'art. 13, comma 1, individua le materie di cui all'art. 14, comma 1, della l. n. 42 del 2009, ossia sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale, quest'ultimo con riferimento alla spesa in conto capitale. Sul carattere a lungo inattuato del procedimento e sulla sua riattivazione per il tramite del PNRR, v. E. D'ORLANDO, A. FORTINI, op. cit., e i materiali della Commissione tecnica per i fabbisogni standard richiamati nell'audizione della Presidente del 18 giugno 2025.

Regioni, si rinvia al paragrafo 3.2. Il completamento del federalismo simmetrico era previsto, secondo il cronoprogramma, con la definizione dei livelli essenziali e dei relativi costi e fabbisogni standard per le funzioni delle Regioni a statuto ordinario entro dicembre 2025 e con l'entrata a regime a gennaio 2027.⁹

Il nesso con la perequazione è diretto. Come la Corte costituzionale ha ricordato sin dal 2021, il ritardo nella definizione dei livelli essenziali è stato la principale causa del mancato completamento del federalismo fiscale, perché senza di essi non è possibile costruire il fondo perequativo regionale coerente con l'art. 119 Cost.¹⁰ I livelli essenziali non rilevanti per l'autonomia differenziata, dunque, non sono un tema minore: la loro mancata determinazione costituirebbe un ostacolo al completamento del federalismo regionale simmetrico.

2.3. Il federalismo asimmetrico dopo la sentenza n. 192 del 2024

L'autonomia differenziata trova la sua disciplina generale nella legge n. 86 del 2024, il cui art. 3 attribuiva al Governo una delega per determinare i livelli essenziali nelle materie rilevanti ai fini dell'art. 116, terzo comma, Cost., mantenendo nel frattempo applicabile la procedura della legge n. 197 del 2022 e facendo salvo il lavoro già svolto. Proprio questa costruzione è stata investita dalla Corte costituzionale, che con la sentenza n. 192 del 2024 ha dichiarato

⁹Il calendario è ricostruito nella Relazione semestrale 2024 della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

¹⁰Corte cost., sent. n. 220 del 2021; il rilievo è ripreso da Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva sulla definizione dei LEP, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 29 maggio 2024, in www.upbilancio.it. Il dovere dello Stato di garantire il finanziamento dei livelli essenziali, una volta determinati, è ribadito da Corte cost., sent. n. 194 del 2024.

l'illegittimità di alcune disposizioni decisive, fornendo al contempo precise indicazioni di metodo.¹¹

I passaggi essenziali della pronuncia sono cinque. Primo, i livelli essenziali sono frutto di una scelta politica che deve tener conto delle risorse disponibili, ma non possono essere elusi, perché bilanciano uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti ed esigenze finanziarie. Secondo, essi vanno distinti dal nucleo minimo incompressibile del diritto, che opera come limite costituzionale assoluto a prescindere da considerazioni finanziarie. Terzo, vanno riferiti a specifiche funzioni e non a intere materie. Quarto, la gradualità è ammessa solo come cronoprogramma di attuazione di livelli essenziali già fissati, eventualmente con obiettivi di servizio intermedi, non come rinvio della loro definizione. Quinto, la spesa storica non può operare come vincolo sostanziale, ma solo come termine di raffronto e come base tecnica per la valutazione dell'impatto finanziario.¹²

Un corollario merita evidenza, perché incide sulla struttura stessa del lavoro istruttorio. La Corte ha riconosciuto che possono configurarsi materie non riconducibili ai livelli essenziali, ma ha precisato che la relativa elencazione va interpretata in senso conforme a Costituzione: anche all'interno di materie astrattamente escluse, l'analisi va condotta funzione per funzione, e quando una funzione attiene a un diritto civile o sociale il livello essenziale va comunque determinato a monte. La distinzione netta tra materie LEP e materie non-LEP ne esce indebolita, a favore di un'analisi granulare per funzioni.¹³ Con la successiva sentenza n. 10 del 2025 la Corte, nel dichiarare inammissibile la richiesta di

¹¹L. 26 giugno 2024, n. 86, recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., art. 3; Corte cost., sent. 3 dicembre 2024, n. 192.

¹²Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punti 9.2, 14 e 22.1 del Considerato in diritto. Sulla distinzione tra nucleo minimo incompressibile e livelli essenziali, v. già Corte cost., sent. n. 275 del 2016. La sentenza n. 192 fa comunque salvo il lavoro istruttorio e ricognitivo compiuto dal Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali, su cui infra, par. 4.

¹³Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 15.2 del Considerato in diritto.

referendum abrogativo della legge n. 86 del 2024, ha inoltre rilevato che, dopo la sentenza n. 192, si è prodotta una vera e propria paralisi nell'individuazione dei livelli essenziali, perché allo stato non esiste un modo per determinarli finché il legislatore non interviene.¹⁴

2.4. La riforma fiscale come architrave

Il quarto elemento del disegno è la riforma fiscale. La legge n. 111 del 2023 ha una portata che eccede la sola fiscalità territoriale, ma per Regioni ed enti locali tre disposizioni sono cruciali. L'art. 8 prevede il graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive, assicurando alle Regioni un gettito equivalente e la continuità del finanziamento sanitario, anche per le Regioni con disavanzi o soggette a piani di rientro. L'art. 13 chiede la piena attuazione del federalismo fiscale regionale tramite revisione del d.lgs. n. 68 del 2011, razionalizzazione dei tributi regionali, territorialità delle entrate e disciplina della compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto. L'art. 14 detta i criteri per la revisione del sistema fiscale di Comuni, Città metropolitane e Province, insistendo su autonomia finanziaria, perequazione, razionalizzazione dei tributi locali, cooperazione nella riscossione e digitalizzazione dei dati.¹⁵

Il punto qualificante è il rapporto di condizionamento reciproco tra riforma fiscale e livelli essenziali. Senza riforma delle fonti di entrata regionali, i livelli essenziali rischiano di restare standard non finanziati; senza livelli essenziali e fabbisogni standard, la riforma delle entrate regionali rischia di ridursi a una riallocazione priva di ancoraggio ai diritti. Una volta fiscalizzati i trasferimenti erariali, sono i livelli essenziali e i connessi costi e fabbisogni standard a divenire il vincolo ordinatore dell'uso delle risorse. La posta in gioco, in termini di politica

¹⁴Corte cost., sent. n. 10 del 2025.

¹⁵L. 9 agosto 2023, n. 111, recante delega al Governo per la riforma fiscale, artt. 8, 13 e 14.

istituzionale, è il passaggio dalla finanza derivata a una forma di autonomia responsabile e perequata.¹⁶

L'attuazione della delega, tuttavia, procede a velocità differenti. Per i tributi statali è stata ampia e rapida, con numerosi decreti legislativi su fiscalità internazionale, imposte sui redditi, statuto del contribuente, contenzioso, adempimenti, sanzioni, riscossione, tributi indiretti, accise e testate uniche; la legge n. 120 del 2025 ha prorogato il termine generale della delega da ventiquattro a trentasei mesi. Per la fiscalità territoriale, invece, i capitoli strategici, ossia il superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive, la piena attuazione del federalismo fiscale regionale e la riforma dei tributi regionali e locali, restano incompleti e ruotano attorno a uno schema di decreto legislativo, l'Atto del Governo n. 276, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri nel maggio 2025 e ancora in corso di esame parlamentare nel 2026.¹⁷ Permane così il rischio di un decentramento di funzioni priva di piena autonomia fiscale.

3. I due percorsi paralleli dei livelli essenziali

3.1. I livelli essenziali per l'autonomia differenziata

Il primo percorso nasce dalla legge di bilancio per il 2023, si sviluppa attraverso il lavoro istruttorio del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali, sul quale ci si soffermerà nella parte 4, e viene poi ridefinito dalla legge n. 86 del 2024 e dalla sentenza n. 192 del 2024. La legge n. 197 del 2022, all'art. 1, commi 791-801-bis, ha introdotto una procedura amministrativa centrata su una Cabina di regia

¹⁶Sull'interconnessione tra fiscalizzazione dei trasferimenti, rideterminazione dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e ancoraggio delle risorse ai livelli essenziali, v. E. D'ORLANDO, A. FORTINI, op. cit., par. 1, e l'audizione della Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard del 18 giugno 2025.

¹⁷L. 8 agosto 2025, n. 120; Atto del Governo n. 276, recante disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale, composto da 33 articoli, su cui v. ANCI, Audizione sull'Atto del Governo n. 276, 10 luglio 2025, in www.anci.it.

istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, su un apparato istruttorio tecnico e su successivi atti governativi per la ricognizione normativa e la determinazione dei livelli essenziali, dei relativi costi e fabbisogni standard.¹⁸

Il lavoro istruttorio ha condotto a individuare, sulla base dei diritti garantiti dalla Costituzione e della legislazione vigente, 283 potenziali funzioni o prestazioni riferibili ai livelli essenziali nelle quattordici materie ritenute a tal fine rilevanti tra le ventitré suscettibili di differenziazione ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., di cui 46 già riconducibili ai livelli essenziali di assistenza sanitaria.¹⁹ Il Comitato ha inoltre esteso l'analisi, attraverso un apposito sottogruppo, alle materie ulteriori rispetto a quelle dell'art. 116, terzo comma, Cost., e ha dedicato un secondo sottogruppo al raccordo con la Commissione tecnica per i fabbisogni standard: segno che il lavoro non era finalizzato soltanto alla differenziazione, ma al più generale superamento della finanza derivata delle Regioni.²⁰

Dopo la sentenza n. 192 del 2024, il regionalismo differenziato non può più basarsi sulla traslazione di intere materie. Per le Regioni ne derivano almeno tre effetti: un rafforzamento e allungamento della fase istruttoria, perché le funzioni richiedibili vanno analizzate in modo più granulare; un collegamento giuridicamente più stringente tra funzione trasferita e relativo fabbisogno

¹⁸L. 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 791-801-bis; la Cabina di regia si avvale, per l'istruttoria tecnica, della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, con il supporto della società SOSE s.p.a., poi confluita in Sogei, e dell'ISTAT.

¹⁹Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, Rapporto finale, dicembre 2024, in www.affariregionali.it, sezione dedicata alla classificazione delle ipotesi ai fini della quantificazione; la classificazione delle 283 ipotesi è ripresa infra, Tabella 1. Le cifre sono quelle del Rapporto finale e non del rapporto intermedio dell'ottobre 2023, la cui ricognizione era ancora parziale sia nel numero delle ipotesi sia negli ambiti considerati. Sulla tassonomia v. anche C.C. Losito, F. Porcelli, I Livelli Essenziali delle Prestazioni: identificazione e finanziamento alla luce dei lavori per l'attuazione dell'autonomia differenziata, marzo 2025.

²⁰Il sottogruppo 11, coordinato da Giulio Salerno con il supporto dell'ISSIRFA-CNR, ha analizzato le materie ulteriori; il sottogruppo 12 ha curato il raccordo metodologico con la Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Cfr. Rapporto finale CLEP, cit.

standard; un ingresso più diretto della tutela dell'uniformità dei diritti nel circuito delle intese e del loro finanziamento. Su questa base, nel biennio 2025-2026, il Governo ha presentato un nuovo disegno di legge di delega, concepito come procedura unitaria, con decreti legislativi da adottare entro nove mesi, previa relazione tecnica, parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari, e meccanismo di riesame in caso di rilevata non conformità ai criteri direttivi.²¹

Il nuovo impianto non è privo di criticità. È stato osservato che gli articoli recanti i criteri direttivi presentano una forte eterogeneità nel livello di dettaglio, tale da non superare necessariamente in modo pieno tutti i rilievi della Corte, e che il termine di nove mesi appare troppo stretto per una determinazione robusta e partecipata.²² A ciò si aggiunge una distinzione di percorso significativa: per la tutela della salute il disegno di legge di delega fa eccezione, perché il settore è già presidiato dai livelli essenziali di assistenza, e in parallelo sono stati avviati schemi di intesa preliminare con alcune Regioni in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica.²³

Sul piano teorico, la funzione dei livelli essenziali nell'autonomia differenziata è duplice e va tenuta distinta. Da un lato essi operano come garanzia dei diritti, cioè come soglie uniformi di tutela; dall'altro come preconditione della differenziazione, cioè come rete di protezione che salvaguarda condizioni di vita

²¹Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione del 22 gennaio 2026, cit., che osserva come le materie o ambiti potenzialmente interessati siano 14 delle 23 suscettibili di autonomia differenziata.

²²In tal senso le valutazioni di A. ZANARDI sul disegno di legge di delega, 2026; nel corso dell'esame parlamentare più gruppi hanno proposto un sensibile allungamento del termine di delega.

²³Le pre-intese hanno riguardato Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto; v. il dossier dei Servizi studi di Camera e Senato sugli schemi di intesa preliminare, 2026 (AC0494). In sede di Conferenza unificata l'ANCI ha espresso una valutazione non favorevole, ritenendo necessario aggiornare gli atti di iniziativa regionale alla luce della l. n. 86 del 2024 e della sent. n. 192 del 2024; l'UPI ha chiesto il coinvolgimento degli enti locali interessati sulle intese perfezionate.

omogenee a fronte del trasferimento di funzioni. La distinzione è importante perché le due funzioni rispondono a logiche diverse: la prima guarda al cittadino, la seconda al riparto delle competenze. Confonderle significa rischiare di subordinare la garanzia dei diritti alla convenienza della differenziazione.²⁴

3.2. I livelli essenziali nel federalismo regionale simmetrico

Il secondo percorso ha un fondamento diverso ma non meno rilevante. L'art. 13 del d.lgs. n. 68 del 2011 ha già delineato un procedimento per definire e finanziare i livelli essenziali nelle materie regionali diverse dalla sanità, ma quel procedimento è rimasto a lungo inattuato. Mentre nel regionalismo differenziato il livello essenziale è condizione per trasferire nuove funzioni, qui esso è condizione per dare attuazione piena alle funzioni già regionalizzate e per sostituire in modo coerente la spesa storica con standard oggettivi di fabbisogno. Da ciò discende che le Regioni saranno coinvolte non solo come potenziali beneficiarie di autonomia, ma come amministrazioni già responsabili di diritti sociali e civili da standardizzare, finanziare e monitorare in modo uniforme.²⁵

Questo secondo percorso è quello su cui il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha agito con maggiore forza, perché la milestone sul federalismo fiscale subnazionale richiede proprio l'attuazione del quadro normativo regionale. È anche il percorso in cui la legge n. 199 del 2025 si inserisce, come si vedrà, quale prima sedimentazione legislativa. La sua rilevanza per il dibattito è duplice. Da un lato, mostra che la questione dei livelli essenziali eccede l'autonomia differenziata e riguarda l'intero sistema regionale. Dall'altro, sposta l'attenzione

²⁴La distinzione tra livelli essenziali come garanzia dei diritti e come preconditione del regionalismo differenziato è sviluppata, tra gli altri, da A. ZANARDI nei contributi che hanno accompagnato i lavori istruttori, e ripresa da C.C. LOSITO, F. PORCELLI, op. cit.

²⁵V.E. D'ORLANDO, A. FORTINI, op. cit., e E. D'ORLANDO, F. PORCELLI, *I Livelli Essenziali delle Prestazioni in Italia: identificazione, finanziamento e prospettive di attuazione*, 2026.

dal piano della titolarità delle competenze a quello della costruzione di basi dati, parametri di costo, sistemi di monitoraggio, cioè agli strumenti che rendono i diritti effettivamente esigibili.

Le due funzioni dei livelli essenziali vanno infine tenute coordinate. L'Ufficio parlamentare di bilancio ha sottolineato che esse operano in modo diverso nei due contesti: nell'autonomia differenziata sono una preconditione al trasferimento di funzioni; nel federalismo simmetrico servono soprattutto a riequilibrare i divari territoriali. Se non si coordinano questi due piani, e se non li si raccorda con i livelli essenziali e gli obiettivi di servizio già definiti per i Comuni, il rischio è di costruire architetture parallele, con standard divergenti e incentivi incoerenti.²⁶

Chiarito il quadro dei due percorsi, occorre ora esaminare lo strumento istruttorio che li accomuna: il passaggio dal livello essenziale come nozione giuridica al fabbisogno standard come parametro finanziario.

4. Dal concetto giuridico al parametro finanziario: il lavoro istruttorio del Comitato

4.1. Il Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali: istituzione, composizione e funzioni

Lo snodo istituzionale attraverso il quale il livello essenziale ha iniziato a trasformarsi da nozione giuridica in parametro finanziario è il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, comunemente indicato con l'acronimo CLEP. Il Comitato è stato istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2023, in attuazione della procedura delineata dall'art. 1, commi 791-801-bis, della legge n. 197 del 2022, con il compito di

²⁶Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione del 22 gennaio 2026, cit.

fornire supporto istruttorio alla Cabina di regia per la determinazione dei livelli essenziali istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.²⁷ La sua finalità, coerente con l'impianto della legge di bilancio per il 2023, è duplice: da un lato individuare, sulla base della Costituzione e della legislazione vigente, le prestazioni riconducibili ai livelli essenziali nelle materie suscettibili di autonomia differenziata; dall'altro predisporre le basi conoscitive e metodologiche per la determinazione dei relativi costi e fabbisogni standard, in raccordo con la Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Il Comitato è presieduto dal Prof. Sabino Cassese, giudice emerito della Corte costituzionale, ed è stato originariamente composto da sessantuno membri, individuati tra costituzionalisti, amministrativisti, economisti pubblici ed esperti delle singole materie; a seguito di alcune dimissioni e di nuove nomine, la composizione è stata rideterminata in cinquanta componenti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 febbraio 2024, che ne ha altresì disposto la prosecuzione dei lavori.²⁸ L'organizzazione interna riflette l'impostazione per materie: dieci sottogruppi tematici corrispondenti agli ambiti dell'art. 116, terzo comma, Cost., ai quali si sono aggiunti l'undicesimo sottogruppo, dedicato alle materie ulteriori rispetto a quelle della differenziazione, e il dodicesimo, incaricato del raccordo metodologico con la Commissione tecnica per i fabbisogni standard e della classificazione delle prestazioni ai fini della loro quantificazione.²⁹

²⁷d.P.C.m. 23 marzo 2023, istitutivo del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in attuazione dell'art. 1, comma 792, della l. 29 dicembre 2022, n. 197.

²⁸Il Comitato si è insediato il 9 maggio 2023; il d.P.C.m. 20 febbraio 2024 ha ridefinito la composizione dell'organo, con effetto dal 1° gennaio 2024, rideterminandone i componenti in cinquanta. Il termine per la conclusione dell'attività istruttorio, originariamente collegato alla procedura della legge di bilancio 2023, è stato fissato al 31 dicembre 2024 dall'art. 15 del d.l. 30 dicembre 2023, n. 215.

²⁹Rapporto finale CLEP, cit.; il sottogruppo 11 è stato coordinato da Giulio Salerno con il supporto dell'ISSIRFA-CNR.

I risultati del lavoro istruttorio sono consegnati a due documenti: un rapporto intermedio, presentato nell'ottobre 2023, e il Rapporto finale del dicembre 2024, che costituisce oggi la più completa ricognizione delle prestazioni potenzialmente riconducibili all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. La sentenza n. 192 del 2024, pur incidendo profondamente sulla delega che di quel lavoro avrebbe dovuto costituire lo sbocco, ha espressamente fatto salvo il patrimonio istruttorio e ricognitivo accumulato dal Comitato, che resta quindi la base tecnica di qualunque futura determinazione legislativa dei livelli essenziali, tanto nel percorso asimmetrico quanto in quello simmetrico.³⁰

4.2. Tassonomia delle prestazioni e metodologie di quantificazione

Sul piano del metodo, il contributo del Comitato muove da una constatazione semplice da enunciare e complessa da risolvere: senza traduzione finanziaria, i livelli essenziali restano principi non operativi. La determinazione del livello essenziale attiene a due componenti, l'identificazione delle prestazioni costituzionalmente dovute e la determinazione del livello da assicurare uniformemente, entrambe rimesse a valutazioni politiche del legislatore statale. Il compito tecnico, affidato al Comitato e alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, è fornire al decisore politico schede e prototipi che consentano di scegliere tra varianti, sia sulla platea dei beneficiari sia sul livello e sulla qualità della prestazione. L'elemento discriminante, dal punto di vista economico-statistico, è il grado di misurabilità delle prestazioni.³¹

³⁰Corte cost., sent. n. 192 del 2024; il lavoro istruttorio è salvaguardato anche dalla proroga dell'attività istruttoria presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie disposta dalla normativa sui termini.

³¹Rapporto finale CLEP, cit., sezione dedicata al coordinamento tra livelli essenziali e fabbisogni standard. Il Comitato definisce il livello essenziale come un obbligo di dare, di

Su questa base, il lavoro istruttorio ha proposto una classificazione delle prestazioni in tre tipologie principali, secondo la natura del beneficiario e del vincolo: livelli essenziali a beneficio individuale, a beneficio collettivo, e relativi a regole e vincoli nazionali. A queste si aggiungono, sul piano della contabilità, le ipotesi attinenti ai livelli essenziali di assistenza sanitaria e quelle che richiedono un supplemento di indagine. Il quadro complessivo delle 283 ipotesi, riferite alle quattordici materie rilevanti ai fini dei livelli essenziali nel perimetro dell'art. 116, terzo comma, Cost., quali risultano dal Rapporto finale del dicembre 2024, è riepilogato nella tabella 1 che segue; le cifre non coincidono con quelle, inferiori, del rapporto intermedio dell'ottobre 2023, riferite a una ricognizione ancora parziale.

Alla classificazione corrisponde una pluralità di metodologie di quantificazione, perché non esiste un'unica tecnica valida per tutti i livelli essenziali. In presenza di ampia misurabilità, il fabbisogno standard discende dal prodotto tra prestazioni e costo standard, dove il costo standard è a sua volta funzione del contesto territoriale e degli standard di servizio. In assenza di misurabilità prestazionale, la stima si riduce a un coefficiente di riparto ottenuto dalla media ponderata di variabili di contesto, con pesi rimessi a una scelta politica supportata dall'istruttoria tecnica. Le due relazioni delimitano lo spazio entro cui il decisore sceglie l'intensità del servizio e l'ampiezza della platea.³²

Tabella 1. Classificazione delle 283 ipotesi di livelli essenziali (CLEP, 2024)

Tipologia	Ipotesi
A beneficio individuale	28

fare o di astenersi posto a carico dei pubblici poteri, dotato di una dimensione necessariamente finanziaria; cfr. C.C. LOSITO, F. PORCELLI, op. cit.

³²Le due formalizzazioni, fabbisogno come prodotto di prestazioni e costo standard e fabbisogno come media ponderata di variabili di contesto, sono sviluppate nel Rapporto finale CLEP, cit., a partire dall'esperienza dei fabbisogni standard comunali fondati sul Regression Cost Base Approach; cfr. anche E. D'Orlando, F. Porcelli, op. cit.

Tipologia	Ipotesi
A beneficio collettivo	71
Relativi a regole e vincoli nazionali	93
Attinenti ai LEA	46
Che richiedono supplemento di indagine	45
Totale	283

Fonte: Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, Rapporto finale, dicembre 2024.

Conviene ordinare le tecniche in sei modelli, perché la scelta tra essi non è neutrale: determina la distribuzione territoriale delle risorse, il grado di pressione perequativa e l'effettiva esigibilità del diritto. Il primo è lo standard normativo diretto, applicabile quando il diritto è già descritto in termini operativi. Il secondo è il costo standard unitario per utente, adatto ai servizi con platea definita. Il terzo è il fabbisogno monetario econometrico, di forte potenza redistributiva ma dipendente dalla qualità dei dati, di tipo Regression Cost Base Approach (RCA). Il quarto è il sistema di obiettivi di servizio intermedi, utile per gestire la transizione verso il livello essenziale. Il quinto è il modello semplificato di riparto, di tipo Representative Expenditure System (RES), per le prestazioni non direttamente misurabili. Il sesto è la quota capitaria pesata, propria della sanità, semplice ma collegata in modo imperfetto ai livelli essenziali di assistenza.

Tabella 2. Le sei famiglie di metodi di quantificazione

Metodo	Unità di analisi	Punto di forza	Rischio principale
Standard normativo diretto	prestazione o funzione	chiarezza giuridica	copertura finanziaria insufficiente
Costo standard unitario	utente	comparabilità interregionale	differenze territoriali di costo
Fabbisogno monetario	ente o	forte potenza	dipendenza dai dati

Metodo	Unità analisi	di	Punto di forza	Rischio principale
econometrico (RCA)	territorio		redistributiva	
Obiettivi di servizio	ente territorio	o	transizione gestibile	rinvio permanente
Riparto semplificato (RES)	ente territorio	o	applicabilità ampia	legame debole con la prestazione
Quota capitaria pesata	ente territorio	o	semplicità operativa	collegamento imperfetto con i LEA

Fonte: elaborazione su Rapporto finale CLEP 2024 e materiali della Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Un punto va sottolineato, perché orienta tutta la parte applicativa del lavoro. La scelta del metodo non è una questione meramente tecnica, ma una scelta distributiva. Il punto non è, però, sostituire il riparto top-down con un procedimento bottom-up: a risorse date, il vincolo di bilancio governa in ogni caso l'allocazione territoriale. Il punto è quale dei due passaggi venga per primo. Dove esistono costi standard, l'approccio bottom-up consente di stimare ex ante il livello di spesa associato a una determinata offerta del servizio e rende quindi il riparto una decisione informata, nella quale il livello di servizio garantito è dichiarato in modo esplicito; dove i costi standard mancano, il coefficiente di riparto assorbe la determinazione del livello essenziale e la rende opaca. La discrezionalità politica è massima in assenza di costi standard e si riduce a mano a mano che la prestazione diventa misurabile: è questa, e non l'opposizione tra i due schemi, la variabile che il gradiente settoriale della parte 6 mette in evidenza. È con questo apparato metodologico, ereditato dal lavoro del Comitato, che si può ora leggere il primo intervento legislativo organico: la legge n. 199 del 2025.

5. La legge n. 199 del 2025: un capitolo autonomo

La legge di bilancio per il 2026 compie un salto di qualità. I commi 696-714 dell'art. 1 richiamano espressamente l'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011 e disciplinano i livelli essenziali sulla base di macroaree di intervento omogenee, definendone costi, fabbisogni standard e metodologie di monitoraggio, efficienza e appropriatezza. È la prima volta che il paradigma composto da livelli essenziali, costi standard, fabbisogni standard e monitoraggio viene trasposto in modo organico nell'ordinamento regionale per le materie diverse dalla sanità.³³

L'architettura è chiara. Il comma 697 fa salvi i livelli essenziali di assistenza in sanità, qualificandoli come livelli essenziali ai fini del nuovo impianto. I commi 699-705 istituiscono un Sistema di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (di seguito anche LEPS), fondato sul livello di spesa di riferimento a livello di Ambito territoriale sociale e sul fabbisogno standard monetario di Ambito. I commi 706-711 introducono il livello essenziale, e nella fase transitoria l'obiettivo di servizio, relativo all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni e degli studenti con disabilità. I commi 712-714 intervengono infine sul diritto allo studio universitario.³⁴ Vi confluiscono, sul piano del finanziamento, strumenti già introdotti dalle precedenti leggi di bilancio: in particolare il Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi e il Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, istituiti dalla legge 30 dicembre 2023, n. 213.³⁵

Il significato sistemico va oltre i singoli settori. La legge n. 199 del 2025 colloca le Regioni dentro un circuito più esigente di responsabilità: non basta più una competenza formale sulla materia, ma occorre contribuire alla costruzione di basi dati, parametri di costo, sistemi di monitoraggio, registri territoriali e meccanismi

³³L. 30 dicembre 2025, n. 199, art. 1, commi 696-714.

³⁴L. n. 199 del 2025, art. 1: comma 697 (livelli essenziali di assistenza); commi 699-705 (Sistema di garanzia dei LEPS); commi 706-711 (assistenza per l'autonomia e la comunicazione); commi 712-714 (diritto allo studio universitario).

³⁵L. 30 dicembre 2023, n. 213, art. 1, comma 496, lett. a) (Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi), e comma 210 (Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità).

di verifica del raggiungimento degli standard. Il federalismo regionale cessa così di essere percepito come mera autonomia di spesa e diventa un sistema di accountability multilivello. In questa lettura, la legge opera non come intervento settoriale isolato, ma come anticipo normativo del nuovo modello di federalismo fiscale regionale e come punto di saldatura tra la riforma fiscale, ancora incompiuta sul versante territoriale, e la determinazione dei livelli essenziali. Quanto questo salto di qualità sia però diseguale tra i settori è ciò che gli approfondimenti che seguono intendono mostrare.

6. Gli approfondimenti settoriali: un gradiente di maturità

Le materie regionali diverse dalla sanità non si trovano allo stesso stadio di attuazione. Conviene leggerle come un gradiente di maturità, che muove dal settore più avanzato a quello più fermo: i servizi sociali, dove il Sistema di garanzia introduce livelli essenziali quantitativi, una soglia di spesa per ambito territoriale sociale e un meccanismo sanzionatorio, e dove il dibattito tecnico è ormai settimanale; l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione, che sperimenta la transizione dall'obiettivo di servizio al livello essenziale con una base empirica già disponibile; il diritto allo studio universitario, che dispone di un livello essenziale normativamente già definito ma di un finanziamento incoerente; l'istruzione e la formazione professionale, priva di livello essenziale quantitativo e di perequazione; il trasporto pubblico locale, dove alla previsione normativa di livelli essenziali di natura infrastrutturale non ha mai fatto seguito una loro effettiva definizione. Il criterio ordinatore è dunque lo stato dell'arte, e non l'importanza relativa dei settori: la sequenza mostra come il medesimo metodo produca esiti diversissimi a seconda della disponibilità di dati, della decisione politica e della capacità amministrativa.

6.1. I livelli essenziali delle prestazioni sociali: il settore più avanzato

Il settore sociale è quello in cui la legge n. 199 del 2025 introduce l'innovazione più netta ed è, allo stato, il cantiere più avanzato e più dinamico. Il Sistema di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, istituito dal comma 699 al fine di garantire, in condizioni di efficienza e appropriatezza, un'offerta omogenea dei servizi sull'intero territorio nazionale, poggia su due grandezze distinte, poste in rapporto di continenza: il livello di spesa di riferimento dell'Ambito territoriale sociale, definito dal comma 701 come somma dei fabbisogni standard monetari dei comuni che ne fanno parte, e il fabbisogno standard monetario di Ambito, concepito come evoluzione più ampia, capace di incorporare anche prestazioni oggi finanziate fuori dalla perequazione comunale e destinato a divenire, in prospettiva, il criterio prevalente di attribuzione e perequazione delle risorse.³⁶

Lo stato dell'arte è misurabile con precisione. Secondo gli aggiornamenti della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, il fabbisogno standard teorico dei servizi sociali comunali, stimato con modello econometrico sul benchmark dei comuni più performanti, ammonta a 5,9 miliardi di euro per le Regioni a statuto ordinario, mentre il fabbisogno standard monetario, cioè la base concretamente perequata attraverso capacità fiscale, Fondo di solidarietà comunale e Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, è pari a 4,8 miliardi; il fabbisogno comunale intercetta oltre il 90 per cento della spesa sociale complessiva. La soglia di spesa di riferimento crescerà fino al 2030, via via che confluirà a regime il Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, la cui dotazione complessiva a regime è destinata a superare i 763 milioni, cui si aggiungono 200 milioni annui dal

³⁶L. n. 199 del 2025, art. 1, commi 699-705. La scelta dell'Ambito territoriale sociale come riferimento discende dall'art. 8, comma 3, lett. a), della l. n. 328 del 2000, che ne affida alle Regioni la determinazione.

2027 per l'équipe multidisciplinare.³⁷ Il comma 700 fissa inoltre livelli essenziali quantitativi verificabili: un assistente sociale ogni 5.000 abitanti, uno psicologo ogni 30.000, un educatore ogni 20.000, un'ora settimanale di assistenza domiciliare per le persone non autosufficienti.³⁸

La dinamica attuativa conferma che il settore è in pieno movimento. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di determinazione dei livelli di spesa di riferimento era previsto entro il 30 giugno 2026, termine scaduto senza che il decreto risultasse adottato alla data di chiusura del presente lavoro, di concerto con il Ministro del lavoro e con il Ministro dell'economia, previa intesa in Conferenza unificata; entro dodici mesi sono attesi i decreti ministeriali sui sistemi di monitoraggio ed entro i successivi sei le modalità specifiche di verifica; dal 2027 opera il meccanismo sanzionatorio, che rinvia alle procedure di commissariamento già previste per gli obiettivi di servizio comunali; il monitoraggio si articola su due livelli, il primo sulla soglia di spesa, calcolata sulle voci della missione 12 dei bilanci al netto dei trasferimenti reciproci e delle spese sanitarie, il secondo sui livelli essenziali quantitativi.³⁹

La vivacità del settore si misura anche dal dibattito scientifico che il primo livello essenziale quantitativo, l'ora settimanale di assistenza domiciliare, ha immediatamente generato. Da un lato è stato stimato che garantire l'ora ai soli

³⁷Il fabbisogno standard teorico è aggiornato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard a gennaio 2026, quello monetario è riferito al triennio 2025-2027. L'incremento di 200 milioni annui per l'équipe multidisciplinare è disposto dal comma 704 della Legge di Bilancio per il 2026.

³⁸Lo standard dell'assistente sociale riprende l'art. 1, comma 797, della l. 30 dicembre 2020, n. 178. È il passaggio, secondo la formula di V. CAIOLFA, 2025, da livelli essenziali «narrativi» a livelli essenziali «deterministici».

³⁹L. n. 199 del 2025, art. 1, commi 701, 702 e 703; quest'ultimo rinvia all'art. 1, commi 498 ss., della l. n. 213 del 2023. Il Report tecnico LEPS, cit., prospetta per la Commissione tecnica un approccio in due fasi: nella prima il livello di spesa di riferimento è determinato con i fabbisogni standard monetari comunali vigenti; nella seconda il fabbisogno standard monetario di Ambito, integrato con variabili connesse ai LEPS specifici, diverrà il criterio prevalente di perequazione.

titolari di indennità di accompagnamento richiederebbe oltre 80 milioni di ore annue e più di 2 miliardi di euro, a fronte di un Fondo per le non autosufficienze di circa 935 milioni; dall'altro è stato osservato che l'intensità media già erogata dai Comuni ai propri utenti effettivi è di circa due ore settimanali, sicché il riferimento normativo opererebbe come obiettivo di servizio. Una lettura di sistema mostra che la spesa pubblica per la non autosufficienza ammonta nel 2024 a 35,4 miliardi, pari all'1,61 per cento del PIL, ripartiti tra componente sanitaria regionale, indennità di accompagnamento e comparto comunale, e che, misurata sull'insieme dei canali pubblici, la copertura media nazionale supera la soglia; il vero nodo attuativo è la disomogeneità territoriale, che la perequazione del solo comparto comunale non può risolvere.⁴⁰ Nessun altro settore regionale conosce oggi una simile densità di norme, dati e discussione: è la prova che il paradigma, dove applicato, mette in moto il sistema.

6.2. L'assistenza per l'autonomia e la comunicazione: la transizione in corso

L'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni e degli studenti con disabilità è il caso che meglio illustra il passaggio, attualmente in corso, dall'obiettivo di servizio al livello essenziale. I commi 706 e 707 introducono un livello essenziale che, a regime dal 2028, deve garantire un supporto adeguato, permanente e personalizzato in misura corrispondente alle ore previste nel piano educativo individualizzato; nelle more dell'istituzione di un registro nazionale, da realizzare entro il 31 dicembre 2027, il comma 709 individua per il biennio 2026-

⁴⁰ Per il dibattito: L. PELLICCIA, *Sui LEPS per la non autosufficienza mancano ancora garanzie*, in *lavoce.info*, 2026; F. PESARESI, 2026; F. PASQUINELLI, 2025. Per la lettura di sistema e i dati sulla spesa per Long-Term Care (elaborazione su MEF-RGS, Rapporto n. 26/2025), v. F. PORCELLI, *Un'ora settimanale di assistenza per le persone non autosufficienti: il Sistema di Garanzia dei LEPS al di là del comparto comunale*, giugno 2026.

2027 un obiettivo di servizio, parametrato a una misura media annua di cinquanta ore per studente certificato e da conseguire nei limiti delle risorse disponibili: una formulazione che qualifica il dato come obiettivo di riferimento per l'allocazione delle risorse, e non come soglia direttamente esigibile dal singolo beneficiario.⁴¹ La distinzione strutturale è tra primo e secondo ciclo: il comparto comunale riguarda il primo ciclo, quello regionale il secondo, e il modello transitorio combina il Fondo unico per l'inclusione con, per il lato comunale, risorse perequate attraverso il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi.

Il modello transitorio va letto insieme ai canali che lo alimentano, perché da questi dipende la sua effettiva capacità perequativa. Sul lato regionale, relativo al secondo ciclo, il finanziamento passa per il Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità; sul lato comunale, relativo al primo ciclo, le risorse sono perequate attraverso il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, ossia dentro il circuito che già applica fabbisogni standard, monitoraggio e obiettivi di servizio. L'asimmetria è evidente: il comparto comunale disponeva già, prima della legge n. 199 del 2025, di una filiera completa di dati, riparto e verifica, mentre per il secondo ciclo l'obiettivo di servizio precede la costruzione della base informativa che dovrebbe misurarne il raggiungimento. Il registro nazionale non è quindi un adempimento accessorio, ma la preconditione del passaggio dall'obiettivo di servizio al livello essenziale a regime dal 2028: fino alla sua entrata in funzione il monitoraggio del comparto regionale resta affidato a

⁴¹L. n. 199 del 2025, art. 1, commi 706-711; il rinvio per il piano educativo individualizzato è all'art. 7 del d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66. Il registro nazionale è previsto dal comma 708. Il comma 709 subordina il conseguimento dell'obiettivo di servizio per il biennio 2026-2027 ai limiti delle risorse finanziarie disponibili, sicché la misura media annua di cinquanta ore per studente certificato opera come parametro di riferimento per l'allocazione delle risorse e non come soglia rigida di spesa; la quantificazione è ripresa e commentata nella documentazione tecnica di accompagnamento.

rilevazioni non omogenee, con il rischio che la scadenza del 2028 sia raggiunta con uno standard formalmente vigente e materialmente non verificabile.

La Regione entra qui per la prima volta come ente direttamente responsabile di un livello essenziale di nuova generazione, quello del secondo ciclo: non più solo coordinatore, ma destinatario di uno standard che richiede misurazione delle ore, monitoraggio e, a regime, piena copertura informativa tramite registro nazionale.

6.3. Il diritto allo studio universitario: un livello essenziale risalente, un finanziamento incoerente

Il diritto allo studio universitario occupa una posizione intermedia nel gradiente: il livello essenziale esiste da oltre un decennio, relativo alla determinazione del livello e dei criteri di accesso alla borsa di studio, ma il suo finanziamento resta incoerente. L'art. 18 del d.lgs. 29 marzo 2012, n. 68, nelle more della completa definizione dei livelli essenziali, copre il fabbisogno finanziario attraverso tre fonti: il Fondo integrativo statale, il gettito della tassa regionale per il diritto allo studio, con importo standard di 140 euro, e risorse proprie regionali in misura almeno pari al 40 per cento dell'assegnazione del Fondo.⁴² Due sono le incoerenze di disegno. La prima è che il costo standard per studente della borsa, pure previsto dal medesimo decreto, non è mai stato attuato, sicché il finanziamento resta ancorato alla spesa storica. La seconda è che il riparto del Fondo integrativo, per l'85 per cento proporzionale ai fabbisogni netti e per il 15 per cento premiale a favore delle Regioni che impiegano risorse proprie oltre la soglia, rovescia in parte la logica perequativa, assegnando risorse aggiuntive alle Regioni che già spendono di più, di norma le più dotate di risorse.

⁴²D.lgs. 29 marzo 2012, n. 68, art. 18. La clausola «nelle more della completa definizione dei livelli essenziali» opera dal 2012, a conferma di una transitorietà divenuta strutturale.

Nonostante la quantificazione del fabbisogno regionale sia in parte già in essere e i commi 712-714 della legge n. 199 del 2025 siano tornati a intervenire sul comparto, il settore resta esposto a tensioni crescenti, perché l'aumento degli studenti idonei e la rivalutazione degli importi delle borse fanno crescere il fabbisogno più rapidamente delle fonti storiche, e lo scostamento, in assenza di un costo standard pienamente attuato, non è né misurato né perequato adeguatamente. Il diritto riconosciuto rischia così di non tradursi in uniformità di accesso alla borsa: è il caso speculare all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione, dove il problema è organizzativo, mentre qui è di disegno del finanziamento.

6.4. L'istruzione e la formazione professionale: un cantiere fermo

L'istruzione e la formazione professionale rappresenta, tra le materie considerate, uno dei casi più arretrati: non esistono, ad oggi, né un livello essenziale quantitativo definito né un meccanismo perequativo strutturato, e il finanziamento resta frammentato e ancorato a fonti storiche, privo di un costo standard condiviso. La stessa misurazione della spesa pone problemi, perché i dati di bilancio sono parziali e le stime si fondano sui costi storici per allievo applicati agli iscritti monitorati dall'INAPP. A ciò si aggiunge il dualismo istituzionale del sistema: con riferimento all'anno formativo 2019-2020 (antecedente alla pandemia), il 60 per cento circa degli iscritti si concentrava nei centri di formazione professionale regionali e il 40 per cento negli istituti professionali statali in regime di sussidiarietà, sicché la quantificazione del

fabbisogno e la perequazione non possono prescindere dalla separazione dei due canali.⁴³

Che il blocco non sia tecnico lo dimostra proprio la simulazione predisposta dal CINSEDO, che vale come esercizio di metodo: delimitato il perimetro del livello essenziale al diritto-dovere di istruzione e formazione, esclusi i percorsi di istruzione tecnica superiore e l'apprendistato professionalizzante, e assunta come base di costo l'unità di costo standard europea, aggiornata a 6.654 euro per allievo, il fabbisogno standard regionale è pienamente calcolabile e su di esso si possono costruire riparto e perequazione come negli altri comparti.⁴⁴ Ciò che manca non è lo strumento, ma la decisione politica di fissare il livello essenziale quantitativo in termini di potenziali studenti e di attivare la perequazione: è la conferma più netta che, a valle del metodo, il vincolo è di volontà e di capacità, non di tecnica.

6.5. Il trasporto pubblico locale: il settore più fermo

Il trasporto pubblico locale è il settore in cui la distanza tra previsione normativa e parametro finanziario è massima. La funzione è stata trasferita alle Regioni dal d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, e l'art. 13 del d.lgs. n. 68 del 2011 la include tra le materie dei livelli essenziali regionali con riferimento alla sola spesa in conto capitale, collegandola alla perequazione infrastrutturale di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.; la spesa corrente di esercizio è invece governata dai livelli adeguati di servizio previsti dalla legge n. 42 del 2009, e non da livelli essenziali in senso proprio. La stessa legge n. 42 colloca peraltro il comparto in

⁴³La frammentazione informativa e finanziaria del comparto, e la distinzione tra centri di formazione professionale regionali e istituti professionali statali in sussidiarietà, sono documentate nella simulazione predisposta dalla struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni presso il CINSEDO, riferita all'anno formativo 2019-2020.

⁴⁴Simulazione CINSEDO, cit.; l'unità di costo standard è derivata dai parametri europei.

posizione ibrida tra l'art. 8, relativo alle funzioni riconducibili ai livelli essenziali, e l'art. 9, relativo alle altre: un'ambiguità di fondo mai sciolta.⁴⁵

Lo stato dell'arte conferma un'attuazione perennemente rinviata. La riforma del 2023 ha previsto il riparto del Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale per metà sui costi standard e per metà sui livelli adeguati di servizio; ma i costi standard, pur definiti sin dal 2018, sono rimasti di fatto inapplicati, e nelle more il Fondo è stato ripartito sulla spesa storica del 2020, confermata negli anni successivi.⁴⁶ L'esito è una portata perequativa modesta e il permanere dei divari di offerta tra le regioni: un modello corretto sulla carta, applicato a metà nei fatti. È il settore in cui la retorica dei livelli essenziali precede ancora, in misura più vistosa, la costruzione del parametro finanziario, e chiude il gradiente sul versante opposto rispetto ai servizi sociali.

7. Gli impatti sui livelli di governo: comparto regionale e comparto comunale a velocità diverse

7.1. Il vincolo macrofinanziario comune

Gli effetti delle due deleghe non si distribuiscono in modo uniforme tra i livelli di governo, e la loro analisi richiede di distinguere il piano finanziario, quello organizzativo e quello istituzionale. Il punto di partenza, comune a tutti i comparti, è un vincolo macrofinanziario stringente: nello stesso momento in cui si discute di maggiore autonomia, il quadro di finanza pubblica per il periodo 2025-2029 impone alle autonomie territoriali un contributo complessivo di 7,780 miliardi di

⁴⁵D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422; d.lgs. n. 68 del 2011, art. 13; l. n. 42 del 2009, artt. 8 e 9. Sulla correlazione tra livelli essenziali e fabbisogni anche in conto capitale, v. la Relazione semestrale 2024 della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

⁴⁶I criteri di riparto a costi standard sono stati definiti con d.m. n. 157 del 2018; sull'applicazione di fatto ancorata alla spesa storica, v. la ricostruzione svolta nei materiali della Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

euro, di cui 4,110 a carico delle Regioni a statuto ordinario, 2,170 delle Regioni a statuto speciale, 1,350 dei Comuni e 150 milioni di Province e Città metropolitane. La distribuzione dell'onere non appare chiaramente giustificata dalla dinamica della spesa, e le tutele approntate per le spese relative a funzioni fondamentali e materie con livelli essenziali risultano ancora limitate.⁴⁷ Su questo sfondo comune, i due comparti principali procedono però a velocità nettamente diverse.

7.2. Il comparto regionale: il livello di governo più indietro

Il comparto regionale è, paradossalmente, quello a cui le riforme si rivolgono con maggiore ambizione e quello in cui l'attuazione è più arretrata. Il federalismo regionale disegnato dal d.lgs. n. 68 del 2011, con fiscalizzazione dei trasferimenti, compartecipazioni ancorate alla territorialità e perequazione su costi e fabbisogni standard, è rimasto inattuato per quasi quindici anni; il veicolo del suo completamento, l'Atto del Governo n. 276, è ancora in itinere, e la Corte costituzionale ha definito improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo regionale.⁴⁸ A pesare è anche la composizione dei bilanci: per le Regioni a statuto ordinario, nel periodo 2016-2023, la spesa complessiva è cresciuta di 25,5 punti percentuali rispetto al 2016, trainata dalla spesa corrente sanitaria, con 14,9 punti, e dalla spesa in conto capitale, con 3,9 punti, mentre le componenti riferibili alle materie con livelli essenziali diverse dalla sanità crescono di soli 2,5 punti.⁴⁹

⁴⁷Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione sull'attuazione del federalismo fiscale, maggio 2025, in www.upbilancio.it.

⁴⁸Corte cost., sent. n. 45 del 2025; nello stesso senso, sent. n. 192 del 2024. L'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011 prevede a regime una perequazione che copra i fabbisogni standard per le materie con livelli essenziali e riduca le differenze di capacità fiscale in misura non inferiore al 75 per cento per le altre; la mappatura dei fondi statali da fiscalizzare è stata completata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard nel dicembre 2023.

⁴⁹ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione sull'attuazione del federalismo fiscale, maggio 2025, cit.

L'espansione di autonomia nei settori non sanitari si innesterebbe quindi in bilanci già fortemente condizionati da sanità, investimenti e vincoli macrofiscali.

Gli approfondimenti settoriali della parte 6 restituiscono la stessa immagine dal basso: con l'eccezione del sociale, dove il Sistema di garanzia è in costruzione, e in parte dell'assistenza per l'autonomia e la comunicazione, le materie regionali oscillano tra livelli essenziali risalenti ma non finanziati coerentemente, come il diritto allo studio, e livelli essenziali mai determinati, come la formazione professionale e il trasporto pubblico locale. Il comparto regionale sconta inoltre un ritardo informativo: mancano, per le Regioni, basi dati omogenee su costi e servizi paragonabili a quelle comunali, e senza dati non vi è la concreta possibilità di identificare a monte i fabbisogni standard e a valle, perequazione. Il rischio, segnalato anche in sede tecnica, è che il divario tra comparto comunale avanzato e comparto regionale arretrato si ampli anziché ridursi, se la fiscalizzazione e i costi standard regionali non saranno attuati nei tempi previsti dal PNRR.

7.3. Il comparto comunale: il laboratorio più avanti

Il comparto comunale rappresenta, all'opposto, il laboratorio in cui il paradigma dei livelli essenziali è già operativo. I fabbisogni standard sono applicati dal riparto del Fondo di solidarietà comunale a partire dal 2015, sulla base del d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, con dati resi pubblici attraverso la piattaforma OpenCivitas; la perequazione è in transizione dalla spesa storica ai fabbisogni standard, con una percentuale del 68 per cento nel 2026 e il completamento previsto nel 2030; gli obiettivi di servizio operano dal 2021 su tre linee vincolate, servizi sociali, asili nido e trasporto degli studenti con disabilità.⁵⁰ In risposta al

⁵⁰ D.lgs. 26 novembre 2010, n. 216; le tre linee vincolate sono previste dall'art. 1, comma 449, lett. d-quinquies), d-sexies) e d-octies), della l. 11 dicembre 2016, n. 232, come integrato dalla l. 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, commi 172 e 174.

monito della Corte costituzionale, che aveva stigmatizzato l'apposizione di vincoli di destinazione su risorse del fondo perequativo generale, il legislatore ha trasferito queste risorse nel Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, ricondotto all'art. 119, quinto comma, Cost.⁵¹

Le grandezze finanziarie confermano la maturità del comparto: le risorse per gli obiettivi di servizio crescono dai 216 milioni del 2021 a 1.984 milioni a regime nel 2030, di cui 1.100 per i nidi, 764 per la componente relativa agli altri servizi sociali e 120 per il trasporto degli studenti con disabilità (importo, quest'ultimo, da non confondere con la dotazione complessiva del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi richiamata nel paragrafo 6.1); il target dei nidi è fissato al 33 per cento di copertura entro il 2027, con un salto delle risorse dedicate da 450 a 1.100 milioni nel biennio 2026-2027; il trasporto degli studenti con disabilità è parametrato a un costo standard nazionale di 4.383,58 euro per utente nel 2026.⁵² Il comparto dispone dunque dell'intera filiera: dati comparabili, obiettivi quantitativi, fabbisogni standard, allocazione delle risorse sul divario, monitoraggio, fino all'enforcement con potere sostitutivo esercitato attraverso la previsione di commissariamento degli enti non adempienti. È esattamente il modello che la legge n. 199 del 2025 esporta al Sistema di garanzia dei LEPS e all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione.

Proprio perché più avanti, il comparto comunale mostra in modo chiaro un altro tipo di ostacolo: la capacità amministrativa. Con riferimento ai servizi sociali, nel 2024 il 43,6 per cento dei Comuni era tenuto a rendicontare l'impiego delle risorse aggiuntive ricevute per colmare il divario rispetto al fabbisogno standard e l'8,9 per cento è stato commissariato per mancato raggiungimento dell'obiettivo di

⁵¹Corte cost., sent. n. 71 del 2023; il Fondo speciale è stato istituito dall'art. 1, comma 496, della l. n. 213 del 2023. Sulla legittimità di un modello di perequazione comunale non esclusivamente verticale, v. Corte cost., sent. n. 63 del 2024.

⁵²Per la dinamica delle risorse, v. C.C. LOSITO, F. PORCELLI, op. cit.; per il target dei nidi, l'art. 1, comma 172, della l. n. 234 del 2021; per il costo standard del trasporto, la ricostruzione di IRPET, *Federalismo in Toscana*, n. 3/2026, in www.irpet.it.

servizio, secondo gli indicatori regionali riportati nella Tabella 3.⁵³ La vera disuguaglianza territoriale che emerge, quindi, in un sistema che standardizza regole e risorse, non è più solo nelle dotazioni, ma nella capacità di trasformare risorse equivalenti in prestazioni comparabili.

7.4. L'evidenza territoriale dei divari

La dimensione territoriale dei divari può essere apprezzata su base sistematica grazie alla base informativa generata dal trinomio livelli essenziali, fabbisogni standard e monitoraggio, ormai entrata nella documentazione ufficiale di finanza pubblica: il Documento di finanza pubblica 2026 dedica ai servizi sociali comunali un focus che assume il comparto sociale dei comuni come esempio della capacità del sistema dei livelli essenziali di fotografare i divari territoriali nell'erogazione dei servizi.⁵⁴ La tabella 3 che segue ne riporta gli indicatori regionali. Il fabbisogno standard monetario dei servizi sociali comunali al 2027 è pari, nella media nazionale, a 98,2 euro per abitante; le risorse aggiuntive necessarie al suo raggiungimento, già stanziato attraverso il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, ammontano a 13,6 euro per abitante, pari al 13,8 per cento del fabbisogno, con un gradiente territoriale netto in percentuale del fabbisogno: dal 3,2 per cento del Veneto e dal 4,3 per cento della Lombardia si sale al 35,6 per cento della Campania e al 46 per cento della Calabria. Alla concentrazione meridionale del divario di risorse corrisponde quella dell'esclusione dal servizio: la popolazione residente in comuni con spesa sociale nulla è il 10,4 per cento del totale nazionale, ma supera

⁵³ Ministero dell'economia e delle finanze, Documento di finanza pubblica 2026, Tavola R1 (v. infra, Tabella 3).

⁵⁴ Ministero dell'economia e delle finanze, Documento di finanza pubblica 2026, focus «I LEP come strumento di monitoraggio dei divari territoriali: il caso dei servizi sociali». I dati regionali richiamati nel testo e riportati in Tabella 3 sono tratti dalla Tavola R1 del medesimo documento.

il 20 per cento in Molise, Campania, Basilicata e Sicilia, a fronte di valori intorno al 4 per cento in Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Umbria.

Le ultime due colonne della tabella 3 illustrano il funzionamento della filiera di monitoraggio e di intervento sostitutivo. Il 43,6 per cento dei comuni, avendo ricevuto risorse aggiuntive per colmare il divario rispetto al fabbisogno standard, è tenuto a rendicontarne l'impiego per il potenziamento dei servizi sociali, con punte dell'80,9 per cento in Campania e del 76,2 per cento in Calabria; l'8,9 per cento dei comuni è stato commissariato nel 2024 per mancato raggiungimento dell'obiettivo di servizio, con una concentrazione altrettanto netta, che va dal 30,9 per cento della Calabria e dal 25,1 per cento della Campania allo zero dell'Emilia-Romagna e a valori inferiori al 2 per cento in Lombardia e Veneto. La lettura che la stessa documentazione ufficiale trae da questi dati coincide con la tesi di questo lavoro: la convergenza territoriale non è soltanto una questione di risorse finanziarie, perché l'aumento dei trasferimenti è condizione necessaria ma non sufficiente se gli enti non dispongono delle capacità organizzative e gestionali per tradurre la spesa in servizi effettivi.

Tabella 3. Obiettivi di servizio dei servizi sociali comunali: fabbisogno standard, risorse aggiuntive e monitoraggio, indicatori regionali

Regione	Fabbisogno standard monetario al 2027 (euro per abitante)	Risorse aggiuntive (euro per abitante)	Risorse aggiuntive (% del fabbisogno)	Popolazione con spesa sociale nulla, 2023 (%)	Comuni con obbligo di rendicontazione (%)	Comuni commissariati nel 2024 (%)
Piemonte	95,5	8,5	8,9	4,3	55,4	5,8
Lombardia	88,8	3,8	4,3	4,2	19,4	2,1
Veneto	87,7	2,8	3,2	7,7	18,8	1,4

Regione	Fabbisog no standard monetari o al 2027 (euro per abitante)	Risorse aggiunti ve (euro per abitant e)	Risorse aggiuntiv e (% del fabbisog no)	Popolazio ne con spesa sociale nulla, 2023 (%)	Comuni con obbligo di rendicontazi one (%)	Comuni commissar iati nel 2024 (%)
Liguria	112,4	4,9	4,4	6,2	59,4	11,1
Emilia- Romagn a	99,2	5,6	5,6	4,9	13,9	0,0
Toscana	99,9	5,6	5,6	6,2	39,2	4,4
Umbria	98,5	13,2	13,4	4,1	63,0	3,3
Marche	89,8	5,0	5,6	6,7	26,2	3,1
Lazio	113,4	9,4	8,3	11,0	56,6	11,9
Abruzzo	89,5	18,3	20,5	9,5	50,2	13,1
Molise	83,8	15,8	18,9	22,0	72,8	22,1
Campan ia	95,4	34,0	35,6	21,4	80,9	25,1
Puglia	96,5	18,7	19,4	14,2	67,3	11,7
Basilicat a	84,5	18,3	21,6	28,2	55,0	14,5
Calabria	88,2	40,6	46,0	15,0	76,2	30,9
Sicilia	118,9	35,3	29,7	25,5	56,0	5,8
Sardegna	108,4	8,0	7,4	1,1	14,6	12,0
Italia	98,2	13,6	13,8	10,4	43,6	8,9

Fonte: Documento di finanza pubblica 2026, Tavola R1, elaborazione su dati MEF-Ragioneria generale dello Stato (allegati agli obiettivi di servizio sociale dei comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della Regione Sardegna, 2026) e Ministero dell'interno (decreto 5 novembre 2025 sui comuni commissariati). I dati si riferiscono ai servizi sociali comunali escluso il servizio di asilo nido; le Province autonome, il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta non

sono incluse perché per questi territori il fabbisogno standard monetario non è stato ancora calcolato.

Il divario che il sistema è chiamato a chiudere ha radici profonde nella spesa storica. Nel 2021 la spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati ammontava a 10,3 miliardi di euro, con valori che andavano dai 571 euro per abitante del Trentino-Alto Adige ai 38 euro della Calabria e con il Mezzogiorno fermo a circa la metà della media nazionale.⁵⁵ Su questi squilibri il programma comunale degli obiettivi di servizio ha cominciato a incidere in senso perequativo: al 2025 le risorse stanziare assegnano alle regioni meridionali oltre 20 euro per abitante in media, contro i circa 12 del resto del Paese, e ai maggiori stanziamenti si è accompagnata una crescita misurabile dell'offerta, con 26.290 utenti in più negli asili nido e 11.370 in più nel trasporto degli studenti con disabilità nel 2023 rispetto al 2018. La stessa analisi mostra però che l'esito della convergenza dipende in misura decisiva dall'anello regionale della filiera: i criteri con cui le Regioni ripartiscono agli Ambiti territoriali sociali le risorse dei fondi nazionali restano eterogenei, combinando parametri socio-demografici, territoriali e di utenza effettiva, con esiti disomogenei tra aree con bisogni simili; in questo quadro il fabbisogno standard monetario emerge come il benchmark più solido e potrebbe assumere direttamente il ruolo di livello essenziale.

La medesima geografia emerge dai casi regionali che la documentazione istituzionale consente di ricostruire, e che possono essere assunti come gruppo rappresentativo dei due poli del sistema. Sul versante della capacità istituzionale, la Lombardia ha sottoscritto il 18 novembre 2025 un accordo preliminare in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica, con approccio dichiaratamente graduale e sperimentale, e il Veneto ha istituito con

⁵⁵ R. GARGANESE, F. PORCELLI, *Verso la definizione dei LEP nel settore sociale: il ruolo delle Regioni per l'allocazione delle risorse e il monitoraggio dei servizi*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2025*, Rubbettino, 2025. I dati di spesa sono elaborazioni su ISTAT, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati, anno 2021.

legge regionale un Osservatorio sull'autonomia differenziata, dotandosi di una struttura amministrativa dedicata.⁵⁶ Sul versante dei divari di servizio, la Puglia mostra che, nei servizi educativi per la prima infanzia, su 257 comuni solo 23 superavano nel 2022 il 45 per cento di copertura dei posti autorizzati, mentre 99 restavano sotto il 10 per cento, con 16.412 bambini tra zero e due anni, su una popolazione di 80.021, residenti in comuni con copertura inferiore al 10 per cento.⁵⁷ La combinazione dei due poli restituisce il nodo di fondo: le Regioni più pronte a chiedere autonomia sono quelle in cui il paradigma già funziona; quelle in cui i livelli essenziali sono più lontani dall'attuazione sono le stesse in cui il trasferimento di ulteriori funzioni, senza previa costruzione di standard e capacità, rischierebbe di consolidare i divari.

Sul piano istituzionale, infine, l'asimmetria tra i comparti si riflette sulla filiera multilivello. L'esperienza del livello essenziale relativo agli assistenti sociali, fissato in un assistente ogni 5.000 abitanti, è istruttiva: tra il 2020 e il 2023 la dotazione degli Ambiti territoriali sociali è cresciuta in modo significativo su tutto il territorio nazionale, ma il mancato raggiungimento dello standard resta concentrato negli Ambiti del Mezzogiorno, ed è ricondotto in via principale alla frammentazione dei canali di finanziamento, con la quota dedicata del Fondo povertà non integrata nel circuito perequativo del Fondo di solidarietà comunale e del Fondo speciale.⁵⁸ Nella stessa direzione, la spesa sociale comunale è cresciuta del 9,2 per cento tra il 2019 e il 2022, ma con incrementi spesso

⁵⁶ Per la Lombardia, l'accordo preliminare del 18 novembre 2025 e la valutazione di PoliS-Lombardia, 2026; per il Veneto, la l.r. 24 aprile 2024, n. 17. Entrambi i casi sono documentati nel dossier parlamentare sulle pre-intese, cit.

⁵⁷ Fondazione IPRES, *Nota tecnica n. 3/2025 sui servizi educativi per l'infanzia*, in www.ipres.it.

⁵⁸ L. MINZYUK, *Potenziamento dei servizi sociali comunali e territoriali: un esempio concreto di attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Eutopica*, n. 2, 2026, con riferimento alle analisi dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul livello essenziale degli assistenti sociali; i dati di spesa sono di fonte ISTAT, Rilevazione sui servizi sociali comunali.

proporzionali ai livelli di partenza, sicché il potenziamento, in assenza di standard puntuali e di meccanismi correttivi, tende ad ampliare anziché ridurre la sperequazione territoriale. L'autonomia regionale ulteriore modifica il contesto operativo di servizi che si scaricano in larga parte su reti comunali e provinciali: non a caso, nelle sedi di concertazione, l'ANCI ha chiesto l'aggiornamento degli atti di iniziativa regionale alla luce della sentenza n. 192 del 2024 e l'UPI un coinvolgimento degli enti locali sulle intese perfezionate. La gestione di funzioni aggiuntive, soprattutto nelle materie a forte interdipendenza con i Comuni, richiede catene amministrative robuste, dati contabili omogenei e coordinamento multilivello stabile: requisiti che il comparto comunale ha in parte già costruito e che quello regionale deve ancora, in larga misura, costruire.

8. Conclusioni: la sequenza delle riforme e la distinzione tra risorse e organizzazione

Il filo conduttore proposto in apertura, dall'autonomia differenziata ai livelli essenziali, dal federalismo fiscale regionale alla riforma fiscale, sotto la spinta del Piano nazionale di ripresa e resilienza, consente di trarre alcune conclusioni. La prima è di metodo istituzionale: dopo la sentenza n. 192 del 2024, l'autonomia differenziata non può più appoggiarsi a una definizione solo tecnica e non ancorata a decisioni politiche dei livelli essenziali. Il sistema, tuttavia, continua a muoversi su tre binari non perfettamente allineati: pre-intese già avviate in alcune materie, una nuova delega per i livelli essenziali ancora in Parlamento, e una fiscalità territoriale in attesa di chiusura attuativa. Questo disallineamento aumenta il rischio di contenzioso, di negoziazioni asimmetriche e di incertezza programmatica.

Ne discende l'indicazione di sequenza, che costituisce la principale raccomandazione di questo lavoro. La sequenza coerente con la ratio della sentenza n. 192 del 2024 muove prima dalla stabilizzazione della procedura per i livelli essenziali e dalla quantificazione dei fabbisogni standard, prosegue con la revisione dei meccanismi perequativi e con la riforma della fiscalità territoriale, e solo dopo amplia i trasferimenti di funzioni alle Regioni. La salute può seguire un circuito in parte distinto, perché già standardizzata nei livelli essenziali di assistenza, ma le altre materie richiedono una disciplina legislativa pienamente definita prima della generalizzazione dei trasferimenti.⁵⁹ A questa sequenza si accompagnano quattro indicazioni operative: proteggere i livelli essenziali e gli obiettivi di servizio dal contributo macro-fiscale 2025-2029; rendere strutturale la pubblicazione di stime ex ante regionalizzate su costi, fabbisogni ed effetti redistributivi; rafforzare la capacità amministrativa di Comuni ed enti di area vasta; distinguere con chiarezza livelli essenziali delle prestazioni (LEP), livelli essenziali di assistenza (LEA) e obiettivi di servizio.

La seconda conclusione è interpretativa, e proietta il discorso oltre la contingenza normativa. La determinazione dei livelli essenziali e la perequazione fondata su costi e fabbisogni standard, contrapposti alla capacità fiscale, rendono misurabile il divario tra risorse e fabbisogno e ne programmano la chiusura. Una volta che la perequazione opererà in modo pieno, i divari residui nei servizi non potranno più essere spiegati dalla disparità di dotazione finanziaria, e tenderanno a riflettere sempre più la diversa capacità amministrativa degli enti, ossia la loro capacità di trasformare risorse equivalenti in prestazioni comparabili. È l'evidenza che emerge già oggi dal comparto comunale esaminato nella parte 7.⁶⁰

⁵⁹In tal senso convergono le analisi dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul disegno di legge di delega, cit., e le valutazioni di IRPET, cit., sui livelli essenziali incompiuti.

⁶⁰Sull'esperienza dei fabbisogni standard come strumento di scomposizione del divario tra componente di risorse e componente di capacità amministrativa, v., per il caso

Questa chiave di lettura, sintetizzabile nella distinzione tra risorse e organizzazione, va intesa come prospettiva e non come punto di arrivo. La priorità resta la chiusura del divario di risorse: finché la perequazione su costi e fabbisogni standard non sarà compiuta, è difficile identificare quanto la capacità amministrativa incida nel definire divari che dipendono ancora da dotazioni diseguali. Ma è proprio la costruzione di un sistema fondato su livelli essenziali, costi e fabbisogni standard e monitoraggio a rendere, per la prima volta, possibile e misurabile quella distinzione. In ciò sta la posta in gioco più alta della riforma in corso: passare da un federalismo dei trasferimenti a un federalismo della responsabilità, nel quale l'autonomia sia inseparabile dalla garanzia uniforme dei diritti.

Resta, sullo sfondo, una lacuna informativa che condiziona la qualità del dibattito pubblico. Mancano ancora simulazioni ufficiali e comparabili sugli effetti redistributivi regionali dell'autonomia differenziata dopo la sentenza n. 192 del 2024, e una mappatura pubblica consolidata dei costi e dei fabbisogni standard dei livelli essenziali per tutte le materie diverse dalla sanità. Colmare questa lacuna, con una base dati centralizzata e con relazioni tecniche regionalizzate obbligatorie allegate a ogni schema di intesa, non è un dettaglio metodologico: è la condizione perché la scelta tra le diverse sequenze di riforma sia compiuta alla luce delle sue conseguenze.

sanitario, F. PAMMOLLI, F. PORCELLI, F. VIDOLI, con la collaborazione di M. AUTERI E G. BORÀ, *La sanità delle regioni*, Bologna, 2020.