

Dopo il no della Consulta, il nostro welfare è appeso alla definizione dei Lep

di Floriana Cerniglia

Il percorso dell'autonomia differenziata ha avuto almeno il merito di riportare al centro della scena la discussione sui Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, introdotti per la prima volta nel 2001 con la Riforma del Titolo V della Costituzione.

Sarà bene ricordare che la riforma del 2001 ha modificato alcuni tratti del regionalismo voluto dai nostri Costituenti; innanzitutto, la Costituzione del 1948 prevedeva le Regioni a statuto ordinario e quelle a Statuto Speciale, che però si erano delineate ben prima delle deliberazioni della Costituente sulla base di contingenze storiche di quel tempo. La riforma del Titolo V introduce una novità assoluta, un *tertium genus*, cioè le Regioni ad autonomia differenziata (art. 116 comma 3).

La seconda innovazione è stata quella di allargare le maglie dei poteri (legislativi, amministrativi e finanziari) alle Regioni, ampliandone l'alveo delle materie concorrenti ed esclusive ed anche le modalità di finanziamento. Un elevato grado di decentramento, sia sul fronte delle spese da gestire per conto dei bilanci regionali, sia sulle tipologie di entrate fiscali (tributi propri, compartecipazioni e trasferimenti statali non vincolati) che devono coprire tali spese. Un nuovo assetto per il nostro ordinamento, simile a quello degli Stati federali per quanto riguarda l'enumerazione delle competenze tra Stato e Regioni (art. 117) ma senza una Camera delle Regioni, presente invece negli Stati federali per bilanciare le esigenze di uniformità con quelle di differenziazione, insite in questi ordinamenti.

Il legislatore italiano nel 2001 ha trovato due soluzioni al "pericolo" di troppa differenziazione in un Paese già molto differenziato in termini di Pil pro-capite, di gettito tributario e di erogazione di servizi pubblici ai cittadini. Un *unicum* tra i paesi occidentali, come ci ha ricordato il Governatore Panetta in un suo intervento a Catania nel settembre 2024. Le due soluzioni introdotte nell'art. 117 sono state a) la previsione di principi fondamentali entro i quali le Regioni avrebbero dovuto esercitare le competenze concorrenti; b) la determinazione dei LEP che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Entrambe le soluzioni devono essere riservate alla legislazione dello Stato.

Né i principi fondamentali né i LEP sono mai stati messi nero su bianco dal nostro Parlamento. Pertanto, in questi decenni è esploso il contenzioso tra Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale. L'assenza dei LEP ha rallentato tutto il processo attuativo della riforma del Titolo V (disciplinato anche dalla legge delega n. 42 del 2009), tant'è che il decentramento regionale "simmetrico", cioè identico per tutte le Regioni a statuto ordinario, è un obiettivo esplicito del PNRR (milestone M1C1-riforma 1.14).

Dunque, si capisce l'enfasi posta al tema dei LEP in tutto il percorso, per adesso molto accidentato, del "nostro modello di federalismo" e dell'autonomia differenziata in particolare. Anche i ministri per gli Affari Regionali, Boccia e Gelmini (governi Conte II e Draghi) avevano dato vita a primi tentativi di attuazione del comma 3 del 116 tramite una legge quadro che prevedeva la definizione dei LEP, quale prerequisite per la partenza dell'autonomia differenziata. Causa Covid e caduta del governo Draghi, le due bozze di legge quadro non sono andate a buon fine.

Il ministro Calderoli centra l'obiettivo. Nel giugno 2024 (legge 26 giugno 2024, n. 86) il Parlamento approva la legge che reca disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, terzo comma. Tale legge prevede l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni subordinatamente alla determinazione dei LEP, ma solo in alcune materie sulla base delle risultanze dei lavori della Commissione CLEP (presieduta dal Prof. Cassese) che aveva il compito di fare una ricognizione della normativa statale di settore/materia ed indicare quindi le materie LEP. Nella legge Calderoli, le materie LEP sono: norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; il governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

La legge Calderoli è ora quasi totalmente inapplicabile a seguito dei ricorsi di alcune Regioni. La sentenza della Corte costituzionale n. 192 del dicembre 2024 ne ha scarnificato varie parti, anche quella relativa ai LEP. Secondo la Corte, ci possono essere funzioni LEP anche nelle materie non LEP; ma soprattutto il procedimento previsto nella legge n. 86 per la loro determinazione è una delega in bianco, in quanto non sono presenti principi e criteri direttivi che una legge delega deve invece chiaramente contenere, soprattutto se in discussione ci sono diritti civili e sociali.

Il governo cerca ora di bypassare questa breccia aperta dalla Corte con un nuovo "Disegno di legge recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni", approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 maggio 2025. Questo testo si concentra su tutte le materie indicate dalla Legge Calderoli, ad eccezione della tutela della salute.

Il testo del nuovo D.dL riparte dalla normativa di settore, e molto vagamente cerca di ravvisare principi e criteri direttivi per indicare degli "standard uniformi" da garantire a tutti i cittadini nei vari ambiti (o materie). Il Governo avrà nove mesi per esercitare la delega, cioè, emanare i decreti con i quali dare contenuto giuridico ai vari LEP. Sarebbe necessario che la discussione in Parlamento su questo testo di legge delega sia molto approfondita, anche partendo dall'indagine conoscitiva svolta sui LEP della Commissione Parlamentare per le questioni regionali. Non un voto favorevole a scatola chiusa delle sole forze di maggioranza, come ormai prassi di questo governo. La posta in gioco è alta: il ridisegno del nostro Stato sociale e dei compiti pubblici dello Stato.