

## I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI. EVOLUZIONI E PROSPETTIVE NELL'ATTUAZIONE DEL PROCESSO AD AUTONOMIA DIFFERENZIATA

di Clementina PIETRAROIA \*

### ABSTRACT

*Il contributo analizza la nozione e la funzione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nell'ordinamento costituzionale italiano, soffermandosi sul loro fondamento nell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. e sul ruolo che essi svolgono nella garanzia dei diritti civili e sociali e della pari dignità sociale su tutto il territorio nazionale. Dopo aver chiarito il rapporto tra LEP e contenuto essenziale dei diritti, l'analisi ricostruisce la natura "dignitaria" delle soglie prestazionali, distinguendole dai concetti di livelli minimi e di universalità, e ne esamina l'incidenza sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Particolare attenzione è dedicata al tema del costo dei LEP e ai meccanismi di finanziamento delineati dall'art. 119 Cost. e dalla legislazione di attuazione del federalismo fiscale, mettendo in luce le criticità derivanti dalla mancata piena attuazione dei fabbisogni e dei costi standard. Infine, il lavoro affronta il rapporto tra LEP e autonomia differenziata ex art. 116, terzo comma, Cost., alla luce della legge n. 86 del 2024 e della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, evidenziando come la determinazione dei LEP costituisca un presupposto indefettibile per ogni processo di differenziazione che incida sui diritti civili e sociali, e come la loro funzione di garanzia non possa essere subordinata alle dinamiche del regionalismo asimmetrico.*

*This contribution analyses the notion and function of the Essential Levels of Performance (LEPs) within the Italian constitutional system, focusing on their foundation in Article 117, second paragraph, letter m), of the Constitution and on the role they play in guaranteeing civil and social rights and equal social dignity throughout the national territory. After clarifying the relationship between LEPs and the essential content of rights, the analysis reconstructs the "dignitary" nature of performance thresholds, distinguishing them from the concepts of minimum levels and universality, and examines their impact on*

*the allocation of competences between the State and the Regions. Particular attention is devoted to the issue of the cost of LEPs and to the financing mechanisms provided for by Article 119 of the Constitution and by the legislation implementing fiscal federalism, highlighting the critical issues arising from the incomplete implementation of standard needs and standard costs. Finally, the paper addresses the relationship between LEPs and differentiated autonomy under Article 116, third paragraph, of the Constitution, in light of Law No. 86 of 2024 and Constitutional Court judgment No. 192 of 2024, emphasizing how the determination of LEPs constitutes an indispensable prerequisite for any differentiation process affecting civil and social rights, and how their guarantee function cannot be subordinated to the dynamics of asymmetric regionalism.*

### SOMMARIO

1. La dimensione costituzionale dei livelli essenziali delle prestazioni ..... 1
2. I livelli essenziali delle prestazioni nel rapporto tra Stato e Regioni ..... 6
3. Il "costo" dei Livelli Essenziali delle Prestazioni..... 11
4. Autonomia differenziata e Livelli Essenziali delle Prestazioni: vincoli costituzionali e garanzie dell'eguaglianza sostanziale ..... 14
5. Conclusioni ..... 18

### 1. LA DIMENSIONE COSTITUZIONALE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI

I livelli essenziali di assistenza sono tipizzati all'art. 117 Cost. co. 2 lett. m), secondo cui spetta allo Stato la competenza esclusiva a definire "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"<sup>1</sup>.

\* Avvocato iscritta presso il Foro di Torre Annunziata.

<sup>1</sup> M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, c. 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3/2002, pp. 345-360; C. PINELLI, *Sui*

La nozione di livelli essenziali delle prestazioni<sup>2</sup> si colloca al crocevia tra teoria dei diritti fondamentali e assetto costituzionale delle competenze legislative<sup>3</sup>.

L'espressione ha un contenuto vago che pone non pochi interrogativi, sul concetto di essenzialità, sul concetto di prestazione e sul concetto di diritti civili e sociali a cui i LEP si riferiscono.

Il dato testuale da cui occorre però partire è che i livelli essenziali delle prestazioni devono concernere diritti civili e sociali. Intanto, dunque, è possibile parlare di livelli essenziali delle prestazioni, in quanto essi riguardino diritti civili e sociali.

Tanto preliminarmente precisato, il primo degli interrogativi che si pone rispetto alla locuzione "livelli essenziali" riguarda il rapporto che intercorre tra "livelli essenziali delle prestazioni" e contenuto essenziale dei diritti civili e sociali<sup>4</sup>.

---

"livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, com. 2, lettera m), Cost.), in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, pp. 881-906.

<sup>2</sup> Per un'analisi approfondita sui livelli essenziali delle prestazioni si rinvia fra i tanti a R. BIFULCO, "Livelli essenziali", *diritti fondamentali e statuti regionali* in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2003, p. 135; A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6, 2003, p.1063; A. RUGGIERI, "Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte Cost. n. 10 del 2010), in *Forum di Quad.cost.*, 24 febbraio 2010; L. TRUCCO, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte Costituzionale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa svoltosi a Trapani l'8 e il 9 giugno 2012, Napoli, 2013, p. 355; G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni tra processi di differenziazione ed esigenze di eguaglianza*, Napoli, 2024.

<sup>3</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, Napoli, 2025, pp. 49 ss.

<sup>4</sup> S. ARSU, *La definizione dei LEP*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, p. 34.

<sup>5</sup> L. CASTELLI, *Alla ricerca del "limite dei limiti": il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, pp. 454 ss., spec. pp. 477 ss.; C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, pp. 1001 ss., spec. pp. 1011 ss.; E. PESARESI, *La «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni» e la materia «tutela della salute»: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2006, p. 1742-1743; R. BALDUZZI, *I livelli essenziali nel settore della sanità*, in G. BERTI - G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di*

Da un lato infatti vi è chi afferma che i due concetti sono tra loro perfettamente sovrapponibili<sup>5</sup>, dall'altro chi esclude tale circostanza, in quanto il contenuto essenziale dei diritti è solo una parte, sia pure quella costituzionalmente inderogabile, dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>6</sup>.

Con l'espressione "contenuto essenziale dei diritti" o, che dir si voglia, "nucleo insopprimibile", o ancora "minimo garantito" di tali diritti, si intende, infatti, il limite di comprimibilità dei principi fondamentali della Repubblica<sup>7</sup>, la soglia cioè oltre cui il legislatore non può spingersi quando si occupa di bilanciare tra loro opposti diritti della persona<sup>8</sup>.

Dunque, il contenuto essenziale dei diritti civili e sociali è "la misura minima essenziale di protezione delle situazioni soggettive che la Costituzione qualifica come diritti" è cioè la misura

*effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, 2003, pp. 245 ss., spec. p. 255 ss.; M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile... Le Istituzioni del Federalismo*, nn. 3-4/2003, pp. 615 ss.; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, cit., pp. 881 ss., spec. pp. 895 ss.

<sup>6</sup> In tal senso P. MASALA, *Parte I. Premesse teoriche, concettuali e di metodo. De- centramento e diritti sociali in Italia*, in ID. (a cura di), *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione. Decentramento e diritti sociali in Italia, Germania e Spagna*, Pisa, 2014, pp. 1 ss., spec. p. 274; R. BIN, *Diritti e fraintendimenti: il nodo della rappresentanza*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Napoli 2005, pp. 345 ss.; E. BALBONI, *Il problema della determinazione dei livelli essenziali nei vari settori*, in G. BERTI - G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, 2003, pp. 241 ss., spec. pp. 242-243; L. TORCHIA, *Sistemi di welfare e federalismo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2002, pp. 713 ss.

<sup>7</sup> Tra questi fondamenti vanno annoverati sia quelli che la stessa Costituzione prevede come limiti assoluti al potere di revisione Costituzionale, come la Forma Repubblicana e il divieto di riorganizzazione del partito fascista, sia i principi che promanano dai valori supremi su cui si fonda la Costituzione, espressi nei primi 12 articoli della Costituzione. In questo senso, storicamente Corte cost. n. 1146/1988. In dottrina, si veda C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1952, p.29 ss., spec.p.57; nonché in C. MORTATI, *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione*, Milano, 1972, pp.3 ss.

<sup>8</sup> L. CASTELLI, *Alla ricerca del "limite dei limiti": il contenuto essenziale dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p.477ss.

“al di sotto della quale si determinerebbe ...la negazione di questi stessi diritti”<sup>9</sup>.

Tale nucleo insopprimibile, per ciò, non può essere finanziariamente condizionato in termini generali e assoluti, ma il godimento dei diritti che ne fanno deve essere sempre garantito, anche nelle fasi di recessione economica del Paese<sup>10</sup>.

Ne viene che tra il contenuto essenziale di un diritto e i livelli essenziali delle prestazioni vi è un legame indissolubile: i livelli essenziali delle prestazioni sono quelli che rendono effettivo il godimento del nucleo insopprimibile dei diritti e “devono essere determinati e garantiti almeno fino al soddisfacimento del contenuto essenziale del diritto al quale accedono”<sup>11</sup>.

Questo non vuol dire, però, che il contenuto essenziale dei diritti esaurisca la misura dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>12</sup>, potendo, tale misura anche essere superiore rispetto al contenuto essenziale di un diritto.

Quindi, rispetto al livello essenziale delle prestazioni, il contenuto essenziale dei diritti si pone come un vincolo verso il basso per il Legislatore, nel senso che il medesimo non potrà determinare livelli di prestazioni che non siano idonei a garantire la tutela del nucleo insopprimibile dei diritti. Ciò non

toglie che potrà fissare soglie che vadano oltre questo contenuto<sup>13</sup>.

Alla luce di queste premesse, appare convincente la ricostruzione di quella parte della dottrina che ritiene che il contenuto essenziale dei diritti civili e sociali individua la soglia minima dei livelli essenziali delle prestazioni, ma non ogni prestazione rientrante nei livelli essenziali delle prestazioni fa necessariamente parte del contenuto essenziale di un diritto<sup>14</sup>.

Del resto, che i livelli essenziali delle prestazioni non coincidano con il nucleo essenziale dei diritti, ma lo presuppone, deriva anche da un'altra considerazione. Mentre la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è rimessa alla scelta politica, il nucleo incomprimibile dei diritti è il frutto di operazioni ermeneutiche che spettano agli organi giurisdizionali (dai giudici comuni alla Corte Costituzionale) e che non si può invece attribuire alla scelta politica: il compito di esplicitare il “significato” della Costituzione che sta nel nucleo essenziale dei diritti non può, infatti, che essere rimesso agli organi posti a garanzia dei diritti. Sicché, i livelli essenziali delle prestazioni devono collocarsi oltre questa tutela costituzionale minima ed è la loro determinazione a dover avvenire sulla base di scelte

<sup>9</sup> Corte. Cost. n. 27/1998, *Cons. in dir.*, con nota di O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1998, p.1170 ss.

<sup>10</sup> Sent. Corte cost. 275/2016, *Cons. in dir.*, par. 11, con note di A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali visti da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a caldo della sentenza della Corte costituzionale n. 275/3016*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2017, pp. 1 s.s.; L. ARDIZZONE - R. DI MARIA, *La tutela dei diritti fondamentali ed il totem della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016*, in *Le Regioni*, n. 2/2017, pp. 174 ss.; F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in *Federalismi.it*, n. 10/2017, pp. 2 ss.; R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Le Regioni*, n. 3/2017, pp. 593 ss.; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consulta online*, n. 1/2017, pp. 105 ss.; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, n. 10/2017, pp. 2 ss.; L. MADAU, *È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa*

*erogazione*”. Nota a Corte cost. n. 275/2016, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2017, pp. 1 ss.; F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, pp. 153 ss.; L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalicabili” alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2016, pp. 2339 ss.; A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*. Nota a Corte Cost. n. 275 del 2016, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2016, pp. 2343 ss.; F. MASCI, *I LEA non sono assoggettabili ad alcun vaglio di sostenibilità economico-finanziaria: un trend giurisprudenziale in consolidamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, pp.100 ss.

<sup>11</sup> M. BELLETTI, *I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, cit., pp.616.

<sup>12</sup> E. PESARESI, *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e la materia tutela della salute: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale*, cit., p.1743

<sup>13</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., pp. 79 ss.

<sup>14</sup> C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, p. 1014 - 1015.

politiche compatibili con la tutela del nucleo essenziale costituzionalmente garantito dei diritti<sup>15 16</sup>.

Chiarito il confine tra contenuto essenziale del diritto e livelli essenziali delle prestazioni, la dottrina si è interrogata sul concetto da attribuire al termine “essenziale”.

Ci si è chiesti cioè se i livelli essenziali delle prestazioni siano i livelli minimi da garantire.

Secondo l’orientamento prevalente in dottrina la risposta è negativa<sup>17</sup>.

Depone innanzitutto in questo senso il dato testuale, in quanto l’art. 117 co.2 lett. m Cost. parla di livelli essenziali, con ciò evidentemente superando l’impostazione delle proposte di riforma del Titolo V avanzate nel corso delle precedenti Legislature<sup>18</sup> che utilizzavano locuzioni come “prestazioni minime”, “livelli minimi inderogabili delle prestazioni” e “livelli minimi comuni delle prestazioni”<sup>19</sup>.

Del resto, tale scelta di campo si giustifica alla luce del significato proprio delle parole “essenziale” e “minimo”.

L’aggettivo minimo lascia infatti pensare “*ad un parametro che faccia quasi esclusivamente riferimento alla dimensione economico-finanziaria*”. Sono, infatti, “*minimi*” “*i livelli che il sistema pubblico riesce a garantire a fronte di una dotazione vincolata di risorse, a prescindere dai principi ispiratori dello stesso sistema di erogazione. La valenza di minimo sembrerebbe pertanto riferita non alla situazione di bisogno del fruitore del servizio, bensì alla capacità finanziaria del sistema erogatore dei servizi*”. L’aggettivo essenziale, invece, rimanda ad un livello di tutela “*che si considera sufficiente non più in relazione ai vincoli economici-finanziari, bensì agli obiettivi di benessere e equità che vanno oltre il piano strettamente finanziario*”<sup>20</sup>.

Tale impostazione, come si vedrà, si ripercuote sui criteri da adottare nella determinazione delle soglie che coincidono con i livelli essenziali delle prestazioni, non potendosi tale operazione basare su indicatori di carattere economico-finanziario<sup>21</sup>.

L’unico vero fondamento per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

<sup>15</sup> In questo senso, si vedano: M. BELLETTI, “*Livelli essenziali delle prestazioni*” e “*contenuto essenziale dei diritti*” nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2004; R. BIFULCO, “*Livelli essenziali*”, *diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPP, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, cit., p. 135 ss..

<sup>16</sup> Questa interpretazione consente di restituire un pieno significato anche ad una disposizione costituzionale spesso criticata nel contesto del discorso sui Lep, vale a dire l’art. 120, co.2, Cost., che rende ammissibile il potere del Governo centrale di sostituirsi ai livelli di governo inferiori nella determinazione dei LEP proprio in considerazione della dimensione politica di questi ultimi.

<sup>17</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., pp. 84 ss.

<sup>18</sup> Il riferimento è alla XI Legislatura e alla proposta avanzata dalla Commissione De Mita - Iotti, alla XII Legislatura e alla proposta avanzata dalla commissione Speroni, infine, alla XIII Legislatura e alla proposta avanzata dalla Bicamerale D’Alema.

<sup>19</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., pp. 86 ss.

<sup>20</sup> E. BALBONI, *Il concetto di “livelli essenziali ed uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, cit., pp. 1109-1110. In questi termini anche A.M. BARONI, *I livelli essenziali delle prestazioni tra determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali, attuazione del c.d. “federalismo fiscale” e spending review*, in *Amministrazione in Cammino*, 15 maggio 2012, pp. 1 ss., spec. p. 5, per il quale «è necessario puntualizzare che la scelta operata da parte del legislatore in favore della locuzione “livelli essenziali” non può essere considerata come sinonimo dell’espressione “livelli minimi”: quest’ultima accezione è,

*infatti, sostanzialmente riconducibile alla c.d. dottrina dei “diritti finanziaria- mente condizionati, elaborata dalla stessa Corte costituzionale, secondo cui il contenuto dell’essenzialità deve essere riferito all’ammontare delle risorse disponibili, stabilite le quali è possibile determinare l’entità minima di ciascuna prestazione che gli enti pubblici sono in grado di offrire e al di sotto della quale il diritto può ritenersi violato. A tale approccio si contrappone, invece, quell’accezione dei livelli essenziali che trae origine dall’ambito sanitario ed in base alla quale essi non debbano essere determinati a partire dalle risorse a disposizione, bensì dai bisogni effettivamente mostrati dai singoli e dalle collettività, che richiedono di essere soddisfatti a prescindere*». C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, cit., pp. 894-895. Si veda anche, in proposito, R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in R. BALDUZZI - G. DI GASPARÈ (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, 2002, pp. 11 ss., spec. p. 20.

<sup>21</sup> E. PESARESI, *La «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni» e la materia «tutela della salute»: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell’era del decentramento istituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2006, p. 1747. Nello stesso senso M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, cit., pp. 349. Secondo l’autore «*La filiazione dell’attuale art. 117, c. 1, lett. m), Cost. dall’art. 58, c. 1, del progetto approvato dalla Bicamerale è abbastanza evidente. Sarebbe sbagliato, tuttavia, trascurare una notevole differenza che segna i due testi. [...] In particolare, si potrebbe segnalare la comparsa dell’aggettivo «essenziali», apposto al soggetto «prestazioni», che potrebbe anche far pensare che il quantum delle prestazioni da assicurare a pari titolo su tutto il territorio nazionale fosse più elevato nel testo della Bicamerale che in quello oggi vigente. Senonché, sembra*

è dunque la dignità sociale: tutti gli uomini hanno il pari diritto di accedere alle prestazioni che attengono ai propri bisogni fondamentali (alimentarsi, idratarsi, lavarsi, mantenere una buona salute, disporre di un reddito minimo, avere una casa ...ecc) e di ottenere dallo Stato che gli stessi siano soddisfatti con preminenza ordinamentale, anche nelle fasi negative del ciclo economico del Paese<sup>22</sup>.

Il concetto di livello essenziale delle prestazioni, dunque, non coincide con quello di livello minimo. Ma non coincide neppure con quello di universale, o almeno non del tutto.

I due concetti coincidono sicuramente dal punto di vista dei destinatari<sup>23</sup>, nel senso che ogni uomo, proprio per la sua pari dignità sociale, ha il diritto di accedere alle prestazioni che consentono la soddisfazione dei propri bisogni umani, a prescindere dalle condizioni in cui versa<sup>24</sup>.

Non sono però sovrapponibili dal punto di vista del contenuto delle prestazioni, in quanto è innegabile che ogni individuo abbia i suoi propri, che variano in considerazione delle congiunture temporali e delle altre possibili circostanze che incidono sulla società. Le prestazioni di cui gli individui hanno bisogno variano, in altri termini, nel contenuto, nella entità, e nella strutturazione<sup>25</sup>.

Anche sotto questo profilo, può allora affermarsi che la soglia dei livelli essenziali delle

prestazioni non risulta modificabile in *peius*, ma solo in *melius*.

A dir meglio, con il concetto di livello essenziale delle prestazioni si rimanda innanzitutto al nucleo inderogabile dei diritti civili e sociali dell'uomo, che deve essere costituzionalmente garantito e che costituisce un limite invalicabile per il legislatore, sia statale che regionale. Ciò non toglie, però, che il legislatore statale possa, nell'esercizio della propria discrezionalità politica, prevedere soglie prestazionali più elevate rispetto a quelle che consentirebbero l'esercizio del mero nucleo incompressibile dei diritti dell'uomo, da garantire comunque in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. E che, ancor di più, il legislatore regionale, nelle materie di propria competenza, possa prevedere livelli aggiuntivi di prestazioni rispetto a quelle ritenute essenziali dal legislatore statale, che possono perciò variare da territorio a territorio<sup>26</sup>.

In questo senso si è espressamente pronunciata anche la Corte Costituzionale, la quale ha affermato che l'individuazione dei LEP, mediante l'esercizio della competenza legislativa riservata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117 co.2, lett.m Cost., non comporta una regolazione onnicomprensiva da parte di quest'ultimo delle materie attraversate dalle soglie prestazionali, ma lascia alle Regioni la facoltà e lo spazio per determinare soglie aggiuntive o integrative rispetto a quelle fissate dallo Stato<sup>27</sup>.

---

*abbastanza evidente che la differenza sia soprattutto stilistica e che si colleghi all'eliminazione di quel «comunque» che, recato dal testo della Bicamerale, non è più presente nell'attuale testo costituzionale. In entrambi i casi, infatti, quella che il testo normativo vuole esprimere è la volontà di porre al riparo dalla discrezionale determinazione delle Regioni alcuni diritti, che non possono essere ridotti ad un livello inferiore a quello stabilito dal legislatore statale. L'implicito presupposto di questa scelta, evidentemente, è il collegamento tra i livelli di godimento dei diritti, eguaglianza e cittadinanza, nel senso che la diminuzione della protezione di alcuni diritti oltre una certa soglia è interpretata come rottura del le-game sociale che dà vita alla cittadinanza».*

<sup>22</sup> G. GUIGLIA, *i Livelli essenziali delle prestazioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007, p.65

<sup>23</sup> R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in R. BALDUZZI - G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 19. G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, cit., pp. 1 ss., spec. p. 13; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali*

*delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, cit., p. 887.

<sup>24</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., pp. 94 ss.

<sup>25</sup> A. BALDASSERE (voce) *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Roma 1989, p.30. L'autore evidenzia significativamente come le prestazioni relative ai livelli essenziali non sono relative nell'*an*, perché sono certamente dovute, ma sono relative nel *quid*, nel *quomodo* e nel *quantum*.

<sup>26</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., pp. 95 ss; C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, cit. p.1015 -1016; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett.m)*, della *Costituzione*, cit., pp. 345 ss; C. PINELLI "Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co.2, lett. m. Cost.), cit., pp.887 ss.

<sup>27</sup> Corte Cost. 91/2020, *Cons.in dir.par.4*, con nota di M. BEVILACQUA, *La Corte costituzionale delinea l'intreccio della materia dei LEA nei rapporti tra Stato e regioni e nell'intermediazione economica coi fornitori*, in *Diritto&Conti*, 28 maggio 2020.

Una volta delineato il concetto di livelli essenziali, occorre interrogarsi sul concetto di prestazioni e su quello di diritti civili e sociali a cui tali livelli attengono.

Quanto al primo, secondo l'orientamento prevalente in dottrina le prestazioni sono tutte quelle attività pubbliche che servono a garantire la fruizione, dunque il godimento, da parte degli individui dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali<sup>28</sup>.

Può trattarsi di attività pubbliche "tanto di produzione, quanto di erogazione, quanto, ancora, di mera garanzia di beni e di servizi per la fruizione dei diritti civili e sociali e, naturalmente, anche un insieme di tutte queste attività variamente combinate tra loro"<sup>29</sup>.

Solo per fare un esempio, rientrano tra le prestazioni di cui all'art. 117 co.2 lett.m Cost. le integrazioni reddituali (quali: assegno sociale, maggiorazione di pensioni, integrazioni del minimo), gli assegni per le famiglie povere con nuovi nati, assegno unico universale, riduzioni tariffarie sull'energia elettrica e gas legate all'ISEE, trattamenti chemioterapici, di dialisi, terapie per l'autismo, la creazione e il mantenimento di asili nido, centri assistenziali, mense scolastiche<sup>30</sup>.

Quanto, infine, al concetto di diritti civili e sociali a cui accedono i livelli essenziali delle prestazioni, l'opinione prevalente della dottrina ritiene che essi ricomprendano sia i diritti espressamente riconosciuti dalla Costituzione, sia quelli desumibili implicitamente dalla stessa<sup>31</sup>. Lo stesso vale per i diritti civili e sociali riconosciuti dalle leggi dello Stato<sup>32</sup>, mentre i livelli essenziali

delle prestazioni non possono riguardare diritti civili e sociali previsti da leggi solo regionali<sup>33</sup>.

## 2. I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI NEL RAPPORTO TRA STATO E REGIONI

L'art. 117 co.2 lett. m) Cost., come novellato dalla Riforma del Titolo V, ha attribuito allo Stato la legislazione esclusiva in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

La previsione, pur avendo avuto un significativo impatto sul rapporto tra Stato e Regioni, non ha stravolto quello che era il precedente riparto di competenze legislative tra i diversi livelli di Governo.

Prima della Riforma costituzionale l'art. 117 Cost. elencava tassativamente le materie in cui le Regioni avevano competenza legislativa esclusiva, mentre lo Stato aveva una competenza legislativa residuale, in tutte le materie non espressamente contemplate. Poiché l'art. 117 Cost. non prevedeva tra le materie di competenza regionale la determinazione dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ne derivava che tale competenza era rimessa alla potestà legislativa dello Stato<sup>34</sup>.

Con la Riforma del Titolo V, tuttavia, insieme al potenziamento delle autonomie locali, il Costituente ha avvertito l'esigenza di prevedere espressamente che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali sia

<sup>28</sup> E. BALBONI, *Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 14, Seminario 2003*, Torino, 2004, pp. 17 ss..

<sup>29</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., p. 145

<sup>30</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza n. 134/2006, *Cons.in dir.par.9* ha chiarito che rientrano nel concetto di prestazioni anche le attività afferenti al processo instauratosi per garantire la tutela dei livelli essenziali.

<sup>31</sup> M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, cit., p. 350.

<sup>32</sup> S. MANGIAMELLI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, pp. 1 ss..

<sup>33</sup> G.U. RESCIGNO, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in S. GAMBINO (a cura

di) *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2002, pp. 118-119: «libero il legislatore, secondo i casi statale o regionale, di individuare e tutelare altri diritti sociali oltre quelli previsti direttamente in Costituzione, ma una volta che li ha individuati, la tutela di tali diritti, per gli aspetti essenziali, e cioè appunto, per quanto riguarda il livello essenziale della prestazione, deve essere uguale per tutti, in tutto il territorio nazionale». A. STERPA, *Il miraggio dei diritti costituzionali nel deserto della forma di Regione*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 2/2021, pp. 1 ss.. G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni tra processi di differenziazione ed esigenze di eguaglianza*, cit., pp. 89-90.

<sup>34</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., p. 55.

attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Questo, tuttavia, non solo per arginare la crescente autonomia e il decentramento dei territori, ma soprattutto per garantire il rispetto della dignità sociale su tutto il territorio nazionale<sup>35</sup>. I livelli essenziali delle prestazioni assurgono infatti a soglia della dignità sociale: “*sino a quando la povertà permane, la scuola e la ricerca non sono veramente a disposizione di tutti, la tutela della salute non è effettiva, la sicurezza dei cittadini non è assicurata e, più in generale, le istituzioni non combattono tutto ciò che può determinare il degrado della dignità umana*”<sup>36</sup>, allora non può dirsi che vi sia una effettiva salvaguardia della pari dignità sociale.

I livelli essenziali delle prestazioni costituiscono gli *standard* quantitativi e qualitativi di beni e servizi che lo Stato è tenuto a fissare, affinché ciascun individuo sia messo nelle condizioni di valorizzare le proprie capacità e soddisfare i propri bisogni essenziali.

In questa prospettiva, la costituzionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni rende “dignitaria” la nostra forma di Stato, in quanto essa è basata sulla parificazione delle opportunità di sviluppo e di realizzazione della persona umana<sup>37</sup>.

Tale impostazione prende le mosse dalla sentenza della Corte Cost. 282/2002, secondo cui i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non rappresentano una materia in senso stretto, ma costituiscono una competenza del legislatore statale che può investire tutte le materie, quando si presenta l’esigenza di porre “*le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle*”<sup>38</sup>.

Ne deriva che quella in esame non è una materia in senso tecnico, perché non ha un ambito oggettivo delimitato, ma intercetta una pluralità di ambiti, a prescindere dal fatto che essi rientrino tra le materie di competenza esclusiva statale, concorrente o residuale, quando essi afferiscono a diritti civili e sociali<sup>39</sup>.

Per tale motivo, si dice che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è una materia trasversale.

Bisogna però intendersi sul significato di trasversalità. Dire che lo Stato ha una competenza esclusiva quando deve determinare i livelli essenziali delle prestazioni non comporta che lo Stato può totalmente erodere la competenza legislativa

<sup>35</sup> S. GAMBINO, *Cittadinanza, funzioni pubbliche, federalismo*, in *Astridonline.it*, pp. 1 ss. n. 16/2008, pp. 1 ss.; M. BELLETTI, *I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, cit. pp. 613 ss.; G. ROSSI - A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, n. 1/2002 (supplemento), pp. 22 ss.; I. MASSA PINTO, *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2001, pp. 1095 ss..

<sup>36</sup> S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 1/2019, p.2.

<sup>37</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., p. 57.

<sup>38</sup> Sent. Corte cost. n. 282/2002, *Cons. in dir.*, par. 3, con note di V. MOLASCHI, «*Livelli essenziali delle prestazioni*» e *Corte costituzionale: prime osservazioni (nota a Corte Cost. 26 giugno 2002 n. 282)*, in *Foro italiano*, n. 2/2003, pp. 398 ss.; R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo importante chiarimento*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, pp. 1445 ss.; Q. CAMERLENGO, *Indizi di perdurante asimmetria tra legge statale e legge regionale. La primazia delle valutazioni scientifiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2002, p. 685 ss.; E. CAVASINO, *I «vincoli» alla potestà legislativa regionale*

*in materia di «tutela della salute» tra libertà della scienza e disciplina costituzionale dei trattamenti sanitari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2002, pp. 3282 ss.; A. D’ATENA, *La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2002, pp. 2027 ss.; F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle “materie trasversali”*: dalla sent. n. 282 alla n. 407/2002, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2002, pp. 2951 ss.; D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V a proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2002, pp. 2034 ss.; C. TUCCIARELLI, *La sentenza n. 282 del 2002 della Corte costituzionale: prime interpretazioni delle disposizioni costituzionali sull’esercizio del potere legislativo delle Regioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 luglio 2002, pp. 1 ss.; L. VIOLINI, *La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull’incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, pp. 1450 ss.

<sup>39</sup> R. BIFULCO, *Livelli essenziali, diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, cit., p. 144; A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Diritto e Società*, n. 2/2001, 200ss.

regionale, snaturando il riparto di competenze contenuto nella Costituzione, ma solo che lo Stato deve occuparsi di specifiche prestazioni, determinando il livello di erogazione delle medesime che ritiene essenziali<sup>40</sup>. Un conto, infatti, è disciplinare il diritto civile o sociale, disciplina che spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, allo Stato e alle Regioni nelle materie di legislazione concorrente, e alle Regioni nelle materie di legislazione residuale, un altro è determinare i livelli essenziali di quel diritto che compete sempre ed esclusivamente allo Stato<sup>41</sup>.

In altre parole, nelle materie afferenti ai diritti sociali e civili, lo Stato deve limitarsi all'individuazione delle soglie prestazionali ritenute essenziali, mentre non può entrare nella regolamentazione dell'intero settore che resta di competenza esclusiva, concorrente o regionale, a seconda del riparto previsto in Costituzione.

Questo dimostra come l'obiettivo prioritario della Riforma non è stato quello di comprimere

l'autonomia delle Regioni, ma di strutturarla all'interno di un quadro di garanzie nazionali, in cui le differenze territoriali potessero trovare spazio senza compromettere la pari dignità sociale dei cittadini<sup>42</sup>.

La circostanza, dunque, che sia lo Stato a dover determinare i livelli essenziali delle prestazioni non si giustifica per la sovraordinazione dello Stato alle Regioni, ma solo per la *ratio* parificatrice e intrinsecamente trasversale perseguita tramite la determinazione dei LEP, perché solo lo Stato ha il potere di legiferare su tutto il territorio nazionale<sup>43</sup>.

Nel contesto appena descritto, la previsione dell'art. 117 co.2 lett. m) Cost., oltre ad attribuire allo Stato la competenza esclusiva nella determinazione delle soglie prestazionali, sembra anche fissare una riserva di legge, implicando che l'intervento statale debba esplicitarsi attraverso un atto normativo di rango primario<sup>44</sup>. Secondo l'orientamento prevalente nella dottrina<sup>45</sup> e nella

<sup>40</sup> Sent. Corte cost. n. 285/2005, *Cons. in dir.*, par. 3, con nota di G. DEMURO, *Il Cinema tra leale collaborazione e intese imposte*, in *Le Regioni*, n. 1/2006, pp. 178 ss.

<sup>41</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., p. 72.

<sup>42</sup> Sent. Corte cost. n. 192/2024, *Cons. in dir.*, par. 4; ma prima già sent. Corte cost. n. 365/2007, *Cons. in dir.*, par. 6, con note di A. ANZON DEMMING, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2027, pp. 4999 ss.; P. CARETTI, *La "sovranità" regionale come illusorio succedaneo di una "specialità" perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni*, n. 1/2008, pp. 219 ss.; O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, n. 1/2008, pp. 227 ss.; A. MANGIA, *Il federalismo della "descrizione" e il federalismo della "prescrizione"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2007, pp. 4045 ss.; P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2027, pp. 4052 ss.

<sup>43</sup> Ancora una volta sent. Corte cost. n. 192/2024, *Cons. in dir.*, par. 4, ma sulla base di principi precedentemente espressi nella sent. Corte cost. n. 106/2002, *Cons. in dir.*, par. 3 e 4, con note di N. LUPO, *Dalla Corte costituzionale uno "stop" (definitivo) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. n. 106/2002*, in *Amministrazione in Cammi-no*, 10 luglio 2002, pp. 1 ss.; B. DI GIACOMO RUSSO, *L'esclusività del nomen iuris Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 maggio 2003, pp. 1 ss.

<sup>44</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., p. 67. In senso contrario L. CUOCOLO, *I livelli essenziali delle prestazioni: spunti ricostruttivi ed esigenze di attuazione*, in R. BALDUZZI (a cura di), *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di*

*devolution*, Milano, 2004, pp. 57 ss., spec. p. 67, stando al quale «l'oggetto della riserva di legge è una determinata materia», con la conseguenza che «senza materia non è dato parlare di riserva di legge», come nel caso dei «livelli essenziali delle prestazioni» i quali, «si è detto, non sono una materia a sé, ma sono la qualificazione di una parte di diverse materie, si pensi ad esempio ai L.E.A. in sanità»; ID., *I livelli essenziali delle prestazioni: spunti ricostruttivi ed esigenze di attuazione*, in *Il diritto dell'economia*, nn. 2-3/2003, pp. 389 ss.

<sup>45</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., p. 67; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, cit., p. 358 (nota n. 27), che ha confermato le proprie tesi in ID., *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. CATELANI - G. CER- RINA FERONI - M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, 2011, pp. 9 ss., spec. p. 24 (nota 20). Analoghe considerazioni si rinvengono in M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, cit., pp. 628 ss. (il quale, tra l'altro, ha ribadito le proprie posizioni in ID., *Un percorso di riflessione per un regionalismo "differenziato-cooperativo" (Relazione al Seminario su «Il disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario"», Roma, 26 aprile 2023)*, in *Diritti regionali*, 9 maggio 2023, pp. 1 ss.); A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, cit., pp. 1063 ss.; E. PESARESI, *La «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni» e la materia «tutela della salute»: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale*, cit., pp. 1761-1762; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione*

giurisprudenza costituzionale<sup>46</sup>, l'art. 117 co.2 lett.m Cost. pone una riserva di legge relativa, perché è solo la determinazione dei LEP ad essere rimessa esclusivamente alla legge statale, mentre la specificazione, l'integrazione e/o l'attuazione delle soglie prestazionali possono essere demandate in concreto ad atti sub-legislativi, purché vi sia una legge statale apposita che li preveda, individuando ex ante le linee guida della procedura<sup>47</sup>.

Tuttavia, va precisato che l'atto di fonte sub-legislativa deve sempre essere un atto di provenienza statale, mai di provenienza regionale<sup>48</sup>, neppure quando le materie attraversate dalla competenza esclusiva di cui all'art. 117 co.2 lett.m sono di competenza concorrente o residuale<sup>49</sup>.

Quando si tratta di LEP, allora, lo Stato ha sempre la potestà legislativa di determinazione delle soglie prestazionali, e se prevista da legge Statale, anche la potestà regolamentare di specificazione,

integrazione e/o attuazione delle soglie prestazionali.

Non rileva in senso contrario che la determinazione dei LEP incide su materie che ricadono nella competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni, in quanto tale circostanza comporta semplicemente che le Regioni debbano essere coinvolte, attraverso meccanismi di leale collaborazione, nel procedimento di determinazione dei LEP o comunque nel procedimento di adozione dell'atto di fonte sub-legislativa di specificazione/integrazione/attuazione dei LEP<sup>50</sup>.

Quanto sopra osservato vale ovviamente solo per la determinazione dei livelli essenziali dei LEP, ma non vale per i livelli ulteriori di prestazioni, che le Regioni possono liberamente determinare nell'ambito della propria autonomia.

*interpretativa*, cit., pp. 1 ss., spec. p. 13; F. PIZZOLATO, *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, in *Amministrazione in Cammino*, 4 dicembre 2007, pp. 13 ss. (nonché ID., *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, cit., p. 334); L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista del Gruppo Pisa*, 2012, pp. 9 ss. Sul carattere relativo della riserva di legge, poi, vanno segnalati i più recenti interventi di S.ARU, *Il procedimento di determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni" nell'ambito del regionalismo differenziato*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2024, pp. 108 ss., spec. pp. 134-135; R. CALVANO, *Schema per Audizione sul DDL 615*, disponibile sul sito istituzionale del Senato della Repubblica, p. 1 ss., spec. p. 2 (anche se la posizione dell'Autrice è più tiepida di altre); G. CERRI- NA FERONI, *Audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato. Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, disponibile sul sito istituzionale del Senato della Repubblica, p. 1 ss., spec. pp. 3-4. In senso contrario, M.A. CABIDDU, *Audizione in relazione ai disegni di legge n. 615 e connessi*, disponibile sul sito istituzionale del Senato della Repubblica, p. 1 ss., spec. p. 9; M. CALAMO SPECCHIA, *Comunicazione scritta nell'ambito delle audizioni sui DDL nn. 615, 62, 273 (Attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, disponibile sul sito istituzionale del Senato della Repubblica, p. 1 ss., spec. p. 4; S. GAMBINO, *Regionalismo "differenziato" e principi fondamentali della Carta*, in *Diritti regionali*, n. 1/2023, p. 321; G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione - Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 30 maggio 2023 sui disegni di legge nn. 615 e conn. (attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario)*, disponibile sul sito istituzionale del Senato della Repubblica, p. 1 ss., spec. p. 3. C. BUZZACCHI, *Audizione Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione ai disegni di legge n. 615 e connessi*,

*disponibile sul sito istituzionale del Senato della Repubblica*, pp. 7-8; G. DE MINICO - V.P. GROSSI, *Note in tema di AS 615 per le Audizioni informali sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, presso la I Commissione permanente del Senato della Repubblica*, disponibile sul sito istituzionale del Senato della Repubblica, p. 1 ss., spec. p. 5; F. PALLANTE, *Memoria per l'audizione presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica sull'atto Senato n. 615*, disponibile sul sito istituzionale del Senato della Repubblica, p. 1 ss., spec. p. 13. F. GIGLIONI, *Le procedure di determinazione dei livelli essenziali di assistenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2004, pp. 1103 ss., spec. p. 1108.

<sup>46</sup> Sent. Corte cost. n. 134/2006, *Cons. in dir.*, par. 9, con note di E. BALBONI - P.G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5/2006, pp. 1014 ss.; C. DI SOMMA, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 luglio 2006, pp. 1 ss.

<sup>47</sup> S. ARU, *Il procedimento di determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni" nell'ambito del regionalismo differenziato*, cit., p. 135; L. CASTELLI, *I nodi pendenti dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti regionali*, n. 3/2023, pp. 836 ss., A. RUGGERI, *La differenziazione dell'autonomia regionale, le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, in *Diritti regionali*, n. 3/2023, pp. 713 ss..

<sup>48</sup> Sent. Corte cost. n. 134/2006, *Cons. in dir.*, par. 9; Sent. Corte cost. n. 8/2011, *Cons. in dir.*, par. 1.1, con nota di A.M. BENEDETTI, *Quali spazi per un diritto regionale sulla famiglia? (Corte costituzionale, 10 gennaio 2011, n. 8)*, in *Famiglia e diritto*, n. 5/2011, pp. 441 ss.

<sup>49</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., p. 72.

<sup>50</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., p. 72, in nota.

Si è infatti già detto che le soglie di cui all'art. 117 co.2 lett. m) non possono essere derogate in senso peggiorativo da parte delle Regioni; esse, tuttavia, possono prevedere un livello aggiuntivo di prestazioni rispetto a quello ritenuto essenziale da parte del Legislatore statale<sup>51</sup>, introducendo nelle materie di propria competenza beni, servizi e attività supplementari rispetto ai livelli definiti dallo Stato<sup>52</sup>. Purché siano capaci di fornire tali ulteriori prestazioni con risorse proprie, senza incidere con quelle destinate al finanziamento dell'erogazione dei LEP<sup>53 54</sup>.

Tanto preliminarmente osservato, la previsione contenuta all'art.117 co.2 lett.m Cost. è rimasta per lungo tempo priva di attuazione.

La definizione effettiva dei livelli essenziali delle prestazioni ha incontrato, sin dalla riforma del 2001, un insieme di ostacoli che ne hanno rallentato l'attuazione, compromettendo la funzione di garanzia che il legislatore costituzionale intendeva attribuire all'art. 117, comma 2, lett. m).

La definizione dei LEP, infatti, richiede un complesso lavoro tecnico - individuazione delle prestazioni, calcolo dei costi standard, definizione dei fabbisogni - che avrebbe dovuto essere svolto da organismi statali in collaborazione con le autonomie territoriali. Sebbene, infatti, la Costituzione abbia attribuito allo Stato la competenza esclusiva, la definizione dei LEP è inevitabilmente condizionata all'interazione con le Regioni, le quali detengono la responsabilità organizzativa di erogare le prestazioni individuate a livello nazionale<sup>55</sup>.

L'assenza di strumenti attuativi adeguati, unita alle tensioni tra Stato e Regioni, ha tuttavia ritardato l'attuazione della norma per oltre un decennio. In questo periodo, i diritti sociali hanno continuato a essere garantiti attraverso modelli regionali molto diversi tra loro, generando forti disomogeneità nei servizi essenziali<sup>56</sup>.

La sanità è l'esempio più significativo. Nonostante l'impianto originario del Servizio sanitario nazionale si basasse sui principi di universalità, equità e uniformità, il processo di regionalizzazione ha prodotto differenze marcate nella qualità e quantità delle prestazioni garantite, con Regioni caratterizzate da sistemi sanitari eccellenti e altre costrette a gestire situazioni finanziarie e organizzative molto critiche. L'introduzione dei LEA (livelli essenziali di assistenza), pur rappresentando un passo importante, non è riuscita a compensare tale divaricazione, sia a causa della lentezza del loro aggiornamento sia per l'incapacità di molte Regioni di assicurare il livello minimo definito a livello nazionale<sup>57</sup>.

Il processo di determinazione dei LEP è stato dunque un processo condizionato in ogni settore da grandi incertezze definitorie, difficoltà attuative e scarsità di risorse.

Ad oggi, i livelli essenziali delle prestazioni risultano definiti soltanto in alcuni settori. Tra essi vi sono il settore sanitario (lea previsti dal d.P.C.M. 29/11.2001, poi aggiornati con d.P.C.M.12/2017 e da ultimo nell'anno 2024)<sup>58</sup>, il settore dell'assistenza sociale (legge 328/2000), il settore dell'istruzione

<sup>51</sup> C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 1015-1016.

<sup>52</sup> Sent. Corte cost. n. 248/2006, *Cons. in dir.*, par. 4.1.

<sup>53</sup> Sent. Corte cost. n. 387/2007, *Cons. in dir.*, par. 5.1, con note di E. BALBONI, *Gli standard strutturali delle istituzioni di assistenza tra livelli essenziali e principi fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2007, pp. 4333 ss.; S. BOCCALATTE, *Annullare in nulla? Osservazioni minime in tema di autoqualificazione della «base giuridica» della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2007, pp. 4344 ss.

<sup>54</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., p. 98, dove l'A. evidenzia che alle Regioni sottoposte a piani di rientro è preclusa la possibilità di prevedere livelli ulteriori di prestazioni rispetto ai LEP, in quanto per tali Regioni è prevista la contrazione delle spese non obbligatorie.

<sup>55</sup> E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile temperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n.3/2012, pp.1 e ss.

<sup>56</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., pp. 181 e ss.

<sup>57</sup> In questo senso A. NAPOLITANO, *La dimensione multilivello del diritto alla salute. Esigenze di tutela e vincoli di sistema*, Napoli, 2025, p.76 ss. Con riferimento specifico ai LEA L'A. precisa che "l'obiettivo di assicurare l'uniforme garanzia dei livelli essenziali di assistenza non ha trovato compiuta realizzazione, in quanto il sistema ha continuato a manifestare persistenti asimmetrie applicative e significative discontinuità territoriali. Tali criticità hanno evidenziato l'inadeguatezza di un modello attuativo eccessivamente esposto alla discrezionalità regionale, privo di meccanismi effettivi di controllo e responsabilizzazione".

<sup>58</sup> A. NAPOLITANO, *La dimensione multilivello del diritto alla salute. Esigenze di tutela e vincoli di sistema*, cit., p.75 ss.

(legge 53/2003 e d.lgs. 226/2005), della vigilanza sul lavoro (legge 30/2003 e d.lgs. 124/2004), delle liberalizzazioni (d.l. 223/2006), dell'iniziativa economica privata e della semplificazione amministrativa (d.l.112/2008), e del procedimento amministrativo (legge 69/2009).

Per tutti gli altri settori il procedimento di determinazione dei LEP non è dunque ancora ultimato, soprattutto a causa della difficoltà di individuare il costo dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard, nonché le risorse necessarie per provvedere al loro finanziamento.

### **3. IL "COSTO" DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI**

La questione del costo dei livelli essenziali delle prestazioni si colloca al centro della riflessione contemporanea sui diritti sociali e sulla loro effettività, perché rende esplicito il nesso esistente tra riconoscimento normativo del diritto e disponibilità delle risorse necessarie a garantirne l'esercizio.

Se infatti lo Stato, nella determinazione dei LEP, ha ritenuto che determinati livelli di prestazione concernenti diritti civili e sociali siano da ritenersi essenziali e vadano perciò garantiti su tutto il territorio nazionale, allora i cittadini potranno esigere che ciascuna Regione fornisca quelle determinate prestazioni<sup>59</sup>.

Definire i LEP significa infatti compiere una scelta che non è solo giuridica o tecnica, ma eminentemente politica, perché implica la determinazione delle risorse che lo Stato ritiene

indispensabili per garantire, in modo uniforme, il nucleo incompressibile dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale. In questa prospettiva, il costo dei LEP non rappresenta un elemento accessorio o successivo alla loro individuazione, ma costituisce un elemento intrinseco alla loro stessa configurazione, in quanto la garanzia dei diritti è inscindibilmente legata alla disponibilità di risorse adeguate e stabili<sup>60</sup>.

Il problema emerge con particolare evidenza se si considera che la Costituzione, pur riconoscendo una pluralità di diritti sociali, non fornisce indicazioni puntuali circa le modalità di finanziamento degli stessi<sup>61</sup>.

La definizione dei LEP, affidata alla competenza esclusiva dello Stato, implica dunque una traduzione finanziaria del diritto, che si realizza attraverso la quantificazione delle risorse da riconoscere a ciascuna Regione, al fine di garantirne l'uniforme godimento sull'intero territorio nazionale.

Storicamente, la determinazione del costo delle prestazioni essenziali è stata fortemente condizionata dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica. L'esperienza maturata nel settore sanitario, attraverso l'elaborazione dei livelli essenziali di assistenza, mostra in modo paradigmatico come la definizione delle prestazioni non possa prescindere dalla loro sostenibilità finanziaria<sup>62</sup>.

Fin dalla riforma sanitaria degli anni Novanta, il legislatore ha legato espressamente l'erogazione dei livelli assistenziali agli obiettivi di finanza pubblica, introducendo un rapporto di subordinazione tra prestazioni e risorse disponibili<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> Sul punto, si veda G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 251 ss., che denuncia le carenze, in concreto, nel sistema di esigibilità dei LEP, ancorché non manchi una giurisprudenza di merito (che l'Autore indica e cui si rinvia) che invece «*conferma l'esigibilità e l'azionabilità del diritto alle prestazioni fondato sull'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.*», il quale è posto a «*garanzia delle situazioni giuridiche soggettive azionabili davanti al giudice come pretese nei confronti dei pubblici e privati poteri, in relazione alle scelte del legislatore sulle prestazioni esigibili*».

<sup>60</sup> Da ultimo, sulle ripercussioni delle previsioni finanziarie sui diritti si veda F. PALLANTE, *La legge della Regione Piemonte a sostegno delle Rsa: un'incostituzionale sottrazione di risorse vincolate all'attuazione dei Lea*, in *Federalismi.it*, n. 12/2021.

<sup>61</sup> A tale carenza ha tentato di sopperire il legislatore con legge 42/2009, nella quale viene non solo precisato che il criterio da applicarsi alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è quello del fabbisogno standard, ma ha anche provveduto a fornire chiarimenti su come determinare il fabbisogno standard e rispetto a questi i costi standard.

<sup>62</sup> A. NAPOLITANO, *La dimensione multilivello del diritto alla salute. Esigenze di tutela e vincoli di sistema*, cit., pp.186 ss..

<sup>63</sup> E. BALBONI, *Il concetto di livelli essenziali ed uniformi come garanzia in materia di diritti sociali*, cit., p. 1104; F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., 125 ss..In particolare, Masci rappresenta come lo stesso decreto legislativo 502/1992 che aveva previsto l'introduzione dei LEA, disponeva espressamente, all'art. 1 co.1, che i livelli di assistenza dovevano essere assicurati nel rispetto degli obiettivi della programmazione socio-economica

In particolare, l'esperienza dei livelli essenziali di assistenza ha mostrato come il vincolo finanziario abbia spesso preceduto e orientato la definizione delle prestazioni, secondo una logica di tipo "top down", nella quale la quantificazione delle risorse disponibili ha finito per delimitare l'ampiezza del diritto garantito. Questo approccio ha inciso profondamente sull'effettività dei diritti sociali, determinando una tensione costante tra l'esigenza di assicurare prestazioni adeguate e la necessità di rispettare gli equilibri di bilancio<sup>64</sup>.

Al riguardo, secondo l'orientamento prevalente in dottrina, non è revocabile in dubbio che i vincoli economico finanziari e, ancor più precisamente, il principio costituzionale del pareggio del bilancio espresso dall'art. 81 Cost., sono elementi conformativi dei diritti civili e sociali della persona, nel senso che incidono direttamente sulla loro conformazione. E tuttavia, tale interazione non può essere letta nel senso di una subordinazione al menzionato principio dei diritti a cui accedono i livelli essenziali delle prestazioni<sup>65</sup>.

La sostenibilità economico finanziaria dei LEP assume la funzione di parametro di bilanciamento, ma non si traduce mai in una automatica prevalenza del principio del pareggio del bilancio sui diritti fondamentali<sup>66</sup>.

In tale contesto, un ruolo centrale nella soluzione delle tensioni tra diritti fondamentali e pareggio del bilancio, lo assume la nozione di nucleo insopprimibile dei diritti della persona elaborato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha definito tali diritti come nucleo minimo di garanzie che non possono essere

comprese neppure in periodi di recessione finanziaria del Paese<sup>67</sup>.

Sicché "l'equilibrio del bilancio assume una natura strumentale dovendo essere interpretato come mezzo per assicurare l'efficienza e la durata delle politiche pubbliche ma mai come fondamento per escludere arbitrariamente prestazioni essenziali"<sup>68</sup>.

Per superare tali tensioni, nel tentativo di raggiungere un bilanciamento tra necessità di realizzazione della persona umana mediante efficienza ed effettività dei LEP e vincoli economico finanziari, il Legislatore è intervenuto con legge 42/2009, prescrivendo espressamente, per la determinazione dei LEP, la sostituzione del criterio della spesa storica con quella del fabbisogno standard, precisando al contempo che i costi e i fabbisogni standard sono indicatori per determinare il costo delle prestazioni essenziali e un parametro rispetto a cui comparare l'efficienza dell'azione pubblica<sup>69</sup>.

Il superamento del criterio della spesa storica, invocato come strumento di maggiore razionalità ed equità nella distribuzione delle risorse, avrebbe dovuto consentire una più corretta determinazione del costo dei LEP, fondata sui fabbisogni reali, anziché sui livelli di spesa pregressi sostenuti in ciascuna regione.

L'idea di fondo era quella di superare la cristallizzazione delle disuguaglianze territoriali determinata dal finanziamento secondo la spesa storica, individuando un costo teorico "giusto" delle prestazioni, calcolato sulla base di parametri oggettivi come la struttura demografica, i bisogni

---

nazionale e in coerenza con l'entità del finanziamento destinato al S.S.N. Tale inferenza era poi confermata dal successivo comma 4, secondo cui la determinazione dei livelli assistenziali doveva aversi in rapporto al volume delle risorse a disposizione.

<sup>64</sup> G. CRISAFI, *Fabbisogni e costi standard, un'occasione perduta*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2016, p.10, G. PISAURO, *I fabbisogni standard nel settore sanitario - Commento allo schema di decreto legislativo*, in *nens.it*, 2010, pp.2 ss.

<sup>65</sup> A. NAPOLITANO, *La dimensione multilivello del diritto alla salute. Esigenze di tutela e vincoli di sistema*, cit., pp.186, 187.

<sup>66</sup> Corte cost., 26 settembre 1990 n. 445, in *www.giurcost.org*.

<sup>67</sup> La Corte cost. 275/2016 ha affermato in modo inequivoco che "è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa

erogazione". In tema: A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati: Nota a Corte Cost. n. 275/2016*, cit., p. 2343; A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte Costituzionale n. 275 del 2016*, cit., 11 gennaio 2017; R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio della finanza locale secondo la sent. della Corte Cost.275/2016*, in *Le Regioni*, p. 593; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Federalismi.it*, n. 10/2017, pp.1 ss

<sup>68</sup> A. NAPOLITANO, *La dimensione multilivello del diritto alla salute. Esigenze di tutela e vincoli di sistema*, cit., p 188.

<sup>69</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit. pp. 185 ss.

epidemiologici e i modelli organizzativi più efficienti<sup>70</sup>.

Tuttavia, la concreta attuazione di questo modello è risultata parziale e disomogenea, anche a causa delle profonde differenze territoriali che caratterizzano il Paese<sup>71</sup>. Ciò soprattutto al di fuori del settore sanitario, dove i fabbisogni standard sono rimasti a lungo incompleti o privi di una reale capacità vincolante.

Nella specie, i costi e i fabbisogni standard sono stati individuati solo in relazione al settore sanitario (con d.lgs. 68/2011)<sup>72</sup> e solo con riferimento ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province<sup>73</sup>.

Nulla invece sia con riguardo alle materie dei fabbisogni e costi standard sanitari delle Regioni, sia nei settori extra-sanitari (assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale...)<sup>74</sup>.

Un ulteriore passo in avanti nella determinazione dei LEP, nonché della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard si è avuta con il d.l. 50/2017, che all'art. 24 ha disposto l'approvazione di "metodologie per la determinazione dei fabbisogni standard e capacità fiscali standard delle Regioni a Statuto ordinario, sulla base di criteri stabiliti dall'art. 13 del d.lgs. 68/2011, anche nelle materie diverse dalla sanità".

Tuttavia, fatta eccezione per l'aggiornamento dei LEA (avvenuto con D.p.c.m. 12.1.2017), tale intervento non ha portato alcuna rilevante novità. Per avere un significativo impulso nella determinazione dei LEP è stato infatti necessario attendere fino alla legge bilancio 2023, che si è posta come obiettivo quello di dare attuazione al regionalismo differenziato<sup>75</sup>.

Accanto al problema della quantificazione del costo dei livelli essenziali delle prestazioni, si colloca

quello, altrettanto cruciale, del sistema di reperimento delle risorse necessarie a garantirne l'effettiva erogazione.

La determinazione dei LEP, infatti, non esaurisce il suo significato nella definizione delle prestazioni e del loro costo teorico, ma impone di interrogarsi sulle modalità attraverso cui tali costi vengono coperti nel quadro della finanza pubblica multilivello.

Il tema del finanziamento dei LEP costituisce, in questo senso, il punto di intersezione tra autonomia finanziaria regionale, responsabilità statale e principio di solidarietà.

Il sistema delineato dall'art. 119 della Costituzione, come novellato dalla Riforma del 2001 (e prima dell'ulteriore riforma costituzionale del 20.04.2022) prevede un modello articolato di reperimento delle risorse, fondato su una pluralità di strumenti: entrate proprie degli enti territoriali (art. 119 co.2), compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio (art. 119 co.2), fondi perequativi senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, co.3) e risorse aggiuntive destinate alla promozione della coesione economica e sociale e alla rimozione degli squilibri economico e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti civili e sociali (art. 119, co.5).

Questo assetto riflette l'idea che l'autonomia finanziaria non possa tradursi in autosufficienza, ma debba essere bilanciata da meccanismi di solidarietà idonei a compensare le differenze strutturali tra i territori.

Per dare attuazione a tale assetto, il legislatore è ulteriormente intervenuto con la legge delega 42/2009<sup>76</sup>, stabilendo all'art. 8 che la spesa che

<sup>70</sup> Sulla tendenziale oggettività del meccanismo allocativo, G. PISAURO, *Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale*, in *Italianieuropei*, n. 1/2009, p.73 ss.

<sup>71</sup> A. ZANARDI, *Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà*, in *ID* (a cura di) *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, 2006, pp.11 ss.

<sup>72</sup> G. CRISAFI, *Fabbisogni e costi standard, un'occasione perduta*, cit., pp.1 ss.

<sup>73</sup> E. JORIO, *Un primo esame del d.lgs 68/2011 sul federalismo regionale e provinciale, nonché sul finanziamento della sanità (...cinque dubbi di incostituzionalità)* in *Federalismi.it*, n.11/2011 pp.1 ss.

<sup>74</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., pp. 188 ss.

<sup>75</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., pp. 188 ss.

<sup>76</sup> Legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". In argomento, P. MASALA, *Parte I. Premesse teoriche, concettuali e di metodo. De-centramento e diritti sociali in Italia*, in *ID*. (a cura di), *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione. Decentramento e diritti sociali in Italia, Germania e Spagna*, cit., pp. 358 ss. Al riguardo A. FERRARA - G.M. SALERNO (a cura di), *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, 2010; E. JORIO - S. GAMBINO - I. D'IGNAZIO (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Santarcangelo di Romagna, 2009; V. NICOTRA - F.

ciascuna Regione deve affrontare per garantire l'erogazione dei LEP, debba essere finanziata, oltre che con il gettito dei tributi propri, dell'addizionale regionale all'IRPEF e della compartecipazione regionale all'I.V.A. (in tutti i casi con aliquote e basi imponibili uniformi) anche con quote del fondo perequativo nazionale, a sua volta alimentato, come previsto dall'art. 9 della stessa legge delega, dalla compartecipazione al gettito dell'I.V.A. e da una quota del gettito dell'addizionale IRPEF.

Tale fondo, e in particolare le quote derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'I.V.A., è destinato alle Regioni che non riescano nell'ambito della propria autonomia di entrata e spesa a garantire i livelli essenziali delle prestazioni. L'introduzione del fondo perequativo è dunque funzionale a garantire il finanziamento integrale dei LEP in ciascuna Regione<sup>77</sup>, ripartendo le Risorse tra le Regioni sulla base del criterio della minore capacità fiscale.

È invece escluso che i LEP possano essere finanziati mediante le risorse aggiuntive di cui al comma 5, nonostante l'espressione impiegata dal legislatore, laddove parla di "favorire l'effettivo

esercizio dei diritti della persona", sembri evocare la lettera m) dell'art. 117 co. 2 Cost.

Questo perché, il canale di finanziamento mediante le risorse aggiuntive e gli interventi speciali del comma 5, prelude a interventi di tipo solo eventuale, mentre l'erogazione dei LEP rientra tra le prestazioni obbligatorie da parte delle Regioni.

#### **4. AUTONOMIA DIFFERENZIATA E LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI: VINCOLI COSTITUZIONALI E GARANZIE DELL'EGUAGLIANZA SOSTANZIALE**

Il percorso di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ha conosciuto, nelle sue fasi più recenti, una significativa accelerazione in conseguenza dell'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie ex art. 116 co.3 Cost<sup>78</sup>.

Con la legge bilancio per il 2023 (l. n. 197/2022, 1 comma da 791 a 801 bis)<sup>79</sup> il Legislatore ha infatti subordinato l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia regionale alla determinazione dei LEP,

PIZZETTI - S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, 2009.

<sup>77</sup> M. LADU - L. SPADACINI, *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Italian Papers On Federalism*, 2/2023. L'A. a pag. 102, evidenzia come i LEP rientrino certamente tra le funzioni pubbliche attribuite alle Regioni, rispetto a cui l'art. 117 co.4 prevede la possibilità di un finanziamento integrale da parte dello Stato.

<sup>78</sup> Sull'argomento, M.C. AMOROSI, *Per un'analisi critica dell'autonomia differenziata: dai suoi precedenti alle problematiche attuali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2024, pp. 26 ss.; O. CHESSA, *In tema di "autonomia differenziata": sui profili procedurali del DDL Calderoli come "legge generale di attuazione"*, in *Astrid rassegna*, n. 5/2023, pp. 1 ss.; R. DI MARIA, *La procedura per la attuazione del c.d. "regionalismo differenziato": dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei L.E.P.*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2023, pp. 30 ss.; M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2023, pp. 46 ss.; M. LADU - L. SPADACINI, *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia finanziaria delle Regioni*, cit., pp. 81 ss.; G.M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti regionali*, n. 1/2023, pp. 51 ss.; M. PODETTA, *Il tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio*

*per il 2023*, in *Consulta on-line*, n. 2/2023, pp. 353 ss.; G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, n. 1/2023, pp. 4 ss.; L. SPADACINI, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, in *Federalismi.it*, n. 10/2023, pp. 218 ss.; S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *Federalismi.it*, n. 7/2023, pp. 1 ss.; L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Per-corsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III co., Cost.*, Torino, 2021, pp. 1 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Costituzione: procedure e prospettive*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2020, pp. 125 ss.; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2019, pp. 1 ss.; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, c. 3 cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, pp. 1 ss.

<sup>79</sup> «L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, c. 3, Cost., relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del c. 793, lett. c), del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)» (art. 1, c. 791, della legge n. 197/2022).

fissando una procedura per la loro definizione, nonché per quella dei correlati costi e fabbisogni standard<sup>80</sup>.

La legge di bilancio per il 2023 ha dunque segnato un passaggio decisivo per poter ottenere l'ampliamento del raggio di competenze delle Regioni ordinarie: è divenuta il necessario contrappeso all'espansione delle competenze regionali, nonché il presidio attraverso cui evitare che l'autonomia si traduca in una frammentazione diseguale delle condizioni di vita nel Paese<sup>81</sup>.

La scelta di collocare i LEP a monte del processo di differenziazione ha inoltre inciso profondamente anche sul piano finanziario. L'idea stessa di autonomia differenziata presuppone, infatti, che le funzioni devolute possano essere esercitate in modo efficiente e responsabile, senza compromettere l'uniformità dei diritti e senza alterare gli equilibri complessivi della finanza pubblica<sup>82</sup>.

Nel dettaglio, quanto alla procedura per la definizione dei LEP, la legge di bilancio ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, una Cabina di regia (presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composta dai Ministri competenti nelle materie di volta in volta considerate, oltre dal Presidente della Conferenza Stato Regioni e province autonome, dal Presidente dell'Unione delle Province d'Italia e dal Presidente dell'Associazione nazionale dei Comuni Italiani<sup>83</sup>), assegnando a tale organismo il compito di determinare i LEP, attraverso una procedura articolata in 4 fasi che comprende: i) la ricognizione della normativa vigente e delle funzioni esercitate da ciascuna Regione nelle materie di cui all'art. 116 co.3 Cost; ii) l'analisi della spesa storica sostenuta dallo Stato in ogni Regione nell'ultimo triennio con

riguardo alle materie di cui all'art. 116 co.3, Cost. nonché dallo Stato stesso in ogni materia e funzione<sup>84</sup>; iii) l'individuazione delle materie riferibili ai LEP; iv) la determinazione dei LEP<sup>85</sup>.

L'esito di questo complesso *iter* avrebbe dovuto tradursi nell'adozione di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, chiamati a fissare i LEP con i relativi costi e fabbisogni

Si tratta apparentemente di un processo graduale e articolato, nel quale la dimensione finanziaria assume un rilievo centrale. La spesa storica, pur non potendo costituire il parametro esclusivo di riferimento per la determinazione dei LEP, è stata utilizzata come base conoscitiva per comprendere la distribuzione territoriale degli oneri e per avviare il superamento delle disuguaglianze esistenti.

Ne è derivata una “*valorizzazione dei LEP in termini quasi esclusivamente finanziari, a scapito della loro funzione di garanzia dei diritti civili e sociali ex art. 117, co.2 lett.m) Cost.*”<sup>86</sup>.

Nelle more, la normativa introdotta dalla legge bilancio 2023 ha subito alcune modifiche: prima ad opera della legge 86/2024 (c.d. legge Calderoli), poi in forza della decisione della Corte costituzionale con la sentenza n. 192/2024, che ha esaminato le numerose censure mosse avverso la legge 86/2024.

Così come la legge bilancio 2023, anche la legge Calderoli precisa che l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia nelle materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, è consentita solo previa determinazione dei LEP, oltre che nel rispetto dei principi di cui all'art.119 cost<sup>87</sup>.

Differentemente rispetto alla legge bilancio, la legge Calderoli ha innanzitutto modificato la fonte dei LEP, prevedendo che essi fossero fissati in un

<sup>80</sup> P. TORRETTA, *La disciplina dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024*, in *Federalismi.it*, 7 maggio 2025, pp. 6 ss.

<sup>81</sup> Corte cost. 192/2024.

<sup>82</sup> P. TORRETTA, *La disciplina dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024*, cit., p. 7.

<sup>83</sup> Art. 1 comma 792, legge n. 197/2022.

<sup>84</sup> Tale fase va effettuata sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, organismo creato dalla stessa legge di bilancio.

<sup>85</sup> Art. 1 comma 793, legge n. 197/2022.

<sup>86</sup> M. LADU - L. SPADACINI, *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia finanziaria delle Regioni*, cit., pp. 82-83. Fortemente critici anche G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, cit., p. 11; V. TONDI DELLA MURA, “... de' remi facemmo ali al folle volo”: i rischi dell'imprudenza nei lavori del Comitato per la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, in *Federalismi.it*, 9 agosto 2023, pp. 2 ss., spec. pp. 6 ss.

<sup>87</sup> Art. 1, c. 2, legge 86/2024.

atto di fonte primaria e non in uno di fonte secondaria come i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In particolare, la legge Calderoli ha attribuito al Governo la delega per l'adozione di uno più decreti legislativi per l'individuazione dei LEP, sulla base dei principi e dei criteri direttivi già fissati dalla legge bilancio 2023<sup>88</sup>.

La legge Calderoli ha poi individuato le materie nelle quali il Governo sarà chiamato a fissare i LEP, fra quelle indicate dall'art. 116 c.3 Cost. e previsto che i decreti legislativi di fissazione dei LEP dovranno anche individuare le procedure mediante cui monitorarne l'erogazione da parte delle Regioni<sup>89</sup>.

Infine, la legge Calderoli ha affidato al Governo anche l'aggiornamento dei LEP già individuati con decreto legislativo, mediante d.P.C.M.<sup>90</sup>.

Prevedendo, a titolo di disciplina transitoria, che fino all'adozione di tali decreti legislativi, la procedura di determinazione di LEP continuerà ad essere quella disciplinata dalla legge bilancio 2023<sup>91</sup>, il cui iter si conclude, come detto, con l'adozione di d.P.C.M.

Sebbene la legge Calderoli sia nata con l'obiettivo di porre rimedio ad alcune censure mosse alla precedente legge di bilancio 2023, essa stessa è stata oggetto di molteplici censure, arrivate all'attenzione della Corte costituzionale<sup>92</sup>.

Un indiscusso punto di forza della legge Calderoli rispetto alla precedente legge Bilancio è quello di aver riportato l'individuazione dei LEP nell'alveo della responsabilità parlamentare, superando la regolazione affidata a fonti secondarie.

Tuttavia, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della legge 86/2024, nella misura in cui essa ha delegato al Governo l'individuazione dei LEP, nella cornice dei principi e dei criteri direttivi

della legge bilancio 2023. Ma la legge bilancio 2023 non indica veri e propri criteri, limitandosi semplicemente a delineare l'iter di elaborazione dei LEP mediante atti normativi di rango secondario (i d.P.C.M.)<sup>93</sup>, per cui tali criteri, se così li si vuole chiamare, appaiono insufficienti ad assicurare al Parlamento il ruolo di guida richiesto dall'art. 76 Cost.

Sempre rispetto ai richiamati criteri, la Corte Costituzionale ha censurato la legge Calderoli nella misura in cui si è limitata ad individuarli per *relationem* (richiamando la legge Bilancio) ed in modo tale che dovessero valere per tutte le materie rispetto alle quali devono essere individuati i LEP; con ciò incorrendo in una "determinazione plurisettoriale di criteri direttivi", da ritenersi incostituzionale per eccessiva genericità della delega.

Sotto diverso profilo, la Corte Costituzionale ha censurato la legge Calderoli sia nella parte in cui ha contraddittoriamente previsto che l'aggiornamento dei LEP potesse avvenire mediante d.p.c.m., quando avrebbe dovuto prevedere anche per l'aggiornamento, come per l'introduzione dei LEP, che esso avvenisse mediante fonte di rango primario; sia nella parte in cui prevede la possibilità di individuare i LEP mediante la procedura prevista dalla legge bilancio, il cui iter si conclude con l'adozione dei d.P.C.M., nelle more dell'adozione dei decreti legislativi.

Volendo tirare le somme di quanto sin qui detto, dunque, la Corte Costituzionale ha voluto rimarcare la centralità del ruolo del Parlamento nella determinazione dei LEP, in quanto solo tale organo, attraverso l'ampiezza della sua partecipazione, è in grado di garantire a tutti i cittadini, a prescindere da dove essi risiedano, il pari accesso a tutte quelle prestazioni e servizi ritenuti

<sup>88</sup> Art. 3, co.1, legge 86/2024.

<sup>89</sup> Art. 3, co.2, co.5, co.6, legge 86/2024

<sup>90</sup> Art. 3, co.7, legge 86/2024

<sup>91</sup> Art. 3, co.9, legge 86/2024.

<sup>92</sup> Per i primi commenti a caldo sulla sentenza: A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *Federalismi.it*, n. 1/2025, pp. 1 ss.; C. TUBERTINI, *Le molte luci e le (poche, ma importanti) ombre della sentenza 192/2024 sulla determinazione dei LEP*, in *diariodidirittopubblico.it*, 10 gennaio 2025, pp. 1 ss.; C. BUZZACCHI, *Pluralismo,*

*differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2024, pp. 1 ss.; R. MANFRELOTTO, *La sent. n. 192 del 2024 della Corte costituzionale e gli atti amministrativi generali a contenuto normativo*, in *lecostituzionaliste.it*, pp. 1 ss.; L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte costituzionale*, in *lecostituzionaliste.it*, dicembre 2024, pp. 1 ss.

<sup>93</sup> P. TORRETTA, *La disciplina dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024*, cit., pp. 7.

essenziali per il pieno sviluppo della propria persona<sup>94</sup>.

Al contempo, però, la Corte Costituzionale, nel ricostruire il proprio pensiero sui LEP, sembra legittimare il convincimento che l'attuazione dei LEP non sia un tema autonomo, ma connesso al problema dell'autonomia differenziata.

Come già fatto dal Legislatore con la legge bilancio 2023 e la legge Calderoli, anche la Corte Costituzionale sembra subordinare l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia regionale alla determinazione dei LEP, così derubricando i livelli essenziali dei LEP ad una tutela meramente relazionale, collegata all'operatività del regionalismo differenziato.

Tale impostazione, tuttavia, non sembra pienamente condivisibile, in quanto la tutela della dignità sociale perseguita dalla fissazione delle soglie prestazionali, deve prescindere da qualsiasi condizionamento di fatto o di diritto, compresa dunque l'attuazione del regionalismo differenziato.

Fermo quanto sopra, dalla pronuncia della Corte costituzionale è possibile trarre alcune indicazioni sull'indissolubilità del legame tra LEP, diritti inviolabili (civili e sociali) e dignità sociale.

Nella sentenza n. 192/2024 si legge infatti che: i) *“il legislatore statale ha il compito di garantire uno standard uniforme delle prestazioni relative ai diritti in tutta Italia”*; ii) il detto standard è *“superiore al nucleo minimo del diritto”*; iii) la determinazione di questo *«origina il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento»*; iv) la doverosità del finanziamento presuppone *«un bilanciamento, da operare tenendo conto delle risorse disponibili»*.

In altre parole, i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), così come configurati nell'ordinamento costituzionale, svolgono la funzione di una vera e propria “rete di protezione”, volta ad assicurare condizioni di vita sostanzialmente omogenee sull'intero territorio nazionale.

Proprio questa esigenza di omogeneità e di tutela della dignità costituisce il necessario

contrappeso ai processi di differenziazione dell'autonomia regionale.

Ne discende che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni si pone come presupposto imprescindibile per l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia previste dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, ogniqualvolta siano coinvolti diritti civili o sociali. Anche laddove la legge n. 86 del 2024 individui alcune materie nelle quali la differenziazione può avvenire in assenza della previa determinazione dei LEP, un'interpretazione costituzionalmente orientata impone di circoscrivere tale possibilità alle sole funzioni che non incidano su diritti fondamentali.

In questa prospettiva, la Corte costituzionale ha chiarito che l'attribuzione delle ulteriori forme di autonomia non può riguardare indistintamente intere materie o ambiti di materia, ma deve essere limitata a funzioni specifiche. La funzione, intesa come insieme circoscritto e omogeneo di compiti attribuiti a un potere pubblico in relazione a un determinato oggetto o finalità, consente infatti di circoscrivere e controllare gli effetti della devoluzione, riducendo il rischio di disparità territoriali e di squilibri nel godimento dei diritti. Diversamente, il trasferimento di una materia, che ricomprende una pluralità eterogenea di funzioni, potrebbe incidere su più dimensioni dell'azione pubblica, compromettendo l'equilibrio tra autonomia territoriale ed eguaglianza sostanziale.

Ne consegue che i livelli essenziali delle prestazioni assolvono pienamente alla loro funzione di strumento al servizio del bene comune e della tutela dei diritti soltanto se operano come presupposto di una differenziazione per funzioni, e non per materie.

In tal modo, essi si configurano come il tramite attraverso cui l'ordinamento assicura un godimento effettivo e paritario dei diritti inviolabili della persona, contribuendo al soddisfacimento di quei bisogni fondamentali che costituiscono la base dell'emancipazione individuale e del progresso materiale e spirituale della società.

<sup>94</sup> In tal senso, F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., a p. 212 significativamente scrive che *“ecco allora che la stessa riserva di legge si fa essa*

*stessa livello essenziale o meglio livello essenziale dei livelli essenziali”*.

## 5. CONCLUSIONI

L'analisi svolta consente di ribadire come i livelli essenziali delle prestazioni rappresentino uno snodo centrale del costituzionalismo sociale contemporaneo e un presidio irrinunciabile della pari dignità dei cittadini. I LEP non si esauriscono in una tecnica di riparto delle competenze né in uno strumento di coordinamento finanziario tra Stato e Regioni, ma assolvono a una funzione eminentemente garantistica, volta ad assicurare un godimento effettivo e uniforme dei diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale.

In questa prospettiva, la determinazione delle soglie prestazionali non può essere ridotta a un'operazione meramente finanziaria, né subordinata alle contingenze dell'autonomia differenziata<sup>95</sup>. Al contrario, essa costituisce un dovere primario dello Stato, che trova fondamento diretto nella Costituzione e che impone l'individuazione delle risorse necessarie a rendere effettive le prestazioni ritenute essenziali. La dimensione economico-finanziaria dei LEP, pur rilevante, assume così un ruolo strumentale e non assorbente, dovendo essere sempre bilanciata con l'esigenza di tutela del nucleo insopprimibile dei diritti della persona.

La più recente giurisprudenza costituzionale, in particolare la sentenza n. 192 del 2024, conferma l'indissolubilità del legame tra LEP, diritti inviolabili e dignità sociale, chiarendo che i livelli essenziali operano come una vera e propria "rete di protezione" a presidio dell'eguaglianza sostanziale. Ne discende che ogni forma di autonomia differenziata che incida su diritti civili e sociali deve essere preceduta dalla determinazione dei LEP e circoscritta a funzioni specifiche, al fine di evitare il rischio di frammentazione diseguale delle condizioni di vita.

Permangono tuttavia alcune criticità.

Una prima criticità è legata alla incompleta attuazione del sistema dei costi e dei fabbisogni

standard e, in particolare, del fondo perequativo previsto dalla legislazione sul federalismo fiscale. Finché tale lacuna persisterà, la capacità dei LEP di operare come strumento effettivo di coesione e di solidarietà territoriale rimarrà parzialmente inespressa. In questo senso, il rafforzamento della dimensione attuativa dei LEP appare una condizione imprescindibile non solo per il corretto funzionamento del regionalismo differenziato, ma più in generale per la tenuta dell'unità sostanziale della Repubblica e per la piena realizzazione del progetto costituzionale di uguaglianza e dignità sociale.

Una seconda criticità è legata al fatto che la Corte Costituzionale non si è sostituita al legislatore nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ma ha fornito a quest'ultimo alcune indicazioni per la procedura da seguire a tale scopo<sup>96</sup>.

Bisognerà dunque attendere un nuovo intervento del Parlamento per colmare i vuoti che restano alla piena attuazione della legge 86/2024.

Invero, la legge 86/2024 potrebbe anche essere totalmente abrogata, considerando che vi sono attualmente due iniziative referendarie, una di origine popolare, l'altra regionale, volte ad ottenere l'abrogazione della legge.

Si pone, dunque, l'esigenza di attendere il giudizio sull'ammissibilità della Corte costituzionale; giudizio tutt'altro che scontato considerando che la legge Calderoli è collegata, tra le altre cose, alla legge di bilancio<sup>97</sup>.

L'auspicio è che, se per ipotesi la legge 86/2024 dovesse essere abrogata, il Legislatore intervenga tempestivamente nella determinazione dei LEP nelle materie in cui ancora mancano, e provveda alla loro attuazione, prescindendo da ulteriori contingenze.

<sup>95</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., pp. 217 ss.

<sup>96</sup> C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, cit., p. 9 nonché pp. 18-19; F.

MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., p. 209.

<sup>97</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, cit., p. 218.