

I livelli essenziali delle prestazioni nel contesto dei processi di differenziazione regionale

di Nicola D'Anza

SOMMARIO: 1. Note introduttive. – 2. La vexata quaestio del rapporto intercorrente tra l'art. 116, comma 3, Cost. e la determinazione dei Lep. – 3. Su alcune questioni rimaste più o meno aperte dopo la sentenza n. 192/2024. Le fonti di disciplina e la distinzione tra i concetti di “livello essenziale” delle prestazioni e “contenuto essenziale” dei diritti. – 4. (Segue). La definizione e perimetrazione dei concetti di “prestazione” e di “diritti civili e sociali”. – 5. (Segue). Il meccanismo di finanziamento. – 6. Il d.d.l. S.1623 recante “Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”, il d.d.l. S.1689 di Bilancio e le nuove “pre-intese”. I Lep nel quadro della nuova stagione del regionalismo differenziato.

1. Note introduttive

La sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale¹ rappresenta uno dei passaggi più decisivi nel processo evolutivo del regionalismo italiano avviato con la riforma costituzionale del 2001.

Tale decisione, attraverso un robusto impianto motivazionale e un dispositivo articolato, già sta avendo un importante “seguito”, in particolare sotto un duplice aspetto. Anzitutto, essa ha determinato l'inammissibilità della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge n. 86/2024, dichiarata con sentenza n. 10/2025 della Corte costituzionale²,

¹ Sulla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale cfr., *ex plurimis*, E. BALBONI, *Un esigente ed ambizioso manuale per l'uso della autonomia differenziata: una traccia culturale*, in *Astrid Rassegna*, 18/2024, 1 ss.; S. BARTOLE, *Differenziazione e ordinamento regionale vivente*, in *Astrid Rassegna*, 1/2025, 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*, 18/2024, 1 ss.; A. D'ATENA, *L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2024, 2312 ss.; A. SPADARO, *La “quadratura del cerchio”... o della sent. cost. n. 92/2024*, in *Diritti Regionali*, 1/2025, 1 ss.; A. ZANARDI, *Meccanismi di finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, 1/2025, 109 ss.; G. M. SALERNO, *Autonomia differenziata e “ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà”: prime considerazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2327 ss.; L. VIOLINI, *I Livelli Essenziali delle Prestazioni nella sent. 192/2024 e il richiamo al lavoro istruttorio del CLEP: da dove si può ripartire*, in *Le Regioni*, 1/2025, 71 ss.

² *Ex plurimis* cfr. A. MORRONE, *Il giudizio di ammissibilità sui referendum del 2025*.

quest'ultima invero non esente da criticità piuttosto evidenti e prontamente rilevate e stigmatizzate dalla dottrina. In secondo luogo, essa ha delineato le condizioni e i vincoli, procedurali e sostanziali, entro i quali il legislatore futuro dovrà muoversi per dare attuazione all'art. 116, comma 3, Cost. e così realizzare i processi di differenziazione regionale già avviati ormai diversi anni addietro.

Tra le diverse questioni rimaste aperte v'è, soprattutto, il problema della determinazione e del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. che, a seguito della sentenza n. 192/2024, è da considerarsi condizione necessaria al fine di procedere con la devoluzione delle funzioni afferenti alle materie richiamate dall'art. 116, comma 3, Cost.³

Si tratta, allora, di prendere in esame il tema della determinazione e del finanziamento dei Lep, inquadrandolo nel contesto dei più recenti tentativi di realizzazione del regionalismo differenziato, al fine di coglierne le possibili correlazioni.

2. *La vexata quaestio del rapporto intercorrente tra l'art. 116, comma 3, Cost. e la determinazione dei Lep*

Il primo aspetto che necessariamente deve essere preso in considerazione concerne il rapporto intercorrente tra il sistema di realizzazione dei processi di differenziazione tracciato dall'art. 116, comma 3, Cost. e la determinazione-garanzia dei Lep⁴.

Tendenze e prospettive di teoria costituzionale, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2025, 87 ss.; F. MEDICO, *Dalla riserva di sovranità alla riserva della Corte costituzionale? Riflessioni sulla tornata referendaria del 2025*, in *Quad. cost.*, 2/2025; 379 ss.; A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *federalismi.it*, 1/2025, iv ss.; G. BAROZZI REGGIANI, *Regionalismo differenziato, sentenza n. 192 del 2024 e controlli dell'Ufficio Centrale per il Referendum. Considerazioni sulla c.d. "abrogazione sufficiente" a partire dalle vicende referendarie della "legge Calderoli" e alla luce della sentenza n. 10 del 2025*, in *Consulta Online*, 1/2025, 263 ss.; S. ANGIUS, *Il quesito (o meglio, l'oggetto) non è chiaro: considerazioni a margine del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo della legge n. 86/2024*, in *federalismi.it*, 24/2025, 1 ss.; E. SANTORELLI, *L'inammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata e il paternalismo costituzionale*, in *Consulta Online*, 1/2025, 375 ss.

³ Cfr. *infra*, §2.

⁴ Una distinzione tra *determinazione*, *gestione* ed *erogazione* dei Lep è suggerita ad esempio da G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni tra processi di differenziazione*

Sul punto, nel corso degli ultimi anni, si è prodotto un intenso dibattito, tra chi ha sostenuto che la determinazione dei Lep non costituirebbe un presupposto costituzionalmente necessario per l'avvio e il completamento dei procedimenti *ex art.* 116, comma 3, Cost.⁵ e coloro che, diversamente, hanno ritenuto che essa rappresenti un vero e proprio “presupposto costituzionale” del regionalismo differenziato⁶.

ed esigenze di eguaglianza, Napoli, 2024, 44. Rilevava a tal riguardo E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 6, 2003, 1192, che allo Stato «spetta solamente la “determinazione” dei livelli essenziali: la determinazione, quindi, non l'organizzazione delle strutture di erogazione né la predisposizione e la gestione diretta dei mezzi necessari allo scopo. Idealmente, la determinazione dei livelli essenziali dovrebbe essere una funzione totalmente politica, che non richiede alcun apparato amministrativo al di là di eventuali organi tecnici e consultivi necessari per individuare le tipologie di intervento più opportune e le risorse necessarie e disponibili allo scopo».

⁵ Osserva M. BERTOLISSI, *Fatti in tema di autonomia differenziata*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2023, 73, che deve essere «ben chiaro: tra autonomia differenziata e Lep non c'è alcun nesso, come si è avuto occasione di notare. L'attuazione dell'art. 116, 3° co., Cost. ha costituito l'occasione per fare ciò che si è ommesso di compiere, quantomeno dal 2001». Dello stesso avviso A. GIOVANARDI, *Gutta cavat lapidem (si spera): ancora sui profili finanziari del regionalismo rafforzato*, in *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 1/2023, 476, secondo il quale «un vincolo di tal tipo non dovrebbe ritenersi operante, non potendo ammettersi che il processo di attuazione della norma costituzionale dipenda da condizioni di fattibilità rimesse all'esclusiva e discrezionale volontà del legislatore statale». Analogamente G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Diritti regionali*, 3/2021, 815-816, il quale evidenzia che «le intese *ex art.* 116, co. 3, Cost. potrebbero interessare materie, di competenza esclusiva statale o ripartita, non necessariamente incise dalla determinazione dei livelli essenziali, per le quali, quindi, ben potrebbe procedersi all'attuazione delle intese anche in mancanza della previa determinazione dei livelli essenziali che non hanno nulla di costituzionalmente necessario e rispondono a scelte di indirizzo politico circa la determinazione della soglia di eguaglianza necessaria nelle materie da essi incise» e, d'altra parte, «la scelta di subordinare l'attuazione del regionalismo differenziato alla previa definizione dei livelli essenziali e degli obiettivi di servizio, in relazione alle materie oggetto della legge di autonomia negoziata, finirebbe per sottoporre a una condizione costituzionalmente non prevista l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., innescando, presumibilmente, un cospicuo contenzioso costituzionale in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti ai fini dell'avvio della trattativa tra Stato e Regione».

⁶ Questa posizione è stata sostenuta, tra gli altri, da S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *Federalismi.it*, 20/2022, 191; A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Aggiornamento*, Torino, 2021, 317 ss.; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019, 96.

Invero, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 192/2024, ha accolto quest'ultimo orientamento, in particolare laddove si osserva che «l'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali pertinenti (artt. 116, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera m, Cost.), lette alla luce dei principi di solidarietà, di eguaglianza sostanziale e di unità (artt. 2, 3, secondo comma, e 5 Cost.), fa sì che, nel momento in cui il legislatore statale conferisce una maggiore autonomia a una determinata regione, con riferimento a una specifica funzione, che implica prestazioni concernenti diritti civili o sociali, debba previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale, in nome di un principio di solidarietà che questa Corte ha declinato anche nel rapporto fra enti (sentenza n. 355 del 1994). La determinazione dei LEP (e dei relativi costi standard) rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale»⁷.

Una lettura sistematica delle disposizioni costituzionali, dunque non “atomistica” e relegata al solo art. 116, comma 3, Cost., condurrebbe, ad avviso della Corte, a identificare una relazione di necessaria implicazione tra il conferimento di funzioni concernenti diritti civili o sociali e la previa determinazione dei connessi Lep.

In ogni caso, già l'art. 1, comma 791 della legge n. 197/2022⁸, sul punto sostanzialmente ripreso dall'art. 1, comma 2 e dall'art. 4, comma 1 della legge n. 86/2024⁹, avevano subordinato il conferimento delle forme

⁷ Corte cost. n. 192/2024, *Considerato in diritto*, 14.1.

⁸ L'art. 1, comma 791, secondo periodo della legge n. 197/2022 espressamente disponeva che «l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera 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)».

⁹ Ai sensi dell'art. 1, comma 2 della legge n. 86/2024 «l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali nel rispetto dell'articolo 1, comma 793, lettera d), della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che devono essere garantiti

particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., alla determinazione dei relativi LEP e costi *standard*, di talché, a prescindere dall'interpretazione che si intenda offrire del dettato costituzionale, – invero ora cristallizzata nella giurisprudenza costituzionale –, la suddetta relazione di implicazione necessaria rappresentava ormai il frutto di una scelta posta in essere dal legislatore ordinario¹⁰, come peraltro sottolineato nella stessa sentenza n. 192/2024¹¹.

Sotto tale profilo, v'è semmai da rilevare come nel passaggio dalla legge di bilancio 2023 alla legge n. 86/2024 il trasferimento delle funzioni sia venuto ad essere subordinato non più alla determinazione di tutti i Lep complessivamente considerati, ma più limitatamente dei Lep di cui all'art. 3 della medesima legge n. 86/2024 (stante la previsione espressa in tal senso di cui all'art. 4, comma 1, primo periodo), modifica che invero presentava non poche criticità¹². Nonostante ciò questa impostazione,

equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione. Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali».

Analogamente, l'art. 4, comma 1, primo periodo della medesima legge stabiliva che «il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'articolo 3, può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio».

¹⁰ Si è inteso così «recidere un nodo emerso, anche con toni piuttosto accesi, nel dibattito sull'autonomia differenziata, quello cioè sulla pregiudizialità della determinazione dei LEP, e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, rispetto all'attribuzione delle “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” consentite dall'art. 116, terzo comma, Cost.» (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*, 1/2023, iv).

¹¹ Corte cost. n. 192/2024, *Considerato in diritto*, 14.1.

¹² Già prima dell'entrata in vigore della legge n. 86/2024 si erano espressi criticamente Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo e Alessandro Pajno nella lettera del 26 giugno 2023 trasmessa al Ministro Calderoli e al Presidente Cassese, con la quale annunciavano il loro ritiro dal CLEP, sottolineando che la legge di bilancio 2023 interpretasse «correttamente il dettato costituzionale, quale si ricava degli artt.

comunque da riferirsi ai singoli ambiti materiali e, dunque, alle singole funzioni e non più alle materie unitariamente considerate, è comunque uscita indenne dalla sentenza n. 192/2024.

Alla luce di quanto appena detto, e fermo restando che a seguito della posizione assunta dal legislatore ordinario¹³ e della sentenza n. 192/2024 la questione si pone ormai in termini più astratti che pratici, se è vero che l'art. 116, comma 3, Cost. non contiene alcun riferimento espresso ai Lep e alla loro determinazione, appare tuttavia più corretto ammettere che da un'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali si ricavi una relazione di implicazione necessaria tra devoluzione delle funzioni e previa determinazioni dei Lep, e ciò ogniqualvolta la funzione lambisca diritti civili o sociali¹⁴.

116.3, 117.2, lett. m, e 119 della Costituzione. *E che questo comporti inevitabilmente, prima della attribuzione di nuove specifici compiti e funzioni ad alcune Regioni con le corrispondenti risorse finanziarie, la determinazione di tutti i LEP attinenti all'esercizio di diritti civili e sociali e la definizione del loro finanziamento, secondo i principi e le procedure dell'art. 119 della Costituzione. Essendo le risorse disponibili determinate dai vincoli di bilancio (imposti dall'art. 81 della Costituzione), è evidente che la determinazione dei LEP richiederà una valutazione complessiva dei LEP che il Paese è effettivamente in grado di finanziare, valutazione che non può essere fatta materia per materia, perché ci si troverebbe alla fine nella condizione di non potere finanziare i LEP necessari ad assicurare l'esercizio dei diritti civili e sociali nelle materie lasciate per ultime* [corsivo aggiunto]. Tale valutazione spetta al Parlamento come risulta evidente non solo per il dettato dell'art. 117.2 (competenza legislativa esclusiva), ma anche perché spettano al Parlamento le scelte fondamentali sulla allocazione delle risorse pubbliche».

¹³ Cfr. *infra*, §6.

¹⁴ In questo senso, anche chi in linea generale aveva escluso una simile relazione, ha poi chiarito che «la determinazione dei LEP non è da ritenersi costituzionalmente necessaria né in assoluto, trattandosi di atto di indirizzo politico con cui lo Stato fissa la soglia di eguaglianza necessaria in ordine alle prestazioni da erogare sull'intero territorio della Repubblica, la spesa per le quali – quella sì – una volta fissati i LEP diventa costituzionalmente necessaria, né quale condizione costituzionalmente prevista ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. negli ambiti materiali non “intercettati” dalla determinazione dei LEP stessi» [corsivo aggiunto]» (G. RIVISECCHI, *Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e norme costituzionali sulla finanza territoriale (art. 119 Cost.)*, in *Nuove Autonomie*, Numero Speciale, 1/2024, 70).

Sotto questo profilo è stato affermato che i Lep «di fatto non sono individuati come elemento vincolante nell'art. 116, co. 3, Cost., ma ci si arriva per passaggi intermedi. Tale disposizione, infatti, pone l'art. 119 come condizione di attuazione del regionalismo differenziato; a sua volta l'art. 119 Cost. non menziona i LEP, limitandosi a prevedere interventi straordinari di finanziamento per “favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona”, ma tale disposizione ha trovato compimento (almeno formalmente)

3. *Su alcune questioni rimaste più o meno aperte dopo la sentenza n. 192/2024. Le fonti di disciplina e la distinzione tra i concetti di “livello essenziale” delle prestazioni e “contenuto essenziale” dei diritti*

Chiarito che, alla luce delle affermazioni contenute nella sentenza n. 192/2024, la realizzazione dei processi di differenziazione regionale necessariamente presuppone la previa determinazione dei Lep, si deve tuttavia constatare che ad oggi restano ancora da sciogliere diversi nodi problematici, la maggior parte dei quali, invero, prescindono dalle possibili correlazioni con l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

La sopracitata sentenza, congiuntamente ad una ormai corposa elaborazione dottrinale, consente tuttavia di ritenere in larga parte definite le questioni connesse alla articolazione delle fonti di disciplina dei Lep e alla distinzione tra i concetti di “livello essenziale” delle prestazioni e “contenuto minimo essenziale” dei diritti, mentre ancora sostanzialmente aperta è la discussione sopra la esatta definizione e perimetrazione dei concetti di “prestazione” e di “diritti civili e sociali”, entrambi elementi costitutivi della clausola espressa di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., peraltro con evidenti conseguenze anche sul piano operativo.

Quanto alle fonti di disciplina dei Lep, il punto di partenza non può che essere costituito dalla *riserva di legge* tracciata dall'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., avente natura *relativa*, in ossequio alla costante giurisprudenza costituzionale formatasi a partire dal 2001.

Sotto questo aspetto, la disposizione appena richiamata «attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia

nella legge 42/2009, che ha collegato le fonti di entrata degli enti territoriali alla configurazione dei LEP. Per finire, il d.lgs. n. 68/2011, di attuazione della legge delega del 2009 con riguardo all'autonomia finanziaria delle Regioni, ha preteso che nei settori della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale vada effettuata la ricognizione dei LEP» (E. BALBONI, C. BUZZACCHI, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2023, 48).

Per una diversa ricostruzione delle ragioni che fondano la necessaria subordinazione del trasferimento delle funzioni alla previa determinazione dei Lep cfr. la lettera di Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo e Alessandro Pajno nella lettera del 26 giugno 2023 già citata, nella quale si sostiene che al netto della legislazione ordinaria prodotta nel corso degli anni la suddetta subordinazione sarebbe ricavabile già da una lettura sistematica delle disposizioni costituzionali.

regionale e locale decisamente accresciuto. La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regione e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, *siano operate dallo Stato con legge* [corsivo aggiunto], che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori»¹⁵.

Inoltre, laddove il legislatore ritenga di procedere alla determinazione dei Lep attraverso il ricorso alla decretazione legislativa delegata, ad imporsi è altresì il rispetto dell'art. 76 Cost., con il conseguente obbligo di individuare nella legge delega principi e criteri direttivi sufficientemente chiari e precisi.

Proprio in relazione a quest'ultimo parametro, la sentenza n. 192/2024 ha censurato il meccanismo di determinazione e aggiornamento dei Lep prefigurato dall'art. 3 della legge n. 86/2024, articolato in una prima fase, *necessaria*, connotata dalla fissazione dei Lep attraverso uno o più decreti legislativi sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis* della legge n. 197/2022, e una seconda fase, *eventuale*, ove si prevedeva l'aggiornamento periodico dei Lep attraverso d.P.C.m., su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze. Ad avviso della Corte, un simile meccanismo si sostanzierebbe in una palese violazione dell'art. 76 Cost. in quanto, benché la determinazione dei principi e criteri direttivi "ben può avvenire *per relationem*, con riferimento ad altri atti normativi, purché sufficientemente specifici" (sentenza n. 156 del 1987)¹⁶, occorre, comunque, «verificare l'idoneità, sotto questo profilo, delle norme richiamate dall'impugnato art. 3, comma 1, cioè dei commi da 791 a 801-*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022»¹⁷, le quali tuttavia si limitavano a dettare una disciplina di natura essenzialmente procedurale, individuando solo genericamente le finalità da perseguire, risultando quindi del tutto «inidonee a guidare il potere legislativo delegato»¹⁸,

¹⁵ Corte costituzionale 27 marzo 2003, n. 88, *Considerato in diritto* 4.

¹⁶ Corte cost. n. 192/2024, *Considerato in diritto* 9.2.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

tanto che risultava difficile immaginare che esse potessero poi «fungere da parametro in un eventuale sindacato sui futuri decreti legislativi per eccesso di delega»¹⁹.

D'altra parte, resta fermo che la concreta determinazione dei Lep possa avvenire anche attraverso d.P.C.m., soluzione che anzi consente forse di meglio assicurare il rispetto del *principio di leale collaborazione* tra lo Stato e le Regioni in detto ambito. Infatti, astruendo dallo specifico settore dei Lep, nella giurisprudenza costituzionale sovente ricorre il rilievo secondo cui «l'esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione [...], né tali procedure si impongono al procedimento legislativo, ove ciò non sia specificamente previsto [...]»²⁰. Da questo punto di vista, sarebbe proprio il ricorso alla fonte di rango *sub* legislativo a consentire di raggiungere un valido compromesso tra le diverse esigenze di garantire al Parlamento il potere di decisione politica sulla fissazione dello *standard* minimo omogeneo di tutela dei diritti e di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione.

Questa ricostruzione chiude idealmente il cerchio della elaborazione sul significato e sulla portata della riserva di legge di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. Il Parlamento, per quanto concerne la determinazione (e il successivo aggiornamento) dei Lep, non può limitarsi a dettare una disciplina a carattere meramente procedurale, ma deve individuare i criteri direttivi per la fissazione dei medesimi Lep, modulando tali criteri in relazione ai diversi settori, giacché ogni materia «ha le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti»²¹, indipendentemente dal fatto che poi si intenda o meno ricorrere allo strumento della delegazione legislativa piuttosto che procedere immediatamente con d.P.C.m., fermo restando che il ricorso al decreto legislativo e/o ad una

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Corte costituzionale 24 marzo 2016, n. 65, *Considerato in diritto* 5.3.4, nella quale si richiamano Corte costituzionale 3 marzo 2016, n. 43; 5 aprile 2013, n. 63; 19 marzo 2010, n. 112; 20 maggio 2008, n. 159; 23 novembre 2007, n. 387). Ne discende che, di regola, il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni può essere effettivamente garantito esclusivamente nei procedimenti di produzione di fonti *sub*-legislative, con l'eccezione dei decreti legislativi, rispetto ai quali la giurisprudenza costituzionale è talvolta intervenuta per censurare le previsioni di leggi di delega che, in violazione del sopracitato principio, prevedevano che i decreti dovessero essere adottati previo parere (e non previa intesa) della Conferenza unificata. In questo senso cfr., ad esempio, Corte costituzionale 25 novembre 2016, n. 251.

²¹ Corte cost. n. 192/2024, *Considerato in diritto* 9.2.

fonte *sub*-legislativa appare comunque assolutamente opportuno al fine di garantire il rispetto del principio di buon andamento tra Stato e Regioni, il quale altrimenti risulterebbe del tutto soccombente nel procedimento legislativo ordinario.

Altro profilo preso in considerazione dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024, anch'esso oggetto di un lungo e articolato dibattito dottrinale²², concerne la definizione e la distinzione tra i concetti di “*livello essenziale*” delle *prestazioni* e “*nucleo essenziale*” dei *diritti*, con significativi riflessi altresì sul piano operativo.

Nella sentenza si afferma che «l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Come già detto (punto 9.2.), si tratta di un potere attribuito dalla Costituzione allo Stato al fine di conciliare l'uguaglianza delle persone con l'autonomia degli enti territoriali, che nel 2001 risultava accresciuta (sentenze n. 282 del 2002 e n. 88 del 2003). Il legislatore statale ha il compito di garantire uno standard uniforme delle prestazioni relative ai diritti in tutta Italia, tenendo conto delle risorse disponibili. Dai lavori preparatori della legge cost. n. 3 del 2001 risulta che l'inciso “livelli minimi di garanzia” (contenuto nel testo unificato della I Commissione della Camera) fu sostituito dall'Aula con la formula attuale (“livelli essenziali delle prestazioni”), proprio per assicurare “uniformità dei diritti fondamentali in tutto il paese” (seduta n. 774 del 20 settembre 2000). Lo scopo era assicurare, se possibile, uno *standard* di tutela superiore al nucleo minimo del diritto, in collegamento (per quel che riguarda i diritti sociali) con l'art. 3, secondo comma, Cost., che affida alla Repubblica il compito – di più ampio respiro rispetto all'erogazione delle prestazioni minime – di “rimuovere gli ostacoli di ordine

²² *Ex plurimis* E. BALBONI, *Essenziale: was ist wesentlich?*, in *Quad. cost.*, 2/2015, 389 ss.; ID., *Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Bertì*, I, Napoli, 2005, 286 ss.; ID., *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 6/2003; ID., *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 6/2001, 1103 ss.; I. MASSA PINTO, *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, 3/2001, 605 ss.; C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.)*, in *Diritto Pubblico*, 3/2002, 881 ss.; C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 5-6/2013, 1001 ss.

economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana". Che l'orizzonte concettuale dei LEP sia l'eguaglianza e non il nucleo minimo del diritto risulta anche dall'art. 120, secondo comma, Cost., nell'ambito del quale la garanzia dei LEP rientra nella "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica". Occorre, però, precisare che, una volta che siano determinati dal legislatore statale, i LEP rappresentano una soglia vincolante che dev'essere rispettata dalle autonomie territoriali. Coerentemente, la determinazione dei LEP implica che gli enti territoriali dispongano delle necessarie risorse, attraverso i canali previsti dall'art. 119 Cost.: dunque, anche attraverso il fondo perequativo (artt. 8, comma 1, lettera g, e 9 della legge n. 42 del 2009; art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011). In sintesi, il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito da questa Corte, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario: "[è] la garanzia dei diritti incompromissibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione" (sentenza n. 275 del 2016; si vedano anche, ad esempio, le sentenze n. 152 del 2020, in materia di pensione di inabilità, e n. 309 del 1999, in materia di assistenza sanitaria all'estero). Invece, i LEP sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento. La distinzione tra LEP e nucleo minimo del diritto consente di non svuotare di senso la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.: infatti, se i due concetti coincidessero, tale norma attribuirebbe al legislatore statale il mero compito di esplicitare un vincolo già derivante dalle norme costituzionali sui diritti»²³.

L'argomentazione spesa dalla Corte sostanzialmente riproduce la ricostruzione offerta dal prevalente orientamento dottrinale tale per cui, in una logica per così dire "incrementale", sarebbe possibile collocare i diversi concetti di *contenuto essenziale dei diritti*, *livello essenziale delle prestazioni* e *livello aggiuntivo delle prestazioni* (di competenza regionale)²⁴.

²³ Corte cost. n. 192/2024, *Considerato in diritto*, 14.

²⁴ C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica*, cit., 1015-1016, evidenzia che «è ragionevole supporre che *normalmente* l'asticella dei LEP sia fissata su un punto più alto di quanto costituisce la garanzia minima-essenziale di esistenza di uno specifico diritto, civile o sociale che sia. Partendo da questa prospettiva, è possibile collocare i

Ne discende che la determinazione dei Lep, quale attività discrezionale del legislatore statale, declinazione specifica dell'indirizzo politico espresso dall'asse Governo-Maggioranza parlamentare, viene a collocarsi in una dimensione diversa e ulteriore rispetto a quella dell'attività finalizzata a garantire il rispetto del nucleo essenziale dei diritti costituzionali, in un orizzonte concettuale che, come rimarca la Corte, è quello dell'egualianza e non del nucleo essenziale del diritto.

In questo senso, peraltro, mentre la garanzia del nucleo essenziale dei diritti deve intendersi riferita ai soli *diritti costituzionali*, siano essi o meno “civili e sociali”, la determinazione dei Lep può teoricamente concernere anche i cc.dd. nuovi diritti, non ricavabili espressamente o implicitamente dal testo costituzionale, ma positivizzati dal legislatore statale.

4. *La definizione e perimetrazione dei concetti di “prestazione” e di “diritti civili e sociali”*

Tra le questioni più complesse in materia di Lep sta indubbiamente la definizione del concetto di “prestazione”. A tal riguardo, interessanti risultano i rilievi a suo tempo svolti nel *Rapporto finale* predisposto dal CLEP²⁵, ove si propone un'ampia ricognizione delle funzioni e prestazioni disciplinate dal nostro ordinamento e un'articolata classificazione, ad esempio, in funzioni/prestazioni Lep “finali” (quando corrispondono ad una precisa prestazione erogata a vantaggio del cittadino) e “strumentali” (quando rappresentano una condizione necessaria affinché la presta-

vari concetti in sequenza, secondo una logica *incrementale* o per cerchi concentrici: dal *contenuto essenziale* del diritto, costituzionalmente incompressibile (che il legislatore statale e regionale devono rispettare), al *livello essenziale* della prestazione di competenza statale, uniforme ed omogeneo per tutto il territorio (che le Regioni devono rispettare), al *livello aggiuntivo* di competenza regionale, specifico e differenziato (ma soltanto eventuale)». In questo senso, come osserva G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2019, 283, «il contenuto essenziale dei diritti – sia esso inteso in senso assoluto, quale soglia invalicabile opponibile alla discrezionalità del legislatore; o relativo, quale si determina, cioè, nel giudizio di bilanciamento – risulta comunque indifferente al riparto di competenze tra Stato e Regioni, poiché esso deve ritenersi costituzionalmente garantito o *a priori* in quanto indisponibile al legislatore o *a posteriori* in quanto presidiato nel giudizio di bilanciamento».

²⁵ COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, *Rapporto finale*, reperibile [online](#), 15 ss.

zione finale abbia certe caratteristiche qualitative omogenee); funzioni/prestazioni Lep “autosufficienti” (quando la prescrizione che li definisce non necessita di ulteriori successive precisazioni) e che richiedono una successiva analitica precisazione dei contenuti; funzioni/prestazioni Lep “diretti” (quando disegnano una prestazione a cui il cittadino ha diritto) e “indiretti” (che realizzano una precondizione rispetto alla erogazione della prestazione, precondizione necessaria a garantire l’uniformità della prestazione essenziale su tutto il territorio nazionale).

In un fondamentale passaggio del *Rapporto finale* si afferma che «in conclusione, si propende per una nozione di LEP “prestazionale” (da intendersi quali obblighi di dare, di fare e di astenersi che riguardano i pubblici poteri, sia come regolatori, che come gestori) e obbligatoria, che in quanto tale impatta sui conti pubblici, assumendo necessariamente una dimensione finanziaria, di sicura rilevanza. Tale dimensione, pur se immanente ed endogena del LEP, può essere anche verificata e misurata in una fase successiva, anche quindi al di fuori del lavoro del Comitato, dovendo essere oggetto di apprezzamento sul piano politico, anche in considerazione dei vincoli di bilancio e del doveroso rispetto dei principi di equilibrio economico finanziario previsti dagli artt. 81 e 119 della Costituzione»²⁶.

Questa impostazione è stata poi sostanzialmente riprodotta nel recente d.d.l. S.1623, recante “Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”²⁷, ove si delega il Governo a «determinare i livelli essenziali, anche non quantificabili in termini finanziari, nell’ambito delle prestazioni o erogazioni, o degli obblighi di dare, di fare o di astensione nei confronti di privati, che gravano sui pubblici poteri, anche nella loro funzione regolatoria o di gestione, di seguito denominati “prestazioni”, e che concernono diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»²⁸.

Ad emergere è dunque la consapevolezza che in questo contesto il concetto di “prestazione” non può essere ridotto ad un mero *dare, fare o non fare* rivolto direttamente al cittadino, alla pura «cessione di beni e servizi pubblici (divisibili) da parte della P.A. (o, per essa, di soggetti privati

²⁶ COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L’INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, *Rapporto finale*, cit., 28-29.

²⁷ Cfr. *infra*, §6.

²⁸ Art. 2, comma 1, lett. a), S.1623 recante “Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”.

legittimati) ai soggetti privati»²⁹, alla «attribuzione di un beneficio ovvero di un bene finale a favore dell'utente»³⁰, poiché esso deve necessariamente estendersi agli «*standard* qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi»³¹ che devono essere rispettati nell'organizzazione amministrativa e in tutto il complesso dei processi che conducono alla erogazione delle prestazioni e, più in generale, alle regole strumentali a carattere obiettivo che non costituiscono in capo ai destinatari specifiche situazioni giuridiche soggettive.

Altrettanto complessa è la questione attinente alla definizione del concetto di “diritti civili e sociali”. Escluso che, a tal fine, sia sufficiente il ricorso ad un criterio meramente formale, quale in particolare quello nominalistico, nel senso che l'omessa qualificazione in Costituzione di un diritto come “civile” o “sociale” non può acquisire un significato dirimente³², risultando invece necessario guardare alla «trama dei principi costituzionali che esprimono le finalità complessive dell'ordinamento, costituendo in capo ai cittadini un ampio novero di posizioni giuridiche – soggettive o diffuse – la cui tutela è essenziale al fine di garantire il pieno sviluppo della persona umana cui fa cenno l'art. 3, 2° co., Cost.»³³, operazione che in particolare consentirebbe di includere nella clausola anche i cc.dd. nuovi diritti, i quali, anche se riconducibili a diversi principi costituzionali, restano però individuati e analiticamente ricostruiti nella legislazione ordinaria.

5. *Il meccanismo di finanziamento*

Oltre alle questioni definitorie, – le quali, come si è avuto modo di evidenziare, hanno in realtà ben precise e rilevanti implicazioni sul piano operativo –, una delle problematiche più delicate in tema di Lep concerne il loro finanziamento³⁴.

²⁹ COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, *Rapporto finale*, cit., 102.

³⁰ Ivi, 65.

³¹ Ivi, 50.

³² In questo senso, di recente, G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 87-88.

³³ Ivi, 88-89.

³⁴ Per un inquadramento del tema del finanziamento dei Lep nel quadro

Finanziamento dei Lep e finanziamento delle funzioni da trasferire ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. sono in realtà aspetti sostanzialmente autonomi, anche se non possono trascurarsi le variazioni di spesa (in aumento o in diminuzione) che la devoluzione alle Regioni delle funzioni oggetto delle intese può determinare, con conseguente maggiore o minore disponibilità di risorse per il finanziamento dei medesimi Lep³⁵.

Tuttavia, al netto di quest'ultimo profilo, la connessione tra finanziamento dei Lep e finanziamento delle funzioni da trasferire appare piuttosto debole, mentre poteva semmai assumere rilievo nell'economia delle censure formulate avverso la legge n. 86/2024, poiché quest'ultima effettivamente tendeva (e tende) a tenere insieme esigenze diametralmente opposte, prescrivendo l'invarianza finanziaria per l'applicazione della legge e di ciascuna delle intese, l'invarianza finanziaria per le Regioni diverse da quelle richiedenti il trasferimento delle funzioni e sostanzialmente rinvia la questione del reperimento della verosimilmente enorme quantità di risorse che deriverebbe dalla determinazione dei Lep nella maggior parte delle materie le cui funzioni possono formare oggetto di devoluzione ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., che comunque dovrà avvenire all'interno del perimetro tracciato dalla legge di bilancio.

Il *punctum crucis* è allora rappresentato dallo stato attuale dell'autonomia finanziaria regionale. Sul lato delle entrate tributarie delle Regioni a statuto ordinario, queste derivano prevalentemente dalla compartecipazione all'IVA e solo in misura minore da tributi propri, peraltro derivati (in particolare IRAP e addizionale IRPEF) e da trasferimenti statali, mentre

dell'autonomia finanziaria regionale cfr., *ex plurimis*, 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, 97 ss.

³⁵ Osserva G. RIVISECCHI, *Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*, cit., 75, che «alle funzioni e alle risorse trasferite alla Regione potrebbe non corrispondere necessariamente un risparmio di pari ammontare per lo Stato. In effetti, l'amministrazione centrale è tenuta a continuare a svolgere determinate funzioni per le altre Regioni, sicché gli effetti delle scelte devolutive ex art. 116, terzo comma, Cost. potrebbero non rivelarsi necessariamente “un gioco a somma zero”, per lo meno in ordine alle funzioni che lo Stato svolge unitariamente per l'intero ordinamento, così comportando il rischio di aggravare i costi organizzativi e la spesa statale complessiva». D'altra parte le Regioni richiedenti potrebbero essere in grado di esercitare in modo più “efficiente” le singole funzioni, di talché, al netto dell'aumento dei costi connesso alla necessità di predisporre nuove risorse umane e strumentali a livello regionale, potrebbe comunque prodursi un risparmio di spesa.

affatto marginali risultano le entrate connesse a tributi propri in senso stretto. In questo senso, la riforma costituzionale del 2001 e finanche l'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale con i correlati decreti attuativi non hanno rappresentato una vera e propria discontinuità rispetto al passato e al prodursi di questa situazione ha concorso attivamente anche la stessa giurisprudenza costituzionale.

Il sistema attuale è, dunque, radicalmente difforme dal modello tracciato dalla legge n. 42/2009 e dal d.lgs. n. 68/2011 e, d'altra parte, l'attuazione di quest'ultimo è stata come noto costantemente rinviata. Il problema appare però ben più complesso se si considera che proprio il modello che si avrebbe intenzione di attuare nell'immediato futuro sembrerebbe orientato a «valorizzare il principio di responsabilità mediante il meccanismo dei costi e fabbisogni *standard*»³⁶. Tuttavia, com'è stato efficacemente evidenziato, «i vincoli di destinazione sono propri di finanziamenti statali assegnati sulla base dei “bisogni”»³⁷ e «un sistema di individuazione dell'ammontare complessivo delle risorse da riconoscere alle Regioni sulla base di bisogni individuati dallo Stato [...] non è compatibile con il sistema di perequazione delineato dal nuovo art. 119, c. 3, Cost., il quale prevede esplicitamente che esso sia parametrato non sui bisogni, ma sulle capacità fiscali *pro-capite* (lo Stato istituisce “un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”)»³⁸. Analoga considerazione vale però per tutti gli altri canali ordinari di finanziamento regionale, rispetto ai quali l'art. 119 Cost., pur se implicitamente, presuppone l'assenza di vincoli di destinazione. Sembra inoltre potersi condividere la proposta di chi ha evidenziato che «non dovrebbero essere le funzioni collegate ai LEP ad essere specificamente finanziate dallo Stato, ma esse dovrebbero soltanto consistere in uno dei parametri utili allo scopo di monitorare l'adeguatezza dell'autonomia impositiva riconosciuta alle Regioni. Quest'ultima dovrebbe essere commisurata al finanziamento integrale delle funzioni pubbliche regionali e non solo a quello delle spese obbligatorie. Diversamente, l'autonomia regionale di spesa e di entrata prefigurata dall'art. 119 Cost. resterebbe una mera promessa senza attuazione»³⁹.

³⁶ G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 108-109.

³⁷ P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1446.

³⁸ M. LADU, L. SPADACINI, *La nozione costituzionale*, cit., 101.

³⁹ Ivi, 105.

6. *Il d.d.l. S.1623 recante “Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”, il d.d.l. S.1689 di Bilancio e le nuove “pre-intese”. I Lep nel quadro della nuova stagione del regionalismo differenziato*

La sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale sembrava di fatto aver messo fine, quanto meno nella legislatura in corso, ai progetti di realizzazione dei processi di differenziazione regionale asimmetrica, risultando definitivamente evidente che il vero e principale ostacolo all’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. è costituito dalla necessità di procedere alla previa determinazione e al finanziamento dei Lep.

Al contrario, in data 19 maggio 2025, il Consiglio dei Ministri ha dato il via libera al d.d.l. (S.1623) recante “Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”. Il disegno di legge consta di 33 articoli e si compone di tre parti: una prima parte generale, nella quale vengono determinati principi e criteri direttivi comuni a tutte le materie; una seconda parte, nella quale i principi e criteri direttivi sono declinati in funzione delle singole materie o ambiti di materia o settori organici di materie, identificando le prestazioni e suddividendo gli stessi Lep in “quantificabili” (per cui verranno definiti costi e fabbisogni standard) e “non quantificabili” (per cui verranno comunque individuati parametri che consentano un monitoraggio, attraverso criteri specifici, sulla loro effettiva realizzazione); una terza ed ultima parte contiene le disposizioni finali e finanziarie, che confermano l’obbligo di osservare gli equilibri finanziari e demandano ai livelli di governo coinvolti nella sua attuazione l’individuazione delle misure idonee a migliorare l’efficacia e l’efficienza delle prestazioni erogate.

Tuttavia, solo pochi mesi dopo, il Governo ha inserito nel d.d.l. (S.1689) di Bilancio il Capo III del Titolo IX, dedicato alla “Definizione e monitoraggio dei livelli essenziali delle prestazioni – LEP”, al fine di dare attuazione all’art. 13, comma 2 del d.lgs. n. 68/2011, determinando i Lep sulla base delle macroaree di intervento nelle materie individuate all’art. 14, comma 1 del medesimo decreto (sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale in conto capitale) ciascuna delle quali omogenea al proprio interno per tipologia di servizi offerti, definendone per ciascuna i costi, i fabbisogni *standard* nonché le metodologie di monitoraggio, di valutazione dell’efficienza e dell’appropriatezza dei servizi offerti.

Si tratta, come sottolineato nel corso della seduta della 1^a Commissio-

ne permanente del 30 ottobre, in vista dell'esame, in sede consultiva, delle tabelle di competenza e delle correlate disposizioni del d.d.l. di Bilancio S.1689, di una sostanziale anticipazione del d.d.l. S.1623 assegnato alla medesima Commissione in sede referente, il cui esame avrà formalmente inizio il 26 novembre.

In realtà, gli artt. da 123 a 128 del d.d.l. Bilancio si misurano con i Lep propri del c.d. "federalismo simmetrico", che è cosa diversa dal "federalismo asimmetrico", ossia dall'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. In tal modo il Governo intende compiere un ulteriore passo in avanti nella determinazione dei Lep del federalismo fiscale, dando così attuazione all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. e alle previsioni del d.lgs. n. 68/2011 che, a sua volta, discende dalla legge n. 42/2009.

Infine, nel corso del mese di novembre, è intervenuta la sottoscrizione di quattro "pre-intese" per l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. da parte del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, su delega del Presidente del Consiglio dei ministri, e da parte dei Presidenti delle Giunte delle Regioni Veneto, Lombardia, Piemonte e Liguria.

Le materie e gli ambiti di materie presi in considerazione, nell'ambito dei quali in sede di intesa saranno individuate le specifiche funzioni da trasferire, sono la *protezione civile*, le *professioni*, la *previdenza complementare e integrativa* nonché la *tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica*, tutti qualificati come "non-Lep" ai sensi dell'art. 3 della legge n. 86/2024, con l'eccezione della *tutela della salute*, rispetto alla quale tuttavia i Lea sono già stati da tempo determinati. Tuttavia, in considerazione della correlazione con i Lep (*i.e.* Lea), si prevede che le specifiche funzioni che saranno individuate connesse a detta materia formeranno oggetto di specifiche intese.

Sul punto si deve però evidenziare che la sentenza n. 192/2024 ha reso del tutto irrilevante la distinzione tra "materie Lep" e "materie no-Lep", in quanto l'art. 3, comma 3 della legge n. 86/2024 «va interpretato in senso conforme a Costituzione: nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come "no-LEP", i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia "no-LEP" e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relati-

vo LEP (e costo standard)»⁴⁰. Ne consegue che, indipendentemente dalla qualificazione che il legislatore intenda dare alla singola materia (“Lep” o “no-Lep”), ciò che rileva è l’incidenza o meno della singola funzione sui diritti civili e sociali, da ciò derivando o meno la necessità di determinare previamente i corrispettivi Lep. Questo aspetto potrà essere verificato dalla Corte costituzionale attraverso il sindacato sulle singole leggi approvate sulla base delle intese.

In ciascuna delle “pre-intese” si dà inoltre atto che nel corso dei mesi precedenti le quattro Regioni hanno integrato la documentazione già trasmessa al fine di dimostrare la giustificazione delle richieste alla luce del principio di sussidiarietà, così come richiesto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024⁴¹.

La nuova stagione del regionalismo differenziato ha preso dunque definitivamente avvio. Sullo sfondo, il nodo dei Lep, ora oggetto di un articolato disegno di legge che nell’immediato futuro, dopo venticinque

⁴⁰ Corte cost. n. 192/2024, *Considerato in diritto*, 15.2.

⁴¹ Corte cost. n. 192/2024, *Considerato in diritto*, 4.1., ove si precisa che «l’art. 116, terzo comma, Cost. va interpretato coerentemente con il significato del principio di sussidiarietà, e pertanto la devoluzione non può riferirsi a materie o ad ambiti di materie, ma a specifiche funzioni. Il tenore letterale della disposizione conferma tale conclusione. Essa, infatti, fa riferimento alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia “concernenti le materie”, lasciando intendere che il trasferimento non riguarda le materie ma le singole funzioni concernenti le materie. Poiché tale disposizione prevede l’attribuzione di ulteriori forme di autonomia, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa della devoluzione, quest’ultima potrà riguardare solamente funzioni amministrative o legislative, oppure tanto le funzioni legislative che quelle amministrative concernenti il medesimo oggetto. In definitiva, secondo la prospettiva costituzionale, incentrata sul principio di sussidiarietà, la scelta sulla ripartizione delle funzioni legislative e amministrative tra lo Stato e le regioni o la singola regione, nel caso della differenziazione *ex art. 116, terzo comma, Cost.*, non può essere ricondotta ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche. Il principio di sussidiarietà richiede che la ripartizione delle funzioni, e quindi la differenziazione, non sia considerata *ex parte principis*, bensì *ex parte populi*. La ripartizione delle funzioni deve corrispondere al modo migliore per realizzare i principi costituzionali. Tale necessità è affermata dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui, nel contesto della riforma del Titolo V della Costituzione, “la maggiore autonomia è stata riconosciuta nell’ambito di una prospettiva generativa, per cui promuovendo processi di integrazione fra i vari livelli istituzionali e civili, gli enti territoriali avrebbero consentito una migliore attuazione, rispetto all’assetto precedente, dei valori costituzionali” (sentenza n. 168 del 2021).

anni di sostanziale inattuazione, potrebbe finalmente dare una tendenziale completa attuazione all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. e, contestualmente, sbarrare la strada dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

Abstract

Il contributo affronta il tema dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) concernenti delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. nel quadro dei processi di differenziazione regionale disciplinati dall'art. 116, comma 3, Cost. A seguito della sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale, la quale sembrava aver posto fine ai progetti di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. nella attuale legislatura, l'approvazione in Consiglio dei Ministri del d.d.l. (S.1623) recante "Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" e del d.d.l. (S.1689) di Bilancio, nonché la stipula di "pre-intese" con quattro Regioni, hanno riportato l'attenzione sulla necessità di procedere quanto prima alla determinazione e al finanziamento dei Lep, quale passaggio obbligato per la realizzazione dell'autonomia differenziata. Sono quindi prese in esame alcune delle questioni più rilevanti in tema di Lep rimaste aperte dopo la sentenza n. 192/2024, mentre l'ultimo paragrafo è dedicato all'analisi delle più recenti iniziative governative.

Essential levels of service provision within the context of regional differentiation processes

The article addresses the issue of the "livelli essenziali delle prestazioni" (Lep) referred to in Article 117, paragraph 2, letter m), of the Constitution, within the framework of the regional differentiation processes governed by Article 116, paragraph 3, of the Constitution. Following Constitutional Court judgment no. 192/2024, which seemed to have brought an end to the projects for implementing Article 116, paragraph 3, of the Constitution during the current legislature, the approval by the Council of Ministers of the draft bill (S.1623), entitled "Delegation to the Government for the determination of the essential levels of services" and of the Budget draft bill (S.1689), as well as the signing of "pre-agreements" with four Regions, have once again drawn attention to the need to proceed as soon as possible with the definition and financing of the LEs, as an indispensable step for the implementation of differentiated regional autonomy. Some of the most significant issues concerning the Lep that remain unresolved after judgment no. 192/2024 are therefore examined, while the final paragraph is devoted to an analysis of the most recent governmental initiatives.