



07 MAGGIO 2025

La disciplina dei LEP per l'autonomia
differenziata (ma non solo) al vaglio
della Corte costituzionale.
Note a margine della sentenza n.
192/2024

di Paola Torretta

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Parma

La disciplina dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024*

di Paola Torretta

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Parma

Abstract [It]: Nei suoi più recenti sviluppi, il percorso di determinazione dei LEP si è intrecciato con l'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie, attraverso le leggi n. 197/2022 e n. 86/2024. La sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024, esaminando numerose questioni di legittimità costituzionale sollevate in merito alla legge n. 86/2024, ha ricondotto il processo per la definizione dei LEP agli istituti posti a tutela dei diritti fondamentali: la riserva di legge e il principio di legalità; la discrezionalità del legislatore (con il limite della ragionevolezza) nell'assicurare condizioni di eguaglianza, nell'assetto territoriale e di finanza pubblica dello Stato.

Title: The regulation of LEPs for differentiated autonomy (but not only) under scrutiny by the Constitutional Court. Notes on Judgment No. 192/2024

Abstract [En]: In its most recent developments, the process of determining the Essential Levels of Services (ELS) has intersected with the issue of differentiated autonomy for ordinary Regions through Laws No. 197/2022 and No. 86/2024. In its ruling No. 192/2024, the Constitutional Court, while examining several issues of constitutional illegitimacy raised against Law No. 86/2024, linked the process of defining the ELS to institutions safeguarding fundamental rights: the rule of law and the principle of legality; the legislator's discretion (within the bounds of reasonableness) in ensuring conditions of equality within the State's territorial organization and public finance system.

Parole chiave: livelli essenziali delle prestazioni; diritti fondamentali; uguaglianza; autonomia differenziata

Keywords: essential levels of services; fundamental rights; equality; differentiated autonomy

Sommario: 1. Premessa: l'incerto cammino dei LEP nel sistema regionale. 2. I LEP connessi all'autonomia differenziata. 3. La definizione dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) sotto la lente della Corte costituzionale: la sentenza n. 192/2024. 4. La copertura dei LEP per la differenziazione nelle logiche di finanziamento del regionalismo asimmetrico. 5. I LEP nel regionalismo italiano (differenziato o meno): osservazioni conclusive.

1. Premessa: l'incerto cammino dei LEP nel sistema regionale

Com'è noto, nel quadro di accresciuta autonomia degli enti territoriali inaugurato dalla riforma del Titolo V Cost. del 2001, l'art. 117, c. 2, lett. *m*) ha assegnato al legislatore la competenza esclusiva (e trasversale) sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali¹. A questa clausola occorre altresì affiancare il disposto che ha tracciato un modello di federalismo fiscale (purtroppo

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Cfr., ad esempio, Corte cost. n. 282/2002; n. 88/2003, n. 248/2006, n. 387/2007.

rimasto incompiuto), improntato ad una necessaria sintesi tra autonomia finanziaria e solidarietà fra i territori (art. 119 Cost.). È in questo scenario, infatti, che la legge delega n. 42/2009 ha previsto gli strumenti per assicurare alle Regioni adeguate risorse da destinare alla implementazione dei LEP e ha indicato il percorso per un graduale avvicinamento a tali soglie di tutela uniforme dei diritti, attraverso la fissazione di obiettivi intermedi (i c.d. “obiettivi di servizio”).

Nello svolgimento della delega, l’art. 13 del d.lgs. n. 68/2011 ha prescritto i passaggi procedurali per giungere alla costruzione, per macroaree di intervento, di un assetto organico di LEP (con i relativi fabbisogni e costi standard da riconoscere agli enti territoriali) in tutti gli ambiti in cui si renda necessario garantire un grado omogeneo (ed essenziale) di protezione dei diritti².

Lo sviluppo dei LEP ha mostrato, tuttavia, uno scollamento da questo schema, non solo per la ‘deviazione’, in alcuni casi, dall’iter previsto per la loro determinazione, ma soprattutto per il mancato completamento dell’opera di individuazione dei costi e dei fabbisogni standard. Così da rimanere ancorato a quel criterio della spesa storica che non consente di superare, ma anzi riflette e cristallizza, i profondi divari territoriali (soprattutto fra Nord e Sud del Paese) nelle risorse destinate a servizi fondamentali per la cura della persona.

Un simile andamento pare aver caratterizzato, ad esempio, l’evoluzione che ha avuto negli ultimi anni la normativa in tema di livelli essenziali nell’ambito dell’assistenza sociale.

Si può richiamare, al riguardo, la disciplina relativa ai LEPS per il reddito di inclusione (artt. 5 e 23, d.lgs. n. 147/2017) e poi per il reddito di cittadinanza (artt. 1 e 4, d.l. n. 4 del 2019)³; oppure, ancora, il c.d. “decreto rilancio” (d.l. n. 34/2020, convertito nella legge n. 77/2020), che ha classificato i servizi di cui all’art. 22 della legge n. 328/2000 alla stregua di “servizi pubblici essenziali”, da assicurare anche in contesti d’emergenza, senza tuttavia indicare le relative soglie qualitative e quantitative integranti il livello essenziale.

Addirittura, in alcuni casi, la ‘certificazione’ di LEPS non è stata opera di una determinazione legislativa, ma è stata assegnata, in via interpretativa, da una decisione della Corte costituzionale. È il caso della

² Sulla base dell’art. 13, d.lgs. 68/2011, dopo la determinazione delle macroaree di intervento (ciascuna delle quali omogenea al proprio interno per tipologia di servizi offerti), ad opera della legge statale, spetta al Governo l’inserimento nel disegno di legge di bilancio (o in un disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica), previo parere della Conferenza unificata, delle norme destinate a realizzare la convergenza ai livelli essenziali delle prestazioni e dei costi e fabbisogni standard dei vari livelli di governo. Infine, la stessa disposizione ha assegnato a DPCM adottati d’intesa con la Conferenza unificata, e previo parere delle Commissioni di Camera e Senato competenti per i profili di carattere finanziario, la ricognizione dei LEP “nelle materie dell’assistenza, dell’istruzione e del trasporto pubblico locale...”.

³ Tale normativa ha definito i livelli essenziali relativi alla erogazione del contributo economico, alla presa in carico e alla valutazione multidimensionale del bisogno, al sostegno al progetto personalizzato per l’inclusione e all’organizzazione della rete dei servizi sul territorio. Per completezza di indagine, è da ricordare che la legge di bilancio per il 2023 (l. n. 197/2022) ha disposto l’abolizione del reddito di cittadinanza a partire da gennaio 2024. In sostituzione, è stato introdotto l’Assegno di Inclusione per alcune categorie di nuclei familiari.

sentenza n. 120/2010, che ha annoverato l'approvazione del piano nazionale di edilizia abitativa fra le competenze di cui all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost.⁴, con la finalità di fissare "l'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti", inserendo, quindi, nella categoria dei livelli essenziali i criteri di accesso all'edilizia residenziale pubblica⁵.

In sostanza, il legislatore sembra aver abbracciato la strategia di procedere per singoli settori di intervento⁶ e, negli ultimi tempi, in ragione del legame con "una soglia di spesa costituzionalmente necessaria"⁷, la definizione dei LEP ha sempre più spesso trovato spazio in disposizioni incluse nella manovra di finanza pubblica, al fine di accantonare il relativo stanziamento di fondi.

Ancora una volta il settore dell'assistenza sociale offre alcuni esempi. La legge di bilancio per il 2021 (l. n. 178/2020) ha introdotto un livello essenziale riguardante la presenza di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti e un ulteriore obiettivo di servizio pari ad un operatore ogni 4.000 abitanti⁸.

La legge di bilancio per il 2022 (l. n. 234/2021) ha potenziato i servizi territoriali, autorizzando assunzioni di assistenti sociali in deroga ai vincoli di contenimento della spesa per il personale. In aggiunta, oltre ad aver dato una definizione dei livelli essenziali in materia di assistenza sociale (art. 1, c. 159)⁹, individuando negli ATS soggetti e modalità per la loro erogazione, ha delineato criteri e procedure per l'implementazione di alcuni LEPS, senza peraltro darne un'esplicita qualificazione in tal senso¹⁰.

⁴ Sebbene, precisa la Corte, "la materia dell'edilizia residenziale pubblica, non [sia] espressamente contemplata dall'art. 117 Cost."

⁵ "In tale determinazione (...) si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995".

⁶ Come peraltro suggerito, per i LEPS, dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, che ha sottolineato l'obiettivo "di costruire gradualmente, e con un'opportuna programmazione finanziaria, certezze sulle prestazioni, caratterizzandole come diritti" (p. 6). Tale documento, infatti, nell'indicare un primo gruppo di LEPS (alcuni già qualificati in tal senso dalla legislazione vigente, altri inseriti come priorità "in vista di un loro formale riconoscimento"), ha specificato altresì "le relative modalità di finanziamento ai fini di assicurarne l'effettivo conseguimento".

⁷ Corte cost. n. 220/2021.

⁸ L'art. 1, comma 797, ha previsto, attraverso un finanziamento a valere sul Fondo Povertà, l'attribuzione, a favore degli Ambiti territoriali di: a) un contributo pari a 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'Ambito, ovvero dai Comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000; b) un contributo pari a 20.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'Ambito, ovvero dai Comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000.

⁹ "Costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura (...) con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità".

¹⁰ Questo era l'intento originario del Governo, che nei titoli degli artt. 43, 44 e 45 del d.d.l. 2448 menzionava come LEPS i servizi individuati per la non autosufficienza, per la scuola dell'infanzia e per il trasposto degli studenti disabili. Tuttavia, nel corso dell'esame parlamentare, e in ragione della fiducia posta al testo in approvazione, i vari articoli del d.d.l. presentato dal Governo sono divenuti commi dell'art. 1, l. n. 234/2021, perdendo così i titoli e anche l'espresso riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni. Sul punto, G.M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti Regionali*, 1/2023, p. 77 e P. TORRETTA, *La legge di bilancio 2022 e l'assistenza sociale: qualche LEPS e tante 'buone intenzioni'*, in *Federalismi.it*, pp. 192-193.

Il provvedimento ha previsto lo stanziamento di fondi per aumentare la disponibilità di posti negli asili nido di ciascun Comune (art. 1, c. 172)¹¹ e ha assegnato finanziamenti per incrementare il trasporto scolastico per gli studenti disabili, in questo caso attribuendo ad una determinazione ministeriale il compito di definire i relativi obiettivi di servizio e il livello essenziale da raggiungere (art. 1, c. 174). Allo stesso modo, ha individuato i servizi socio-assistenziali necessari a garantire la continuità di vita e di cure presso il domicilio alle persone anziane non autosufficienti (art. 1, c. 162 e 163)¹², senza però definire le specifiche prestazioni e gli obiettivi di servizio da annoverare nei LEPS, lasciando perciò anche tale ambito sprovvisto di criteri relativi alle soglie indisponibili di prestazioni sociali.

Oggi questo ‘spazio’ pare ancora da riempire, poiché lo stesso d.lgs. n. 29/2024, di svolgimento della legge delega in materia di politiche in favore delle persone anziane (l. n. 33/2023), nel riconoscere espressamente come LEPS i servizi di cui all’art. 1, cc. 162 e 163, della l. n. 234/2021, dispone che siano progressivamente fissate, nei limiti delle risorse disponibili, le modalità per la determinazione dei relativi obiettivi di servizio e della loro progressiva attuazione (art. 22, c. 1).

Inoltre, l’art. 3 dello stesso provvedimento ha attribuito al Comitato interministeriale per le politiche in favore della popolazione anziana (CIPA) il compito di individuare i criteri generali per l’elaborazione dei progetti di promozione della salute e dell’invecchiamento attivo, degli interventi di prevenzione della fragilità e dell’esclusione sociale e civile; i criteri dei servizi di carattere sociale, sanitario o sociosanitario, da attuare a livello regionale e locale; i criteri per garantire un’attuazione uniforme sul territorio nazionale degli interventi, dei progetti e dei servizi dallo stesso contemplati¹³.

Le tessere per comporre il mosaico dei LEPS nell’area dell’assistenza agli anziani non autosufficienti sembrano, pertanto, ancora tutte da posizionare.

¹¹ Fino a raggiungere, entro il 2027, il “livello minimo” del 33% dei posti (incluso il servizio privato) in base alla popolazione di età compresa fra 1 e 3 anni.

¹² Si tratta dei servizi socio-assistenziali volti a promuovere la continuità e la qualità di vita a domicilio e nel contesto sociale di appartenenza delle persone anziane non autosufficienti, comprese le nuove forme di coabitazione solidale delle persone anziane (art. 1, comma 162), nonché i servizi sociali e i servizi sociosanitari alle persone (anziane) in condizioni di non autosufficienza (art. 1, comma 163). Anche in tal caso, come si diceva, manca una esplicita identificazione come LEPS, sebbene poi tale formula compaia nel c. 167, laddove si demanda ad “uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri” il compito di determinare in forma concertata “le modalità attuative, le azioni di monitoraggio e le modalità di verifica del raggiungimento dei LEPS (...) per le persone anziane non autosufficienti nell’ambito degli stanziamenti vigenti”.

¹³ L’art. 23 del d.lgs. n. 29/2024, infine, ha demandato la disciplina del sistema di monitoraggio dei LEPS dallo stesso previsti al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia delle finanze, con il Ministro della salute e con il Ministro per le disabilità, attraverso l’adozione di un decreto, previa intesa nella Conferenza Stato-regioni, in raccordo con la Cabina di regia per la determinazione dei LEP. A questa normativa regolamentare, da emanare entro centoventi giorni dall’entrata in vigore del decreto legislativo, spetterà dunque il compito di definire, al fine del monitoraggio dei LEPS, i criteri e gli indicatori specifici relativi allo stato di attuazione dell’erogazione dei LEPS e degli obiettivi di servizio, nonché i criteri degli interventi sostitutivi in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di servizio o LEP, così come richiesto dalla legge delega n. 33 del 2023 (art. 4, II c., lett. e)).

Infine, per tornare ancora alla legge di bilancio per il 2022, è da rilevare come il legislatore abbia rinviato alla decretazione ministeriale la definizione di “altri LEP negli ambiti del sociale” rientranti nelle aree di intervento indicate dall’art. 22, c. 2 e c. 4 della legge 328/2000¹⁴, sempre – ovviamente - nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

In definitiva, lo scenario che emerge da questa rassegna, pur evidenziando un nuovo attivismo del legislatore, non appare del tutto incoraggiante, sia per il continuo rinvio a normative future chiamate a ‘completare’ il processo di determinazione dei LEP, per i settori in cui è stato avviato, sia per la complessità assunta dal tessuto normativo, nell’ambito del quale risulta difficile rintracciare i riferimenti necessari a guidare l’effettiva predisposizione ed erogazione di servizi destinati alla tutela di diritti inviolabili.

2. I LEP connessi all’autonomia differenziata

Il percorso di determinazione del LEP, nelle sue ‘tappe’ più recenti, si è intrecciato con il tema dell’autonomia differenziata delle Regioni ordinarie.

La legge di bilancio per il 2023 (l. n. 197/2022, art. 1, commi da 791 a 801-bis) ha delineato una specifica procedura per fissare i LEP, e i correlati costi e fabbisogni standard, nelle materie di cui all’art. 116, c. 3, Cost. Tale normativa ha, infatti, subordinato l’attuazione del regionalismo asimmetrico alla previa definizione di livelli uniformi di prestazioni che possano assicurare un comune denominatore di tutela della persona su tutto il territorio nazionale.

Da questo momento, quindi, il raggiungimento dei LEP è divenuto il passaggio ineludibile per aprire ad un’eventuale fase di ulteriore allargamento del raggio di competenze delle Regioni ordinarie: il necessario contrappeso per mantenere una “rete di protezione” a salvaguardia di “condizioni di vita omogenee”¹⁵.

La spinta alla differenziazione che si è registrata negli ultimi anni, con la (ri)scoperta da parte delle Regioni dell’art. 116, c. 3, Cost., e l’acquisita consapevolezza circa il suo impatto (anche potenzialmente ‘dirompente’) sull’assetto costituzionale, ha dunque operato come fattore di accelerazione del processo di sviluppo dei LEP.

Nel dettare la procedura per stabilire i LEP nelle materie interessate dall’attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost., la legge di bilancio per il 2023 ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, una Cabina di regia¹⁶ con compiti di ricognizione, per ciascuna materia individuata dal disposto costituzionale,

¹⁴ Che, come è noto, riguardano il contrasto alla povertà, la tutela dei minori e il sostegno alle responsabilità familiari, gli interventi a favore delle donne in difficoltà, dei disabili e degli anziani, nonché la prevenzione e la lotta alle dipendenze.

¹⁵ Corte cost. n. 192/2024.

¹⁶ Presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composta dai Ministri competenti nelle materie di volta in volta considerate, dal Presidente della Conferenza Stato Regioni e province autonome, del Presidente dell’UPI e dal Presidente dell’ANCI.

della normativa statale vigente e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario in merito, nonché della spesa storica a carattere permanente sostenuta dallo Stato, in ciascuna Regione, nell'ultimo triennio. Alla stessa è poi stata assegnata anche l'identificazione delle materie e degli ambiti di materia riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard¹⁷ e, infine, l'individuazione dei LEP, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente e sempre sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Al termine di tali operazioni, la legge di bilancio per il 2023 ha affidato ad uno o più d.P.C.M la determinazione dei LEP¹⁸ (sempre con riguardo alle materie interessate dal processo di regionalismo differenziato), sulla base di schemi predisposti dalla Cabina di regia, con i relativi costi e fabbisogni standard¹⁹.

Nondimeno, anche tale normativa ha subito alcune modifiche. In prima battuta, ad opera della legge n. 86/2024 (la c.d. legge Calderoli), varata al fine di definire un'univoca cornice applicativa dell'art. 116, c. 3, Cost. e, da ultimo, in forza della decisione della Corte costituzionale, la sentenza n. 192/2024, che ha esaminato le numerose censure mosse proprio nei confronti di quest'ultimo provvedimento.

Detta legge (all'art. 3) ha attribuito al Governo una delega per l'adozione, nelle materie interessate dalla devoluzione di funzioni legittimata dall'art. 116, c. 3 Cost., uno o più decreti legislativi, per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale²⁰, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge n. 197 del 2022.

Ha dunque modificato la fonte per l'individuazione dei LEP (richiedendo un atto legislativo), indicando come principi e criteri direttivi della delega i contenuti della legge di bilancio per il 2023, le cui norme – come si è visto – non indicano veri e propri criteri, ma si limitano a delineare l'iter per l'elaborazione dei LEP mediante atti normativi di rango secondario (i d.P.C.M.).

¹⁷ Altro organismo inserito dalla legge n. 197/2022 nel processo di definizione dei LEP.

¹⁸ I d.P.C.M. sono proposti dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e previamente deliberati dal Consiglio dei ministri. Si richiede altresì l'acquisizione dell'intesa della Conferenza unificata ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (art. 1, c. 796).

¹⁹ Nel caso in cui la Cabina di regia non abbia concluso il proprio lavoro nei tempi stabiliti, l'elaborazione degli schemi dei d.P.C.M. è affidata dalla normativa ad un Commissario appositamente nominato. Dopo l'istituzione della Cabina di regia è stato nominato un Comitato tecnico scientifico, Presieduto dal Prof. Sabino Cassese, che ha svolto un'attività istruttoria, di studio e di approfondimento a supporto dell'opera di individuazione dei LEP condotta dalla Cabina di regia. Il Comitato si è suddiviso in dieci sottogruppi per l'analisi istruttoria delle materie dell'art. 116, c. 3, Cost. in cui individuare i LEP. A questi si è in seguito aggiunto un undicesimo sottogruppo per lo svolgimento di analoga attività rispetto alle materie non implicate nel regionalismo differenziato.

²⁰ Entro ventiquattro mesi dalla entrata in vigore della stessa l. n. 86/2024. Sugli schemi dei predetti decreti legislativi il Governo deve acquisire il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, nonché di quelle competenti per i profili finanziari.

La stessa legge ha poi individuato le materie (fra quelle indicate dall'art. 116, c. 3, Cost.) nelle quali il Governo sarà chiamato a stabilire i LEP e ha previsto che gli stessi decreti legislativi dovranno altresì delineare le procedure e le modalità operative per monitorarne l'effettiva erogazione in ciascuna Regione. Al Governo è stato affidato, inoltre, l'aggiornamento periodico dei LEP, già determinati con decreto legislativo, attraverso un d.P.C.M. adottato previo parere della Conferenza unificata, nonché delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari.

A chiusura di questo nuovo processo, la legge Calderoli ha però anche previsto l'applicazione delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023, riguardanti la procedura di determinazione dei LEP tramite d.P.C.M., fino all'entrata in vigore dei decreti legislativi dalla stessa contemplati.

3. La definizione dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) sotto la lente della Corte costituzionale: la sentenza n. 192/2024

La sentenza n. 192/2024, nella risoluzione di alcune questioni di legittimità sollevate nei confronti della disciplina dei LEP contenuta nella legge n. 86/2024, ha rimarcato la centrale rilevanza che tale categoria costituzionale riveste all'interno della forma di Stato, in cui la differenziazione (simmetrica o meno) deve avere il fine ultimo "di concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano" ed essere, prima di tutto, "strumento al servizio del bene comune della società".

Nel pluralismo istituzionale che la Costituzione ha impresso all'ordinamento, i LEP servono ad impedire che l'autonomia si traduca in disgregazione e, anzi, operi quale fattore di promozione della coesione e della giustizia sociale.

Sul piano della procedura di definizione dei LEP, la Corte ha, innanzi tutto, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, c. 1, della legge Calderoli, perché, nel delegare il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la loro determinazione (nelle materie dallo stesso indicate), ha richiamato i principi e i criteri direttivi contenuti nella legge di bilancio per il 2023 (art. 1, commi da 791 a 801-bis, l. n. 197/2022).

Nel motivare la propria decisione, la Corte ha confermato la possibilità del legislatore di individuare "*per relationem*, con riferimento ad altri atti normativi", i principi e i criteri direttivi, quando però questi siano "sufficientemente specifici"²¹. Le disposizioni cui ha rinviato l'art. 3, c. 1 – aventi per lo più carattere procedurale, salvo che per l'enunciazione di alcune finalità del processo di elaborazione dei LEP - appaiono, invece, "insufficienti" ad assicurare al Parlamento il ruolo di guida richiesto dall'art. 76 Cost., soprattutto in un ambito che riflette esigenze unitarie la cui cura è ad esso attribuita in via esclusiva.

²¹ Corte cost. n. 156/1987.

Secondo la Corte, infatti, la genericità delle norme inserite nella legge di bilancio per il 2023 non consente di rintracciare un'adeguata direttrice di sviluppo dell'attività normativa affidata al Governo. Ciò in ragione della delicata operazione sottesa alla determinazione dei LEP, che implica “di bilanciare uguaglianza dei privati, autonomia regionale, diritti ed esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro”.

La “pretesa” della l. n. 86/2024 “di dettare contemporaneamente criteri direttivi – *per relationem* – con riferimento a numerose e variegate materie”, senza quindi permettere una modulazione degli stessi rispetto ai singoli contesti, non collima con le specificità dei diversi ambiti in cui devono essere definiti i LEP e, conseguentemente, con i differenti approcci valutativi richiesti. “Una determinazione plurisettoriale di criteri direttivi”, fatta una volta per tutte, valida per tutte le operazioni di definizione dei LEP e per tutti i LEP, integra in definitiva un difetto di eccessiva genericità della delega, che si traduce in un vizio di incostituzionalità per mancata indicazione dei principi e criteri direttivi²².

Al di là delle specifiche questioni affrontate, in queste argomentazioni si possono ricavare alcune importanti direttrici interpretative per l'applicazione dell'art. 117, c. 2, lett., *m*). La disposizione, nella lettura fornita dalla Corte, non richiede un unico processo di generalizzata determinazione dei LEP, nelle numerose materie sulle quali essi insistono, ma una rilevazione puntuale, per singoli ambiti o settori e per “distinti bilanciamenti”, al fine di meglio calibrare gli interessi in gioco e rendere, quindi, effettive le prestazioni offerte.

In queste affermazioni la Corte legittima il percorso di individuazione dei LEP già in passato intrapreso dal legislatore, ribadendo proprio che “fino alla legge 197 del 2022 la determinazione dei LEP è stata compiuta in modo distinto per ciascuna materia”. Da questa angolazione, però, sembra anche poter emergere l'esigenza (sebbene non esplicitata dalla Consulta) di delineare chiaramente i processi rivolti a fissare i LEP, evitando continui rinvii ad ulteriori fasi o provvedimenti attuativi di cui si perdono di vista le sorti. In altri termini, la necessaria settorializzazione richiesta dalla peculiarità degli ambiti in cui rilevare i LEP implica, quanto meno, che i singoli percorsi di definizione dei LEP - separati ma necessariamente coordinati fra loro, in una necessaria visione globale degli interventi di aiuto e di sostegno alla persona – siano ben rintracciabili dall'avvio fino al loro punto di arrivo, soprattutto per assicurare certezza e responsabilità dell'erogazione delle prestazioni che ne sono oggetto. Diversamente, il rischio è quello di mantenere ‘appese’ imprescindibili garanzie dei diritti di cittadinanza.

Rimanendo sempre nel perimetro della censura mossa all'art. 3, c. 1, della legge Calderoli, un profilo importante rispetto alla individuazione dei LEP – quelli rientranti nel processo di autonomia differenziata,

²² Per queste stesse ragioni, sono investite da illegittimità costituzionale consequenziale anche le norme che affidano ai medesimi decreti legislativi la disciplina del monitoraggio dei LEP (art. 3, 2 c.), del monitoraggio dell'erogazione dei LEP (art. 4) e degli adempimenti successivi al monitoraggio (artt. 5 e 6).

ma anche gli altri - riguarda il monito secondo cui “la [loro] determinazione dovrà dunque avvenire nel rispetto dei principi costituzionali, quali richiamati dalla presente sentenza”.

Questo ‘imperativo’ significa, in prima battuta, che sarà preciso dovere del Parlamento (ri)determinare i principi e i criteri direttivi per delegare al Governo la disciplina dei LEP connessi al decentramento di funzioni proprio del regionalismo asimmetrico, essendo stati riconosciuti ‘inidonei’ quelli previsti dalla legge di bilancio per il 2023.

Nondimeno, come si è visto più sopra, tra le asserzioni formulate dalla Corte vi è anche quella per cui la determinazione dei LEP, nelle varie materie in cui vengono in rilievo, non può prescindere da uno specifico e adeguato bilanciamento ad opera del legislatore (nel caso di specie attraverso i criteri definiti dalla legge delega) e non di altri soggetti, segnatamente il Governo.

Non a caso la sentenza n. 192/2024 ha smantellato anche la modalità di determinazione dei LEP con d.P.C.M. prevista, con riferimento alle materie indicate dall’art. 116, c. 3, Cost., dalla legge di bilancio per il 2023. *In primis*, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 3, c. 9, della legge n. 86/2024 che, appunto, manteneva l’operatività di quella procedura nelle more dell’entrata in vigore dei decreti delegati da adottare ai sensi dell’art. 3, 1 c. Subito dopo – e coerentemente – ha affermato che “l’accoglimento della questione relativa all’art. 3, comma 9, determina altresì l’illegittimità costituzionale in via consequenziale, sopravvenuta a partire dall’entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, delle norme la cui applicazione è tenuta ferma, cioè dei commi da 791 a 801-bis dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022”.

Il risultato pare essere il superamento del “modello dei d.P.C.M”, che sottrae all’organo parlamentare la competenza riservata (e la responsabilità) di delineare gli equilibri alla base della elaborazione dei LEP. E ciò a prescindere della distinzione fra materie ricomprese nell’art. 116, c. 3, Cost. e materie escluse²³.

²³ Non a caso, la stessa Corte, nel legittimare la distinzione operata dalla l. n. 86/2024 fra “materie-lep” e materie “no-lep”, ha chiarito che, anche per le materie “no-lep”, qualora lo Stato riceva una richiesta regionale di ulteriori forme di autonomia rispetto ad una funzione “incidente su un diritto civile o sociale”, non si potrà prescindere dalla previa determinazione del relativo LEP. In altri termini, per verificare la necessità di subordinare il maggior decentramento di competenze ex art. 116, c. 3, Cost. alla definizione dei LEP, occorre considerare non l’ambito in cui ricade la funzione trasferita, ma la capacità di quest’ultima di riverberarsi su un diritto civile o sociale. Sulla base di queste argomentazioni, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, c. 1, terzo periodo, della l. n. 86/2024 nella parte in cui stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», anziché stabilire che il negoziato, «con riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni»; l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 3, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché disporre che «i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»; l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, c. 1, primo periodo, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP» anziché «specifiche funzioni riferibili ai LEP».

In altre parole, le precisazioni della Corte chiuderebbero, per ogni settore in cui occorra definire i livelli essenziali delle prestazioni, all'operatività di fonti di rango secondario senza un previo intervento del legislatore²⁴.

Infine, per corroborare queste conclusioni può essere richiamata anche la motivazione con cui la sentenza n. 192/2024 ha riconosciuto fondata la questione di legittimità riguardante l'art. 3, c. 7, della legge Calderoli, il quale consentiva l'aggiornamento dei LEP, definiti con decreto legislativo, mediante un d.P.C.M.

La Corte ha bocciato detto disposto, per violazione del principio di ragionevolezza, proprio per la sua intrinseca contraddittorietà con il comma 1 dello stesso articolo, che – come si è visto – ha richiesto una delega legislativa per l'elaborazione dei LEP. “La norma impugnata – ha sottolineato la Consulta – tiene ferma la procedura di determinazione dei LEP con d.P.C.M. prevista dalla legge n. 197 del 2022, determinando una anomala convivenza tra il percorso di cui all'art. 3, comma 1, e quello previsto nel 2022”.

Ne ha poi evidenziato anche la forte incoerenza con la teoria e l'assetto gerarchico delle fonti del diritto, rilevando come il “meccanismo” contemplato dalla norma censurata abbia previsto “la modifica di un atto legislativo futuro ad opera di un atto sostanzialmente regolamentare”. Ciò in quanto l'art. 3, c. 7, disporrebbe l'abrogazione di atti normativi non ancora vigenti, sulla cui forza quindi – di fatto – non potrebbe incidere, proprio perché inesistenti.

E una simile dinamica – ha precisato la Corte – non potrebbe certo configurare un processo di delegificazione, ai sensi dell'art. 17, c. 2, l. 400/1988, dal momento che il potere di disporre sulla forza dei decreti legislativi di determinazione dei LEP risiederebbe nella fonte regolamentare, ossia nei d.P.C.M., i quali per forza propria – e in modo “dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti” – produrrebbero la modifica di atti di normazione primaria.

In aggiunta, la Corte ha evidenziato – *ad abundantiam* – anche il contrasto dello stesso art. 3, c. 7, con l'art. 76 Cost., poiché, nell'assegnare al Presidente del Consiglio il potere di aggiornare i LEP fissati con decreto legislativo, “in sostanza conferisce un'altra delega ad un organo diverso dall'unico cui la delega legislativa può essere data (il Governo nella sua interezza)”.

²⁴ A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6/2003, p. 1123, il quale, in relazione al “carattere marcatamente ‘tecnico-prestazionale’ o ‘tecnico-scientifico’ di molti contenuti ascrivibili alla sfera dei livelli essenziali (soprattutto in sanità: v. il d.P.C.M. del novembre 2001)” non esclude che la legge abbia “una funzione regolativa di base, configurandosi in sostanza la riserva dell'art. 117/2m come riserva ‘aperta’ alla specificazione con atti amministrativi o comunque ‘sub-legislativi’”. Analogamente, v. anche G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Cedam, Padova, 2007, p. 19 ss.

Insomma, tutte affermazioni che sembrano ‘puntellare’ la funzione e la responsabilità del legislatore nella delicata operazione di assicurare a tutti, a prescindere dalla residenza, i presupposti necessari per soddisfare basilari esigenze di vita e pari opportunità di promozione.

4. La copertura dei LEP per la differenziazione nelle logiche di finanziamento del regionalismo asimmetrico

Le disposizioni della legge Calderoli relative al finanziamento dei LEP, nelle materie di cui all’art. 116, c. 3, Cost., operano in particolare su un duplice versante.

Da un canto, l’art. 4, c. 1, precisa che, nel caso in cui la determinazione dei LEP comporti nuovi oneri a carico della finanza pubblica, il trasferimento delle funzioni ad essi connesse non potrà avvenire prima della “entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle [relative] risorse finanziarie”. Spetta infatti al legislatore, in linea con l’art. 9, c. 2, della stessa l. n. 86/2024, reperire i fondi adeguati, “coerentemente con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio”, avendo sempre riguardo ai costi e fabbisogni standard e in osservanza dell’art. 17, l. n. 196/2009.

Dall’altro, l’art. 9, c. 3, assicura la c.d. “invarianza finanziaria” per le Regioni che non accedono alla devoluzione di competenze legittimata dalle intese di cui all’art. 116, c. 3, Cost. Nell’ottica di preservare la visione unitaria dell’assetto pluralista dello Stato, vieta perciò che le intese stipulate possano “pregiudicare l’entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle Regioni”, anche in relazione ad eventuali maggiori esborsi richiesti dall’attuazione dei LEP.

Tutte queste clausole garantistiche sono state messe in discussione nel giudizio di legittimità costituzionale promosso contro la legge Calderoli.

Un primo ordine di censure ha sollevato dubbi sulla coerenza dell’art. 4, c. 1, ma anche degli artt. 9, c. 2, e 10, c. 1, i quali, nel riconoscere come la determinazione dei LEP possa richiedere un più consistente impegno finanziario, richiedono – contestualmente - il rispetto del principio del pareggio di bilancio e, di conseguenza, “dello *status quo* relativo alle risorse”.

La Corte ha però smentito la presunta contraddittorietà delle disposizioni impugnate rispetto alla finalità – dalle stesse enunciata - di assegnare una copertura agli eventuali nuovi oneri derivanti dalla determinazione dei LEP. Sul punto, ha risposto che il richiamo all’equilibrio di bilancio, inserito nell’art. 9, c. 2, non può considerarsi un vizio di ‘irrazionalità intrinseca’ della legge, dal momento che tale limite “non implica divieto di reperire nuove risorse”, ma serve ad assicurare che agli eventuali ulteriori costi legati alla definizione dei LEP corrisponda l’individuazione dei mezzi necessari per farvi fronte.

Sotto un diverso profilo, quello relativo al finanziamento delle funzioni decentrate sulla base dell’art. 116, c. 3, Cost., è stata censurata la previsione dell’“invarianza finanziaria”, perché ritenuta incapace di

preservare le maggiori risorse necessarie all'implementazione dei LEP e di evitare l'impoverimento delle Regioni estranee alle intese, in particolare quelle con minore capacità fiscale per abitante. Tutto ciò in ragione dell'incidenza (in termini negativi) sui finanziamenti da impiegare nell'esercizio della funzione perequativa propria dello Stato.

In particolare, si è sostenuto che il meccanismo della compartecipazione, previsto per la copertura delle funzioni allocate alle Regioni differenziate, sarebbe in contraddizione con la logica del c.d. regionalismo asimmetrico “a costo zero”, perché in realtà implicherebbe nuovi oneri che andrebbero a ridurre le risorse da riservare agli scopi esplicitati dall'art. 119, c. 3, 5 e 6, Cost. E la conseguente diminuzione delle disponibilità finanziarie per le altre Regioni configurerebbe un trattamento discriminatorio in danno soprattutto degli enti territoriali economicamente più deboli.

Anche il rilievo sulla “supposta sottrazione di risorse statali da destinare ai LEP e agli interventi perequativi” è stato giudicato infondato.

Per la Corte il metodo della compartecipazione è in linea con il “principio di neutralità” sposato dalla legge Calderoli, in quanto, sulla base del criterio attraverso cui vengono calcolate le risorse da assegnare alle Regioni differenziate, il trasferimento di nuove competenze non dovrebbe produrre un aumento della spesa pubblica, ma anzi sarebbe preordinato a mantenerla inalterata, o addirittura ridurla.

Nelle argomentazioni della Corte, infatti, se la Regione chiede e ottiene di ricevere una funzione prima esercitata dallo Stato, è perché dimostra di essere in grado di svolgerla in modo più appropriato e proficuo, così da accrescere la qualità del servizio offerto alla collettività.

Interpretando l'art. 116, c. 3, Cost. in coerenza con il principio di sussidiarietà (art. 118, c. 1, Cost.), come richiesto dalla Corte²⁵, il processo di decentramento dallo stesso contemplato “deve essere funzionale a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici” e avere come finalità quelle di “assicurare una maggior responsabilità politica” e di “meglio rispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini”²⁶.

Ne consegue che l'entità delle risorse occorrenti per la copertura delle funzioni trasferite alle Regioni differenziate deve essere individuata secondo “un criterio che assuma come parametro la gestione efficiente”. Non si potrà, cioè, fare riferimento alla spesa storica sostenuta dallo Stato, la quale dovrà essere ‘epurata’ dalle “eventuali inefficienze che si annidano nella stessa”, per determinare il costo della

²⁵ Cfr. sent. n. 192/2024, Considerato in diritto, punto 4.1.

²⁶ In questo senso la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, c. 1, primo periodo, l. n. 86 del 2024, nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà. Per la Corte, infatti, ogni istanza regionale “va giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta”.

funzione sulla base dei maggiori vantaggi, anche in termini di economicità, che l'allocazione verso il basso produce²⁷.

Per queste ragioni, rimane ovviamente ferma la possibilità di impugnare le leggi di recepimento delle intese che si discostino da questo modello di differenziazione motivata ed efficace, e quindi equa, affidando alla Consulta il compito di vigilare affinché il regionalismo asimmetrico si mantenga nel solco dei principi di eguaglianza e di solidarietà (anche fra enti) propri della forma di Stato.

Per la Corte, inoltre, nelle disposizioni richiamate si possono rintracciare strumenti idonei ad impedire il paventato “pericolo” di un indebolimento delle misure di riequilibrio e di coesione necessarie per investire nell'unità del Paese. Anche rispetto alla denuncia di un'ingiusta penalizzazione delle Regioni aventi un gettito fiscale più limitato, la Corte replica che “l'aggancio” dell'autonomia finanziaria degli enti “con la ricchezza del territorio”, lungi dall'essere una scelta discriminatoria della l. n. 86/2024, costituisce un principio stabilito dall'art. 119, c. 2, Cost.²⁸, facendo notare, peraltro, che comunque ogni Regione, indipendentemente dalla situazione economica e finanziaria, può accedere alla ulteriore devoluzione di funzioni prevista dall'art. 116, c. 3, Cost.

Il modello di finanziamento del regionalismo differenziato delineato dalla legge Calderoli, oggi chiarito nei suoi effetti dalla Corte costituzionale, non appare dunque influire, sul piano teorico, sull'obbligo dello Stato di assicurare un'adeguata copertura ai LEP.

Nondimeno, rimane un'evidente lacuna che non è solo dello scenario della differenziazione, ma del sistema regionale *tout court*. Si tratta, com'è noto, della mancata attuazione del fondo perequativo di cui all'art. 15, d.lgs. 68/2011. Un ‘vuoto’ che, impedendo di appianare i divari di capacità fiscale fra i territori, non consente di ‘calare’ la riflessione sul piano della concreta applicazione della l. n. 86/2024, per verificarne la capacità di dar vita, attraverso “la clausola di asimmetria”²⁹, ad una più efficiente gestione dei servizi rivolti ai cittadini.

5. I LEP nel regionalismo italiano (differenziato o meno): osservazioni conclusive

La cornice valoriale e operativa che gravita intorno ai LEP, e che si è delineata attraverso la sentenza n. 192/2024, passando per l'autonomia differenziata, riconduce il processo per la loro definizione, in linea con il disposto dell'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., agli istituti posti a tutela dei diritti fondamentali: la riserva

²⁷ In aggiunta, specifica la Corte le leggi di recepimento delle intese *ex art.* 116, c. 3, Cost. non potranno non tenere conto altresì “del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari, anche alla luce del nuovo sistema di governance europea”.

²⁸ Sull'impronta autonomistica impressa dall'art. 119 Cost. al sistema della finanza regionale, v. F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, 2/2002, p. 590 ss.; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni e l'attuazione dell'art 119 della Costituzione*, in *Astrid-online.it*, 2006.

²⁹ A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116 n.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, 4/2020, p. 313 ss.

di legge³⁰ e il principio di legalità; la discrezionalità del legislatore (con il limite della ragionevolezza)³¹ nell'assicurare condizioni di eguaglianza, nell'assetto territoriale e di finanza pubblica dello Stato; il controllo del Giudice delle leggi sul bilanciamento alla base dei LEP, nell'ottica di preservare la supremazia e l'effettività della Costituzione.

Nella decisione in commento, la Corte ha colto anche l'occasione per ripercorrere la genesi e il significato della scelta di costituzionalizzare i LEP, al fine di accantonare definitivamente i dubbi sul compito che l'art. 117, c. 2, lett. m) assegna al legislatore³², nel contesto di accentuato decentramento politico previsto dalla riforma del Titolo V Cost.

Richiamando i lavori preparatori della l. cost. n. 3/2001, ha specificato che “la finalità” che si è inteso attribuire a detta clausola consiste nell’“assicurare, se possibile, uno standard di tutela superiore al nucleo minimo del diritto”³³. Per la Corte, dunque, l’“orizzonte concettuale” dei LEP è da rintracciare nell’eguaglianza sostanziale (art. 3, c. 2, Cost.) e, pertanto, nell’impegno - “di più ampio respiro” - ad agire sui contesti concreti di debolezza e di bisogno che si frappongono al pieno godimento dei diritti costituzionalmente riconosciuti e allo sviluppo dei singoli e delle comunità³⁴.

Un compito che, cioè, va oltre l'obbligo di preservare il “nocciolo duro” dei diritti, perché teso a realizzare servizi e prestazioni capaci di rispondere adeguatamente, in termini quantitativi e qualitativi, alle esigenze

³⁰ Al riguardo, F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, pp. 211-212 afferma che “la riserva di legge, si fa essa stessa livello essenziale o, meglio, “livello essenziale dei livelli essenziali”, garantendo che l'individuazione delle soglie prestazionali avvenga sempre all'esito di procedure partecipate, nelle quali sia la concertazione, e non il comando, a determinare il risultato finale”.

³¹ M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett m), della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 3/2002, p. 352; E. BALBONI, *Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quad. n. 14, Torino, Giappichelli, 2004, p. 26.

³² Dubbi in parte connessi alla genericità della formula dei livelli essenziali (E. BALBONI, *Essenziale: was ist wesentlich?*, in *Quad. cost.*, 2/2015, p. 390) e altresì alle oscillazioni della giurisprudenza costituzionale nella terminologia utilizzata, che hanno contribuito mantenere incerta la distinzione fra livello minimo ed essenziale. Sul punto, v. 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 *Giur. cost.*, 2/2006, p. 1744, che evidenzia “L'uso promiscuo che la Corte costituzionale ha fatto dei termini in questione”, prendendo ad esempio le decisioni “ove si è fatto riferimento ora alla ‘misura minima’ (sent. n. 27 del 1998), ora al ‘contenuto minimo essenziale’ (sent. n. 184 del 1993) ora, semplicemente, al ‘nucleo essenziale’ (sent. n. 304 del 1994), infine, al ‘nucleo irriducibile’ (sentt. nn. 252 del 2001; 509 del 2000 e 309 del 1999) o al ‘contenuto minimale’ (sent. n. 307 del 1990)”. Anche in alcune più recenti decisioni le espressioni utilizzate dalla Corte non sembrano eliminare le incertezze, come nel caso della sentenza n. 220/2021, secondo cui “i LEP (...) indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020)”.

³³ In tal senso già E. BALBONI, *Livelli essenziali dei diritti...*, cit., p. 26; C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. Pubbl.*, 3/2002, p. 894.

³⁴ In argomento, ancora E. BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 35.

(non minime ma essenziali) della persona su tutto il territorio nazionale, nella prospettiva di preservare l'“unità giuridica ed economica” del Paese³⁵.

Una volta definiti, i LEP integrano perciò “una soglia che deve essere rispettata dalle autonomie territoriali”. L'esercizio di questa potestà ha, infatti, come riflesso il vincolo delle Regioni di erogare le prestazioni necessarie a soddisfare lo standard di tutela fissato dal legislatore statale. Al contempo, però, essa comporta altresì “che gli enti territoriali dispongano delle necessarie risorse”, anche attraverso l'attivazione della funzione perequativa dello Stato di cui all'art. 119, c. 3 e 4, Cost³⁶.

Sul punto, la Corte parla di un “corrispondente diritto [delle Regioni] di ricevere” i fondi per poter erogare i LEP³⁷, nel caso le proprie risorse non siano sufficienti. Colloca chiaramente questa categoria costituzionale in un sistema di rapporti istituzionali fondato sulla solidarietà e leale collaborazione fra

³⁵ Come “risulta – dice la Corte – 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»” (cfr. Corte cost. n. 192/2024, Considerato in diritto, punto 14).

³⁶ La Corte richiama quindi, nella sentenza n. 192/2024, “*anche (...) 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)*” come canale di finanziamento dei LEP (Cfr., Considerato in diritto, punto 14). La precisazione pare peraltro discostarsi dai (o quanto meno integrare i) principi emersi dalla precedente decisione n. 71/2023, da cui sembrava potersi ricavare l'indirizzo di tenere separata la perequazione necessaria all'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni, che non prevede vincoli di destinazione delle risorse assegnate, dalla garanzia dei livelli essenziali, da finanziare con altri strumenti, segnatamente i fondi *ad hoc* a destinazione vincolata, previsti dall'art. 119, c. 5, Cost., ai quali risulta agganciato il potere sostitutivo dello Stato, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati, nell'ottica di garantire effettivamente l'accesso di tutti i cittadini alle prestazioni individuate come livelli essenziali. In questo senso le riflessioni di E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Le vie costituzionali della solidarietà comunale. Nota a Corte cost. 71/2023*, in *Osservatorio costituzionale*, 5/2023, p. 198 ss. In quella pronuncia, infatti, la Corte ha, innanzi tutto, censurato l'introduzione nel Fondo di solidarietà comunale (FSC), dotato di una funzione perequativa senza vincoli di destinazione a vantaggio dei territori con minore capacità fiscale per abitante (*ex art. 119, c. 3 e 4*), di “una nuova componente perequativa, che, da un lato, ha assunto carattere vincolato anche al finanziamento di LEP” (nello specifico, il rafforzamento dei servizi sociali comunali e l'aumento dei posti nelle scuole per l'infanzia, delineati dalle leggi di bilancio per il 2021 e 2022). Ciò in quanto, specifica la Corte, “*si è realizzata, all'interno dell'unico FSC storicamente esistente, un'ibridazione estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria, il quale (...) tiene necessariamente distinte le due forme di perequazione*”. Contestualmente la Consulta ha evidenziato “un'altra distorsione” legata a questa commistione di misure perequative, poiché le risorse inserite nel FSC con finalità speciale e vincolata “non sono state (...) assistite da coerenti meccanismi per l'effettivo raggiungimento dei LEP al contempo prefissati”. Ha cioè censurato la “sanzione” della restituzione delle somme non impiegate da parte degli enti inadempienti, perché inadeguata a garantire il potenziamento dei servizi sociali, rammentando come lo strumento legato all'attribuzione dei fondi vincolati per il raggiungimento dei LEP sia proprio il commissariamento dell'ente che non sia in grado di assicurare quel risultato, a garanzia dell'eguaglianza dei cittadini e dell'unità dell'ordinamento. Conclude infatti affermando che “il quinto comma dell'art. 119 Cost., quando sono in causa i LEP di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., fa sistema con l'art. 120, secondo comma, Cost.” e, quindi, “*è all'interno di fondi perequativi speciali, correttamente strutturati ai sensi del quinto comma dell'art. 119 Cost., che sarebbe possibile trarre le coerenti e necessarie implicazioni in caso di mancato impegno delle risorse statali vincolate a favore dei LEP – in funzione del «pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali»*” (corsivo di chi scrive).

³⁷ Critici verso questa impostazione, che condurrebbe ad un'alterazione della natura e della funzione propria dei livelli essenziali delle prestazioni, 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, p. 97 ss. Per gli AA., infatti, “secondo questo modello (...) la determinazione dei LEP risulta funzionale a una ricostruzione dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni, poiché gli stessi rappresentano la misura del finanziamento necessario che lo Stato deve riconoscere agli enti sub-statali, per assicurare ai cittadini livelli uniformi e adeguati di servizi essenziali. In tale contesto, però, la natura di strumento finanziario dei LEP finisce per travolgere la loro funzione garantistica”.

tutte le articolazioni della Repubblica, proprio perché nei LEP, come si diceva, è racchiusa l'essenza del suo essere “una e indivisibile” (art. 5 Cost.), come testimonia anche il potere sostitutivo dello Stato di cui all'art. 120, c. 2, Cost.

È dunque in questo intreccio di competenze (ma anche di interessi e vincoli) che si delinea la funzione che l'art. 117, c. 2, lett. m) pone in capo al legislatore, consistente nel calibrare adeguatamente la garanzia dei diritti civili e sociali con le risorse disponibili, allo scopo di individuare (e prescrivere) un livello omogeneo di tutela e promozione della persona.

Ciò in quanto, come precisato dalla Corte, se il processo di invero del nucleo minimo dei diritti non può essere inciso dal limite del pareggio di bilancio (artt. 81 e 119 Cost.)³⁸, perché corrispondente alla sua parte incompressibile e perciò costituzionalmente vincolata, nella definizione dei LEP, invece, l'equilibrio finanziario è uno dei fattori che entra nel bilanciamento fra autonomia e diritti e che condiziona inevitabilmente la definizione dello standard di prestazioni da assicurare in modo uniforme nel Paese.

Non vi è pertanto - sottolinea la sentenza n. 192/2024 - identità fra i due concetti. Il nucleo minimo è un limite che deriva dalle stesse garanzie costituzionali, e che quindi opera innanzi tutto nei confronti del legislatore statale, a salvaguardia del contenuto di ciascun diritto che risulta connaturato alla protezione della dignità umana (e perciò non modificabile *in pejus*)³⁹. Viceversa, i LEP identificano la soglia di tutela dei diritti (superiore allo zoccolo duro)⁴⁰ che deriva da una determinazione del legislatore statale chiamata a contemperare l'assicurazione di condizioni di vita uniformi sul territorio con la dovuta copertura finanziaria⁴¹.

Questa differenza, secondo la Corte, “consente di non svuotare di senso” il ruolo del legislatore nazionale e ne esplicita altresì la pesante responsabilità⁴².

³⁸ La Corte, al riguardo, richiama le sentenze n. 275/2016, n. 152/2020 e n. 309/1999.

³⁹ In tal senso, v. G. COMAZZETTO, *La determinazione dei LEP e le prospettive della differenziazione regionale alcuni spunti ricostruttivi*, in *Forum di Amministrazione in Cammino*, 2024, p. 34.

⁴⁰ C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 5-6/2013, pp. 1015-1016.

⁴¹ C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, N. GRASSO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 135. Analogamente G.M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti regionali*, 1/2023, pp. 130-131, afferma sul punto che “La determinazione dei LEPS appare pertanto stretta tra due limiti rappresentati, da un lato, dal «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (...), costituzionalmente protetto come ambito” inviolabile della dignità umana, al di sotto del quale non si può scendere, e dall'altro, dal limite oggettivo delle risorse organizzative e finanziarie dell'ordinamento, che devono almeno garantire il livello minimo”.

⁴² Nello stesso senso F. PIZZOLATO, *Art. 2 (Diritto alle prestazioni)*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali...*, cit., p. 129.

In definitiva, i LEP, inseriti nella riforma del Titolo V Cost. come strumenti per “conciliare l’uguaglianza delle persone con l’autonomia degli enti territoriali”⁴³, e oggi necessario “contraltare” del regionalismo asimmetrico, identificano la (costante) ricerca di un punto di ragionevole equilibrio che garantisca un adeguato rapporto fra la definizione di una determinata soglia di protezione dei diritti, in termini di servizi e prestazioni offerte dal sistema pubblico, e la sostenibilità - di oggi e per il futuro - del “regionalismo [e del suo sistema multilivello di garanzia della persona] come componente fondamentale della forma di Stato delineata dalla Costituzione”.

In sostanza, tutti i LEP (non solo quelli interessati dalla differenziazione), nella loro specifica ‘vocazione’ a correggere le disuguaglianze nella distribuzione del reddito e delle opportunità sul territorio, presidiano lo sviluppo di un regionalismo informato a criteri di equità, perché fondato sul valore unico (e intangibile) dell’individuo.

Accanto ai LEP diviene allora “improcrastinabile” l’attivazione del fondo perequativo. Un passaggio necessario per chiudere in chiave solidaristica il sistema della fiscalità territoriale e rendere effettivo il compito dei LEP di preservare la dimensione unitaria della Repubblica, pur nella sua declinazione pluralista sul piano politico e sociale. A maggior ragione, quando lo scopo è quello di “attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato”⁴⁴.

⁴³ Corte cost. n. 282/2002 e n. 83/2003.

⁴⁴ Corte cost. n. 192/2024, Considerato in diritto, punto 23.3. Sul tema v. M. BELLETTI, *Un percorso di riflessione per un regionalismo “differenziato-cooperativo”*, in *I Paper di Diritti Regionali*, 9 maggio 2023, p. 8.