

La determinazione dei LEP: alcune riflessioni sulle procedure, le tipologie e i principi nei più recenti approcci

Giulio M. Salerno*

1. Premessa

La prospettiva di indagine che qui si intende sviluppare, almeno nei termini essenziali, è quella relativa ad alcuni approcci che nel nostro ordinamento sono stati recentemente proposti o comunque utilizzati in relazione allo svolgimento della funzione statale concernente la determinazione – mediante apposita disciplina giuridico-prescrittiva – dei livelli essenziali delle prestazioni.

Come noto, siffatta competenza legislativa – ufficialmente istituita a seguito della riforma costituzionale del 2001 e, più precisamente, esplicitata con la formulazione introdotta nell'art. 117, comma 2, lett. m) – è stata esercitata dallo Stato mediante l'indicazione di principi, contenuti e forme procedurali tra loro assai diversificati. A tutto ciò vanno aggiunti quei particolari casi in cui il legislatore statale aveva già previsto alcune discipline di livelli essenziali delle prestazioni – o comunque strumenti a questi ultimi assimilabili, anche se talvolta soltanto parzialmente – prima ancora dell'appena ricordata revisione costituzionale, e quindi nell'ambito di una ben diversa configurazione del quadro complessivo dei rapporti – non solo dal punto di vista delle rispettive funzioni, ma anche da quello finanziario – tra Stato, Regioni e autonomie locali.

In via generale, pertanto, può dirsi che nell'estrinsecazione di tale competenza legislativa statale si coglie una tale pluralità delle modalità attuative circa le procedure da utilizzare per la determinazione dei LEP, le tipologie di LEP da implementare, e, ancor più complessivamente, i principi generali da seguire nella configurazione dei LEP, che deve ritenersi piuttosto impervio qualunque tentativo volto a individuare in siffatta attività di regolazione giuridico-prescrittiva tratti identificativi o fattori costitutivi tendenzialmente costanti e sufficientemente omogenei. E, del resto, anche quando la Corte costituzionale ha affrontato la delicata questione definitoria dei livelli essenziali delle prestazioni, sono state offerte prospettive e soluzioni non sempre uniformi e, per di più, tra loro non del tutto omogenee.

Pertanto, allora, appare interessante analizzare come, proprio negli ultimi anni ed esattamente nella presente XIX legislatura, si sia inteso affrontare la questione in oggetto, e, in particolare, se da tali approcci siano desumibili alcuni elementi o taluni fattori capaci di orientare in modo più univoco – ovvero, potremmo dire, più ordinato e razionalizzato pur nel contesto di un assetto costituzionale dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali che, peraltro, appare assai flessibile nella sua progressiva e dinamica concretizzazione – l'esercizio della funzione statale qui in esame.

Il primo approccio è quello presente nella legge di bilancio per il 2023 (l. n. 197/2022), ove, nel primo periodo del comma 791 dell'art. 1, si è indicato che alcune successive disposizioni – ed esattamente nei commi da 792 a 798 – “disciplinano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione”. Va ricordato che tale normativa è stata introdotta con il preciso intento di “sbloccare” – per così dire – l'attuazione del regionalismo differenziato, che, pur previsto in Costituzione dal 2001, ha trovato ostacoli e difficoltà di non poco conto. Per perseguire tale scopo, allora, si è inteso agire su due fronti: per un verso, si è predisposta un'innovativa modalità procedimentale interistituzionale, e per di più scandita rigidamente anche dal punto di vista temporale, per procedere alla successiva determinazione dei LEP; per altro verso, si

è esplicitato in via legislativa un impegno di carattere politico che non risultava espresso dal testo costituzionale (ma che poi sarà esplicitato dalla Corte costituzionale come vincolo di rilievo costituzionale), ossia che proprio la presenza della disciplina giuridico-prescrittiva di determinazione dei LEP debba essere considerata come la pre-condizione necessaria per attuare il regionalismo differenziato in quelle materie ove siano riscontrabili diritti civili e sociali da garantire in tutto il territorio nazionale. In altre parole, con questo approccio una parte consistente del processo di attuazione del regionalismo differenziato è stata subordinata, in un rapporto di necessaria condizionalità, alla previa “determinazione dei LEP” e, come si vedrà meglio in seguito, dei correlati costi e fabbisogni standard.

Il secondo approccio è quello riconducibile al “Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP”, il cosiddetto “CLEP”, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023 per dare “*supporto alla Cabina di regia, con particolare riferimento alle esigenze di studio e approfondimento tecnico delle complesse questioni rilevanti ai fini delle funzioni attribuite alla stessa nell'ambito della determinazione dei LEP*”. Va ricordato che si trattava della Cabina di regia – i cui componenti erano i rappresentanti dei vertici istituzionali sia dello Stato che delle autonomie territoriali – che a sua volta era stata costituita ai sensi al comma 792 dell'art. 1 della legge n. 197/2022, e che poi è venuta meno a seguito della sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale nella parte in cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale (“in via consequenziale”) dell'intera disciplina che era stata posta dall'appena citata legge n. 197/2022 in ordine all'attuazione del regionalismo differenziato, ivi comprese, pertanto, le disposizioni concernenti l'istituzione, i compiti e le funzioni della Cabina di regia. Tuttavia, per quanto, per l'appunto, siano venute meno tali disposizioni, e sia cessata quindi la Cabina di Regia, le attività di carattere istruttorio che sono state svolte dal CLEP sono rimaste, per così dire, giuridicamente confermate in quanto la stessa Corte costituzionale, nell'appena ricordata sentenza, ha ritenuto che nel procedimento di attuazione del regionalismo differenziato – adesso disciplinato dalla legge n. 86/2024 così come risultante dai plurimi interventi ablativi e correttivi operati dalla stessa Corte nella predetta sentenza n. 192/2024 – “*la determinazione dei LEP dovrà dunque avvenire (anche con l'ausilio del lavoro svolto dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2023) nel rispetto dei principi costituzionali, quali richiamati dalla presente sentenza*” (vedi il punto 9.2. del Considerato in diritto). Per quanto qui di interesse circa i lavori di studio e di approfondimento tecnico compiuti dal CLEP, si farà riferimento al primo “Rapporto” che è approvato nella riunione plenaria del 30 ottobre 2023, e poi esaminato dalla Cabina di regia, che ne ha preso atto nella riunione del 5 dicembre 2023, trasmettendolo in seguito, con la documentazione allegata, alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard e alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. Tale Rapporto, in altri termini, può essere considerato come la premessa ricostruttiva sulla cui base si sono successivamente sviluppati i passi adottati dall'esecutivo in ordine ai molteplici fronti connessi all'articolata attività di determinazione della disciplina sui LEP.

Il terzo approccio è quello che è stato utilizzato nella legge n. 86 del 2024 che con riferimento alla determinazione dei LEP, per un verso, nell'art. 1 ha ripreso, precisando e correggendo per

taluni aspetti l'approccio già impiegato nella legge di bilancio per il 2023, e, per altro verso, nell'art. 3 ha previsto un'apposita delega legislativa per la successiva produzione della disciplina giuridico-prescrittiva di determinazione dei LEP. Ma, come noto, tale delega è stata poi del tutto annullata dalla Corte costituzionale con la già ricordata sentenza n. 192/2024, sicché l'attenzione deve ormai concentrarsi, per quanto qui di interesse, nelle indicazioni poste nell'appena citato art. 1.

Il quarto approccio è quello riconducibile al disegno di legge recante *“Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”* (AS 1623) presentato dal Governo alle Camere, e attualmente all'esame del Senato della Repubblica. Come risulta dall'art. 1, comma 1, di tale disegno di legge, si intende conferire al Governo la delega ad adottare uno o più decreti legislativi *“ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”*, e dunque con preciso riferimento al procedimento collegato all'autonomia differenziata, e con l'obiettivo della *“determinazione, per le specifiche funzioni disciplinate dalla normativa vigente nelle materie o negli ambiti delle materie di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 26 giugno 2024, n.86, con esclusione della materia indicata dalla lettera f) del medesimo comma”* (e cioè la materia della *“tutela della salute”*) *“dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di seguito denominati «LEP»*”. In altre parole, si tratta della preventiva determinazione dei LEP che, in base a quanto previsto dalla stessa legge n. 86/2024, è indispensabile per avviare il percorso dell'autonomia differenziata nelle materie indicate nell'art. 3, comma 3, della predetta legge, cioè le cosiddette *“materie LEP”*. Pertanto, è evidente la particolare rilevanza dell'intero procedimento che è previsto da siffatto disegno di legge delega, non solo perché esso sarà un fattore direttamente condizionante per una porzione assai consistente del regionalismo differenziato, ma anche perché, a seguito dell'effettiva adozione dei previsti decreti legislativi, si dovrebbe finalmente disporre di una sorta di appositi *“testi unici dei LEP”*, capaci cioè di offrire una chiara e sistematica rappresentazione della disciplina giuridica relativa alla maggior parte dei LEP vigenti nel nostro ordinamento. A ciò va aggiunto che nelle restanti materie cui la Costituzione riferisce la possibilità di attivare il regionalismo differenziato, la Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024 ha precisato che, poiché *“l'art. 1, comma 2, richiede in via generale la previa determinazione dei LEP nelle materie «riferibili ai diritti civili e sociali» (...) si ribadisce che, là dove siano individuabili diritti, i LEP vanno determinati prima del trasferimento delle funzioni ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.”*; pertanto, così come previsto espressamente dalla legge nell'art. 2, comma 1, per le cosiddette materie-LEP, *“analogamente può dirsi per l'art. 4, comma 2, che regola il trasferimento delle funzioni nelle materie “no-LEP”* (cfr. Punto 15.2 del Considerato in diritto). In linea teorica, quindi, ciò dovrebbe condurre ad un ulteriore processo di espansione delle tematiche coinvolte nell'attività legislativa di determinazione dei LEP. Espansione che potrebbe anche concretizzarsi – proprio per tener fermo l'obiettivo della concentrazione della disciplina dei LEP in testi legislativi appositamente dedicati – nella successiva integrazione dei decreti legislativi che saranno adottati sulla base del disegno di legge delega qui richiamato.

Il quinto approccio è quello riconducibile alla legge di bilancio per il 2026, la legge n. 199/2025, presentata dal Governo al Senato (AS 1689), e poi definitivamente approvata dalla Camera dei deputati. In questo atto legislativo una specifica porzione del dettato normativo concerne la *“disciplina”* di alcuni livelli essenziali delle prestazioni, i cosiddetti LEP. Trattasi, più esattamente, dei commi dell'art. 1 che vanno dal 696 al 714. Proprio all'inizio del primo di questi commi, in particolare, è

espressamente indicata la finalità che connota, in via complessiva, l'azione prescrittiva del legislatore in tema di LEP: dettare un'apposita disciplina sui LEP *“in attuazione dell'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68”* e rivolgendosi a specifiche *“macroaree di intervento nelle materie di cui all'articolo 14, comma 1, dello stesso decreto legislativo”*. Conseguentemente, nel medesimo comma 696, si richiamano gli ulteriori obiettivi che si intendono perseguire e che, quasi integralmente, sono ripresi da quelli già previsti dal già richiamato art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 68/2011, ossia, definire, proprio in ragione della presenza di una disciplina sui LEP collegata a quanto previsto dall'appena citato decreto legislativo, anche i *“costi e i fabbisogni standard, nonché le metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi offerti”*.

2. La procedura di *“determinazione dei LEP”* nella legge di bilancio per il 2023

Iniziando la presente analisi dalla normativa presente nella legge di bilancio per il 2023 in ordine alla determinazione dei LEP, va ricordato che nel sopra citato comma 791 si sono precisati i due specifici, e tra loro interconnessi, obiettivi di ordine politico-istituzionale cui si è rivolta la complessiva disciplina di *“determinazione dei LEP”* – e che, inverosimilmente, come già accennato sopra, dovrebbe meglio definirsi di come disciplina *“di determinazione della procedura per la successiva determinazione dei LEP”* – che è stata dettata nella legge di bilancio in questione: *“Ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni”*. Con specifico riguardo, anzi, al rapporto tra il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato e la *“determinazione”* dei LEP, nel secondo periodo del medesimo comma 791 si è introdotto un principio generale che, come già accennato, è stato richiamato, per di più elevandolo a principio di rango costituzionale, anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024, ovvero 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)”*.

Va sottolineato, poi, che sempre nel primo periodo del comma 791 si è prescritto anche quale sia il complessivo significato dei LEP cui dovesse riferirsi la disciplina di determinazione dei LEP medesimi, ovvero, più esattamente, i LEP *“quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni”*.

Successivamente, proprio con l'obiettivo di perseguire nel contempo le due predette finalità politico-istituzionali – la *“completa attuazione”* del regionalismo differenziato, e il *“pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni”* – e con un vincolante riferimento alla predetta definizione di LEP in cui è stata espressamente valorizzata l'indicazione di una *“soglia di spesa costituzionalmente necessaria”* sia in connessione alle appena citate finalità, sia in ordine ad altri due obiettivi connessi a relevantissime questioni di ordine

finanziario (*“uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali”* e *“un’equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate”* al PNRR), sono stati dedicati i già ricordati commi da 792 a 798.

In tali commi – occorre subito chiarirlo – non si è dettata la specifica regolazione giuridico-prescrittiva volta alla “determinazione” dei LEP nei loro specifici aspetti costitutivi (ovvero, ad esempio, il contenuto, l’oggetto, i destinatari, le modalità di monitoraggio, e così via), ma si sono dettate le norme volte a introdurre un originale e innovativo procedimento di produzione della vera e propria disciplina di “determinazione dei LEP” e, nel medesimo tempo, dei “correlati costi e fabbisogni standard”. In particolare, si è istituita un’apposita “Cabina di regia”, con un complesso di compiti non solo di carattere istruttorio, ma anche di contenuto propositivo circa la normativa avente ad oggetto la “determinazione dei LEP” e “i correlati costi e fabbisogni standard” (vedi i commi 793 e 795), assegnando, tra l’altro, alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard il compito di predisporre le “ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard” (vedi il comma 794), e attribuendo al Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, la funzione dell’adozione dei DPCM di “determinazione” dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard” (vedi il comma 796). Ancora, si è prevista un’ulteriore procedura, con la presenza di un apposito commissario, nel caso in cui le attività della Cabina di regia non si fossero concluse nel termine assegnato (vedi il comma 797); e sono state poi previste apposite risorse finanziarie e una dedicata struttura organizzativa per lo svolgimento delle predette attività (vedi, rispettivamente, i commi 798, e i commi 799 e 800).

Nel complesso, dunque, si è trattato di un approccio che, in connessione a specifiche finalità di ordine politico-istituzionale essenzialmente collegate, da un lato, all’esigenza di avviare concretamente il processo di attuazione del regionalismo differenziato, e, dall’altro lato, al perseguimento di rilevanti obiettivi connessi ai profili di ordine finanziario relativi al PNRR e alla distribuzione delle risorse tra Stato e Regioni, ha inteso prescrivere un’originale, innovativa e peculiare modalità procedimentale per la successiva disciplina di “determinazione dei LEP” e, in stretta consequenzialità, dei relativi costi e fabbisogni standard.

3. Le tipologie di LEP nei lavori del “CLEP”

Passando, adesso, alle risultanze dei lavori compiuti dal CLEP, occorre sottolineare che la questione preliminare affrontata da tale Comitato è stata proprio quella della definizione dei LEP, e, più in dettaglio, all’enucleazione degli elementi identificativi che, connotando i LEP in quella che può essere definita come la loro specifica identità costitutiva, devono essere presenti nella relativa disciplina giuridico-prescrittiva.

A tal proposito, il CLEP è giunto alla formulazione di un ampio ventaglio di indicazioni che sono state prospettate e analizzate anche in connessione alla collegata questione della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard. Conseguentemente, non è emerso un modello per così dire unico di LEP, ma si è pervenuti all’individuazione di molteplici categorie di LEP, tra le quali spiccano, in base alla presenza o meno di taluni rilevanti aspetti identificativi, le seguenti e distinte tipologie.

Innanzitutto, si è accolta la distinzione tra LEP “quantificabili” e LEP “non quantificabili” dal punto di vista finanziario. In questo senso, pertanto, secondo il CLEP i LEP sono riferibili anche a quelle prestazioni erogate da poteri pubblici che, pur comportando la necessità di previsioni di spesa (prevalentemente di parte corrente), non risultano caratterizzate da elementi idonei a consentire una precisa e puntuale determinazione dei costi e quindi del fabbisogno standard (territorialmente identificabile) da finanziare. In questi casi, quindi, i LEP sono identificabili

con riferimento alla presenza di vincoli normativi generali da rispettare in modo uniforme sul territorio nazionale e pertanto non derogabili a livello territoriale, così come con riferimento a requisiti di svolgimento e di gestione o comunque condizioni di natura regolatoria (modalità e procedure) che devono essere rispettati nell’erogazione delle prestazioni, senza possibilità, dunque, di deroghe che, a livello territoriale, riducano l’efficacia o la qualità del servizio pubblico.

Un secondo aspetto considerato dal CLEP è stato quello della possibile distinzione tra i LEP “misurabili” e quelli “non misurabili” circa il rapporto tra l’obiettivo posto e il risultato da raggiungere nell’erogazione della prestazione, e quindi circa la possibilità o meno di individuare con precisione il fabbisogno da finanziare. In specie, tra i LEP misurabili si sono individuate le seguenti quattro categorie di LEP: a) i LEP associati a prestazioni standard, perché associati a servizi che vengono erogati in modo continuativo e che si ripetono nel tempo, i cui fabbisogni sono quantificati dal punto di vista finanziario sulla base di standard ottenuti elaborando statisticamente i dati relativi allo specifico fabbisogno e agli eventuali fattori che condizionano l’erogazione del servizio a livello territoriale (in questa categoria possono rientrare, ad esempio, i LEP relativi all’istruzione o alla tutela della salute, e quindi i LEA); b) i LEP associati a prestazioni storicamente legate al territorio, erogate in modo continuativo e che si ripetono nel tempo, e i cui fabbisogni sono sostanzialmente riconducibili a consolidate dotazioni di patrimoni e infrastrutture presenti sui singoli territori (in questa categoria, ad esempio, possono rientrare i LEP relativi ai beni culturali); c) i LEP associati a prestazioni rivolte al riequilibrio infrastrutturale una tantum e le relative spese in conto capitale, e i cui fabbisogni possono essere quantificati mediante la misurazione della dotazione infrastrutturale esistente e la determinazione del gap infrastrutturale da colmare (in questa categoria, ad esempio, possono rientrare i LEP relativi al trasporto); d) i LEP associati a prestazioni volte al conseguimento di obiettivi pluriennali, connessi alla garanzia di diritti civili e sociali, espressi in termini di soglie desiderate di risultato, che comportano sia spese correnti e che in conto capitale (servizi e infrastrutture), i cui fabbisogni sono individuabili come gap (e livello da raggiungere) rispetto alla situazione esistente nei diversi territori (in questa categoria ad esempio, possono rientrare i LEP in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema).

L’analisi del CLEP si è quindi conclusa riconoscendo, a partire dalla possibile coesistenza di una molteplicità di tipologie – strutturalmente distinte – di LEP, una visione necessariamente multidimensionale del carattere prestazionale dei LEP. Questi ultimi, in altre parole, sono riferibili non soltanto agli obblighi di dare, di fare e di astenersi che sono giuridicamente imposti ai pubblici poteri, ma anche agli obblighi di rispetto di determinate condizioni che sono definite in via regolatoria e che assumono, quindi, una conseguente dimensione di sicura rilevanza anche dal punto di vista finanziario.

4. La “determinazione dei LEP” nella legge n. 86 del 2024

Per quanto concerne l’approccio utilizzato nella legge n. 86 del 2024 con riferimento alla determinazione dei LEP, va sottolineato che non si è meramente riprodotto l’approccio già introdotto con la legge di bilancio per il 2023, ma lo si è precisato e in parte ampliato e meglio precisato. In particolare, nell’art. 2, comma 1 della l. n. 86/2024, se, da un lato, si è ribadito il principio della previa necessaria adozione dei LEP rispetto all’attuazione del regionalismo differenziato nelle materie ove siano presenti diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, si è anche fatto espresso cenno alla connessione tra i LEP e le “funzioni fondamentali degli enti locali”, così come è stato ricordato il rispetto dei “principi sanciti dall’articolo 119 della Costi-

zione” in tema di autonomia finanziaria degli enti territoriali. Inoltre, non sono stati semplicemente riprodotti, ma sono stati oggetto di apposito ampliamento anche gli obiettivi politico-istituzionali cui si è indirizzata l’attività di determinazione dei LEP. Ancora, per quanto concerne la definizione del concetto di LEP, si è introdotta una rilevante innovazione in quanto i LEP sono stati intesi non quale “soglia di spesa costituzionalmente necessaria”, ma, più in generale, quale “soglia costituzionalmente necessaria”. Ecco, per maggiore precisione, il testo di tale comma: “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 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.”

Questa legge, come noto, prevedeva un’apposita delega al Governo per la determinazione dei LEP nell’art. 3, ma siffatta disciplina è stata integralmente annullata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 192/2024. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionali della quasi totalità delle disposizioni poste con tale articolo sono scaturite, innanzitutto, dall’insufficienza del richiamo (contenuto nel primo comma) ai principi e criteri direttivi che sarebbero dovuti essere individuati nella già ricordata disciplina – che, come detto sopra, era per lo più di carattere procedimentale – posta nella legge di bilancio per il 2023; e poi, dalla presenza di un inammissibile procedimento (posto nel settimo comma) che consentiva di “aggiornare” la disciplina legislativa dei LEP con successivi atti di natura non legislativa; e, infine, dalla contraddittoria e contemporanea presenza (come previsto nel nono comma) del procedimento di determinazione dei LEP già disciplinato con la legge di bilancio per il 2023 (che, pertanto, come sopra ricordato, è stata dichiarata anch’essa costituzionalmente illegittima). Da tali accertamenti di fondatezza delle questioni di costituzionalità è discesa poi la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale di quasi tutte le altre disposizioni presenti nell’articolo in questione.

5. Principi generali di “determinazione dei LEP” nel DDL delega sui LEP (AS 1623)

Passando al disegno di legge delega sulla determinazione dei LEP (AS 1623) che in corso di esame parlamentare, vanno ricordati i principi e criteri direttivi “generali” della delega che sono posti nell’art. 2, comma 1, e che dovranno essere primariamente rispettati nell’adozione dei decreti legislativi che poi, per ciascun ambito funzionale, dovranno osservare anche gli specifici principi e criteri direttivi che sono precisati nelle corrispondenti disposizioni presenti nel disegno di legge.

Il primo principio generale di nostro interesse, è quello in cui si accoglie la molteplicità sia della tipologia che del contenuto prestazionale dei LEP. In specie, nella lett. a) del comma 1

dell’art. 2, per un verso, si prevede che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni possa avvenire anche qualora essi non siano quantificabili in termini finanziari; e, per altro verso si prevede che i LEP sia riferibili non solo alle prestazioni o alle erogazioni, o comunque agli obblighi di dare, di fare o di astensione nei confronti di privati, che gravano sui pubblici poteri, ma anche alle condizioni che regolano o comunque connotano la funzione regolatoria o quella di gestione. In tutti questi casi, si può procedere alla determinazione prescrittiva dei LEP, in quanto si tratta sempre di “prestazioni” cui è riferibile la presenza giuridicamente disciplinata dei livelli essenziali. Pertanto, da un lato si è accolta la presenza sia di LEP quantificabili che di LEP non quantificabili in termini finanziari, dall’altro lato si è accolta la multidimensionalità del contenuto prestazionale cui sono riferibili i LEP.

Il secondo principio generale che va qui richiamato è quello posto nella lettera f) del comma 1 dell’art. 2, ove si prevede che, in caso di determinazione di LEP non quantificabili dal punto di vista finanziario – e quindi relativi a “prestazioni” (da interpretare secondo l’ampia definizione sopra riportata) che non risultano caratterizzate da elementi idonei a consentire una precisa e puntuale determinazione del fabbisogno standard per ogni ente – si proceda comunque all’individuazione di profili di misurabilità, mediante i quali, quindi, sia possibile valutarne il rispetto e l’osservanza da parte dell’ente cui compete l’erogazione della prestazione. In altri termini, se è possibile determinare LEP non quantificabili dal punto di vista finanziario, rimane ferma la necessità di stabilire delle modalità di misurazione – e dunque di valutazione assicurata mediante la previsione dell’applicazione di criteri oggettivamente riscontrabili – del rispetto di tali LEP.

6. La disciplina di “determinazione dei LEP” nella legge di bilancio per il 2026

Infine, circa la legge di bilancio per il 2026 (la legge n. 199/2025), una specifica porzione del dettato normativo è stata appositamente dedicata alla “disciplina” di alcuni livelli essenziali delle prestazioni, i cosiddetti LEP. Trattasi, più esattamente, dei commi dell’art.1 che vanno dal 696 al 714.

Proprio all’inizio del primo di questi commi, in particolare, è espressamente indicata la finalità che connota, in via complessiva, l’azione prescrittiva del legislatore in tema di LEP: dettare un’apposita disciplina sui LEP “in attuazione dell’articolo 13, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68” e rivolgendosi a specifiche “macroaree di intervento nelle materie di cui all’articolo 14, comma 1, dello stesso decreto legislativo”. Conseguentemente, nel medesimo comma 696, si richiamano gli ulteriori obiettivi che si intendono perseguire e che, quasi integralmente, sono ripresi da quelli già previsti dal già richiamato art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 68/2011, ossia, definire, proprio in ragione della presenza di una disciplina sui LEP collegata a quanto previsto dall’appena citato decreto legislativo, anche i “costi e i fabbisogni standard, nonché le metodologie di monitoraggio e di valutazione dell’efficienza e dell’appropriatezza dei servizi offerti”.

In questo senso, come si vedrà meglio in seguito, ben si comprende perché, allorché la disciplina posta nella legge di bilancio si limita soltanto a richiamare e quindi a confermare pro-futuro la normativa già vigente in relazione alla determinazione di alcuni LEP, ciò comporta, per così dire inevitabilmente, l’assenza di una specifica e innovativa normativa sia in ordine alla relativa determinazione dei costi e fabbisogni standard, sia circa le predette metodologie. Viceversa, in presenza di una disciplina innovativamente posta in tema di determinazione dei LEP – ovvero allorché la legge di bilancio procede ad arricchire le già vigenti indicazioni prescrittive dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti, per talune “macroaree di

intervento” relative alle “materie” indicate nell’art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 68/2011, i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sul tutto il territorio nazionale ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione – la normativa posta dalla legge di bilancio interviene anche sui profili che riguardano, per un verso, la determinazione dei “costi e fabbisogni standard”, e, per altro verso, le “metodologie” sul monitoraggio, sulla valutazione dell’efficienza e sull’appropriatezza dei relativi servizi che sono offerti dalle pubbliche amministrazioni.

Pertanto, da quanto appena detto risulta evidente che la disciplina complessivamente posta nei commi 697-714 della legge di bilancio per il 2026 si muove all’interno del percorso di attuazione del cosiddetto “federalismo fiscale” che è stato avviato, sulla base dell’art. 119 della Costituzione come riformato nel 2001, dalla legge n. 42/2009 e dai conseguenti decreti legislativi, e in specie dal d.lgs. n. 68/2011 con particolare riferimento all’attuazione dell’autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie per garantire l’esercizio delle competenze costituzionalmente loro spettanti. Si tratta di un percorso che, come noto, ha incontrato non pochi ostacoli e rallentamenti su diversi fronti, e che, tra l’altro, richiede anche la preventiva e compiuta determinazione dei LEP proprio con riferimento alle materie indicate nel già citato art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 68/2011, e cioè, in primo luogo, sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale (quest’ultimo considerato esclusivamente “con riferimento alla spesa in conto capitale”), oltre ad ulteriori materie eventualmente individuate in base all’articolo 20, comma 2, della medesima legge n. 42 del 2009. In relazione a tali materie e, come è altrettanto noto, proprio in ragione della previa e necessaria presenza dei LEP determinati in via legislativa, la legge n. 42/2009 prevede specifiche regole di finanziamento per l’esercizio delle competenze regionali e, conseguentemente, peculiari modalità di perequazione.

Ne consegue, dunque, che quanto dettato nella legge di bilancio per il 2026 in relazione ai LEP non è di per sé stesso inerente al ben distinto processo di attuazione del cosiddetto “regionalismo differenziato” o “asimmetrico” che trova fondamento costituzionale nell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – così come introdotto nel 2001 – e cornice legislativa nella legge n. 86/2024 così come rimodulata, per più aspetti, dalla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale. In altri termini, è evidente che, collegandosi in via generale al cosiddetto “regionalismo simmetrico”, la disciplina sui LEP che è posta dalla legge di bilancio in questione non risulta di per sé vincolata all’integrale rispetto di tutte quelle indicazioni che, in ordine all’attuazione del “regionalismo differenziato” o “asimmetrico”, proprio rispetto a quest’ultimo sono state esplicitate dalla legge n. 86/2024 e poi sono state ancor più dettagliate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024 in quanto condizioni costituzionalmente abilitanti e quindi necessitate.

Infatti, a tal riguardo, non vi è dubbio che alcune indicazioni poste dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024 sono assiomaticamente estensibili a qualunque disciplina legislativa che abbia ad oggetto la determinazione dei LEP. Ciò può ragionevolmente ritenersi con riferimento a taluni *caveat* di ordine generale, come, ad esempio, il divieto di ricorrere a “deleghe in bianco” – ossia consistente in principi e criteri direttivi che siano meramente generici o addirittura intersettoriali – o l’innammissibilità di atti non legislativi (quali i D.P.C.M.) autorizzati a modificare la vigente disciplina dei LEP già dettata con atti legislativi, o, ancora, l’irragionevolezza della possibilità di utilizzare, nella stessa materia, procedimenti differenziati di determinazione dei LEP e, in particolare, contemporaneamente riferibili sia a fonti legislative che a fonti non legislative. Ancora, non possono non essere considerate di ordine generale, e quindi applicabili a qualunque atto prescrittivo di determinazione dei LEP, quelle indicazioni che la Corte costituzionale ha dedicato alla distinzione tra i LEP – che, collegati al rispetto

del principio costituzionale di eguaglianza sull’intero territorio nazionale, “una volta che siano determinati dal legislatore statale (...) rappresentano una soglia vincolante che dev’essere rispettata dalle autonomie territoriali” e la cui “determinazione (...) implica che gli enti territoriali dispongano delle necessarie risorse, attraverso i canali previsti dall’art. 119 Cost.: dunque, anche attraverso il fondo perequativo” – e il “nucleo minimo di un diritto”, che, viceversa, 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” (vedi il punto 14 del Considerato in diritto della sent. n. 192/2024).

Diversamente, l’estensione dei predetti canoni, ritenuti dalla Corte come costituzionalmente rilevanti, non sembra automaticamente applicabile in relazione a quei profili condizionanti la determinazione dei LEP che sono stati o direttamente e primariamente riferiti al processo di attuazione dell’autonomia differenziata dallo stesso legislatore mediante la l. n. 86/2024 ovvero dalla Corte costituzionale nella sent. n. 192/2024. Ad esempio, là dove il legislatore ha affermato che il complessivo procedimento di attuazione dell’autonomia differenziata, ivi compresa quindi la fase di preventiva determinazione dei LEP, va attuato considerando, tra l’altro, “la responsabilità, la trasparenza e la distribuzione delle competenze idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all’articolo 118 della Costituzione, nonché del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione” (vedi art. 1, comma 1, della l. n. 86/2024), o, ancora, quando il legislatore ha prescritto che, nella preventiva determinazione dei LEP cui è subordinato il procedimento di trasferimento di cui all’art. 116, comma 3, Cost., “(t)ali 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” (così nel secondo periodo del comma 2 dell’art. 2 della l. n. 86/2024). Ed ancora, quando la Corte costituzionale, sempre nell’ambito del procedimento di attuazione del regionalismo differenziato, ha richiesto che la determinazione dei LEP abbia per oggetto non “funzioni” o addirittura intere “materie, ma “specifiche funzioni” (ad esempio, in relazione al comma 3 dell’art. 3 della l. n. 86/2024), o che, con riguardo ad questione indirettamente riferibile anche ai LEP in quanto collegata anche all’impatto finanziario derivante dall’esercizio delle funzioni in sede decentrata, sia l’iniziativa regionale che l’intesa previste dalla suddetta disposizione costituzionale siano subordinate ad una previa “istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico” (vedi il punto 4.3. del Considerato in diritto della sent. 192/2024).

A tal proposito, anche tenuto conto dei ricorsi che alcune Regioni (Puglia e Emilia-Romagna) hanno presentato in ordine a presunti vizi di legittimità costituzionale delle disposizioni poste dalla legge di bilancio per il 2026 in relazione ai LEP concernenti la macroarea della “assistenza all’autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con disabilità”, sarà interessante verificare se e in quale misura alcuni aspetti relativi alla disciplina vincolante la determinazione dei LEP nell’ambito del percorso di attuazione dell’autonomia differenziata saranno richiamati, valorizzati o comunque fatti confluire dalla Corte costituzionale anche all’interno del processo di determinazione dei LEP ai fini dell’attuazione dell’autonomia finanziaria regionale collegata al regionalismo simmetrico.

Infine, occorre ricordare un ulteriore obiettivo, per così dire implicito, cui è rivolta la disciplina sui LEP che è presente

nella legge di bilancio, e che si riferisce agli impegni assunti in sede di PNRR. Più esattamente, occorre tenere conto dello specifico obiettivo di riforma che costituisce la *milestone* concernente “*il compimento del federalismo fiscale per le regioni*” (M1C1-119, nell’ambito della Riforma 1.14 “*Riforma del quadro fiscale subnazionale*”). Tale obiettivo, così come riformulato con la recente decisione di esecuzione del Consiglio dell’Unione europea del 25 novembre 2025, consiste nel raggiungimento, entro il secondo trimestre del 2026, del seguente traguardo: “*Entrata in vigore di atti normativi che definiscano i livelli essenziali delle prestazioni per il federalismo fiscale delle regioni a statuto ordinario in almeno due settori di intervento*”. Ecco spiegata, pertanto, la specifica ragione “politico-istituzionale” che ha condotto ad inserire nel disegno di legge di bilancio del 2026 la disciplina relativa alla determinazione dei LEP almeno con riferimento a due “*settori di intervento*”, ossia in materia di sanità – ove, in buona sostanza, sono stati confermati i LEA (cfr. comma 697) – e in materia di assistenza, ove, sono stati rideterminati i LEP del settore sociale mediante l’istituzione di un originale “*Sistema di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore sociale*” (cfr. commi 698-705), ed è stato definito un apposito “*livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all’autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva*” (cfr. commi 706-711).

7. Alcune riflessioni di sintesi

Dai predetti approcci consecutivamente adottati nei tempi più recenti sono ricavabili almeno tre considerazioni di ordine generale che appaiono condizionare inevitabilmente il non facile processo di determinazione della disciplina giuridico-prescrittiva dei LEP secondo criteri e indirizzi tendenzialmente omogenei.

Innanzitutto, sembra ormai acclarata la multidimensionalità strutturale dei LEP a seconda dello specifico contesto istituzionale, funzionale e operativo in cui ciascun LEP è collocato. In secondo luogo, molteplici sono i principi, le istanze e gli interessi di rilievo costituzionale cui può essere ricollegata la disciplina giuridico-prescrittiva dei singoli LEP. Infine, sono inevitabilmente plurime, e quindi tra loro differenziate, le finalità di interesse “politico-istituzionale” che, di volta in volta, possono essere perseguite mediante la determinazione giuridico-prescrittiva di ogni LEP.

Conseguentemente, la presenza di questi tre prismi – rispettivamente di ordine strutturale, assiologico e teleologico – rende la configurazione della disciplina giuridico-prescrittiva di ogni LEP come un processo dotato di una sua propria e originale connotazione identitaria, presumibilmente irripetibile con le medesime caratteristiche, e dunque non automaticamente ed esattamente riproducibile nella disciplina dei LEP riferibili ad altre materie, altre funzioni o altri servizi, per quanto simili o assimilabili. Nel medesimo senso, anche la ricerca o comunque la convergenza verso un modello unitario – o addirittura unico –

di disciplina giuridica dei LEP si presenta come un’operazione se non impervia, senz’altro di non facile soluzione.

Infine, non può revocarsi in dubbio, come risulta da quanto sinteticamente esposto, che se è di piena evidenza la ragione – e dunque la giustificazione – costituzionale della presenza dei LEP nel nostro ordinamento, e cioè che il rispetto del fondamentale principio dell’eguaglianza nel godimento dei diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, impone una necessaria condizione di oggettiva omogeneità di condizioni nell’offerta dei corrispondenti servizi pubblici, molteplici sono gli obiettivi e le finalità “politico-istituzionali” che possono costituire le contingenti ragioni che determinano e condizionano l’introduzione e quindi la specifica determinazione giuridico-prescrittiva dei LEP. Dai LEP impiegati come leve per introdurre una nuova modalità di ripartizione delle risorse nel sistema di decentramento territoriale, ai LEP intesi come strumenti di riavvicinamento della spesa storica per la riduzione dei divari nella ripartizione delle risorse; dai LEP introdotti per riorientare, sulla base di indirizzi nazionali, le politiche pubbliche territoriali, ai LEP necessari per avviare i percorsi attuativi dell’autonomia differenziata; sino, infine, ai LEP determinati, ovvero rideterminati, in coerenza con gli impegni assunti in sede di PNRR con l’Unione europea.

In ogni caso, proprio in quanto occorre essere consapevoli del fatto che se dallo specifico obiettivo politico-istituzionale che si intende di volta in volta considerare, discende una specifica declinazione della potenziale pluralità di tipologie, di contenuti e di modalità di svolgimento che possono essere richiamati nella configurazione giuridico-prescrittiva dei LEP, ciò che appare davvero necessario è rendere, sempre e per quanto possibile, trasparente il percorso motivazionale che conduce, di volta in volta, alla predisposizione di una data disciplina giuridica. E ciò per evitare pericolose ambiguità nello stesso ruolo che ciascun LEP è poi destinato ad assumere nel concreto determinarsi dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, tanto più se si considera che il vigente assetto istituzionale, seppure formalmente fondato sulla garanzia costituzionale della ripartizione delle rispettive competenze, è ancora sostanzialmente caratterizzato da un forte centralismo dei processi decisionali.

Insomma, in conclusione, nella predisposizione della disciplina dei LEP occorre, per un verso, evitare che essi si traducano nel mero consolidamento di prassi ormai non più accettabili, e, per altro verso, è necessario che i LEP siano giuridicamente definiti in modo che siano rivolti a promuovere effettivamente il mutamento dei rapporti competenziali in modo che al rispetto del principio di eguaglianza nel godimento di diritti civili e sociali sull’intero territorio nazionale, si accompagnino la concretizzazione dei principi della chiara distinzione delle responsabilità, della leale collaborazione tra le istituzioni, e dell’efficienza nell’erogazione dei servizi e nell’impiego delle risorse disponibili.

**Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico presso
l’Università di Macerata*

Federalismo in Toscana

Redazione

IRPET:

Patrizia Lattarulo (Direttore scientifico) e Claudia Ferretti (Responsabile)

Regione Toscana:

Luigi Idili, Giovanni Morandini e Agnese Parrini

Sede di redazione

IRPET:

Villa La Quiete alle Montalve - Via Pietro Dazzi, 1 - 50141 Firenze
Tel. 055/459111 - e-mail: redazione@irpet.it