



Allegra Dominici*

La centralità teorico-pratica dei livelli essenziali delle prestazioni nel quadro dei rapporti attuali tra Stato e Regioni

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive: il doppio volto dei Livelli Essenziali – 2. La definizione del LEP nell’ambito dell’attuazione del terzo comma dell’art 116 Cost. – 3. Il ruolo dei LEP nella governance del PNRR: una cooperazione esecutiva – 4. Riflessioni conclusive.

The Essential Levels of Services constitute a title of exclusive competence of the State, introduced to ensure a balance between the need for uniformity in the protection of rights and the need for autonomy coming from the territories, introducing itself in a complex regulatory landscape characterised by a plurality of legislative actors.

Against this backdrop, there is an abundance of Court jurisprudence that, following the affirmation of the transversal nature of this matter, has resorted to it to justify interventions by the State that invade the sphere of competence reserved to the regions.

The contribution proposes to analyse this two-dimensionality that characterises the OEL clause set in the most current context in which the determination of the Essential Levels is assumed as a pre-requisite for being able to reach the agreement aimed at acquiring greater autonomy for the region and, on the other hand, as a competency title recalled by the PNRR governance decree to justify a highly centralised management of the Plan.

1. Considerazioni introduttive: il doppio volto dei Livelli Essenziali

Si è parlato in dottrina di “federalismo dei diritti” per descrivere la situazione fattuale, tipica degli stati compositi, in cui all’esigenza di garantire un’uniformità nella tutela dei diritti fondamentali si contrappone quella di assicurare un effettivo margine di manovra alle autonomie territoriali. Una questione dottrinale a lungo dibattuta che ad oggi rinnova la sua piena centralità a seguito dell’approvazione della legge volta a disciplinare le modalità attraverso cui le Regioni a statuto ordinario possono ottenere forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell’articolo 116 co 3 Costituzione. La disposizione di cui si discute è stata introdotta attraverso la l. cost 3 del 2001, la quale, operando una modifica sostanziale relativa a numerose disposizioni della Costituzione ha interamente rinnovato il Titolo V della Carta, operando una “rivoluzione copernicana” nell’ambito dei rapporti tra Stato e regioni¹. Una riforma controversa di forte ispirazione federale², le cui principali innovazioni sono riconducibili alla delineazione di un sistema

* Dottoranda di ricerca in *Global Studies: economy, society and law* presso l’Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo”.

¹ Per una completa ricostruzione storica del regionalismo italiano, dalla discussione in Costituente, alle riforme di attuazione del c.d. primo regionalismo, sino all’analisi delle criticità concernenti l’attuazione della riforma del 2001 Cfr. L. CALIFANO, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 10, 2022.

² Utile sottolineare la parziale disarmonia tra Costituzione scritta e Costituzione vivente relativamente all’ideologia di stampo federale culminante con le stagioni di riforme degli anni ’90 e culminante con la Riforma del Titolo V del 2001 (l. cost. 3/2001), mitigata a seguito di una costante giurisprudenza costituzionale il cui orientamento ha individuato nei principi di leale collaborazione, solidarietà territoriale, unità ed indivisibilità della Repubblica, i cardini fondamentali dello Stato italiano, mitigando, in tal senso, la portata innovativa della Riforma cfr. G. M. SALERNO, *Leale collaborazione*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Enciclopedia del diritto. I Tematici, Potere e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2023; in cui l’A. definisce il principio di leale collaborazione “il cruciale canone di interrelazione e di raccordo tra l’esercizio dei poteri statali e lo svolgimento dei poteri regionali”, il cui ruolo e la cui importanza emerge in maniera

di rapporti più favorevole alle regioni³. Attraverso tale riforma si è introdotta la possibilità di vedersi riconosciute “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” per le regioni a statuto ordinario prevista dal terzo comma dell’articolo 116 Cost. Una disposizione che pare essere potenzialmente idonea ad introdurre - o, secondo alcuni, rafforzare le già esistenti – disuguaglianze tra i diversi territori, producendo criticità, non già tanto relative al principio di unitarietà ed indivisibilità della Repubblica⁴, quanto piuttosto con l’essenza solidaristica ed egalitaria che permea non solo l’intero Titolo V ma che si struttura quale cardine assoluto del Testo costituzionale nella sua interezza⁵.

In tale contesto, la tutela dei diritti fondamentali viene ad assumere un ruolo emblematico⁶ posta la storica complessità rinvenibile nell’ambito di Stati composti relativa al rapporto tra esigenze di eguaglianza e differenziazione⁷. Un bilanciamento che trova una precisa collocazione sistemica nella “soluzione illuminante”⁸ del quadro costituzionale con la previsione del titolo competenziale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali di cui l’articolo 117, co. II, lett m)⁹.

Una disposizione caratterizzata da un’intrinseca bidimensionalità, rinvenendo, nel suo carattere “trasversale”, il suo tratto distintivo più rilevante. La stessa Corte costituzionale, a partire dalla celebre [sentenza n. 282 del 2002](#), definendo la determinazione dei Lep quale “materia trasversale”

significativa nella stagione del secondo regionalismo (post riforma 3/2001) contribuendo ad armonizzare il quadro costituzionale riformato in senso di continuità con il precedente.

³ Tra le modifiche più rilevanti dal punto di vista dell’ideologia “federale” fondativa della stessa riforma è possibile annoverare: la clausola di sussidiarietà a favore delle regioni; l’eliminazione dal Testo dell’interesse nazionale, e la scomparsa del controllo preventivo sugli atti regionali.

⁴ Necessario sottolineare l’imprescindibile collegamento sussistente tra il principio fondamentale di cui l’articolo 5 della Costituzione - nella sua duplice versione di garante di unità ed indivisibilità ed anche del pluralismo territoriale – con l’articolo 3; “il rapporto dell’art 5 con l’art 3 è tra i più aperti all’evoluzione della forma di Stato. il progressivo rafforzamento delle autonomie territoriali, soprattutto nell’ipotesi in cui queste dovessero assumere un assetto federale, potrebbe mettere a rischio l’obiettivo dell’eguaglianza sostanziale” così R. BIFULCO, Art. 5, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, UTET giuridica, Milano, 136 s.

⁵ A. D’ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei Livelli Essenziali delle Prestazioni*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La Riforma del Titolo V e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Giappichelli editore, Torino, 2004, 80 ss.; in cui l’A. a proposito dell’allora possibile attuazione del co. 3 art 116 Cost., precisa che “Sono soprattutto le strutture della solidarietà e dell’eguaglianza (sostanziale) a venire in gioco in questa fase di cambiamento”; preoccupazione avvertita altresì da parte della Corte costituzionale, quest’ultima nel comunicato stampa che ha preceduto la nota [sentenza n. 192 del 2024](#) con cui ha giudicato la costituzionalità della legge n. 86 del 2024 (recante le disposizioni di attuazione per la c.d. autonomia differenziata) ha ritenuto necessario riportare la disposizione di cui il terzo comma dell’articolo 116 “all’interno della forma di Stato italiana” intendendosi con tale locuzione, ad assicurare la giusta effettività ai meccanismi che assicurano l’uguaglianza nella tutela dei diritti, la cui uniformità deve permeare l’intero territorio nazionale; cfr. E. BALBONI, *Un esigente ed ambizioso manuale per l’uso dell’autonomia differenziata: una traccia culturale*, in *Astrid online*, 2024, 18.

⁶ “L’unità e indivisibilità della Repubblica si fondano sul riconoscimento dell’unità del popolo, a cui l’art. 1, secondo comma, Cost. attribuisce la titolarità della sovranità. La Costituzione riconosce e garantisce il pluralismo (...) che si riflette anche sul piano istituzionale (art. 5 e 114 Cost.)” così C. Cost. [sent. n. 192 del 2024](#) cons. in diritto n. 4.

⁷ G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni tra processi di differenziazione ed esigenze di uguaglianza*, Jovene editore, 2024.

⁸ Così M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e regioni (a proposito dell’art. 117 comma 2 lett. m) della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 3/2002, 345ss.

⁹ L. ANTONINI, Art. 117, 2°, 3° e 4° co., in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, UTET Giuridica, Milano, 2227 ss.; l’A. definisce la competenza di cui la lett. m.), co II, art. 117 come “principio valvola” in forza del quale “nessuna competenza regionale che attenga ai diritti può dirsi esclusiva”; sottolineando come, nell’ambito del Testo costituzionale italiano il ruolo assunto da tale previsione si inserisca in una tendenza coerente ai modelli di Stati composti in cui “il principio unitario si esprime nell’esistenza di un nucleo di uguaglianza nei diritti che consenta il mantenimento di una cittadinanza nazionale”.



ne ha consentito un utilizzo strumentale che, nel corso degli anni, si è rivelato idoneo a fornire un fondamento giustificativo ad eventuali interventi statali incidenti nelle competenze delle regioni¹⁰.

Per cui, sebbene nella sua versione scritta, la competenza circa la determinazione dei livelli essenziali risponde all'esigenza di garantire un bilanciamento in cui un ruolo rilevante è attribuito alla necessaria ed effettiva tutela delle autonomie territoriali; calata nel suo contesto più concreto, è possibile verificare come, tale disposizione – in forza del suo carattere trasversale – sia stata invero utilizzata come ragione giustificativa di un intervento statale incidente nelle competenze delle regioni.

Una bidimensionalità che, calata nel dibattito regionale odierno, trova la sua espressione più vivace. Da un lato, se alla determinazione dei livelli essenziali viene riconosciuto un ruolo cruciale nell'ambito della normativa di attuazione dell'autonomia differenziata, quale meccanismo idoneo ad assicurare il bilanciamento tra uguaglianza- uniformità dei diritti ed istanze di autonomia¹¹; la medesima disposizione è stata richiamata nel primo decreto *governance* del PNRR come titolo di competenza giustificativo di un accentramento nelle mani dell'Esecutivo nazionale¹².

Con le riflessioni che seguiranno si tenterà dunque di analizzare questa bi-dimensionalità delle funzioni relative alla determinazione dei LEP, prendendo le mosse dalla procedura prevista dalla legge n. 86 del 2024 in cui tale procedimento viene ad essere configurato quale pre-requisito per poter giungere alle procedure negoziali con le regioni interessate¹³, volto ad assicurare il vincolo di scopo sussistente tra Autonomie territoriali e tutela dei diritti¹⁴.

Una riflessione che non può prescindere dall'analisi dell'ulteriore sfida dinanzi a cui si trova ad oggi il regionalismo italiano, ossia la declinazione esecutiva che assume il principio di leale cooperazione nell'ambito dei rapporti tra Stato e regioni relativo alla *governance* del PNRR, in cui il richiamo alla competenza della determinazione dei LEP viene ad assumere una ragione giustificativa opposta. Nel decreto n. 77 del 2021 il primo articolo riconduce la *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nell'ambito delle materie di competenza esclusiva statale di cui: rapporti con l'Unione Europea e determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti diritti civili e sociali¹⁵ escludendo *de facto* le regioni da qualsiasi tipo di coinvolgimento in sede decisionale, relegando queste ultime ad un ruolo attuativo, di cui si dirà poi, costituendo un sistema che pare proiettarsi verso ciò che è stata definita una "cooperazione esecutiva".

¹⁰ "è stato segnalato che a seguito della riforma del Titolo V si è assistito ad un fenomeno che è stato definito paradossale da chi ha rilevato che, a fronte di una revisione dell'impianto costituzionale dichiaratamente volta ad ampliare le sfere di autonomia regionali, i moti centripeti" non si sono arrestati così G. M. SALERNO, *Leale collaborazione (tra Stato e regioni)*, cit., 307.

¹¹ *Infra* § 2.

¹² *Infra* § 3.

¹³ S. MABELLINI, *La solidarietà tra i territori alla prova del regionalismo differenziato*, in *Rivista di Diritti Comparati*, special issue V, 2024; in senso parzialmente difforme A. STERPA, *Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del regionalismo differenziato*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2023, secondo l'A. la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni non si configura come pre-condizione giuridica all'attuazione del terzo comma dell'art 116 Cost. quanto piuttosto come "condizione politica".

¹⁴ "Per un verso, infatti, ulteriormente avvalorata il ruolo di prima grandezza che nelle dinamiche complessive di ordine istituzionale e normativo l'autonomia può (e, secondo modello, deve) giocare al servizio dei diritti fondamentali e, per ciò stesso, al servizio della Costituzione e dei valori cui essa dà voce, concorrendo fattivamente al loro inveramento nell'esperienza" Così A. RUGGERI, *L'autonomia territoriale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 1/2024, 189.

¹⁵ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza viene previsto e dal Reg. Ue 241/2021 nell'ambito del finanziamento Next Gen EU; cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1/2022.

2. La definizione dei LEP nell'ambito dell'attuazione del terzo comma dell'art. 116 Cost.

L'inserimento nell'articolo 117 Costituzione del titolo competenziale della determinazione dei Livelli Essenziali delle prestazioni quale materia esclusiva statale, rappresenta una delle novità portate dalla riforma costituzionale del 2001.

Una riforma che, sebbene sostenuta da un'ideologia che mirava a rafforzare il ruolo delle autonomie in senso più competitivo, è stata successivamente riportata - a seguito di un'univoca giurisprudenza costituzionale¹⁶ - nell'ambito di un sistema tendenzialmente stato-centrico caratterizzato dalla presenza di strumenti di cooperazione, dando vita ad una costituzione materiale parzialmente discostante dalla sua versione scritta.

A seguito della riforma del 2001 si rendeva dunque necessaria la ricerca di un nuovo bilanciamento tra dinamiche competitive producenti situazioni di disuguaglianza e differenziazione tra territori pur mantenendo salda l'uniformità "degli strumenti di realizzazione di valori come l'eguaglianza, la solidarietà, la dignità umana"¹⁷.

L'art. 117 co. 2 lett m) Cost. si introduce in questa trama complessa assumendo le vesti di elemento chiave attraverso il quale il principio di unità della Repubblica viene declinato nella sua dimensione sociale ed egitaria: unità quale sinonimo di coesione non solo giuridica ed economica¹⁸ ma anche composta di quei valori costitutivi l'essenza autentica ed assoluta della nostra identità costituzionale.

Il titolo competenziale di cui si tratta da alcuni è stato letto come cardine su cui si fondano la prima parte, relativa ai diritti, con la seconda – organizzativa - del nostro Testo costituzionale¹⁹, ma è stata una giurisprudenza costituzionale costante²⁰ a definire la trasversalità quale tratto costitutivo essenziale. Una "materia scopo" che consente allo Stato di far valere le esigenze di uniformità ogni qual volta queste si riferiscano a diritti sociali, politici e civili degli individui²¹.

Ed è proprio la medesima disposizione che conferma la propria centralità nell'assetto dei rapporti tra Stato e regioni nell'ambito della – fino a quel tempo solo promessa – attuazione della c.d. autonomia differenziata. La rinnovata necessità di stabilire un equilibrio tra esigenze di autonomia ed uniformità pare dunque soddisfarsi – quantomeno sul piano teorico - nella centralità che la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni assume nell'ambito del procedimento di attuazione di cui la legge n. 86 del 2024.

La centralità della determinazione dei livelli essenziali deriva anzitutto dalla disposizione di cui la legge di Bilancio del 2023²², nella misura in cui proprio questa legge non solo rappresenta uno

¹⁶ Ex plurimis sentt. nn. [206/2002](#); [304/2002](#); [365/2007](#) C. cost.;

¹⁷ A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico*, op.cit.

¹⁸ Ex art. 120 co 2 Cost..

¹⁹ C. PINELLI, *I Livelli Essenziali delle Prestazioni, Federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati. 57° Convegno di Studi amministrativi*, Varenna, 22-24 settembre 2011.

²⁰ Ex plurimis sentt. n. [282/2002](#); n. [303/2003](#) C. cost.

²¹ Sulle materie trasversali cfr. F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla 407 del 2002*, in *Giur. Cost.*, 2002; G. FERRAIUOLO, *Materie trasversali e leale collaborazione*, in [Federalismi.it](#), 25/2022.

²² La centralità sul piano normativo nell'ambito del procedimento di attuazione del co 3 art 116 Cost. deriva anzitutto dall'art 1 co 791 ss. della legge n. 197 del 2022 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025) il quale istituisce una Cabina di regia per la determinazione dei LEP; sull'attività del Comitato si veda L. VIOLINI, *Livelli essenziali e regionalismo differenziato: riflettendo sui nessi tra l'art. 117, il comma, lett. m) e l'art. 116, III comma della Costituzione alla luce dei lavori del CLEP*, in [Federalismi.it](#), 2024; V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del "Rapporto finale" del Comitato per l'individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni*, in [Federalismi.it](#), 15/2024.



dei pochi tentativi di definire la suddetta materia a livello normativo²³, ma tenta di disciplinarne le modalità di intervento *“al fine della completa attuazione dell’articolo 116, terzo comma della Costituzione”*²⁴. A tal fine le disposizioni successive si occupano di istituire una Cabina di regia centrale, la quale, attraverso il supporto fornito dalla Commissione per i fabbisogni standard nonché il Comitato per la definizione dei Lep²⁵, viene incaricata di individuare i Livelli essenziali al fine di dare attuazione alla disposizione costituzionale contenuta nel terzo comma dell’articolo 116 del testo costituzionale.

La centralità della garanzia di una tutela uniforme dei diritti viene riflessa nel pregiudiziale rilievo che, il processo determinativo dei Livelli Essenziali delle prestazioni, occupa nell’ambito del regionalismo differenziato, o asimmetrico che dir si voglia²⁶.

Un rilievo pregiudiziale disposto a livello normativo che, sebbene idoneo a tradurre in legge la primaria importanza che la tutela omogenea dei diritti fondamentali occupa nell’ambito del nostro ordinamento costituzionale²⁷, non trova invero la medesima fortuna sul piano concreto.

Alla stregua della conclusione dei lavori del CLEP²⁸, due sono le considerazioni critiche che la dottrina ha messo in rilievo, la prima, ossia l’eccessivo tecnicismo utilizzato nella definizione dei Lep, che si riflette nella seconda, rappresentata da una marginalizzazione eccessiva del ruolo del Parlamento.

Partendo dal principio, a discapito di quanto sin qui detto, i Livelli essenziali delle prestazioni, stando a tenore dei lavori conclusivi del Comitato, paiono aver perduto quella anima garantista che ne delineava la natura di strumento a tutela dei diritti fondamentali traducendosi in strumenti amministrativi-finanziari²⁹. Una conclusione che trova riscontro anche nella scelta dello strumento originariamente previsto per tale definizione: ossia il DPCM³⁰.

L’utilizzo di tale strumento para-normativo pare essere stridente con l’assetto costituzionale della materia sia sotto l’aspetto sostanziale, provocando un’eccessiva tecnicità dei Livelli essenziali delle prestazioni, sminuiti a mero adempimento finanziario piuttosto che strumento di garanzia della tutela dei diritti; sia sotto l’aspetto formale, provocando in tale maniera uno squilibrio del potere decisorio, marginalizzando il ruolo delle Camere ed evitando il possibile sindacato della Corte.

Sebbene in sede di dibattito parlamentare si sia tentato di porre rimedio a tale discrasia attraverso la previsione che richiede, nella versione della norma ad oggi in vigore, l’utilizzo del diverso strumento del decreto legislativo, per molti tale rimedio si è dimostrato esclusivamente

²³ Legge n. 197 del 2022 co 791 definisce i Livelli essenziali delle prestazioni quali *“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”*.

²⁴ Legge n. 197 del 2022 co 791.

²⁵ Istituito con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2023.

²⁶ Dossier XIX Legislatura, *Disposizioni per l’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 3 maggio 2023, A.S. 615.

²⁷ A. D’ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale, atti del seminario di Padova svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Giappichelli editore, Torino, 80 ss.

²⁸ Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, presentato il 30 ottobre 2023 dal Prof. Sabino Cassese, in *Federalismi.it*, n. 27/2023.

²⁹ Così V. TONDI DELLA MURA, *I LEP sulle montagne russe. Primi rilievi sul “Rapporto finale” del Comitato per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in [Nuove Autonomie](#), 1/2024; M. CALAMO SPECCHIA, *L’autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile?*, in [Rivista AIC](#), 5/2023.

³⁰ Per uno studio approfondito si veda M. RUBECHI, *I Decreti del Presidente, Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Giappichelli editore, Torino, 2022.

apparente per due ordini di ragioni: in primo luogo perché i decreti legislativi, a tenore della modifica della normativa, sono disposti esclusivamente *pro futuro*, lasciando salvi gli effetti delle scelte compiute attraverso i precedenti DPCM³¹, e, in secondo luogo, si continua a riservare uno spazio centrale a tale strumento amministrativo prevedendone l'utilizzo ai fini di aggiornare i Lep precedentemente definiti con decreto legislativo³².

La normativa di cui si discute non è stata risparmiata da numerose criticità sollevate dalla dottrina e dalle forze politiche, le quali, per ragioni di spazio non è possibile analizzare. Soffermandosi sulle due summenzionate, pare utile analizzare – seppur brevemente – in che modo la Consulta, chiamata a giudicare la legittimità costituzionale della legge di attuazione n. 86/2024, si è soffermata in particolar modo.

La Corte con la recente [sentenza n. 192 del 2024](#) affrontando e modificando i tre punti chiave³³ della legge n. 86 del 2024 riporta il regionalismo dai tratti divisivi, nell'ambito di una differenziazione dall'anima cooperativa, coerente con la forma di Stato delineata dalla nostra Costituzione. La Consulta si pronuncia sui punti relativi alla possibilità di trasferire alle competenze regionali intere materie anziché specifiche funzioni, la marginalizzazione del Parlamento nel procedimento di trasferimento delle funzioni e della determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, ed, infine, il sistema finanziario destinato a reggere l'autonomia differenziata.

Per ragioni di spazio mi limiterò a soffermare la mia attenzione, seppur brevemente, alla questione principale del presente studio: la dinamica della determinazione dei Lep nell'ambito della decisione del Giudice delle Leggi.

La questione viene suddivisa in due parti della [sentenza](#), l'una riguardante un'analisi prettamente formale riservata alla tipologia di fonte del diritto utilizzata, l'altra più sostanziale, riferita alla definizione e finalità degli stessi Lep.

La dinamica concernente le fonti del diritto utilizzate nel processo di determinazione-aggiornamento dei Livelli essenziali viene ricondotta alla violazione – dapprima denunciata e successivamente accertata – dell'articolo 76 Costituzione. L'articolo 1 della legge sottoposta al sindacato, nella misura in cui stabilisce che la determinazione dei Lep debba avvenire con uno o più decreti legislativi, si riteneva carente di quei “principi e criteri direttivi” richiesti dal testo costituzionale, poiché essi si ritenevano determinati attraverso il richiamo al disposto normativo di cui all'art. 1 co 791 ss. della l.n. 197 del 2022³⁴.

Sul fronte della eventuale modifica e/o aggiornamento dei Lep definiti con decreto legislativo, la stessa legge affida tale attività al diverso strumento del DPCM. Espediente anch'esso cassato dalla Consulta poiché ritenuto oltre che illogico³⁵ anche costituzionalmente illegittimo.

³¹ Ex art. 3, comma 9, l.n. 86/2024.

³² Ex art 3, comma 7, l.n. 86/2024.

³³ Così E. CHELI, *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in *astridonline.it*, 18/2024.

³⁴ Ex co 791 l.n. 197 del 2022 “Il presente comma (...) disciplina la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, (...) quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce il 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 collegato al Piano nazionale di ripresa e resilienza(...). L'attribuzione di ulteriori e particolari condizioni di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione relativa a materie o ambiti di materie riferibili (...) 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)”.

³⁵ “L'art. 3, comma 1 (scrutinato nel punto 9.2) conferisce una delega legislativa per la determinazione dei LEP. L'art. 3, comma 7, prevede che questi futuri decreti legislativi possano essere modificati con un atto sub-legislativo, cioè con un d.P.C.m. Tale meccanismo risulta altamente contraddittorio e dissonante rispetto al sistema delle fonti (...) L'art. 3, comma 7, non può disporre della forza dei decreti legislativi di determinazione dei LEP, perché essi ancora non esistono.



Sul versante “sostanziale”, circa la natura e lo scopo dei Livelli Essenziali, la Corte muove da una statuizione fondamentale: ossia la diversità tra Lep e nucleo minimo del diritto. Mentre quest’ultimo è un limite derivante direttamente dal testo costituzionale, la cui tutela non può essere finanziariamente condizionata, i Livelli essenziali risultano essere il frutto di un bilanciamento, espressione della scelta politica da cui deriva la loro determinazione: “un vincolo per il legislatore regionale, tenendo conto delle risorse disponibili”³⁶.

Alla stregua delle indicazioni della Corte possiamo dunque analizzare la normativa di attuazione sotto una differente luce che pare rendere le disposizioni in essa contenute seppur maggiormente comprensibili, ancora non esenti da critiche.

Distinguendo ontologicamente la tutela costituzionale, garantita per il nucleo minimo dei diritti, da quella dei Livelli essenziali concernenti le prestazioni relative a diritti civili e sociali, che la Corte riserva al Legislatore, il Giudice delle Leggi pare suffragare la scelta di “indicizzare” i Lep i quali, per la loro natura intrinseca, inevitabilmente risultano essere connessi a fattori economici.

Tuttavia tale distinzione sostanziale non consente di esautorare il Parlamento dal suo naturale compito di decisore politico, in quanto, a tenore degli stessi Giudici “i LEP implicano una delicata scelta politica, perché si tratta fondamentalmente – di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti ed esigenze finanziarie e anche i diversi diritti tra loro”³⁷.

A tenore delle indicazioni della Corte pare potersi dunque dire che, posto il rilievo pratico che rende la determinazione dei Lep un procedimento decisorio tecnico-finanziario, tale connotazione invero, non può tradursi in una completa esternalizzazione del “ruolo compromissorio del Parlamento”³⁸ in quanto la natura politica della materia di cui l’art 117, secondo comma, lett. m) Cost. – in quanto presuppone un bilanciamento tra diritti ed esigenze aventi pari rilievo costituzionale – non può che essere il risultato di un lavoro che trova il suo baricentro nel dibattito assembleare del Parlamento.

Ciò che la Corte si occupa di evidenziare è la perdita del rilievo finalistico che la determinazione di tali Livelli doveva possedere nell’ambito dell’attuazione del terzo comma dell’articolo 116 Costituzione. Sebbene dunque sia stata riconosciuta l’anima amministrativa di questo strumento – essendo imprescindibile il collegamento finanziario – si ritiene necessario che il procedimento determinativo mantenga la sua sede all’interno dell’Assemblea legislativa così come si rende necessario che tale procedimento venga completato non perdendo di vista la finalità per cui è stato previsto.

3. Il ruolo dei LEP nella Governance del PNRR: una cooperazione esecutiva

Una riflessione sulla natura e sul centrale rilievo dei Livelli Essenziali nell’assetto dei rapporti tra i diversi livelli di governo non può prescindere dall’analizzarne il suo duplice volto.

È stato infatti messo in evidenza in dottrina come, la definizione dei Lep, quale titolo di competenza esclusivo statale, nonché materia “scopo” definita anche trasversale³⁹, possieda una

Dunque, la norma impugnata configura il d.P.C.m. come una fonte primaria, essendo abilitato a modificare un decreto legislativo per forza propria. L’art. 3, comma 7, prevedendo contraddittoriamente che un futuro atto avente forza di legge possa essere modificato con un atto sub-legislativo, viola l’art. 3 della Costituzione” [sent. n. 192 del 2024](#), cons. in diritto punto 13.2 Corte cost..

³⁶ [Sent. n. 192/2024](#), cons. in diritto 14.1.

³⁷ [Sent. n. 192/2023](#), cons. in diritto 9.2.

³⁸ V. TONDI DELLE MURA, *I LEP sulle montagne russe*, op. cit.

³⁹ Sul carattere di materia trasversale dei Lep, la Corte afferma che “non si tratta di materia in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni

doppia natura⁴⁰: se da un lato è pacifica la strumentalità della disposizione di cui il secondo comma, lett. m), dell'articolo 117 Costituzione alla garanzia di una tutela uniforme dei diritti fondamentali, tale da assicurare quella coesione sociale ed egualitaria che regge l'intero tessuto costituzionale; dall'altro lato, è proprio il suo carattere trasversale⁴¹ – idoneo ad incidere su livelli di competenza astrattamente riconducibili al livello regionale – che rende tale disposizione strumentale ad arginare le competenze delle regioni ogni qual volta la differenziazione possa considerarsi eccessiva, e conseguentemente dannosa, per la tenuta dell'ordinamento.

Si è infatti parlato, con riferimento alla determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, della modalità attraverso cui la clausola dell'interesse nazionale⁴², sebbene non più normativamente prevista, torna a ricevere una garanzia.

Questa seconda dimensione relativa alla funzionalità dei Lep emerge con particolare riferimento alla seconda grande ed attuale sfida del regionalismo italiano ossia la gestione, il coordinamento e l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁴³.

Il PNRR incide nell'ambito dell'assetto dei rapporti Stato-regioni secondo un duplice aspetto: da un lato, prevedendo *milestones* riferibili a tematiche prettamente regionali e locali⁴⁴, e dall'altro, nell'assetto di *governance*, nella misura in cui quest'ultima pare delineare una assoluta centralità dell'esecutivo, a discapito non solo del ruolo dell'Assemblea, ma anche dal punto di vista della leale collaborazione che pare assumere, a tenore della normativa, un caratterizzazione meramente esecutiva⁴⁵.

Tale centralizzazione, che pare ricalcare la gestione normativa-istituzionale adottata durante il periodo emergenziale della pandemia, trova giustificazione nella disposizione dell'articolo 1 del decreto *governance* n. 77 del 2021⁴⁶, la quale offre una base normativa a tale centralizzazione

garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle", Sent. n. 282 del 2002 C. cost., in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002.

⁴⁰ M. BELLETTI, "Livelli essenziali delle prestazioni" e "coordinamento della finanza pubblica", in C. BOTTARI (a cura di), *I livelli essenziali delle prestazioni sociali e sanitarie, Quaderni di Sanità pubblica*, Maggioli editore, Rimini.

⁴¹ A. CATELANI, *L'ordinamento regionale*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XXXVIII, 130 ss., CEDAM, 2006; secondo il quale la competenza esclusiva statale della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, fa comprendere come (il limite dell'interesse nazionale), lungi dall'essere assente, ha solo ricevuto una diversa e forse più efficace formulazione che lo rende in grado di condizionare integralmente l'operato degli organi legislativi regionali. Si tratta di una materia trasversale, i cui contenuti sono di fatto, almeno potenzialmente, illimitati, ed in grado di svuotare pertanto di ogni loro contenuto sia la potestà legislativa residuale che quella concorrente delle Regioni"; sulla potenzialità espansiva dell'art. 117, co II lett. m) si veda anche L. CHIEFFI, *Disarticolazione del sistema delle autonomie e garanzia dei livelli essenziali*, op. cit., 2004; C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, 2° comma, lett.m) della Costituzione*, op cit. 2002.

⁴² A tal proposito si veda A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2001; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità di problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001.

⁴³ G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 4/2021.

⁴⁴ Il Piano si organizza attraverso la previsione di Missioni tra cui: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca, Coesione e inclusione; Salute. Nell'ambito di ciascuna di queste, ma in particolar modo nella Missione n. 5 "Coesione e inclusione" in cui espressamente si richiama la necessità di ridurre il divario tra i territori, si prevedono interventi volti ad interferire in ambiti di competenza regionale o comunque che richiamano interessi locali, cfr. Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, #NextGenerationItalia, 2021.

⁴⁵ A. DIRRI, *La leale cooperazione nell'assestamento del PNRR: un regionalismo "esecutivo" per il superamento dei divari territoriali*, in *Osservatorio AIC*, 1/2024.

⁴⁶ L'articolo 1, co. 3 del d.l. 77/2021 recita "Le disposizioni contenute nel presente decreto, in quanto direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'art. 117, secondo comma, lett. a), della Costituzione e definiscono ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione i livelli



attraverso il richiamo di due disposizioni di cui l'articolo 117, secondo comma, della Costituzione. In primo luogo, la gestione del Piano viene ricondotta alla competenza esclusiva statale dei "Rapporti dello Stato con l'Unione Europea" di cui la lett. a), co. II, art. 117 Cost., e, in secondo luogo, viene previsto che le disposizioni del decreto "definiscano" i Livelli essenziali delle prestazioni di cui la lett. m), secondo comma dell'art. 117 Cost.

Attraverso il richiamo delle disposizioni di cui il secondo comma dell'art 117 Cost., il legislatore ha *de facto* suffragato la tendenza centralista a favore dell'esecutivo e, in particolare, con il richiamo alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni pare aver relegato le Regioni, nell'ambito della *governance* del Piano, ad un ruolo meramente attuativo, nonostante le varie materie oggetto di investimenti e/o interventi statali siano quelle rientranti nella competenza legislativa concorrente o regionale⁴⁷.

Emblematico, dal punto di vista del ruolo regionale nell'ambito della governance del PNRR, la previsione di cui l'articolo 12 del d.l. 77 del 2021 la quale prevede un (ulteriore)⁴⁸ potere sostitutivo dello Stato, che trova la sua ragion d'essere nello scongiurare il rischio di inadempimento ovvero di ritardo nell'adempimento degli obblighi di esecuzione affidate alle Autorità regionali in qualità di soggetti attuatori⁴⁹.

Un sistema di governance che, sebbene parzialmente riformato con il secondo d.l. 13/2023, pare riproporre una narrativa pre-riforma in cui, in nome di obblighi e delle tempistiche e degli impegni assunti a livello Europeo, il Governo delinea un sistema di *governance* centralizzato in cui la leale collaborazione con gli enti territoriale assume caratteri esecutivi. Tutto ciò attraverso il richiamo alla disposizione relativa alla determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, il cui carattere di materia trasversale ha consentito un'espansione della competenza statale anche in ambiti riconducibili ad interessi prettamente locali.

4. Riflessioni conclusive

Le riflessioni sin qui svolte ci consentono di identificare un doppio vincolo di scopo relativo alla competenza della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni solo apparentemente in contrasto. Se da un lato la fisionomia del nostro ordinamento costituzionale impone di porre sempre e comunque al centro la tutela di eguaglianza e diritti, quale coppia assiologica

essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", sul punto si veda G. FERRAIUOLO, *Materie trasversali e leale collaborazione*, in [Federalismi.it](https://www.federalismi.it), 25/2022; M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in [Rivista AIC](https://www.rivistaaic.it), 3/2022.

⁴⁷ A ciò si aggiunga la previsione di un potere sostitutivo statale, ex art 12 d.l. 77/2021, attivabile nel caso di inerzia della Regione nell'attuazione dei compiti.

⁴⁸ Si fa qui riferimento alle disposizioni costituzionali di cui gli artt. 120, co. II e 117, co V Cost., per un'analisi sull'istituto e la sua evoluzione storica si v. G. GRECO, *Il potere di sostituzione dello Stato alle Regioni*, Maggioli, Rimini, 1990; V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Giuffrè, Milano, 2012; P. CARETTI, *Rapporti tra Stato e regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, 6/2022.

⁴⁹ Il potere sostitutivo di cui l'art. 12 co 1 del d.l. 77/2021 prevede, nel caso di inadempimento o ritardo nell'attuazione di un progetto PNRR da parte di Regione od enti locali, l'attivazione di un procedimento ad hoc da parte dello Stato, attraverso l'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente i quali possono essere designati quali commissari ad acta se dopo 30 giorni successivi dalla diffida ai soggetti attuatori, questi ultimi risultino ancora inadempienti; una "previsione che desta maggiori perplessità riguardo la sua effettiva compatibilità con l'ordinamento istituzionale e normativo" secondo M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in [Rivista AIC](https://www.rivistaaic.it), 4/2021.

fondamentale di libertà ed uguaglianza⁵⁰: la lente attraverso la quale leggere ed attuare tutte le disposizioni costituzionali e dunque, non di meno, anche il complesso normativo dedicato alle autonomie territoriali; dall'altro lato, parimenti meritevole di attenzione e tutela è la garanzia di una disciplina uniforme e non contrastante con l'interesse dell'ordinamento in tutti quei contesti fattuali in cui l'ipotesi di situazioni differenziate – o quantomeno parzialmente discostanti – con l'assetto centrale possa essere dannoso per l'interesse dello Stato.

La centralità che la tutela uniforme ed egalaritaria possiede nel tessuto costituzionale si riflette nel pregiudiziale rilievo che la legge di attuazione n. 86 del 2024 conferisce alla determinazione dei LEP, quale necessario presupposto per un'autonomia differenziata che possa essere coerente con la forma di Stato attuale, che, differenziandosi dal contenuto minimo dei diritti, di spettanza costituzionale, viene ad essere inevitabilmente finanziariamente condizionato.

Una duplice veste che caratterizza la disposizione di cui il secondo comma, lett. m) dell'articolo 117 della Costituzione, rendendolo, al contempo, ed anche a seconda delle esigenze concrete, lo strumento chiave per garantire uniformità sia in ambito di una tutela egalaritaria dei diritti sia quale meccanismo di flessibilità di un riparto di competenze che, in situazioni decisive, potrebbe dirsi controproducente a quell'interesse nazionale che è stato – benché solo formalmente – eliminato dal Testo costituzionale.

Una tendenza alla ri-centralizzazione delle competenze e alla ri-emersione di dinamiche e narrative – quali quella del potere sostitutivo e dell'interesse nazionale – che ricordano non solo il periodo pre-riforma del 2001, ma anche un sistema di gestione ed intervento simile a quello predisposto durante la pandemia⁵¹.

Un co-protagonismo istituzionale che pare essere agli albori di una nuova epoca, che vede nella leale collaborazione lo strumento attraverso cui realizzare il bilanciamento tra uniformità e differenziazione, un principio che pare ad essere pronto ad assumere vesti parzialmente differenti nel caso in cui si palesi un "interesse nazionale" ad una gestione accentrata, nel qual caso si declinerà nella sua versione prettamente esecutiva in cui le Regioni assumeranno le vesti di esecutrici materiali di decisioni prese a livello centrale.

⁵⁰ A. RUGGERI, *L'autonomia regionale oggi dal punto di vista della teoria della Costituzione*, cit.

⁵¹ Cfr. M. RUBECCHI, *Due "nuove" rondini fanno primavera? Considerazioni su recenti tendenze del regionalismo italiano*, in *Federalismi.it*, 10/2021; L. CALIFANO, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano*, cit.