QUALE AUTONOMIA DIFFERENZIATA NEI PROCESSI NORMATIVI SUCCESSIVI ALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 192 DEL 2024?*

di Daniela Mone**

Sommario. 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il d.d.l. 1623 recante *Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*. – 3. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nella legge di bilancio per il 2026. – 4. Le pre-intese del novembre 2025.

1. Considerazioni introduttive. Il d.d.l. n. 1623 recante *Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, presentato in Senato il 26 novembre 2025, unitamente all'art. 1, cc. da 696 a 714, della legge di bilancio per il 2026[1] sulla determinazione dei LEP nelle materie di cui all'art. 14, c. 1, d.lgs. n. 68/2011 e alle pre-intese, stipulate il 18 novembre scorso, fra Governo e Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto[2] contribuiscono a orientare la lettura del regionalismo differenziato in senso competitivo, in tensione con le indicazioni della Corte costituzionale nella «storica» sent. n. 192/2024[3].

Il giudice costituzionale chiarisce che il regionalismo italiano si connota quale regionalismo cooperativo e, appunto, come tale, «deve concorrere all'attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano»[4] cui va ricondotta la stessa differenziazione «che può essere non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali»[5].

---

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professore Associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università della Campania Luigi Vanvitelli.

[1] L .n. 199/2025, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028*.

[2] Il 18 febbraio 2026, il Consiglio dei ministri ha approvato gli schemi di intesa preliminare che rappresentano l'atto iniziale di cui all'art. 2, c. 3, l. n. 86/2024, del procedimento finalizzato all'approvazione dell'intesa fra Stato e Regione in ordine alla richiesta di autonomia differenziata.

[3] Così A. Spadaro, a proposito della sent. n. 192/2024, nel suo *Editoriale. La "Quadratura del cerchio" …della sent. Cost. n. 192/2024*, in *Diritti Regionali*, 1, 2025, 1, definendone tale altresì la portata, qualificata anche «magistrale». M. Cecchetti, *La sentenza n. 192 del 2024 e la "dottrina" del Giudice costituzionale sul regionalismo*, in *Federalismi.it*, 3, 2025, V, ne parla come di «un vero e proprio «spartiacque» a carattere epocale» in cui la Corte «ricostruisce la propria «dottrina» sulla nostra forma di stato regionale, potendosi configurare a tutti gli effetti come una nuova tappa fondamentale di quel percorso».

[4] Corte cost., sent. n. 192/2024, punto 4 del Considerato in Diritto.

[5] Corte cost., sent. n. 192/2024, punto 4 del Considerato in Diritto. Sia consentito sul punto rinviare a D. Mone, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1, 2019, soprattutto 342 ss. In tal senso I. Lagrotta, *La pars costruens della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024 in materia di autonomia differenziata*, in *Judicium.it*, 1 aprile 2025.

La Consulta, quindi, dà un'indicazione chiara circa le condizioni necessarie perché la punta più avanzata del regionalismo, ossia l'autonomia differenziata, non contravvenga al dettato costituzionale finendo con il ledere l'unità piuttosto che favorirne il rafforzamento[6]: occorre procedere all'attuazione del fondo perequativo di cui all'art. 15, d.lgs. n. 68/2011 che definisce significativamente «improcrastinabile» e del federalismo fiscale cooperativo[7]. Quanto ai LEP, la Corte detta specifiche indicazioni a partire dalle censurate disposizioni della l. n. 86/2024, c.d. Calderoli, perché la loro determinazione costituisca presupposto di un regionalismo differenziato conforme a Costituzione[8].

Ad oggi l'istituzione del fondo perequativo è rinviata al 2027 (o al 2026 ove ricorrano le condizioni di cui al d.lgs. n. 68/2011)[9] ed il percorso del federalismo fiscale è stato fatto oggetto della legge di bilancio per il 2026, la l. n. 199/2025, al fine di adempiere all'impegno imposto dal *PNRR* di completare il federalismo fiscale previsto dalla l. n. 42/2009[10].

Rispetto ai LEP, l'obiettivo del Governo resta – pur dopo la pronuncia n. 192/2024, intervenuta in modo incisivo sulla l. n. 86/2024 in quanto lesiva, rispetto a plurimi profili, dell'unità e della coesione – quello di realizzare, in attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., un regionalismo competitivo piuttosto che cooperativo.

Si persevera, infatti, in un approccio, che condiziona in radice il perseguimento degli obiettivi di contrasto dei divari territoriali e acuisce, invece, come già la legge Calderoli nel testo originario, le fragilità territoriali e, quindi, soprattutto ma non solo, il *gap* fra Nord e Sud. I processi e provvedimenti normativi richiamati, infatti, non garantiscono ma potenzialmente sottraggono alle Regioni più povere le risorse necessarie a far fronte ad esigenze particolari la cui risoluzione, piuttosto, ne richiederebbe di più.

In base alla *ratio* del principio di uguaglianza sostanziale e di solidarietà anche fra enti oltre che di sussidiarietà, che permeano il nostro testo costituzionale e che sono significativamente

---

[6] Paventava il rischio di incidenza sui principi fondativi della Repubblica che regolano il funzionamento della forma di Stato, del tipo di Stato e della forma di Governo, da parte di un processo di devoluzione allora non regolato A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, *in Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line*, spec., 2, 2019, 6.

[7] Corte cost., sent. n. 192/2024, punto 23.3 del Considerato in diritto. Sia consentito rinviare sul punto a D. Mone, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, Napoli, 2023, soprattutto 237 ss.

[8] In tale prospettiva, la Corte sottolinea che la scelta «politica» inerente i LEP, implica «in definitiva, di decidere i livelli delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, con le risorse necessarie per garantire uno standard uniforme delle stesse prestazioni in tutto il territorio nazionale» (Corte cost., sent. n. 192/2024; punto 9.2 del Considerato in diritto). V. altresì Corte cost., sent. n. 192/2024; punto 4 e Punto 14.1 del Considerato in diritto, dove il Giudice afferma che «La determinazione dei LEP (e dei relativi costi standard) rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, una «rete di protezione» che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale». Sul punto D. Mone, *Autonomia differenziata*, cit., soprattutto 341 ss.

[9] Alla data del 19 gennaio 2026, sul sito della Camera dei deputati, al link *temi.camera.it* risulta che «Il sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario è quello precedente al decreto legislativo n. 68 del 2011 di attuazione della l. del. n. 42/2009 sul federalismo fiscale. Il regime delineato per la fiscalità regionale ha avuto seguito solo in parte; la sua attuazione è stata rinviata più volte e da ultimo la legge di bilancio per il 2023 (l. n. 197/2022, art. 1, comma 788) ha fissato la data del 2027, o del 2026, nel caso si dovessero realizzare le condizioni previste dal decreto legislativo n. 118 del 2011 per l'attuazione appunto del federalismo fiscale».

[10] Come sembra dedursi dal *Dossier XIX Legislatura*, 23 dicembre 2025, Legge di bilancio 2026, *Profili di interesse della I Commissione Affari Costituzionali, A. C. 2750*, 39, ove, nell'analisi dell'art. 1, c. 696 («Definizione dei livelli essenziali delle prestazioni») si fa riferimento alla relazione illustrativa in cui si ricorda che il Piano nazionale di ripresa e resilienza (*PNRR*) ha previsto, nell'ambito della Missione 1, Componente 1, la «riforma del quadro fiscale subnazionale» (Riforma 1.14), la quale consiste nel completamento del federalismo fiscale regionale. Prima della revisione del *PNRR* adottata con la decisione del Consiglio UE del 27 novembre 2025, la riforma (M1C1-119) avrebbe dovuto essere completata entro il primo trimestre del 2026. A seguito della revisione del *PNRR*, il termine per l'adozione della riforma è stato spostato al secondo trimestre del 2026. L'obiettivo è stato inoltre rimodulato facendo riferimento all'«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».

messi al centro della richiamata pronuncia della Corte[11], ai territori più deboli vanno riservate risorse finalizzate alla rimozione di ostacoli di natura economico-sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona: perché il regionalismo, come ricorda la Corte, è funzionale allo sviluppo della persona, non fine a se stesso[12].
Ora, se nulla ancora si è fatto in termini di fondo perequativo e di federalismo fiscale, si è al contrario riproposta sostanzialmente l'impostazione bocciata dalla Corte, nel d.d.l. n. 1623, nelle cd. pre-intese e, per alcuni profili, nella legge di bilancio 2026.

***2. Il d.d.l. 1623 recante* Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.** Quanto al d.d.l., va segnalata, in senso conforme alla pronuncia della Corte, la previsione della finalità *ex* art. 2 di favorire, con l'adozione dei decreti legislativi di determinazione dei LEP, il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali.
Tuttavia, la circostanza che detta determinazione riguardi solo le materie potenzialmente interessate dalla differenziazione e non tutte le materie, come invece richiesto in attuazione dell'art. 117, c. 2, lett. *m)* (che non connette in alcun modo la determinazione dei LEP all'autonomia differenziata ma la impone laddove le prestazioni concernino i diritti civili e sociali[13]) ne suggerisce la lettura quale mero presupposto della differenziazione anziché garanzia di livello essenziale uguale delle prestazioni[14] non coincidente con il nucleo minimo del diritto, come ribadito dalla Corte nella sent. n. 192/2024[15]. Del resto, questo obiettivo

---

[11] Sul punto, I. Ciolli, *Solidarietà e sussidiarietà: le lenti con le quali leggere la sent. 192/2024*, in *Le Regioni*, 512 ss. che rende la centralità dei principi in parola nella pronuncia de qua spiegando che «Il giudice costituzionale fissa sulle ascisse e sulle ordinate di immaginari piani cartesiani la solidarietà e la sussidiarietà ed è attraverso queste lenti che interpreta, alla luce della Costituzione, il regionalismo italiano e i limiti che incontra l'art. 116, comma 3».

[12] Corte cost., sent. n. 192 del 2024; punto 4.1 del Considerato in Diritto, ove si legge che «Il principio di sussidiarietà richiede che la ripartizione delle funzioni, e quindi la differenziazione, non sia considerata *ex parte principis*, bensì *ex parte populi*». C. Caruso, *"Minus ut valeat". La Corte costituzionale e la riduzione interpretativa del regionalismo differenziato, a proposito della sentenza n. 192 del 2024*, in *Le Regioni*, 3, 501, parla di «riduzione interpretativa del regionalismo differenziato», che considera il culmine di una giurisprudenza che, riscrivendo il Titolo V, «ha ormai portato alla definitiva dissociazione tra testo e significato vivente della revisione costituzionale». Per l'A. la medesima potrebbe tradire un intento centralistico o invece essere necessitata dalla mancanza, in una riforma fortemente autonomistica, di meccanismi politici di composizione dei conflitti territoriali, in modo da consentire, comunque, al sistema di funzionare, garantendo l'unità. La seconda ipotesi sembra la più condivisibile, atteso che, mai l'autonomia può essere fine a se stessa ma deve concorrere alla tutela dell'unità.

[13] Come ribadito già in D. Mone, *Il modello di autonomia differenziata del ddl Calderoli tra finalità dichiarate e finalità perseguite: il nodo delle risorse finanziarie*, in *Nuove Autonomie*, spec., I, 2024, 97 ss. Puntualmente la Corte, nella sent. n. 192/2024, punto 15.2, chiarisce tale aspetto laddove specifica che non è «possibile il conferimento di funzioni ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., senza previa determinazione del LEP relativo alla funzione trasferita (e del costo standard), se questa attiene a un diritto civile o sociale».

[14] Avevo rilevato tale criticità con riferimento al testo originario della l. n. 86/2024, nel mio *La prospettiva antistorica ed antieconomica dell'autonomia differenziata di Calderoli: le regioni come piccole patrie*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2024, in particolare paragrafo 3, 639 ss. In tal senso, recentemente, M. Massa, *Ambito, finanziamento e monitoraggio dei livelli essenziali dalla sent. 192/2024 alla bozza di disegno di legge delega*, in *Le Regioni*, 3, 2025, 564; F. Cerniglia, *Memoria per la Commissione 1° del Senato della Repubblica (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione) sull'atto Senato n. 1623* recante «*Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*», 29 gennaio 2026, 7. Sul punto approfonditamente V. Tondi della Mura, *La «gnosi», i lep e i fabbisogni standard: quando il sincretismo metodologico "genera mostri"*, in *Bilancio, comunità, persona*, 2, 2025, 53 ss.

[15] Focalizza l'attenzione su tale passaggio della sent. n. 192, punto 14 del Considerato in diritto, ritenendo dallo stesso possa desumersi che per la Corte «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

viene espressamente sancito al primo articolo del d.d.l.[16].
Ebbene, l'eventuale differenziazione, con il passaggio delle risorse alle Regioni differenziate in corrispondenza delle funzioni trasferite, potrebbe sottrarne di pari ammontare all'esercizio delle funzioni per le quali i detti livelli non vengono determinati ma che dovrebbero esserlo in base all'art. 117, c. 2, lett. *m*), o di funzioni statali come quella perequativa.
In tal senso, critica appare la scelta di separare la determinazione dei LEP (finalizzati alla differenziazione) con il d.d.l. n. 1623 e quella dei LEP in attuazione del federalismo fiscale di cui alla l. n. 42/2009, nelle materie indicate dal d.lgs. n. 68/2011, come si accennava, al fine di ottemperare agli impegni previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. Al riguardo, il d.d.l. prevede (tra i principi e criteri direttivi generali della delega, art. 2, lett. *g)* di effettuare il coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni vigenti «apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, e prevedere forme di raccordo con i LEP già individuati o in corso di definizione in materie ulteriori rispetto a quelle di cui all'articolo 3, comma 3, della l. n. 86/2024, con particolare riferimento alle materie di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68».
È, tuttavia, evidente che l'efficacia della disciplina risultante dal coordinamento di disposizioni non sorrette da un metodo e da una finalità comuni è minore rispetto a quella della disciplina risultante da un unico intervento normativo finalizzato a determinare tutti i LEP per innalzare il livello di prestazione al di sopra di un minimo, nei territori in cui, dato il livello effettivamente garantito, inferiore a quello essenziale, si dubita di trovarsi nella Repubblica, una e indivisibile di cui all'art. 5 Cost[17].

di debolezza e di bisogno che si frappongono al pieno godimento dei diritti costituzionalmente riconosciuti e allo sviluppo dei singoli e delle comunità», P. Torretta, *La disciplina dei LEP per l' autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024*, in *Federalismi.it*, 13, 2025, 186. In dottrina non sempre si sono registrate posizioni del tutto convergenti. Per C. Panzera, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, 8, l'essenzialità del livello della prestazione è «frutto della discrezionalità del legislatore statale» ma tale discrezionalità incontra «un limite inferiore nella salvaguardia del «contenuto essenziale» del diritto (concretamente accertato dalla Consulta), come pure un limite superiore – non meramente fattuale, ma giuridico – nell'effettiva «sostenibilità finanziaria» del livello introdotto in modo uniforme per tutto il territorio nazionale». Per l'A., dunque, *I livelli essenziali delle prestazioni fra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza amministrativa*, in *Federalismo fiscale*, 2, 2009, 138, «i «livelli essenziali delle prestazioni» non vanno confusi con il «contenuto essenziale dei diritti»: la coincidenza dei due ambiti dovrebbe essere soltanto occasionale (ad esempio, per i periodi di acuta crisi economica)»; per A. Poggi, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *astridonline.it*, la competenza in materia di determinazione dei LEP, con specifico riferimento al settore dell'istruzione, rappresenta un «vincolo che correttamente può essere inteso quale «soglia minimale» che, una volta soddisfatta, aprirebbe «spazi di differenziazione tra i diversi territori», ma nel rispetto di istanze unitarie che la medesima tutela. G. Rivosecchi, *La decentralizzazione territoriale nelle "crisi" e l'incerta sorte delle autonomie costituzionalmente garantite*, in A. Lo Calzo, G. Serges, C. Siccardi (a cura di), *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto in memoria di Paolo Carrozza,* Atti del Seminario telematico di Milano – 12 giugno 2020, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 663, ritiene la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni «espressione di atto di indirizzo politico» che, quindi, «non ha nulla di costituzionalmente necessario» (tale posizione è espressa altresì in già in Id., *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia,* in *Rivista AIC*, 3, 2019, 284 ss.).

[16] Sull'ambiguità di fondo circa le due finalità indicate del provvedimento che incide sul suo intero impianto v. F. Cerniglia, *Memoria*, cit., 2

[17] Per una tale lettura sia consentito rinviare a D. Mone, *La promozione dell'autonomia nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dell'uguaglianza e dell'unità*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 3, 2020, *Convegno del gruppo di Pisa, Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni università degli studi di Trento*, 18-19 settembre 2020, soprattutto 180. In tal senso F. Cerniglia, *Memoria*, cit., 2-3, per la quale i LEP «dovrebbero invece costituire la base per politiche di rafforzamento dei servizi e per interventi perequativi nei territori caratterizzati da maggiori fragilità strutturali» (2). In senso contrario G. Rivosecchi, *Regioni, finanza, livelli essenziali e principio democratico*, in *Lecostituzionaliste.it*, 11 ottobre 2024, 11.

Appare più coerente con il principio di coesione, procedere prioritariamente alla determinazione dei LEP come garanzia generale dei diritti civili e sociali in base all'art. 117, c. 2, lett. *m)* e solo successivamente valutare l'eventuale differenziazione[18].

Allo stesso modo, non rassicura circa la finalità costituzionale che ispira la determinazione dei LEP, la previsione, addirittura fra i principi e criteri direttivi generali, «di avvalersi del lavoro istruttorio già compiuto» dal CLEP (Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali) [19], «ai fini della ricognizione, in relazione a ciascuna materia, ambito di materia o settore organico di materie: 1) delle funzioni che, in base alla normativa vigente, sono esercitate dallo Stato o dagli enti territoriali, individuando le prestazioni che soddisfano i requisiti di cui alla lettera a); 2) dei LEP già individuati o desumibili dalla normativa vigente»[20]. Sebbene, infatti, si preveda anche, tra i medesimi principi e criteri generali, all'art. 2, c. 1, lett. *c)* e *d)*, di potersi sostanzialmente sganciare dagli esiti di tale lavoro istruttorio, è chiaro come si tratti di un'ipotesi recessiva. La prima opzione sarà quella di sposare le risultanze di quei lavori, ampiamente criticati soprattutto per la nozione restrittiva di LEP accolta, quale cristallizzazione dell'esistente piuttosto che strumento di recupero dei divari[21]: circostanza che consentirebbe di rimanere nell'ambito delle risorse disponibili, che aveva significativamente orientato i lavori del CLEP[22]. Difficile, allora, non leggere tali disposizioni quale conferma della determinazione dei LEP come mero adempimento e presupposto alla

[18] Come spiega F. Cerniglia, *Memoria*, cit., 3, il rischio di separare i percorsi di definizione dei LEP per le funzioni già decentrate in attuazione del federalismo fiscale ordinario e di quelle trasferibili in futuro in attuazione del federalismo asimmetrico «è quello di costruire processi paralleli, privi di un quadro unitario di riferimento, con conseguenti disallineamenti tra politiche di perequazione e processi di riallocazione asimmetrici tra Regioni in un ventaglio molto ampio di funzioni (circa 500 secondo alcune ricostruzioni)».

[19] In occasione dell'Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio in relazione all'esame del d.d.l. n. 1623 (Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni) Commissione 1a del Senato della Repubblica (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione), 22 gennaio 2026, in *upbilancio.it,* il consigliere Arachi, 7-8, considerato che detto ddl richiama «i LEP che, secondo il lavoro istruttorio svolto dal Comitato tecnico scientifico per l'individuazione dei LEP (CLEP), sono già individuati o desumibili dalla normativa vigente», lo ritiene orientato alla prospettiva secondo cui la fissazione dei LEP rappresenta la «conferma dei criteri esistenti con una funzione preventiva di tutela: fissare una soglia vincolante che le Regioni dovranno rispettare anche qualora accedano a ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (7). E aggiunge che «[…] la determinazione dei LEP, limitandosi a confermare le prestazioni esistenti, non richiederebbe lo stanziamento di nuove risorse […]». Invero, se si considera che la Corte, nella stessa sentenza ha chiarito come LEP e nucleo minimo del diritto non coincidono (Corte cost., sent. n. 192 del 2024; punto 14 del Considerato in diritto), anche perché altrimenti l'istituto dei LEP non avrebbe ragione di esistere, sembra potersi dire che la scelta del Governo di interpretarli diversamente ove finalizzati alla differenziazione non sia legittima. A prescindere dallo scopo della determinazione, quello infatti sarà il livello di prestazioni che definirà l'esercizio dei diritti civili e sociali sul territorio, per cui risulterà tradita la *ratio* dell'art. 117, comma 2, lett. *m*, di attivare «un processo di riequilibrio da realizzare attraverso il potenziamento dei servizi e delle prestazioni nei territori più carenti, che richiede il reperimento di risorse aggiuntive» (7).

[20] Art. 2, comma 1, lett. *b)*, d.d.l. È vero, in proposito, che la Corte, nella pronuncia *de qua*, ha richiamato il lavoro istruttorio del CLEP, al punto 9.2 del Considerato in diritto, ma soltanto incidentalmente e soltanto quale ausilio nella determinazione dei LEP, in aggiunta (si legge «anche» nella pronuncia), di altri elementi di determinazione degli stessi e, comunque, «nel rispetto dei principi costituzionali, quali richiamati dalla [presente] sentenza [n. 192]». Evidenzia tali aspetti del d.d.l. LEP, V. Tondi della Mura, *La necessaria terzietà degli organismi tecnico-economici: commissione fabbisogni e ufficio di bilancio nel prisma della sentenza costituzionale n. 192/2024*, in *rivistaaic.it*, 2, 2025, 27. Sulla genericità e, dunque, illegittimità di tale principio e criterio direttivo v. 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,* spec. I, 2024, p. 16 ss. e Id., *La «gnosi», i lep e i fabbisogni standard: quando il sincretismo metodologico "genera mostri"*, in *Bilancio, comunità, persona*, 2, 2025, 60.

[21] Per tutti, V. Tondi della Mura*, La «gnosi»,* cit., soprattutto 64-65.

[22] V. Rapporto del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni del 30/10/2023, disponibile in *affariregionali.it*, 51.

differenziazione.
Una simile lettura non è smentita neanche dai principi e criteri direttivi specifici per ciascuna funzione la cui previsione pure rappresenta un adeguamento rispetto alla pronuncia n. 192 del 2024 che ha sanzionato l'art. 3, c. 1, l. n. 86/2024 per la genericità dei principi determinati «*per relationem*» e riferiti, tra l'altro, a «numerose e variegate materie»[23]. Questi, infatti, come autorevolmente rilevato, si configurano, in sostanza, quale «mera elencazione di misure e prestazioni già esistenti[24] piuttosto che come obiettivi in termini di realizzazione dei diritti che possano orientare il legislatore delegato»[25]. Appaiono inadeguati, pertanto, a orientare una eventuale modifica dei LEP individuati dal CLEP nella legislazione vigente, per ridurre le differenze nei livelli effettivamente erogati dallo Stato in corrispondenza delle sue funzioni, seguendo norme che non comportano sistematiche differenziazioni territoriali[26]. Né si rivelano adeguati a far fronte ad eventuali modifiche per superare le differenze territoriali, in detti livelli, nell'ambito delle prestazioni già oggi erogate da Regioni ed Enti locali[27]. Nella medesima prospettiva, si condividono le criticità relative alla mancanza di elementi, fra i principi e criteri direttivi specifici, che consentano di quantificare i costi e verificare l'effettiva erogazione delle prestazioni[28]. La misurabilità delle prestazioni, infatti, lungi dal rilevare soltanto sul piano tecnico, consente il controllo pubblico sul soddisfacimento dei diritti, garantendo trasparenza[29]. Neppure «il ricorso esteso a criteri generali e a formulazioni ampie», infine, integra principi e criteri direttivi idonei allo scopo del superamento dei divari, dal momento che rinvia la definizione effettiva delle prestazioni alla fase attuativa, riducendo altresì il ruolo del Parlamento[30].

[23] Corte cost., sent. n. 192 del 2024; punto 9.2 del Considerato in diritto.
[24] Si consideri, ad esempio, riguardo i Principi e criteri direttivi per la determinazione dei LEP relativi all'alimentazione di cui all'art. 15.1: «1. Fatti salvi i livelli essenziali di assistenza in materia di sicurezza alimentare previsti dall'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, nonché dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, per le specifiche funzioni disciplinate dalla normativa vigente nella materia « alimentazione », di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, il Governo esercita la delega per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni osservando i princìpi e criteri direttivi generali elencati all'articolo 2 della presente legge e determinando misure finalizzate a garantire la disponibilità del servizio di mensa scolastica per la scuola dell'infanzia e la scuola primaria, nonché la qualità dei prodotti alimentari nell'ambito di tale servizio».
[25] Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio in relazione all'esame del d.d.l. n. 1623, cit., 10. In tal senso già C. Buzzacchi, *Audizione I Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione al Ddl 1623 (Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni),* 9 dicembre 2025, 7. L'audita, 6, afferma, infatti: «la presenza massiccia di riferimenti normativi sembra condurre ad un concetto di «principio e criterio direttivo» prevalentemente come ricognizione di ambiti di politica pubblica, in gran parte già fondati su legislazione recente o risalente, il cui richiamo non mi pare che possa valere come indirizzo che orienta, come valore a cui occorre che la legislazione delegata vada a conformarsi».
[26] Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, cit., 10.
[27] *Ibidem*.
[28] F. Cerniglia, *Memoria*, cit., 4.
[29] *Ibidem*.
[30] *Ibidem*. Si consideri, a titolo esemplificativo dell'inidoneità nel senso indicato, il principio e criterio direttivo per la determinazione dei LEP relativi all'innovazione digitale di cui all'art. 13, c. 1, lett. *a)*, del d.d.l.: «1. Per le specifiche funzioni disciplinate dalla normativa vigente nell'ambito dell'innovazione digitale, il Governo, assicurando su tutto il territorio nazionale l'uniformità e l'omogeneità, esercita la delega determinando le misure atte a garantire: a) criteri, indirizzi, programmi, anche di investimento, al fine di consentire la digitalizzazione degli ambienti e degli strumenti di apprendimento per lo sviluppo delle competenze e la fruizione del diritto all'istruzione finalizzati ad assicurare: 1) misure volte a sviluppare e migliorare le competenze digitali degli studenti; 2) misure volte a sviluppare le competenze di cittadinanza digitale; 3) misure volte a potenziare gli strumenti didattici e laboratoriali; 4) strumenti organizzativi e tecnologici per favorire la governance, la trasparenza e la condivisione di dati nonché lo scambio di informazioni tra dirigenti, docenti e studenti e tra istituzioni scolastiche ed educative e articolazioni amministrative ministeriali o di altro tipo; 5) misure volte a

Stesse considerazioni possono avanzarsi rispetto all'art. 33 («Disposizioni finanziarie e finali»), che sancisce il principio di invarianza per la garanzia dei LEP, pur prevedendo la possibilità di determinare nuovi oneri previo stanziamento delle coperture[31].
Si tratta, infatti, evidentemente, di possibilità di stanziamenti di difficile realizzazione, data la condizione economico-finanziaria complessiva del Paese e la circostanza che la legge di bilancio per il 2026 vi destina risorse aggiuntive marginali[32].
Un ultimo elemento di particolare rilevanza per il potenziale impatto negativo del d.d.l. sulle risorse e prestazioni disponibili alle Regioni fragili, attiene alla determinazione (ed aggiornamento) dei costi e fabbisogni standard che, apprezzabilmente, è prevista come contestuale a quella dei LEP (art. 2, c. 2). Si tratta di un'evidente garanzia di effettività dei LEP, dal momento che alla loro determinazione si accompagna quella dei costi e fabbisogni standard che consente di individuare le risorse per erogarli superando, secondo l'indicazione della Corte, il criterio della spesa storica[33] iniquo in quanto strumento di cristallizzazione delle disuguaglianze[34].
Eppure, potrebbe trattarsi di una garanzia soltanto formale dal momento che i costi e fabbisogni standard, nozione solo apparentemente tecnica, si connotano per un elevato tasso di politicità, prestandosi a tradurre scelte politiche che, in quanto tali, avranno un impatto decisivo sui diritti delle persone, al punto da condizionare il regionalismo in senso cooperativo o competitivo[35].
Innanzitutto, il d.d.l. ne rimette la determinazione e successivo aggiornamento, almeno triennale, a d.P.C.M., «sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard» (art. 2, c. 2), un organismo di designazione non tecnica e di stretta dipendenza governativa[36].
Inoltre, neppure riguardo il coinvolgimento di Parlamento e autonomie locali, il d.d.l. può essere esente da critiche, né per quanto riguarda l'adozione del d.P.C.M. di determinazione ed aggiornamento dei costi e fabbisogni standard né, invero, con riferimento all'adozione dei decreti legislativi di cui all'art.1, c. 1, per la determinazione dei LEP. Con riferimento a

favorire la formazione dei docenti per l'innovazione didattica e lo sviluppo della cultura digitale per l'insegnamento; 6) l'adozione di testi didattici in formato digitale, nonché la produzione e la diffusione di opere e materiali per la didattica, realizzati anche autonomamente dagli istituti scolastici; b) la connessione sicura per tutti gli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, nonché la definizione degli indirizzi, degli strumenti e dei programmi volti a consentire l'utilizzo della flessibilità didattica e della didattica digitale integrata».

[31] Condivisibile l'interrogativo di C. Buzzacchi, *Audizione I Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione al Ddl 1623*, cit., 9, circa la conciliabilità della finalità dichiarata del superamento dei divari territoriali senza una compensazione «attraverso investimenti di risorse che garantiscano l'erogazione di prestazioni dove finora ciò non è avvenuto, per limiti del sistema amministrativo dello Stato o delle autonomie».

[32] Così G. Viesti, *I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica Atto Senato n. 1623 recante «Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», Memoria per l'audizione del 19.1.2026*, 2, che ribadisce che la Corte cost., nella sent. n. 192 del 2024, «riconosce legittima l'invarianza per le materie eventualmente trasferite con l'autonomia differenziata; ma non il finanziamento dei LEP».

[33] Corte cost., sent. n. 192/2024, punto 22.1 del Considerato in diritto.

[34] In tali termini il Ministro Provenzano, nella sua *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato»,* seduta n. 12, 15 gennaio 2020, 5. Sull'irrazionalità del criterio della spesa storica v. pure Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale *(articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42)*, *Approvata nella seduta del 24 ottobre 2019,* disponibile al link *https://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/016bis/001/intero.htm*

[35] Esprimevo tali rilievi in relazione alla previsione di costi e fabbisogni standard nella l. n. 42/2009 in *La legge n. 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2010, 11

[36] V. Tondi della Mura, *La necessaria terzietà degli organismi tecnico-economici: commissione fabbisogni e ufficio di bilancio nel prisma della sentenza costituzionale n. 192/2024*, in *Rivista AIC*, 2, 2025.

quest'ultima, le Commissioni parlamentari sono richieste di un parere obbligatorio ma non vincolante da rendere in un lasso di tempo molto breve considerato l'oggetto della delega[37] e la Conferenza Unificata di un parere e non invece di un'intesa[38]. Quanto alla determinazione ed aggiornamento dei costi e fabbisogni standard, si rinvia alle modalità e metodologia previste in particolare dal d.lgs. n. 216/2010 (art. 2, c. 2, d.d.l.). Ivi è previsto che la Conferenza Stato/Città ed autonomie locali (non, dunque, la Conferenza Unificata) rende un parere obbligatorio ma non vincolante[39] e che, decorsi 15 giorni dalla trasmissione dello schema di decreto alle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario e la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, «il decreto può essere comunque adottato»[40]. In particolare, ove il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, «trasmette alle Camere una relazione con cui indica le ragioni per le quali non si è conformato ai citati pareri»[41]. Decisioni in ambiti così impattanti sull'esercizio di

[37] Art. 1, c. 3, d.d.l. Il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari va reso entro trenta giorni dalla data della trasmissione, decorsi i quali il d. lgs. «può essere comunque adottato». Ove il Governo non intenda conformarsi al parere delle suddette Commissioni che indichi «specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi» di cui alla legge, trasmette «nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni» sui quali le suddette Commissioni possono esprimersi entro quindici giorni dalla trasmissione. Decorso il termine di quindici giorni, il d. lgs. può comunque essere adottato. Anche l'art. 3, c. 2, l. n. 86/2024 prevedeva l'acquisizione del mero parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari per la determinazione dei LEP attraverso d. lgs. ed il medesimo obbligo per il Governo, ove non intendesse conformarsi ai pareri parlamentari, di trasmettere alle Camere i testi con «le sue osservazioni e con eventuali modificazioni», tuttavia con termini rispettivamente di quarantacinque e venti giorni. Della disposizione, la Corte costituzionale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale in via consequenziale.

[38] Art. 1 c. 3, d.d.l. Nel Documento sul disegno di legge recante *Delega al governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 26/12/CR5/C1-C2, del 5 febbraio 2026, 1, è rilevato che per «l'adozione dei decreti attuativi è previsto il solo parere della Conferenza Stato-Regioni» e richiamata la sent. n. 251/2016 della Corte costituzionale laddove prevede che laddove «il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.», concludendo in proposito che: «non vi può essere alcun dubbio sul fatto che la determinazione dei LEP sia una competenza esclusiva statale che si intreccia con materie rientranti per la maggior parte tra quelle concorrenti». Anche l'art. 3, c.2 della legge n. 86/2024 prevedeva l'acquisizione del mero parere della Conferenza unificata (non quindi della Conferenza Stato-Regioni) per la determinazione dei LEP attraverso d. lgs. Sulla disposizione impugnata dinanzi alla Corte, la Consulta, tuttavia non si è espressa dichiarandone l'illegittimità costituzionale in via consequenziale.

[39] Art. 6, c. 1, d.lgs. n. 216/2010. Sul punto, nel Documento sul disegno di legge recante «Delega al governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, sopra richiamato, 2, è rilevato che «Al comma 2 dello stesso art. 2 si prevede che la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard per ciascun LEP o gruppi di LEP avvenga con d.P.C.M., anche se il richiamato art. 2, comma 2, lettera *f)*, della legge 42/2009 rinvia a una norma di rango legislativo (d.lgs. 216/2010.). Si evidenzia come la procedura di cui al d.lgs. 216/2010, in riferimento allo schema di decreto, prevede il coinvolgimento tramite parere della sola Conferenza Stato/Città ed autonomie locali (vedi articolo 6 comma 1). Occorrerebbe che il richiamo a tale procedura espliciti il coinvolgimento delle Regioni. In ogni caso va ribadito l'obbligo della previa intesa per rafforzare le garanzie procedurali di un pieno ed effettivo coinvolgimento delle Regioni». La l. n. 86/2024, all'art. 3, c. 10, rinviava alla legge n. 197/2022, art. 1, cc. 794-797, per la determinazione dei costi e fabbisogni standard per mezzo di d.P.C.M. sul cui schema doveva essere acquisita l'intesa della Conferenza unificata. Anche di tale disposizione è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale.

[40] Art. 6, c. 1, d.lgs. n. 216/2010.

[41] Art. 6, c. 1, d.lgs. n. 216/2010. Il procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni standard era determinato dall'art. 1, cc. 791, 794, 795 e da 79 a 801-*bis*, per effetto del rinvio di cui all'art. 3, cc. 8 e 10, l. n.

diritti da parte dei cittadini e garantiti anche dalle Regioni e dagli enti locali richiederebbero una partecipazione sostanziale tanto dell'organo parlamentare[42] quanto delle autonomie, che la normativa in esame evidentemente non garantisce.

3. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nella legge di bilancio per il 2026. L'art. 1, cc. 696-714, legge di bilancio per il 2026, disciplina il procedimento di determinazione dei LEP nelle materie di cui all'art. 14, c. 1, d.lgs. n. 68/2011[43]. La previsione, come si è ricordato, si propone di adempiere agli impegni assunti in sede di *PNRR*. Anche in tal caso, in effetti, la determinazione dei LEP sembra mancare l'obiettivo ad essa sotteso in base all'art. 117, c. 2, lett. *m)*, nonostante sia invece enunciato, all'art. 1, c. 699, che i livelli essenziali delle prestazioni sociali, che il Sistema di garanzia ivi istituito è finalizzato a definire, sono «volti a garantire, in condizioni di efficienza e appropriatezza, un'offerta omogenea dei servizi sull'intero territorio nazionale, attraverso criteri oggettivi per la quantificazione delle risorse necessarie al perseguimento degli obiettivi di equità sociale e territoriale». Leggendo i commi successivi, si constata che i LEP sono determinati soltanto nella materia dell'assistenza e nel settore dell'assistenza agli alunni con disabilità (che nel d.d.l. 1623 sono riconducibili al Capo II, Istruzione) e nella materia dell'istruzione universitaria. Nessuna previsione riguarda il trasporto pubblico locale. Quanto alla sanità, all'art. 1, c. 697, si fanno salvi i LEA, in coerenza con la scelta del Governo di inserire le funzioni in materia di sanità nelle pre-intese stipulate nel novembre 2025 in materia di autonomia differenziata, presumendo che delle medesime si sarebbero già definiti i LEP, ossia i LEA.

Anche nella legge di bilancio, invero, la determinazione dei LEP rappresenta un adempimento burocratico, nello specifico, finalizzato, al condivisibile scopo di non perdere le risorse *PNRR*. Neppure in tal caso, tuttavia, essa risponde alla *ratio* di innalzare le prestazioni verso livelli superiori a quelle che garantiscono il nucleo minimo del diritto. Nei fatti, una volta determinato il LEP, a prescindere dallo scopo della determinazione, a quel livello, risulterà cristallizzata la prestazione cui hanno diritto i cittadini. La stessa autonomia differenziata, inoltre, potrà essere richiesta con riferimento alle funzioni interessate, sebbene il livello essenziale determinato sia tutt'altro che superiore a quello che assicura la garanzia del nucleo minimo del diritto, con quanto ne consegue in termini di disuguaglianze territoriali. L'esempio più emblematico è rappresentato, indubbiamente, dal settore sanitario ove prestazioni notoriamente insoddisfacenti, coincidenti con i LEA, sono equiparate ai LEP sanitari, concettualmente differenti dai primi[44], al solo scopo di consentire la devoluzione di

86/2024. Di tali disposizioni è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dalla Corte costituzionale.

[42] Cogliendo, V. Tondi della Mura, *Una sentenza al contempo cornice e quadro: regionalismo cooperativo, centralità del Parlamento e un sistema di regolazione dei LEP da riscrivere*, in *Le Regioni*, 3, 2025, 593, quale tratto meritorio della sentenza n. 192/2024, di «avere ancorato l'evoluzione regionale dello Stato sociale al ruolo centrale e unificante del Parlamento», considera ancora più stridenti «le contraddizioni dell'attuale sistema di regolazione dello Stato sociale», con riferimento, in particolare, al ruolo riconosciuto alla Commissione tecnica fabbisogni standard, del tutto scissa dal Parlamento, in decisioni centrali per lo Stato sociale, appunto (593-594). Sulla marginalità del ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato, come disciplinato dalla legge n. 86/2024, e sulla restituzione della centralità dell'organo di rappresentanza popolare da parte della Corte costituzionale, con la sent. n. 192/2024, v. R. Fattibene, *Il riconquistato ruolo del Parlamento nelle vicende della differenziazione regionale*, in *PasSaggi costituzionali*, 1, 2025, 119 ss.

[43] Si tratta della sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale con riferimento alla spesa in conto capitale, ulteriori materie individuate in base all'art. 20, c. 2, l. n. 42/2009.

[44] G. Viesti, I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica Atto Senato n. 1623, cit., 3, chiarisce che «Equiparare meramente i LEA (livelli essenziali di assistenza) già esistenti a LEP, ignora che i primi sono prevalentemente uno strumento di monitoraggio del quadro territoriale dei servizi di prevenzione, distrettuali e ospedalieri, senza essere legati alla definizione di fabbisogni standard per il loro

funzioni relative alla tutela della salute, realizzandosi formalmente il presupposto della differenziazione[45].

Si consideri – ritornando alla legge di bilancio – l'art. 1, c. 700 che include, con riferimento agli ulteriori livelli essenziali delle prestazioni che il Sistema di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore sociale assicura, prestazioni di portata molto limitata[46]. Si tratta di livelli evidentemente irrisori per cui la finalità pur condivisibile di non perdere le risorse *PNRR*, attraverso tali disposizioni, è criticabile per gli effetti che ne derivano, eventualmente per lungo tempo, sul godimento di diritti di cittadini che versano in particolari difficoltà. Ancora critica la previsione, all'art. 1, c. 701, della determinazione, con d.P.C.M., di grandezze di grande rilevanza politica, peraltro a partire (ma di fatto determinate) dalle «ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard» della cui natura «politica» si è detto[47].

Per non parlare del significato da attribuire alla espressione «degli effettivi beneficiari delle prestazioni e dei fabbisogni reali dei territori»[48], in base ai quali vanno determinati i criteri di riparto delle risorse relative a quelle prestazioni: una sostanziale riedizione della nozione di spesa storica per cui chi già ne beneficia deve continuare a beneficiarne e chi non ne beneficia continua a non averne diritto[49]. Anche per i LEP in materia di assistenza[50], infine, è prevista una clausola di invarianza[51]. Si ribadisce in proposito la difficoltà di poter conciliare la *ratio* dei LEP *ex* art. 117 c. 2 lett. *m*), che mira a innalzare i livelli di prestazione al di sopra di un

raggiungimento. Come noto, infatti, i criteri di riparto del FSN (Fondo Sanitario Nazionale) sono definiti esclusivamente in base alla popolazione pesata per l'anzianità. I LEA, quindi, non possono essere considerati LEP senza un ridisegno complessivo (e un incremento) del FSN che miri al loro effettivo raggiungimento in tutte le regioni».

[45] Si v. sul punto N. Cartabellotta, Audizione informale, dinanzi alla 1° Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica, Esame dell'Atto S. 1623, recante Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, Roma, 14 gennaio 2026, soprattutto 39 ss. e le considerazioni nel paragrafo seguente.

[46] Art. 1, c. 700: «[…] a) un assistente sociale ogni 5.000 abitanti a livello di ATS, come previsto dall'articolo 1, comma 797, della legge 30 dicembre 2020, n. 178; b) un'equipe multidisciplinare, come prevista dall'articolo 5, comma 7, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n.147, composta a livello di ATS da uno psicologo ogni 30.000 abitanti e da un educatore professionale socio-pedagogico, definito ai sensi dell'articolo 3 della legge 15 aprile 2024, n. 55, ogni 20.000 abitanti; c) un'ora settimanale di assistenza domiciliare da parte dei servizi socioassistenziali per le persone non autosufficienti, da modulare in funzione della consistenza della platea dei beneficiari, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente nei bilanci degli enti».

[47] Dei «livelli di spesa di riferimento per ogni ATS [ambito territoriale sociale], pari all'ammontare della somma dei fabbisogni standard monetari dei singoli comuni componenti l'ATS», dei «criteri e gli obiettivi delle prestazioni di cui al comma 700» e «in via progressiva», dei «criteri di riparto delle risorse che tengano conto degli effettivi beneficiari delle prestazioni e dei fabbisogni reali dei territori».

[48] Art. 1, c. 701. In proposito sembrano condivisibile le considerazioni del Governatore emerito della Banca d'Italia Visco, sebbene riferite alla seconda versione del rapporto CLEP, laddove lo stesso sembra aver rinunciato a quantificare il contenuto dei LEP, ricorrendo, invece ai criteri del «contesto socio-economico e alla platea di beneficiari delle prestazioni». Come prontamente segnala M. Massa, *Ambito, finanziamento e monitoraggio*, cit., 563, in tali casi, «diventa forte il rischio che dietro la determinazione di tali indici si celi non una stima su basi tecniche e scientifiche, ma una decisione politica».

[49] In tal senso v. M. Esposito, *Zero al Sud, La storia incredibile (e vera) dell'attuazione perversa del federalismo fiscale*, Soveria Mannelli, 2018, soprattutto 47 ss.

[50] Fatta eccezione per la garanzia dell'équipe multidisciplinare di cui al c. 700, lett. *b)*, per cui è previsto uno stanziamento annuo di euro 200 milioni a decorrere dal 2027 (c. 705).

[51] Il c. 705, infatti, prevede che «Al finanziamento del Sistema di cui al comma 700 del presente articolo, ad esclusione della lettera b), concorrono gli stanziamenti previsti a legislazione vigente destinati alle finalità di cui ai commi 162, 163, 169 e 170 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e le risorse di cui all'articolo 1, comma 496, lettera a), della legge 30 dicembre 2023, n. 213, come individuate nel decreto di cui al comma 701 del presente articolo. Le amministrazioni regionali e locali concorrono ad assicurare agli ATS le risorse per raggiungere i livelli di spesa di riferimento di cui al comma 701, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente».

livello che non sia essenziale, senza stanziare più risorse allo scopo[52].

4. Le pre-intese del novembre 2025. Passando alle cd. pre-intese, va ribadito che neppure le stesse appaiono conformi alle indicazioni della Corte, con la conseguenza che si configurano quali potenzialmente lesive della coesione.
Innanzitutto, sono identiche e relative alle stesse funzioni, a loro volta, riconducibili alle medesime materie: protezione civile, professioni, previdenza complementare e integrativa, tutela della salute- coordinamento della finanza pubblica.
Si è ben lontani, dunque, dalla motivazione delle richieste alla stregua del principio di sussidiarietà come da quella di garantire i LEP, calcolati in base a costi e fabbisogni standard e non alla spesa storica, tutte le volte che la devoluzione di funzioni tocchi diritti civili e sociali, anche se nell'ambito di materie non LEP, come sancito dalla Corte costituzionale[53].
Nelle pre-intese, infatti, non c'è traccia di motivazione né di individuazione di funzioni ben definite, laddove si rinvia alla futura intesa né, quindi, di diritti civili e sociali eventualmente implicati dalle devoluzioni. Quanto alle richieste che riguardano la materia «tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica», esse sono oggetto delle pre-intese, come si accennava, sulla base di presunta corrispondenza fra LEA e LEP in tale materia. Invero, la presunta corrispondenza è stata convincentemente ed autorevolmente negata[54]. Contestualmente ne è stato denunciato lo scopo consistente nel rendere possibile la differenziazione con effetti negativi per i cittadini, dal momento che ne deriverà una trasformazione delle «disuguaglianze già esistenti in differenze strutturali e legalmente accettate»[55]. La ragione di un tale esito sta, appunto, nella diversità sostanziale e concettuale fra LEP e LEA, laddove i primi sono una soglia minima uniforme di prestazione, a garanzia, secondo Costituzione, dell'effettività dei diritti fondamentali, i LEA, invece, un elenco di prestazioni che il Legislatore definisce in base alle risorse disponibili ed ai progressi scientifici[56]. La stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 192/2024, avrebbe tenuto distinti i LEP in sanità dai LEA, tanto da non parlare di LEP sanitari[57]. Se i LEA, inoltre, fossero LEP sanitari, «le risorse dovrebbero essere assegnate in base ai costi reali necessari a garantire i LEA in modo uniforme, non attraverso la ripartizione del FSN in base alla popolazione

[52] Lo stesso limite vale per la previsione di cui al c. 707 relativa al 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» (c. 706). Ai sensi del comma 707 è previsto che il contenuto del LEP, costituito «quale sua componente fondamentale» dal «numero di ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale» va assicurato «in via progressiva e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, in misura corrispondente a quanto previsto nel piano educativo individualizzato (PEI)».
[53] Corte cost., sent. n. 192/2024, rispettivamente punti 4.3. 22.1 e 15.2 del Considerato in diritto.
[54] N. Cartabellotta, *Audizione informale*, cit., 30.
[55] Nello stesso senso V. Franzellitti, *Gimbe: equiparare Lea e Lep aumenta le disuguaglianze*, *Audizione di Nino Cartabellotta in Senato sul Ddl 1623: secondo la Fondazione Gimbe, equiparare LEA e LEO rischia di cristallizzare le disuguaglianze regionali, penalizzare il Sud e generare un eccesso di mobilità sanitaria,* in *sanitainformazione.it*, 14 gennaio 2026: «I Lep rappresentano il principio costituzionale che garantisce i diritti civili e sociali in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. I Lea, invece, sono lo strumento operativo con cui il Servizio sanitario nazionale eroga le prestazioni sanitarie. Confondere i due piani – normativo e attuativo – significa, secondo Gimbe, svuotare di significato il concetto stesso di uniformità dei diritti».
[56] N. Cartabellotta, *Audizione informale*, cit., 30.
[57] *Ibidem*, 22. La Corte, per Cartabellotta, si sarebbe riferita ai LEA per richiamare uno strumento con cui finora i livelli essenziali sono stati attuati come i LEP in materia di servizi sociali, di istruzione e formazione professionale, «per sottolineare che ogni materia ha avuto il suo percorso distinto», senza alcuna volontà di identificarli invece con i LEP, da cui restano concettualmente distinti (26). Invero, la Corte sembra identificare, al punto 9.2 del Considerato in diritto i LEA con i LEP. Ciò non toglie, tuttavia, che si tratti, invece, di concetti differenti.

residente»[58], come oggi avviene. Mancando le risorse, con l'equiparazione dei LEA ai LEP sanitari, si garantisce il presupposto della differenziazione, al prezzo di rendere «giuridicamente accettabili le diseguaglianze regionali»[59].
Sulla base di tali considerazioni, si è chiesto, condivisibilmente, di definire, come per le altre materie LEP, i LEP sanitari, ritenendo inaccettabile l'esclusione della «tutela della salute» dal perimetro della delega ed il suo inserimento, invece, nelle preintese[60].
Anche ove si ammettesse tale equiparazione, inoltre, va rilevato che i LEA risalgono al d.P.C.M. del 12 gennaio 2017. Si tratta, quindi, di grandezze definite sulla base di criteri differenti da quelli fissati dalla Corte nel 2024[61], come presupposto della differenziazione, di cui sono noti i limiti, nell'attuale quadro normativo, in termini uguaglianza sul territorio nazionale[62]. Naturalmente le pre-intese rappresentano solo il primo step verso l'accordo

[58] N. Cartabellotta, *Audizione informale*, cit., 37
[59] *Ibidem*, 37
[60] *Ibidem*, 40. V. altresì 41, 42.
[61] Al riguardo, sembra opportuno segnalare le criticità rilevate in proposito da Arachi, nella più volte richiamata Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul d.d.l. n. 1623, a proposito delle previsioni delle pre-intese. Per il consigliere, che pure sembra identificare LEA e LEP sanitari, «non sembra che il rispetto dei LEA, coincidenti con i LEP, sia di per sé sufficiente ad assicurare il via libera a qualunque trasferimento di funzioni [nella materia della tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica]». «Si pensi, ad esempio, alla richiesta di poter definire i sistemi di governance delle aziende sanitarie e degli Enti del Servizio sanitario regionale, anche mediante l'istituzione e la gestione di fondi sanitari integrativi, in deroga alla normativa vigente: si tratta di una competenza che può produrre effetti sistemici rilevanti, con un forte impatto sull'integrità del Servizio sanitario nazionale (SSN) e sul rapporto pubblico-privato, e di qui sull'efficienza, l'equità e la responsabilità. È stato peraltro già osservato che il limite a generalizzate e generiche differenziazioni è dato dai vincoli di sistema legati alla presenza di un SSN – quali, ad esempio, gli standard organizzativi nazionali, la disciplina dell'appropriatezza, il bilanciamento tra pubblico e privato (Balduzzi, R. e Servetti, D. (2019), «Regionalismo differenziato e materia sanitaria», Rivista AIC, n. 2). A sua volta, la richiesta di definire la gestione del sistema tariffario di rimborso, di remunerazione e di compartecipazione, in deroga alla normativa vigente, va considerata con attenzione. La gestione autonoma dei compensi agli erogatori ed eventualmente al personale potrebbe innescare infatti una pericolosa competizione tra le Regioni, a fronte di una diseguaglianza nell'ammontare di risorse disponibili, che potrebbe provocare, a sua volta, effetti dannosi sull'equità, oltre che sui costi – e quindi sull'efficienza – del sistema complessivo».
[62] È al vaglio delle Commissioni parlamentari della Camera lo «*Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante modifiche e integrazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, in materia di livelli essenziali di assistenza (LEA)*» (Atto del Governo n. 370) con cui, dopo otto anni, si propone un aggiornamento organico dei LEA definiti nel d.P.C.M. del 2017. A testimonianza della fondatezza delle preoccupazioni esposte circa l'idoneità dei LEA, nell'attuale formulazione, a soddisfare le esigenze di eguali trattamenti delle prestazioni sul territorio nazionale, si leggano le preoccupazioni esposte da Salutequità nell'Audizione resa dal suo Presidente, il 28 gennaio 2026, sullo Schema di d.P.C.M. *de qua*, e riportate in «*Aggiornamento Lea: il perimetro dei diritti dei pazienti deve crescere ancora e le cure devono essere realmente accessibili in tutte le Regioni. Audizione Salutequità alla Camera*» circa il problema, ad esempio, dell'«applicazione a macchia di leopardo dei Lea e l'inadeguatezza del sistema di monitoraggio». Nell'Audizione presso la XII Commissione (Affari Sociali) della Camera dei deputati si rileva, in particolare, «l'esigenza di definire una metodologia strutturata per il calcolo del fabbisogno sanitario standard, in grado di superare concretamente il criterio dello «storico» e la mera negoziazione politica, introducendo parametri oggettivi e aggiornati»; che «Il finanziamento del SSN dovrebbe essere coerentemente agganciato a una strategia pluriennale per la tutela della salute e il rafforzamento del sistema, attraverso la definizione e l'approvazione di un nuovo Piano Sanitario Nazionale, assente da circa vent'anni, da adottare con una procedura più forte e vincolante rispetto a quella prevista nel 2006»; che «necessario rivedere i criteri di riparto del Fondo sanitario nazionale, attribuendo maggiore peso alla deprivazione sociale e introducendo criteri ulteriori che siano trasparenti, oggettivi, vincolanti e coerenti con l'attuale contesto demografico ed epidemiologico»; che «appare imprescindibile superare il modello di remunerazione a prestazione, orientando il finanziamento verso i percorsi diagnostico-terapeutico-assistenziali e gli esiti di salute, superando la logica dei silos di spesa e ponendo realmente al centro il cittadino e il valore delle cure»; infine, «si ribadisce la necessità che le risorse destinate all'erogazione dei LEA siano effettivamente utilizzate dalle Regioni esclusivamente per tale finalità, come recentemente richiamato anche dalla Corte costituzionale».

definitivo e compiuto, e, quindi, si presume che si potrà migliorarne il contenuto. Il testo di partenza, tuttavia, conferma l'impressione che il vero obiettivo perseguito sia la differenziazione a tutti i costi, con le conseguenze che ne scaturiscono in termini di coesione. Allo stato attuale, pertanto, appare fondamentale, come del resto indirettamente avverte la Corte[63], monitorare l'evoluzione di tali processi, verificando il raccordo tra LEP, fabbisogni standard e perequazione; l'effettività delle garanzie procedurali nel circuito Parlamento – Conferenze; l'impatto sui divari territoriali.
In caso di approvazione di disposizioni non coerenti con tali requisiti, infatti, la loro tenuta potrebbe essere scrutinata nelle sedi competenti, nei limiti delle condizioni di accesso al giudizio costituzionale.

Abstract. Il contributo analizza il d.d.l. 1623 recante *Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, le disposizioni della legge di bilancio per il 2026 relative alla determinazione dei LEP e le pre-intese, stipulate il 18 novembre scorso fra Governo e Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, rispetto alla loro aderenza alla sent. n. 192/2024 della Corte costituzionale. Ne risulta, invero, una lettura del regionalismo differenziato ancora in senso competitivo e non cooperativo, come invece richiesto dalla richiamata pronuncia e la necessità, pertanto, di monitorare i processi normativi in corso anche al fine di agire nelle competenti sedi, in caso di approvazione di disposizioni contrastanti con la Costituzione.

Abstract. The contribution analyses draft law 1623 delegating power to the Government to determine essential levels of service, the provisions of the 2026 budget law relating to the determination of LEPs and the preliminary agreements signed on 18 November between the Government and the Regions of Liguria, Lombardy, Piedmont and Veneto, with regard to their compliance with Constitutional Court ruling no. 192/2024. The result is, in fact, an interpretation of differentiated regionalism that is still competitive and not cooperative, as required by the aforementioned ruling, and therefore the need to monitor the regulatory processes underway, also with a view to taking action in the competent forums in the event of the approval of provisions that conflict with the Constitution.

Parole chiave. Coesione – LEP – Costi standard – Regionalismo cooperativo – Autonomia differenziata.

Key words. Cohesion – LEP – Standard costs – Cooperative regionalism – Differentiated autonomy.

[63] Corte cost., sent. n. 192/2024, punto 4.3 del Considerato in diritto