I QUADERNI DELLA FONDAZIONE

Sergio Beraldo

I LEP PRESI SUL SERIO

Prestazioni pubbliche e diritti civili e sociali dopo la riforma del Titolo V



FONDAZIONE MEZZOGIORNO
FONDAZIONE MEZZOGIORNO ETS

I QUADERNI DELLA FONDAZIONE

I Quaderni della Fondazione Mezzogiorno

Studi, analisi e proposte per lo sviluppo del Paese

I Quaderni della Fondazione Mezzogiorno rappresentano la collana di studi e documenti di approfondimento attraverso cui la Fondazione contribuisce al dibattito pubblico sui grandi temi dello sviluppo del Mezzogiorno e del Sistema Italia. Realizzati con il contributo di giuristi, economisti e studiosi di primo piano, i Quaderni offrono analisi rigorose e proposte operative su riforme istituzionali, politiche industriali, competitività, coesione territoriale e ruolo del Sud nella prospettiva europea. L'obiettivo è fornire una base tecnico-scientifica solida a supporto delle decisioni pubbliche, contrastando letture ideologiche e semplificazioni, e riaffermando la centralità del Mezzogiorno come leva strategica per la crescita e la stabilità dell'intero Paese.

La Fondazione Mezzogiorno

La Fondazione Mezzogiorno, costituita da imprese nazionali ed internazionali e da associazioni di rappresentanza imprenditoriale, promuove la crescita economica, sociale e civile del Mezzogiorno e dell'Italia tutta, nella prospettiva di rendere il Paese protagonista della costruzione di una Europa più competitiva sul piano industriale, più unita sul piano politico e più efficiente sul piano istituzionale. La Fondazione Mezzogiorno è convinta che un ruolo del genere potrà essere svolto dall'Italia solo attraverso il definitivo superamento dei divari tra Sud e il resto dell'Europa, che impediscono di dispiegare appieno il potenziale di crescita e di sviluppo del Mezzogiorno. Dal 2021 la Fondazione Mezzogiorno è presieduta dal Cavaliere del Lavoro Antonio D'Amato.

COPYRIGHT RISERVATO
È vietata la riproduzione anche parziale non autorizzata con qualsiasi mezzo effettuata anche in fotocopia per uso didattico. Le violazioni saranno perseguite a norma della legge 633 del 22/4/1941.

FONDAZIONE MEZZOGIORNO
FONDAZIONE MEZZOGIORNO ETS

Fondazione Mezzogiorno ETS
Piazza dei Martiri 30, 80121, Napoli
C.F. 95031750631 • Tel.: 081 3995261
Email: segreteria@fondazionemezzogiorno.it
PEC: fondazionemezzogiorno@pec.it

ISBN 979-12-243-2825-4
DOI: 10.32092/1187

Copyright © 2026 Fondazione Mezzogiorno ETS

Finito di stampare a Napoli nel mese di giugno 2026
presso le Officine Grafiche Francesco Giannini e Figli S.p.A.

I QUADERNI DELLA FONDAZIONE

Sergio Beraldo

I LEP
PRESI SUL SERIO

Prestazioni pubbliche e diritti civili e sociali
dopo la riforma del Titolo V

Indice

Presentazione di Antonio D'Amato 9

Prefazione di Sandro Staiano 11

1. I LEP presi sul serio 23

2. Prolegomeni 27

2.1 *Il percorso verso l'autonomia differenziata: materie LEP, materie no-LEP* 29

2.2 *La sentenza n. 192 del 2024* 31

3. Livelli minimi o livelli essenziali? 34

3.1 *Potenziamento della persona e pari opportunità sostanziali* 36

3.2 *Essenzialità e minimalismo alla luce della sentenza n. 192/2024 della Corte Costituzionale* 39

4. Uno schema concettuale per la determinazione dei LEP 41

4.1 *Alcuni semplici criteri per la determinazione dei LEP* 43

4.2 *Conseguenze della prospettiva fondata sui diritti* 45

5. Una trattazione formale 47

5.1 *Aspetti definitori* 47

5.2 *Criteri per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* 48

5.3 *Livelli essenziali delle prestazioni e clausola di invarianza finanziaria* 54

5.4 *I livelli essenziali delle prestazioni: definizione* 57

6. Sillabario dei malintesi 61

7. Istruzione 67

7.1 *Un esempio: il modello sinottico approntato dal sottogruppo Istruzione e Cultura* 69

8. Salute 71

8.1 *I Livelli essenziali di assistenza, LEA* 72

8.2 *Valutazione delle barriere d'accesso ai servizi sanitari: il caso delle liste d'attesa* 74

8.3 *LEP e LEA* 77

8.4 *A valutare i LEA* 79

9. Considerazioni conclusive 83

Riferimenti bibliografici 86

Note 90

Presentazione

di Antonio D'Amato

Questo libro si inserisce nell'attività di studio e di riflessione promossa dalla Fondazione Mezzogiorno sui temi del regionalismo differenziato e della ridefinizione delle competenze tra Stato e Regioni. L'obiettivo è contribuire a superare una discussione spesso condizionata da dinamiche contingenti e conflittuali, proponendo invece una riflessione organica e di sistema.

Da tempo la Fondazione è impegnata nella produzione di contenuti tecnico-scientifici e di proposta istituzionale sull'assetto dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali. Si tratta di questioni centrali non solo sul piano giuridico e amministrativo, ma anche rispetto alla capacità del Paese di garantire crescita equilibrata, qualità dei servizi pubblici, uguaglianza delle opportunità e competitività del sistema economico nazionale.

Non si può ignorare che l'attuale configurazione dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali continui a risentire delle criticità emerse con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. Una riforma che, nel tempo, ha contribuito ad accentuare sovrapposizioni di competenze, conflitti istituzionali e incertezze decisionali. L'ampliamento delle materie concorrenti e la moltiplicazione dei livelli decisionali hanno spesso determinato un incremento del contenzioso amministrativo e costituzionale, con effetti negativi sull'efficienza delle politiche pubbliche e sulla capacità dello Stato di intervenire in modo tempestivo ed efficace sulle grandi questioni strategiche del Paese.

Oggi, in una fase caratterizzata da profonde trasformazioni geopolitiche, industriali e tecnologiche, emerge invece l'esigenza di rafforzare la capacità strategica delle istitu-

zioni pubbliche, assicurando al tempo stesso autonomie territoriali efficienti, responsabili e coerenti con gli obiettivi di coesione nazionale ed europea. Le sfide legate alla competitività, alle infrastrutture, all'energia, alla transizione tecnologica e al capitale umano richiedono infatti politiche coordinate e una governance multilivello capace di evitare frammentazioni e disallineamenti.

In questo quadro, il tema dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) non può essere ridotto a terreno di contrapposizione tra territori. Esso rappresenta piuttosto uno snodo decisivo per definire concretamente il livello dei diritti di cittadinanza che lo Stato è chiamato a garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale.

La storia recente ha dimostrato che un approccio centrato sulla sola determinazione dei LEP rimane inefficace se non si accompagna a un più compiuto riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti territoriali, capace di chiarire funzioni, responsabilità, risorse e strumenti di coordinamento. È quindi necessario affrontare il tema dentro una prospettiva metodologica e istituzionale più ampia, orientata a rafforzare coordinamento, perequazione e capacità amministrativa.

Il lavoro di Sergio Beraldo parte da questa consapevolezza, proponendo un modello teorico unitario che riconduce la determinazione dei LEP a quattro criteri fondamentali: tutela del nucleo essenziale del diritto, uguaglianza sostanziale, potenziamento della persona e sostenibilità finanziaria.

In questa prospettiva, la Fondazione Mezzogiorno intende sviluppare un confronto fondato su rigore scientifico, visione istituzionale e responsabilità nazionale, nella convinzione che il rafforzamento della coesione territoriale rappresenti una condizione essenziale per la crescita e la competitività dell'intera Italia.

Prefazione

I livelli essenziali delle prestazioni sotto la luce meridiana

di Sandro Staiano

I «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» assumono consistenza normativa comparendo nella Costituzione con la revisione del Titolo V della Parte II (legge cost. n. 3 del 2001), sotto le specie della riserva di competenza legislativa allo Stato, in una delle fasi più concitate e peggio regolate della vicenda delle autonomie territoriali nella storia della Repubblica.

La revisione del Titolo V, coltivando l'obiettivo di contenere per transigenza le pulsioni secessioniste che provenivano dal contesto partitico, in cui avevano ottenuto alto potere di condizionamento forze con profondo radicamento territoriale in alcune Regioni nel Nord, adombrava l'introduzione in Italia di una species del federalismo. Di esso non v'era il nomen, ma la proiezione olografica di alcuni caratteri che del federalismo ritenuto storicamente realizzato, segnatamente di quello statunitense, sono considerati propri: l'attribuzione della competenza legislativa generale residuale alle Regioni, laddove essa spettava in precedenza allo Stato (art. 117, c. 4); l'affermazione di un'accezione di sussidiarietà in senso centrifugo, con i suoi corollari, differenziazione e adeguatezza (il nuovo art. 118 attribuisce tutte le funzioni amministrative ai Comuni, il livello più vicino alle collettività organizzate, e, in subordine, solo per esigenze di «esercizio unitario», in progressione per lontananza, a Province,

Città metropolitane, Regioni e Stato); la prospettiva di una "specialità diminuita", cioè realizzata al livello sub-costituzionale attraverso il potenziamento differenziato delle funzioni di alcune Regioni (art. 116, c. 3), e del possibile sbocco, in connessione, in un assetto potenzialmente "macroregionale", attraverso la stipula di intese interregionali «per il migliore esercizio delle loro funzioni, anche con individuazione di organi comuni» (art. 117, c. 8).

Prospettiva illusoria: se si raffrontano le soluzioni del nuovo Titolo V con il modello "americano", si può facilmente constatare che, nell'VIII Sezione della Costituzione degli Stati Uniti, i campi funzionali sono riconducibili a poche macro-competenze, e non frammentati in modo irrazionale come nel doppio elenco dell'art. 117, cc. 2 e 3; e, soprattutto, che in Italia non vi può essere vera competenza generale residuale delle Regioni, poiché, nell'elenco contenuto nell'art. 117, c. 2, vi sono bensì lemmi che designano "materie", ma anche locuzioni che designano "competenze trasversali", cioè idonee «a investire tutte le materie» (Corte costituzionale, sent. n. 282 del 2002).

Tra queste, appunto, la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lett. m): ecco il "baco" nei congegni dell'immaginario federalismo escogitato dal legislatore costituzionale del 2001, poiché al modello di federalismo americano evocato nelle formule appena richiamate, che è di tipo competitivo in purezza, si contrappone l'assetto spiccatamente cooperativo del regionalismo italiano.

I LEP come architrave del regionalismo cooperativo

Per questo, la determinazione dei LEP è la premessa necessaria e la chiave di volta di ogni intervento attuativo del Titolo V. Ed è per questo, conseguentemente, che la carenza di essa è stata l'indice della parzialità degli obiettivi conseguiti e dei fallimenti del legislatore. In ordine di tempo, il terreno sul quale il cedimento del disegno riformatore è segnato, nella misura maggiore, dalla difficoltà a determinare i LEP, è quello della riforma della fiscalità locale, che ambiva a un rimarchevole cambio di paradigma.

La legge n. 42 del 2009 voleva razionalizzare il modello di finanziamento della spesa pubblica, nel segno del superamento del criterio della spesa storica, secondo il quale si dà a chi più ha speso nel tempo precedente con il sistema del ripianamento gravante sulla fiscalità generale. Si tentava, invece, di affermare i concetti di «costo standard» e di «fabbisogno standard», in modo da finanziare il costo del servizio depurato dalle inefficienze; costi e fabbisogni standard venivano raccordati con esigenze di perequazione.

Lo schema originario si incentra sull'identificazione di cinque Regioni in equilibrio economico, tre di esse scelte dalla Conferenza Stato-Regioni come parametro di riferimento (benchmark, nell'inglese invalso). Viene così definita una sorta di "media di buona amministrazione", quantificando, per ogni singolo servizio, i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e i livelli essenziali di assistenza (LEA), e le risorse necessarie a garantire secondo efficienza ogni singolo servizio. Gli scostamenti devono gravare sulla fiscalità locale; lo Stato assume, invece, la responsabilità di una rimodulazione per legge dei livelli essenziali, togliendo risorse ai soggetti di autonomia, quando imprescindibili esigenze di finanza pubblica impongano di ridimensionare la spesa locale.

Ora, vero è che la prima attuazione del modello si compie sotto un incrocio astrale nefasto: appena approvati i primi decreti delegati, la crisi finanziaria globale del 2007-2009, poi divenuta crisi economica, con una fase di stagnazione e di recessione di lunga durata, porta il decisore politico sulla via dei "tagli lineari" delle risorse pubbliche, a discapito dei soggetti dell'autonomia locale, privati dei finanziamenti destinati a finanziare le funzioni appena decentrate; e lo stesso risanamento economico dello Stato viene fatto gravare sul sistema autonomistico, nel più brutale scostamento dall'art. 119 Cost.

Ma, oltre la congiuntura, l'attuazione della legge n. 42 del 2009 è storia di cattiva normazione, di legislazione rapsodica, frammentata, fatta di decreti-legge, di norme sommerse nell'indistinta congerie delle leggi di bilancio, delle leggi finanziarie e delle leggi di stabilità, di omessa analisi di impatto. E di mancata determinazione dei LEP.

Federalismo fiscale e crisi dell'attuazione

Messosi su questa cattiva strada, il cosiddetto federalismo fiscale rimane al palo per oltre dieci anni; si muove e accelera a partire dal 2020, ma solo con riferimento a Comuni, Province, Città metropolitane, tentandosi l'accelerazione nella determinazione dei LEP, in modo da poter fondare sistemi perequativi adeguati, e fissando alcuni livelli di servizio con l'individuazione di risorse strutturali per la copertura degli oneri. Ma continuano a mancare misure di ricomposizione della normazione in sistema, proprio mentre si è dato corso ai finanziamenti del PNRR, dopo l'emergenza pandemica, secondo modalità non conformi al principio della perequazione territoriale, pure obiettivo imposto come vincolo normativo dal Piano NGEU.
Quanto alle Regioni, le deleghe contenute nella legge n. 42 del 2009 trovano attuazione nel d.lgs. n. 68 del 2011, ma l'efficacia di questo è in larga parte procrastinata, con una modalità di produzione normativa assai difficilmente componibile con il modello costituzionale, prima con decreto-legge, poi con la legislazione finanziaria periodica, da ultimo al 2027 con l'art. 1, c. 788, della legge di bilancio per il 2023, 29 dicembre 2022, n. 197.

Il modello inattuato è quello per cui trasferimenti statali generalizzati alle Regioni siano sostituiti da un incremento dell'aliquota addizionale regionale dell'IRPEF compensata da un'equivalente riduzione della parte di competenza statale, mantenendo inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente. La copertura dei fabbisogni per le spese relative ai LEP dovrebbe poi essere garantita attraverso una compartecipazione all'IVA, con un'aliquota fissata al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno assumendo a riferimento la Regione che presenta la distanza minima tra gettito dei tributi propri e fabbisogni. Le Regioni con minori capacità fiscali, con un gettito insufficiente al finanziamento integrale dei LEP, fruirebbero del fondo perequativo. Al centro del sistema c'è dunque la definizione dei LEP e dei fabbisogni standard, definizione che non avviene o avviene in misura assai marginale.

L'irruzione del regionalismo differenziato

Poi irrompe il regionalismo differenziato. All'inizio vi è la richiesta, da parte di tre Regioni del Nord (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, cui, a far fronte comune, si aggiungeranno Piemonte e Liguria, mentre l'Emilia-Romagna, nel corso del tempo, abbasserà di molto il profilo agonistico) di un trasferimento generalizzato di funzioni dallo Stato, senza un vero fondamento giustificativo autonomo, ma col solo intento di poter ottenere, in corrispondenza, l'intero gettito erariale in ciascuna delle Regioni richiedenti.

La nobilitazione "scientifica" della richiesta è in un fraintendimento del concetto di "residuo fiscale": tra la somma dei tributi pagati in ciascuna delle Regioni del Nord e la spesa pubblica erogata in quelle medesime Regioni v'è una differenza positiva, cioè i tributi pagati eccedono largamente la spesa; tale differenza è il residuo fiscale, ed è quanto le Regioni del Sud hanno sottratto e sottraggono a quelle del Nord, giacché la spesa pubblica a Sud è molto più elevata che al Nord. Il residuo fiscale dev'essere "restituito".

Ricostruzione priva di fondamento: il concetto di residuo fiscale fu definito da James M. Buchanan – in particolare in uno scritto del 1950 – per identificare un parametro di valutazione dell'attività redistributiva affidata al decisore pubblico: i residui fiscali derivanti dalla semplice presenza in un determinato territorio di cittadini dotati di maggiore capacità fiscale sono eticamente giustificati solo se il decisore politico garantisce che, a parità di reddito, i cittadini ricevano uguale trattamento in qualsiasi parte del territorio dello Stato intendano risiedere. L'intendimento di Buchanan è perciò quello di calcolare la dimensione degli interventi perequativi gravanti sulla Federazione per porre rimedio alla ingiusta distribuzione delle prestazioni pubbliche implicanti diritti, nel contesto di un federalismo di tipo competitivo. Dunque, è una distorsione concettuale, distante dalle ricostruzioni in letteratura, richiamare il residuo fiscale per cristallizzare o persino accentuare la diseguaglianza su base territoriale, specie nel contesto di un regionalismo di tipo cooperativo, assai diverso da quello "americano" nelle premesse costituzionali e nell'esperienza.

In coerenza con tale sostrato teorico, e in conformità con il modello italiano delle relazioni centro-periferia, ogni riassetto delle competenze nell'ambito di queste deve conformarsi a un principio di razionalità e di efficiente garanzia dei diritti, specie

quando si operi "per differenziazione", poiché, in tal caso, viene in primo piano il principio di perequazione a favore dei «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, c. 3, Cost.). In altri termini, un processo di riallocazione di funzioni è legittimo solo se sia dimostrato in premessa necessario a rendere più adeguata e conforme a un principio di maggiore giustizia distributiva l'erogazione delle prestazioni pubbliche ai cittadini, in qualunque parte del territorio nazionale essi si collochino, in conformità al principio di sussidiarietà verticale.

I limiti della legge n. 86 del 2024

Ma, se questo è il criterio di distribuzione delle funzioni, è necessaria una tecnica per compierne anzitutto l'identificazione. Tale tecnica è quella dell'«analisi delle funzioni», intesa a stabilire quale sia la dimensione "obiettiva" della funzione e quale sia la dimensione dell'interesse implicato nel suo esercizio, e va messa in opera integrando le competenze scientifiche di giuristi ed economisti, i primi dovendo avere mente al quadro delle competenze-procedimenti, i secondi fornendo preliminarmente elementi utili a stabilire le relazioni, nei singoli contesti locali, tra "economia di scopo" ed "economia di scala" per contribuire a valutare quando trasferire, quando mantenere il quadro attuale del riparto, quando riaccentrare verso lo Stato, e poi cooperando con i giuristi a stabilire un metodo di identificazione dei LEP, da definire con riferimento al quadro competenziale. Ora, alla luce di tali premesse, occorre considerare gli svolgimenti istituzionali che si sono venuti a determinare, con la legge n. 86 del 2024, legge-quadro sulla devoluzione differenziata delle funzioni, e con la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, che ne ha disarticolato la struttura.

Da quanto si è finora detto, emerge che ogni processo di trasferimento di funzioni, e delle correlative risorse, per i vincoli costituzionali rivolti a conformarlo, deve passare per la cruna stretta della determinazione preliminare dei LEP; cioè, lungi dal condurre alla strumentalmente implicata captazione di risorse verso le macro-aree con maggiori capacità fiscali, deve realizzare assai rilevanti effetti perequativi su scala territoriale. I LEP sono anche la misura delle risorse da impegnare per tale obiettivo.

Ma, in proposito, la legge ha lasciato aperte due questioni centrali. La prima è quella della postulata possibilità di distinguere tra materie LEP, nelle quali ogni trasferimento di funzioni deve essere preceduto dalla determinazione dei LEP, e materie non-LEP, nelle quali tale previa determinazione non sarebbe necessaria. Se pure si volesse dare per acquisito che una distinzione netta sia possibile, la linea di demarcazione definita dalla legge n. 86 del 2024 attraverso l'elencazione delle materie LEP è subito apparsa del tutto arbitraria. Essa, nelle intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto trarre senso dall'opera, coeva alla gestazione della legge, del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), istituito presso la Presidenza del Consiglio. Ma su di esso si è fatto un affidamento davvero eccessivo.

Invero, dal Documento finale elaborato dal CLEP, si ricava che questo ha rinunciato a definire in via preliminare la nozione stessa di LEP, rinviandone la responsabilità al decisore politico: "la determinazione puntuale della nozione LEP appartiene a un momento successivo nel quale la componente tecnica, giuridica ed economica, non è la sola a rilevare. Poiché dal modo di tratteggiare la nozione LEP possono discendere conseguenze per la finanza pubblica in termini assoluti, conseguenze redistributive e allocative in termini relativi, non può che spettare al decisore politico la responsabilità di questa definizione", afferma il Documento. Ma ciò che al decisore politico il CLEP fornisce è una formulazione molto generica di LEP, quasi sempre consistente in mere dichiarazioni di principio, inadeguate a consentire misurazioni e non suscettibili di «declinazioni operative», come segnalava, senza ottenere ascolto, il Governatore della Banca d'Italia in una lettera del 10 ottobre 2023.

Rispetto ad allora non sono stati fatti passi avanti, se non incrementando la confusione, per l'assoluta casualità nella definizione potenziale dei LEP e per la perdurante inconoscibilità dei criteri. Altro limite metodologico: si pretende di procedere alla determinazione dei LEP senza avere svolto alcuna analisi delle funzioni, precludendosi in tal modo l'identificazione degli aggregati di competenze ai quali riferirli. È per questo che il ponderoso Documento finale approvato dal CLEP non ha avuto alcuna riconoscibile utilità nell'elaborazione della legge n. 86 del 2024, né potrà mai averla nella sua attuazione (per la parte sopravvissuta all'azione demolitoria della Corte costituzionale).

Invero, dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, c. 3 della

legge n. 86 del 2024 (sent. n. 192 del 2024) non è definita alcuna modalità né stabilito alcun criterio di individuazione dei LEP, poiché «i "nuovi" criteri non ci sono e quelli vigenti non hanno più efficacia» (sent. n. 10 del 2025). Si assume che potrebbe operarsi nelle cosiddette materie non-LEP, sulla falsariga della legge n. 86 del 2024, la quale postulava la possibilità della devoluzione differenziata delle funzioni senza procedere alla previa determinazione dei LEP. Ma la sentenza n. 192 del 2024 ha fatto giustizia di quest'ipotesi – benché il decisore politico insista nel riproporla, esponendosi a future nuove dichiarazioni di illegittimità – laddove ha affermato che anche nelle materie qualificate come non-LEP debbono essere individuate le funzioni incidenti su diritti civili e sociali, poiché per il trasferimento di esse occorrerà egualmente definire preliminarmente i LEP. E, prima ancora, dovranno essere stabiliti criteri e modalità di svolgimento dell'analisi delle funzioni da porre a base dei trasferimenti: la sentenza n. 192 del 2024, premesso che il trasferimento differenziato non possa riguardare materie, ma funzioni a queste riconducibili, ha stabilito che esso possa avvenire solo sulla base di una ragionevole giustificazione, «espressione di un'idonea istruttoria», conformemente al principio di sussidiarietà.

La proposta metodologica di Sergio Beraldo

Il lavoro di Sergio Beraldo – che si incastona nell'ormai lungo percorso di ricerca in tema di regionalismo differenziato, e in generale di rapporto tra Stato e Regioni, promosso e sostenuto dalla Fondazione Mezzogiorno – offre una risposta alle questioni metodologiche e un'alternativa convincente alle prassi attuative, difettose fino alla fallacia, proposte in questi anni.

Il postulato che Beraldo assume, e che ne orienta la proposta metodologica, consiste nel carattere normativo-costituzionale, cioè di vincolo giuridico forte, posto all'attività di identificazione dei LEP nel nostro sistema costituzionale. Questo vincolo impone a chi determini i LEP di considerarne la funzionalizzazione alla garanzia dei diritti: la funzione dei LEP – egli dice – «non si riduce alla fissazione di una soglia minima uniforme delle prestazioni, ma si estende in modo da promuovere il potenziamento della persona, fine supremo della Costituzione. Dati i vincoli sulle risorse, e nel rispetto del nucleo minimo, la determinazione dei livelli essenziali del-

le prestazioni è effettuata in vista della massima espansione di uno spazio uniforme dei diritti di cui ognuno può beneficiare». Il che è coerente con la lettura della Corte costituzionale quanto alla garanzia del «nucleo minimo del diritto», al quale, afferma Beraldo, dovrà risultare «almeno pari … il grado di soddisfazione di un qualsiasi diritto civile o sociale costituzionalmente garantito». E, ancora condividendo l'orientamento della Corte costituzionale, «l'ampiezza dello spazio dei diritti dovrà essere la medesima per ogni cittadino, in coerenza con il riconoscimento dell'art. 2 Cost. e con il dovere di eguaglianza sostanziale, sancito dall'art. 3, comma 2, Cost.», e, dati i vincoli, dovrà essere «massima, in accordo con l'obiettivo di potenziamento della persona (artt. 2, 3, comma 2, 4, comma 2, 9 e 32 Cost.)».

Diritti, prestazioni e criteri di quantificazione

Un tale approccio mette in luce la disorganicità delle risultanze dell'opera del CLEP, e sgombra il terreno dai bias in cui è incappato chi, in sede scientifica, ha inteso dare credito alle disorganiche opzioni metodologiche e alle carenze definitorie che l'hanno caratterizzata nell'intero arco del suo compiersi.

Prima e fondamentale questione: quando si adotta come punto di partenza l'inventario delle prestazioni piuttosto che quello dei diritti, la conseguenza inesorabile è l'incoerenza e la casualità dell'individuazione dei LEP nei vari ambiti, tanto più se si ritengono appaganti le auto-qualificazioni legislative, per loro natura obbedienti a criteri disparati, essendo, in questo campo, particolarmente disorganiche le determinazioni del legislatore.

Priva di fondamento – normativo, giurisprudenziale e sistemico – è poi la distinzione tra LEP quantificabili e LEP non quantificabili. Si tratta, afferma Beraldo, di un abuso linguistico, poiché si dovrebbe semmai valutare se sia possibile determinare il costo di una data prestazione, e non il costo relativo al suo livello essenziale di erogazione. Ma, soprattutto, occorre considerare che «se è possibile determinare il livello essenziale di una prestazione, deve essere necessariamente possibile quantificarne il costo» (ovviamente, può essere più o meno agevole farlo, ma non bisogna confondere «la difficoltà tecnica di stima con la non quantificabilità logica»).

Una volta presa contezza di tanto, è di abbagliante evidenza la fallacia per paradosso in cui è incorso il CLEP quando ha assunto che «la misurabilità non costituisce condizione di riconoscimento di un LEP», poiché, «sebbene tutti i diritti abbiano un costo, è evidente che per i diritti civili questo costo non è determinato nel dettaglio e men che meno per singola prestazione, il che dimostra come la misurabilità . . . non costituisca condizione dei LEP o elemento discretivo al suo interno». In realtà, oppone Beraldo, «sono le prestazioni che rendono effettivi i diritti ad avere un costo; . . . assicurare un diritto implica un costo legato alle prestazioni che lo rendono effettivo. Il costo di tali prestazioni può sempre, logicamente, essere determinato». Ecco perché scienza giuridica e scienza economica non possono deresponsabilizzarsi nel processo di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, e di analisi delle funzioni che ne dovrà essere il presupposto. Se lo facessero legittimerebbero l'arbitrio del decisore, nello scostamento della sua azione dai valori costituzionali, mentre essa deve ispirarsi al principio di eguaglianza e alla sua specificazione nel principio di perequazione su base territoriale.

Una proposta organica di riforma dello Stato

Tornando all'opera della Fondazione Mezzogiorno: il lavoro di Sergio Beraldo si colloca entro il quadro ampio di una proposta di grande riforma organica, a costituzione invariata, del sistema delle relazioni tra Stato e Regioni e del complessivo ordinamento delle autonomie territoriali. La forma prescelta è quella della delega legislativa, con l'obiettivo di ridislocare razionalmente le funzioni – anche per differenziazione tra enti della stessa classe, Regioni in ispecie – e di riorganizzare la fiscalità locale.

Come insegna l'esperienza repubblicana, la delega legislativa è l'unica via che possa condurre a interventi di rilevante significato riformatore: essa consente, nei tempi necessari, un ordinato processo di integrazione politica, incentrato sul Parlamento, organo delegante che ha gli strumenti per conformare l'elaborazione governativa degli atti delegati, e snodo in cui confluiscono soggetti e interessi partecipanti, e in cui si compie la trasparente selezione delle istanze istituzionali e sociali. In tal modo,

potrà essere superato l'improduttivo conflitto tra forze politiche, e anche interno a ciascuna di esse, spesso ispirato a cattiva ideologia, che ha reso vano ogni intento riformatore. Mentre di una riforma profonda ed efficace del sistema delle autonomie v'è, in tutta evidenza, crescente bisogno.

Abstract

Il lavoro si propone di chiarire la nozione di livelli essenziali delle prestazioni (LEP), superando la prospettiva descrittiva e frammentaria che ha finora dominato il dibattito pubblico. Invertendo l'ordine delle priorità, il punto di partenza non è costituito dal censimento delle prestazioni esistenti, ma dalla ricognizione dei diritti civili e sociali che esse devono garantire. In quest'ottica, la funzione dei LEP viene estesa in accordo con le finalità di tutela e potenziamento della persona — fine supremo della Costituzione — e la loro determinazione è ricondotta al problema di rendere massimo lo spazio dei diritti di cui ciascun cittadino può beneficiare, nel rispetto del vincolo sulle risorse, di equità sostanziale, di garanzia del nucleo minimo del diritto. Applicazioni ai settori dell'istruzione e della sanità mostrano i vantaggi dell'impostazione proposta e le sue ripercussioni sulla definizione dei criteri che sovrintendono alla distribuzione delle risorse pubbliche.

Ringraziamenti

La stesura di questo Rapporto ha beneficiato del confronto con gli altri membri del Comitato Tecnico Scientifico della Fondazione Mezzogiorno, che ringrazio: Massimo Bordignon, Marco Esposito, Giuseppe Pisauro, Sandro Staiano. Ringrazio anche Antonio Abatemarco, Giovanni Della Corte, Giovanna Messina, Domenico Suppa, Gilberto Turati, per il proficuo confronto sul tema qui trattato. Silvio De Simone ha svolto una preziosa opera di raccordo con il Presidente della Fondazione, Antonio D'Amato, che mi ha incoraggiato a dedicarmi allo studio della questione. A entrambi va il mio ringraziamento. Ogni eventuale errore o imprecisione è responsabilità esclusiva dell'autore.

Sergio Beraldo è professore di Economia Politica presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche dell'Università di Napoli Federico II.

1. I LEP presi sul serio

La cosiddetta autonomia differenziata, o delle *divergenze parallele*, condivide le alterne fortune di un programma politico animato dal desiderio di giungere a una diversa distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni. Un programma pienamente legittimo, che ha di recente assunto eccentriche fattezze con la pretesa di fondare, sulle disposizioni costituzionali del rinnovato Titolo V, un'autonomia regionale di straordinaria intensità. Un'autonomia che quelle disposizioni sono riluttanti a fondare.

Chi calca il palcoscenico con il programma autonomista tra le mani ritiene che esso non si tradurrà, come temono i critici, in un colpo mortale alla Costituzione Repubblicana. Al contrario, confida che la predisposizione di uno speciale accorgimento possa puntellare le fragili gambe del Titano che come Atlante regge la Repubblica, consentendo alle tendenze autonomiste di dispiegarsi, benignamente, al massimo della propria vitalità. Questo accorgimento consisterebbe nell'adempimento di un obbligo che la Costituzione pone in capo allo Stato: "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, lett. m).

Per la verità, la Costituzione non pone tale determinazione come condizione preclusiva alla concessione di *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*, come poi si dirà; tuttavia tale determinazione è stata così intesa nel dibattito pubblico (e.g. Bordignon et al., 2025), dalla Corte Costituzionale (sentenza n.192 del 2024), e dalla stessa legge che ha tentato di forzare la mano sull'autonomia differenziata – legge 26 giugno 2024 n. 86, cd Legge Calderoli – prima di essere censurata dalla

Consulta[1]. Il dibattito sui Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) ha dunque guadagnato il proscenio nel corso della discussione sulle modalità per la concessione di maggiore autonomia alle Regioni, e sui limiti di tale maggiore autonomia.

Ora, è difficile individuare un tema così dibattuto su cui si siano affastellati così tanti malintesi; con la conseguenza che quando si parla di LEP non sia neppure molto chiaro di cosa, in effetti, si parli (come candidamente hanno ammesso alcuni membri del *Comitato* istituito per far luce sulla nozione).

La circostanza stravagante è che gli avversari dell'autonomia differenziata si son trovati sulla stessa sponda dei fautori della stessa sia nel reclamare la necessità che i LEP vengano determinati, sia nel barocchegiare sulla nozione, rendendone la comprensione impervia anche a un pubblico intellettualmente attrezzato.

I fautori dell'autonomia differenziata desiderano che i LEP vengano prontamente determinati affinché la posizione da essi sostenuta non sia intesa come uno strappo alla Costituzione; non sia considerata come la banale aspirazione a una secessione dei ricchi (Viesti, 2023). Hanno però interesse acché la confusione sia molta, perché la determinazione e il finanziamento dei LEP bene intesi, aumentando lo sforzo distributivo, ridurrebbe le aspettative di benessere dei cittadini residenti nelle Regioni che reclamano l'autonomia (Beraldo, 2023). Anche gli oppositori pretendono, per ovvie ragioni, che i LEP siano determinati prima che si dia luogo a *intese* per il trasferimento di competenze. Inoltre, nel tentativo di arginare le pretese autonomiste, condividono l'interesse ad accrescere la confusione sulla nozione.

Il risultato complessivo è dunque – né poteva essere diversamente – il sollevarsi di un'oscura caligine sul concetto stesso di LEP, che ha reso oltremodo inutile rimestarli con vigore nella tinozza delle riforme.

Il presente lavoro vuole contribuire a far chiarezza, cercando di sfrondare il dibattito sui livelli essenziali delle prestazioni da tutto ciò che è, invece, inessenziale, e avendo come scopo non quello di servire gli interessi di una parte, ma gli obiettivi di una collettività che si riconosce come tale, e plasma le proprie aspirazioni sul dettato della Costituzione Repubblicana. Si tratta di un compito arduo, di cui occorre farsi carico in ogni tempo di confusione anche artatamente allestita, come testimonia lo splendido discorso di Piero Calamandrei in approvazione della Costituzione Repubblicana (Calamandrei, 2012). Per le finalità che ci si propone, verrà innanzitutto ricostruito, in quel che segue, il contesto entro cui s'inserisce la discussione sui livelli essenziali delle prestazioni, muovendo dagli articoli 116 e 117 della Costituzione per dare compiutamente conto: dell'attività del *Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni* (d'ora innanzi *CLEP* o *Comitato Cassese*); degli obiettivi della legge n. 86 del 2024 di attuazione dell'autonomia differenziata per le regioni a statuto ordinario; della sentenza n. 192 del 2024 della Corte Costituzionale, che della testé richiamata legge ha depresso le aspettative, delimitando in modo molto accurato il perimetro delle aspirazioni autonomiste. Ci si soffermerà poi sulla distinzione – fondamentale, ma spesso trascurata – tra *livelli minimi* e *livelli essenziali*, mettendo in luce le ambiguità terminologiche e concettuali che hanno condizionato sia i lavori preparatori della riforma del Titolo V, sia l'attuale dibattito pubblico; verrà pertanto proposta una rilettura costituzionalmente orientata della nozione di *essenzialità*, come riferita al contenuto delle prestazioni, in grado di restituire coerenza e valore operativo.

Al cuore del presente lavoro sta l'elaborazione di uno schema concettuale per la determinazione dei LEP. Tale schema mira a superare l'approccio descrittivo e frammentario adottato dal *Comitato* – un approccio del tipo *pesca a strascico*, suggerito

dallo stesso Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie – invertendo l'ordine delle priorità – prima i diritti, poi le prestazioni – e proponendo di determinare i LEP a partire da pochi criteri costituzionalmente fondati. Lo schema concettuale sarà formalizzato nella Sezione 5, il cui obiettivo è quello di mostrare come la determinazione dei livelli essenziali possa scaturire dalla soluzione di un problema di massimizzazione vincolata di agile struttura, costituzionalmente orientato, strutturato in modo da massimizzare lo spazio delle opportunità di cui i cittadini beneficiano sotto i vincoli di garanzia del nucleo minimo del diritto, eguaglianza sostanziale, disponibilità delle risorse [2]. Lo schema proposto sarà utile per mettere in luce le contraddizioni e le ambiguità che attraversano il dibattito pubblico in generale e i documenti prodotti dal CLEP in particolare; contraddizioni e ambiguità censite in una sorta di *sillabario dei malintesi*[3], il cui obiettivo è quello di mostrare come l'assenza di una chiara cornice concettuale abbia favorito l'emergere, sul tema, di prospettive metodologiche discutibili quando non apertamente incoerenti.

Le sezioni conclusive del lavoro esaminano i due ambiti specifici dell'istruzione e della sanità, mettendo in luce alcune immediate conseguenze dell'analisi teorica. Tra queste, l'esigenza di superare l'identificazione corrente tra Livelli essenziali di assistenza (LEA) e LEP in ambito sanitario; una conseguenza, questa, di non poco conto. Poiché è unanimemente riconosciuto che lo Stato debba determinare i livelli essenziali delle prestazioni *prima* di approvare le intese con le Regioni per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, qualsiasi cessione di ulteriori competenze in ambito sanitario risulta, allo stato attuale, priva di fondamento. La stipula delle intese richiede infatti una previa determinazione dei LEP, condizione che il mero censimento delle prestazioni sanitarie offerte dal settore pubblico – i LEA – non è in grado di soddisfare.

Di opinione contraria sono, naturalmente, i sostenitori del disegno di legge attualmente in corso di esame al Senato – Atto Senato n. 1623, XIX Legislatura, avente ad oggetto la delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni – sebbene essi stessi riconoscano che i LEA non sono "espressamente definiti come LEP dal legislatore ma riconosciuti tali dalla Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 192 del 2024)". Una lettura che, per quanto comprensibile in chiave teleologica, stride con le posizioni più generali della Corte in materia di diritti fondamentali e con il rigore che la stessa ha dimostrato nella sentenza da essi stessi richiamata, della cui portata si darà ampiamente conto in quel che segue.

2. Prolegomeni

Com'è noto, l'art. 117 della Costituzione prevede che la potestà legislativa sia esercitata dallo Stato e dalle Regioni, nel rispetto vincoli posti dalla Costituzione stessa, dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali. L'articolo, quindi, indica le materie su cui lo Stato ha legislazione esclusiva (comma 2) e le materie su cui esso ha legislazione concorrente (comma 3).

Nel dibattito sull'autonomia differenziata, l'art. 117 dev'essere letto alla luce dell'art. 116, comma 3, Cost., il quale prevede che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, sulle materie a legislazione concorrente e su tre ulteriori materie riservate alla legislazione esclusiva statale (giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali), possano essere attribuite, con legge dello Stato, alle Regioni che ne facciano richiesta. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza

assoluta dei componenti sulla base di un'*intesa* tra lo Stato e la Regione interessata; intesa avente ad oggetto, evidentemente, le competenze da trasferire e le risorse necessarie a finanziarne il trasferimento.

Ora, le ventitré materie interessate da ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ricomprendono una grandissima parte delle funzioni svolte dal settore pubblico, ed è dunque coerente con lo spirito della riforma del 2001 ipotizzare che, nell'indicare queste materie, essa andasse nel senso di favorire limitate occasioni di decentramento. In particolare, la previsione dell'art. 116, comma 3, delineando la possibilità di concedere condizioni *ulteriori* e *particolari*, non può che intendersi come un'eccezione (la Corte Costituzionale parla di deroga), e dunque non può che riguardare il trasferimento di limitate funzioni all'interno delle più ampie materie[4].

Quella che era una previsione indirizzata a favorire ulteriori ma limitate occasioni di decentramento, è divenuta, a partire dal 2018, il grimaldello per scardinare l'assetto delle competenze delineato dalla Costituzione Repubblicana (Tondi della Mura, 2024). Un grimaldello che non ha raggiunto la necessaria intensità operativa a causa delle discontinuità prodotte dalla breve durata degli esecutivi. In effetti, dopo una più moderata pre-intesa stipulata con il Governo Gentiloni, alcune regioni hanno avanzato richieste di autonomia sul complesso (Veneto) o quasi (Lombardia ed Emilia Romagna, rispettivamente venti e sedici) delle ventitré materie individuate dall'art. 116, comma 3, Cost. Un approccio che ha indotto il governo Conte II, e poi il governo Meloni – anche a seguito delle tenaci resistenze emerse nel dibattito pubblico – a subordinare la concessione di ulteriore autonomia all'approvazione di una legge quadro nazionale e alla previa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni[5].

2.1 Il percorso verso l'autonomia differenziata: materie LEP, materie no-LEP

Già nell'allestire la legge di bilancio per il 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197), poco dopo il proprio insediamento, il Governo Meloni ha definito le caratteristiche essenziali del percorso verso la realizzazione dell'autonomia differenziata, fissando il principio che "l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)". Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM del 23 marzo 2023) è stato conseguentemente istituito il *Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni* (CLEP), incaricato di fornire supporto tecnico alla cosiddetta Cabina di regia, coordinata dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie[6].

Nel giugno del 2024, al termine d'un percorso meno travagliato di quel che l'asprezza del dibattito pubblico sul tema avrebbe suggerito, si è giunti all'approvazione della legge quadro per l'attuazione dell'art. 116 (l. 86/2024). Gli aspetti principali di questa legge, la cui portata è stata fortemente ridimensionata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 192 del 2024, sono i seguenti: *i*) ai fini della concessione di ulteriore autonomia, l'iniziativa di ciascuna Regione può riguardare una o più materie o ambiti di materie, e le relative funzioni (art. 2, comma 2); *ii*) il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, *concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP*, può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard (art. 4, comma 1); *iii*) il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti

di materie diversi da quelli per cui è necessaria la determinazione dei LEP, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della legge (art. 4, comma 2).

Dunque, la legge apre alla possibilità che le competenze relative alle materie per cui è possibile la concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, siano trasferite, tutte insieme, alle Regioni che ne facciano richiesta, corredate dalle relative risorse umane, strumentali e finanziarie. Una disposizione che sovverte, nel profondo, il sistema di governo disegnato dalla Costituzione Repubblicana, esautorando lo Stato di gran parte delle prerogative sue proprie.

Peraltro, con linguaggio improprio – cosa significa, infatti, l'espressione "materie riferibili ai LEP"? – la legge distingue tra materie per cui è necessario determinare i livelli essenziali delle prestazioni (cosiddette materie LEP) e materie per cui tale determinazione non è necessaria (cosiddette materie no-LEP), con ciò accogliendo una distinzione suggerita dal Comitato Cassese. Una distinzione molto utile per i fautori dell'autonomia, in grado di agevolare l'immediato trasferimento delle competenze relative a nove delle ventitré materie; quelle catalogate, appunto, come no-LEP.

Ora, la distinzione tra materie cosiddette LEP e materie no-LEP è tutt'altro che pacifica. È difficile immaginare, in effetti, che l'universo delle attività rientranti nel campo di attrazione di una determinata materia sia tale da non includere prestazioni che concernono i diritti civili o sociali. Per la Protezione civile, considerata dal Comitato Cassese materia no-LEP, questo non è certamente il caso – come argomentato con lucidità da Bordignon et al. (2024) – e la distinzione è senz'altro fuorviante[7]. In

ogni caso, sebbene precaria, la distinzione tra materie LEP e materie no-LEP sarebbe in grado di produrre il trasferimento immediato, alle Regioni, di competenze di grande rilevanza, quali, ad esempio, quelle relative al Commercio con l'estero. Una devoluzione, quest'ultima, che anche alcuni membri della maggioranza parlamentare, favorevoli al processo di autonomia differenziata, considerano del tutto teorica; un'ipotesi di scuola, in aperto conflitto con qualsiasi ragionevole interpretazione del principio di sussidiarietà[8]. In effetti, come opportunamente sottolineato dalla Corte Costituzionale (sent. n. 192 del 2024): "le trasformazioni intervenute sul piano geopolitico ... hanno avuto forti ripercussioni sulle politiche commerciali, che sempre più si intrecciano ora con le esigenze di sicurezza delle catene globali del valore, ora con gli aspetti riguardanti le relazioni di potere tra gli Stati, attraendole pertanto nella sfera della politica estera, che spetta alla competenza esclusiva dello Stato"[9].

2.2 La sentenza n. 192 del 2024

La sentenza 192/2024 della Corte Costituzionale ha rimesso in discussione l'intero processo di attuazione dell'art.116, Cost., e fa specie leggere dichiarazioni ottimistiche sulla percentuale di testo normativo che la scure della Consulta avrebbe risparmiato[10]. In generale, la sentenza riconosce che il percorso dell'autonomia differenziata trae origine da un'evidente forzatura, ovvero dalla pretesa di voler fondare, su alcune disposizioni costituzionali contenute nell'attuale Titolo V, un'autonomia che esse non sono predisposte a fondare; configurandosi, un'autonomia così concepita, come un fattore di "disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale". Più in particolare, la Consulta afferma che la flessibilità offerta dall'art. 116, comma 3, in deroga all'ordinario riparto delle competenze, va esercitata con prudenza. Poiché si tratta di una deroga, essa va giustificata e motivata con riferimento alle

caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta.

Scrive la Corte Costituzionale nella più vole citata sentenza del 2024: "L'art. 116, terzo comma, Cost. va interpretato coerentemente con il significato del principio di sussidiarietà, e pertanto la devoluzione non può riferirsi a materie o a blocchi di materie, ma a specifiche funzioni, come confermato dal suo tenore letterale". Niente passaggio di materie o blocchi di materie, dunque; trasferimento, semmai, di specifiche funzioni, con richieste che vanno suffragate da ragioni in grado di far presagire specifici vantaggi per la collettività.

Si badi: la sentenza della Corte Costituzionale certifica la fine dell'autonomia differenziata così come concepita dalla legge n. 86 del 2024, nata da una forzatura irricevibile; non la messa al bando di *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*, sempre possibili entro il perimetro delimitato dalla sentenza. Possibilità che, a giudizio della Corte, possono tuttavia concretizzarsi solo adottando, contestualmente, gli accorgimenti necessari a evitare che la concessione di ulteriore autonomia si traduca in una lesione all'unità della Repubblica, sancita dall'art 5, Cost. Pertanto, nel momento in cui il legislatore statale conferisce una maggiore autonomia a una determinata Regione, con riferimento a una specifica funzione – scrive la Corte – deve previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale, in nome dei principi di solidarietà e coesione.

Riecco dunque i livelli essenziali delle prestazioni e l'importanza di un lavoro istruttorio in grado di chiarirne la natura, anche in considerazione dell'importanza operativa

che essi rivestono per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, e dunque per allocare – con criteri più appropriati della *spesa storica* – le risorse disponibili tra diversi livelli di governo e aree del Paese.

Purtroppo, il lavoro istruttorio, pur svolto dal Comitato appositamente allestito su indicazione del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, s'è rivelato il pallido riflesso di ciò ch'era legittimo sperare. Ciò ha contribuito a rinfocolare antichi dubbi, a sollecitare nuove perplessità. Dubbi e perplessità riconducibili, in ultima analisi, alla mancanza d'una chiara definizione di LEP, e alla volontà, da parte del Comitato, di supplire a questa mancanza con l'avanzare ardite distinzioni – a volte inessenziali, a volte sbagliate, a volte semplicemente confondenti – relative all'oggetto dell'indagine, lasciato per lo più a decantare, indefinito, nella penombra.

Ed ecco dunque i LEP *impliciti*, i LEP *esistenti*, i LEP *quantificabili* e i *non quantificabili*, i LEP *primari*, i *super*LEP; il tutto condito dalla pretesa d'identificare i livelli essenziali a partire dalla legislazione in vigore, attraverso una pesca a strascico effettuata sulla totalità delle prestazioni pubbliche. Un modo di procedere certo discutibile, la cui principale caratteristica, sembra di poter dire, è il suo non essere fondato su uno schema concettuale chiaro, il suo non essere imperniato in un numero limitato di ragionevoli principi guida.

Nei documenti licenziati dal CLEP non v'è traccia dei criteri che dovrebbero sovraintendere alla determinazione del livello essenziale per le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Né è chiarito, d'altronde, a cosa ci si riferisca quando si parla di livelli essenziali. L'aggettivo essenziali sta per minimi, di garanzia, o s'intende qualcosa di diverso? Se sta per minimi, come a un certo punto, distrattamente, il CLEP riconosce, sembrerebbe naturale far coincidere essenziali con minimi anche

nel richiamare i Livelli essenziali di assistenza (LEA), che il CLEP fa coincidere con i LEP in ambito sanitario. Una coincidenza che solleva invero molte perplessità, come si avrà modo di spiegare.

3. Livelli minimi o livelli essenziali?

Un questione di somma rilevanza riguarda il senso da attribuire alla parola *essenziali* all'interno dell'espressione *livelli essenziali delle prestazioni*. Come ha infatti di recente ribadito la Commissione parlamentare per le questioni regionali (2025a), la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, e dunque la distribuzione delle risorse tra livelli di governo e aree del Paese, necessariamente riflette il senso che a questa parola si attribuisce. Ora, poiché al CLEP era stato affidato il compito d'esercitare *funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, sarebbe stato naturale attendersi, da esso, uno sforzo per far luce su una questione dalle notevoli conseguenze pratiche e dal forte sentore di ambiguità. Purtroppo, l'analisi dei documenti prodotti dal CLEP testimonia un certo disimpegno, corredato dal proposito d'intraprendere la via più comoda del ricercare, nella legislazione vigente, le tracce, i segni, i suggerimenti, spesso disparati e malfermi, relativi alle prestazioni essenziali, con la conseguenza che l'esercizio delle funzioni istruttorie, da parte del Comitato, si è piuttosto configurato come un'attività assimilabile alla pesca a strascico. Un'impostazione direttamente suggerita, peraltro, dal Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie (Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, 2023, p. 79).

Dai lavori preparatori della legge cost. n. 3 del 2001 (seduta n. 774 del 20 settembre 2000) risulta che la formulazione precedentemente proposta per la lettera m)

del secondo comma dell'art. 117 Cost. – ovvero: "determinazione dei livelli fondamentali di garanzia da assicurare sul territorio nazionale alle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" – fu abbandonata perché ritenuta, per varie ragioni, anche lessicali, inadeguata[11]. In tale formulazione, l'espressione "civili e sociali" aveva già peraltro sostituito la parola "fondamentali", precedentemente utilizzata, in modo da ricomprendere la totalità dei diritti contemplati nella parte prima della Costituzione. Alla formulazione definitiva – "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" – si pervenne dopo un acceso dibattito, alimentato proprio dalle incertezze sul senso da attribuire all'aggettivo *essenziale*.

Secondo alcuni parlamentari che parteciparono alla discussione, le espressioni *livelli minimi* e *livelli essenziali* non coinciderebbero affatto[12], la qual cosa troverebbe conferma nelle discussioni della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (1997), da cui era emersa la necessità di determinare i "livelli minimi essenziali" delle prestazioni sociali da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale[13]. Secondo altri, invece, non vi sarebbe alcuna differenza di senso, e le espressioni coinciderebbero. Ad esempio, Luigi Berlinguer, già Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica nei primi anni novanta, dichiarò, nel corso della discussione parlamentare: "personalmente ritengo sinonimi *minimi* e *essenziali* (la Commissione è orientata verso quest'ultimo aggettivo) ma in questo caso non si tratta di quantità; l'essenzialità è inerente all'essere minimi nel senso che al di sotto di quella soglia non c'è attuazione dei diritti". Sulla base di quanto dichiarato, sembra che Berlinguer intendesse i livelli essenziali delle prestazioni come connessi con ciò che la Corte Costituzionale ha individuato nel cosiddetto *nucleo minimo del diritto*, cui non si può derogare senza frustrare la Costituzione Repubblicana.

L'opinione di Rosanna Moroni, particolarmente significativa perché fu ella a presentare molte versioni del testo poi confluito nell'art. 117 della Costituzione, è riassumibile a partire dall'esigenza, diffusamente avvertita non solo tra i membri della maggioranza parlamentare, di salvaguardare, nel corso del processo indirizzato a rafforzare il decentramento, l'uniformità dei diritti fondamentali in nome della solidarietà e della coesione sociale: "anche in questa parte della Costituzione, vogliamo riaffermare l'importanza che lo Stato deve attribuire all'uniformità delle condizioni di vita sul territorio nazionale e alla titolarità effettiva per tutti di questi diritti"[14].

La legislazione esclusiva dello Stato nella determinazione dei LEP troverebbe dunque giustificazione nell'esigenza di garantire l'uniformità delle condizioni di vita, in linea con i principi contenuti nella Parte prima della Costituzione. Tali principi, posti a fondamento del patto politico istitutivo della Repubblica, esigono in ultima analisi la *protezione* e il *potenziamento* della persona (Barbera, 2007; Mortati, 1962, Parte II, n.55). È proprio questo l'aspetto da sottolineare per comprendere come la spinta al superamento di una soglia minima nell'erogazione dei servizi, verso una più appropriata soglia essenziale, sia endogena alla Costituzione Repubblicana, e dunque, in un certo senso, inesorabile.

3.1 Potenziamento della persona e pari opportunità sostanziali

Scrive Mortati: "Nulla in contrario sarebbe argomentabile dal rilievo (che fu fatto valere con riguardo alla costituzione di Weimar) della coesistenza nella costituzione di tre motivi ispiratori: il cristiano, il liberale, il socialista, poiché, se si prescinde dal fondamento dottrinale (o strettamente confessionale, o illuminista, o materialista) posto a sostegno rispettivamente di ciascuna delle ideologie, fatte apparire di volta

in volta nel corso storico in polemica l'una rispetto all'altra, e si ha invece riguardo al nucleo dei valori più essenziali presupposti da ognuna, si scorge la loro sostanziale affinità, *muovendo tutte dalla stessa esigenza della tutela e del potenziamento della persona*, che trova la comune radice nel messaggio evangelico, nel quale persona e società sono collegati fra loro come due aspetti di una stessa realtà".

I principi contenuti nella prima parte della Costituzione, che la riforma del 2001 esplicitamente richiama nella seconda, non pretendono, come spesso vien detto, l'uniformità delle prestazioni. Essi esigono, invece, che a ciascun cittadino sia garantito uno spazio uniforme di diritti (art. 3, comma 2, Cost.), e dunque di opportunità[15]; inoltre, assumendo il potenziamento della persona come cardine della legislazione, essi impongono di agire per espandere lo spazio dei diritti alla massima dimensione possibile, data la disponibilità delle risorse e l'insistere di altri vincoli, anche di natura politica, che si frappongono al perseguimento di questo obiettivo (artt. 2, 3, comma 2, 4, comma 2, 32 Cost.).

Pertanto, per ciò che concerne lo spazio dei diritti, il nucleo della Costituzione Repubblicana è vivificato da una doppia esigenza. La prima richiede di agevolarne l'espansione; si tratta di un'esigenza connessa con l'obiettivo di potenziamento della persona. La seconda, strettamente connessa alla prima, richiede di realizzare l'uniformità dello spazio dei diritti come presupposto per il conseguimento di eguali opportunità sostanziali.

In termini di prestazioni di cui i cittadini devono beneficiare, non si tratta, dunque, né di garantire un livello uniforme, né di garantire un livello minimo. La tutela e il potenziamento della persona richiedono qualcosa di ulteriore. Richiedono tutto ciò che si può ragionevolmente offrire tenuto conto del fine principale della Costituzione;

dove l'avverbio *ragionevolmente* rimanda alle opportune valutazioni di chi ha il compito di reggere la casa (oikos-nomia).

Il rimando alla ragionevolezza trova peraltro recente fondamento nell'invito, espresso dalla Corte Costituzionale (sentenza 192/2024), a considerare "la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali". La ragionevolezza essendo insita nel bilanciamento che è necessario operare per tener conto dei vincoli.

La prospettiva sopra richiamata mostra straordinarie affinità con alcune moderne teorie della giustizia distributiva. In particolare con quella di Amartya Sen (2009), che si confronta esplicitamente con la tradizione aristotelica per fondare il discorso sulla giustizia distributiva su basi più solide (Abatemarco et al., 2020). Il punto di partenza è l'*eudaimonia* — l'attività dell'anima in accordo con la virtù, il fiorire dell'individuo e della comunità politica — intesa come fine ultimo della vita associata. Nella prospettiva di Sen, la possibilità di fiorire si misura nello spazio delle capacità: le libertà sostanziali di fare ed essere che ciascuno ha ragione di valorizzare. Non si tratta, tuttavia, di individuare questo spazio come oggetto esclusivo di preoccupazioni distributive, ma di riconoscere l'esigenza — centrale in Sen — di espanderlo per quanto possibile per ciascun membro della comunità. Analogamente, nella prospettiva fatta propria dalla Costituzione, il compito della Repubblica non è garantire la mera sussistenza, ma creare le condizioni affinché ciascuno possa realizzare il proprio progetto di vita; è in vista di questa finalità che essa si accolla il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2, Cost.). Come osserva Mortati, questa tensione verso il potenziamento della persona non è partigiana, non è una rivendicazione di parte; essa è piuttosto il nucleo comune delle tradizioni culturali

confluite nel patto costituzionale, ciascuna muovendo dalla medesima esigenza di tutela e promozione della persona. È questa tensione che il dettato costituzionale traduce in vincolo giuridico. I LEP, correttamente intesi, si collocano esattamente in questo solco: non soglie minime, ma livelli essenziali fissati a beneficio di una cittadinanza piena e universale [16].

3.2 Essenzialità e minimalismo alla luce della sentenza n. 192/2024 della Corte Costituzionale

Le conclusioni cui perviene la Corte Costituzionale (sent. 192/2024) nel giudizio di legittimità relativo alla Legge 86/2004 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione) sono coerenti con la prospettiva testé illustrata[17]. Come rileva la Corte, dai lavori preparatori della legge cost. n. 3 del 2001 risulta che l'inciso "livelli minimi di garanzia" fu sostituito dall'Aula con la formula attuale – "livelli essenziali delle prestazioni" – proprio per assicurare, se possibile, uno standard di tutela superiore al *nucleo minimo del diritto*, in collegamento, per quel che riguarda i diritti sociali, con l'art. 3, secondo comma, Cost., che affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana. Ora, come detto, la disposizione contenuta nell'art. 3 Cost. non evoca soltanto l'uguaglianza, che di per sé significa ben poco, poiché si può essere uguali anche nella miseria e nella deprivazione (basti pensare al tipo di uguaglianza di cui godono gli individui che abitano lo straordinario romanzo di Orwell, "1984"). Essa guarda anche agli ostacoli che limitano la libertà sostanziale dei cittadini e impediscono il pieno sviluppo della persona. Come ha rilevato ancora Costantino Mortati (1962, parte seconda, n.51), la previsione del-

l'art.3 comma 2 della Costituzione rivestirebbe scarsa importanza pratica se non trovasse "svolgimento in disposizioni, armonicamente coordinate fra loro, rivolte, per una parte, a darle immediata concretezza, e per l'altra a specificare le direzioni verso le quali lo Stato deve avviarsi onde assolvere all'obbligo impostogli...tutelare in concreto l'uguale dignità dei cittadini e realizzare la sostanziale convergenza dei loro interessi nel bene comune". In questa prospettiva, la prerogativa attribuita al legislatore statale di determinare i livelli essenziali delle prestazioni è la necessaria conseguenza di un obbligo cui non è possibile derogare senza violare l'essenza del patto costituzionale. Si noti che la funzione dello Stato, così delineata, è quella di *custode* dei LEP, se così può dirsi; non necessariamente di erogatore di prestazioni per cui sia stato fissato il livello essenziale (questo è un punto su cui anche la Corte Costituzionale si è espressa).

Ora, nella sentenza 192/2024, la Corte ha anche rilevato: "Che l'orizzonte concettuale dei LEP sia l'eguaglianza e non il nucleo minimo del diritto risulta anche dall'art. 120, secondo comma, Cost., nell'ambito del quale la garanzia dei LEP rientra nella tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica". Questo passaggio deve essere letto nel contesto della sentenza, per evitare di attribuire alla Corte un'interpretazione dei LEP appiattita sul criterio di uguaglianza. Invero, nella discussione sui livelli essenziali delle prestazioni vi sono due esigenze da tutelare: i) un'esigenza di uniformità, il cui orizzonte è, appunto, l'uguaglianza; ii) un'esigenza di potenziamento, il cui orizzonte è l'ampliamento dello spazio delle opportunità di cui ciascuna persona può beneficiare. È questa seconda esigenza, spesso trascurata, che spinge ad andare oltre il nucleo minimo del diritto, innalzando progressivamente il livello delle prestazioni al di sopra della soglia minima, che rimane in ogni caso irrinunciabile.

4. Uno schema concettuale per la determinazione dei LEP

L'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione italiana, attribuisce dunque allo Stato la competenza esclusiva nella "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Tale determinazione deve avvenire alla luce dell'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, che impone alla Repubblica di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana".

Nelle intenzioni di coloro che redassero la Costituzione (Vassalli, 1997), e alla luce del patto politico che la sorregge, ciò che conta non è la previsione formale di un insieme di diritti, ma la possibilità concreta di goderne. Tali diritti strutturano lo spazio delle opportunità sostanziali – ovvero lo spazio delle possibilità di cui ciascuno dispone per attuare il proprio progetto di vita – e sono innervati dal livello delle prestazioni pubbliche. Si pensi, ad esempio, alle prestazioni orientate a dare concretezza alle previsioni costituzionali connesse con la tutela della salute, il diritto all'istruzione, all'assistenza, alla mobilità, e così via. Se le prestazioni pubbliche sono carenti, lo spazio dei diritti è ridotto; in caso contrario, esso è più ampio.

La prima cosa da chiarire nel discutere di livelli essenziali delle prestazioni, è relativa alle circostanze che rendono necessario determinarli. A tal proposito, la Costituzione suggerisce il ricorso a un criterio che potrebbe dirsi di *aderenza*, o *pertinenza sostanziale*, **A**: è necessario determinare i livelli essenziali delle prestazioni che condizionano lo spazio dei diritti civili e sociali. Il punto di partenza è dunque dato dai diritti civili e sociali che la Costituzione *riconosce*[18]. Si noti che ai fini di tale

determinazione non è necessario che la prestazione condizioni lo spazio dei diritti di ogni cittadino. Una singola prestazione può essere infatti orientata verso una porzione soltanto della popolazione (includente, ad esempio, le persone portatrici di disabilità) ed essere meritevole della speciale attenzione prevista dall'art. 117.

Diverso è il metodo adottato dal CLEP per individuare le prestazioni di cui occorre determinare i livelli essenziali. Il Comitato Cassese non procede dai diritti, ma s'affida a un censimento delle prestazioni pubbliche, per poi stabilire, utilizzando criteri di vario tipo, quali tra esse condizionano il godimento dei diritti civili e sociali. Questo modo di procedere solleva invero molte perplessità. Se il fine è quello di garantire i diritti civili e sociali, sembra in effetti molto più opportuno partire da questi, ancorando la determinazione dei LEP a un numero limitato di criteri costituzionalmente fondati e posti a tutela dell'effettiva garanzia dei diritti.

Sulla base della discussione svolta in precedenza, una possibilità è che tali criteri siano i seguenti: garanzia del nucleo minimo del diritto (**G**), eguaglianza sostanziale (**E**), potenziamento della persona (**P**), rispetto del vincolo sulle risorse (**R**). Questi quattro criteri definiscono un approccio alla determinazione dei livelli essenziali che non si risolve nella semplice redazione di un elenco di prestazioni da garantire (come nel caso dei LEA). Tale approccio riconosce, piuttosto, e sussume, i tratti essenziali di un complesso problema di bilanciamento: ampliare per quanto possibile lo spazio dei diritti dei cittadini al di sopra del livello incomprimibile, preservando l'eguaglianza sostanziale entro i limiti fissati dalla disponibilità delle risorse pubbliche. Da questa impostazione risulta immediatamente evidente il senso da attribuire all'aggettivo *essenziali*. Esso qualifica quei livelli delle prestazioni che soddisfano congiuntamente i quattro criteri sopra illustrati.

4.1 Alcuni semplici criteri per la determinazione dei LEP

Come viene formalmente dimostrato nella sezione 5, pretendere che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni rispetti i quattro criteri sopra delineati, o che venga effettuata rendendo massima l'ampiezza dello spazio dei diritti sotto i vincoli $\mathbf{G}, \mathbf{E}, \mathbf{R}$, è la medesima cosa. Per quanto riguarda questi criteri, alcune specificazioni sembrano opportune:

1. **Garanzia del nucleo minimo del diritto** (criterio **G**): il grado di soddisfazione di un qualsiasi diritto civile o sociale costituzionalmente garantito dovrà essere almeno pari al livello corrispondente al nucleo minimo del diritto. Come scrive la Corte Costituzionale (sentenza n. 192/2024): "il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito da questa Corte, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario...[è] la garanzia dei diritti incomprimibili a incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione (sentenza n. 275 del 2016; si vedano, anche, le sentenze n. 152 del 2020, in materia di pensione di inabilità, e n. 309 del 1999, in materia di assistenza sanitaria all'estero)";

2. **Eguaglianza sostanziale** (criterio **E**): l'ampiezza dello spazio dei diritti dovrà essere la medesima per ogni cittadino, in coerenza con il riconoscimento dell'art. 2 Cost. e con il dovere di eguaglianza sostanziale, sancito dall'art. 3, comma 2, Cost. Come chiarisce la Corte Costituzionale nella sentenza n.192/2024: "l'ineliminabile concorrenza e differenza tra regioni e territori non può spingersi fino a minare ... l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni

concernenti i diritti civili e sociali ... e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale – che sono tratti caratterizzanti la forma di stato, il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia";

3. **Potenziamento della persona** (criterio **P**): dati i vincoli, l'ampiezza dello spazio dei diritti dovrà essere massima, in accordo con l'obiettivo del potenziamento della persona (artt. 2, 3, comma 2, 4, comma 2, 9 e 32 Cost.);

4. **Rispetto del vincolo sulle risorse** (criterio **R**): il costo complessivo delle prestazioni non potrà eccedere le risorse disponibili (art. 81, Cost.); come scrive la Corte Costituzionale nella più volte citata sentenza (192/2024): "i LEP sono un vincolo posto dal legislatore statale, *tenendo conto delle risorse disponibili*, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento".

Ora, per quanto riguarda il criterio **G**, esso pretende che *la qualità* di ogni prestazione – considerata singolarmente o come elemento di un insieme più ampio – non sia inferiore al livello al di sotto del quale si configura una lesione dei diritti. Si prenda la tutela della salute come esempio emblematico: se è precluso l'accesso, in tempi congrui, a una prestazione sanitaria necessaria a evitare pregiudizio alla propria integrità psicofisica, si configura una lesione del nucleo minimo del diritto con riferimento alla tutela della salute. Emblematico è il caso della frattura del collo del femore, che richiederebbe un intervento chirurgico entro quarantott'ore dall'evento. I risultati del programma nazionale esiti del Ministero della salute evidenziano che solo un gruppo limitato di strutture sanitarie effettua tale intervento nei tempi previsti, con l'aggravante che la distribuzione dei tempi d'intervento riflette forti

disparità territoriali[19]. Per ciò che riguarda il trattamento per la frattura del collo del femore, il criterio **G** risulta generalmente violato. Per una quota rilevante di cittadini la prestazione erogata risulta infatti sotto la soglia di effettività; il relativo diritto è meramente nominale e dunque non garantito.

Il criterio **G**, pertanto, opera come vincolo sostanziale, individuando una soglia al di sotto della quale si concretizza, per lo Stato, un obbligo di agire; anche sostituendosi – quando lo richieda la necessità di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni (art. 120, comma 2, Cost.).

4.2 Conseguenze della prospettiva fondata sui diritti

La prospettiva testé illustrata ha immediate conseguenze di ordine pratico. Innanzitutto invita a distinguere chiaramente tra attività che incidono sullo spazio dei diritti e attività variamente collegate alla predisposizione di previsioni procedurali o attinenti all'organizzazione. Le prime condizionano lo spazio delle opportunità dei cittadini, e quindi esigono la determinazione di un livello essenziale. Si pensi, ad esempio, all'assistenza domiciliare per le persone non autosufficienti, alle prestazioni che garantiscono il diritto all'istruzione, all'assistenza sanitaria. Le seconde, pur essendo importanti per il funzionamento della macchina organizzativa, non incidono direttamente sui diritti civili e sociali. Si pensi alle norme che regolano i procedimenti amministrativi o alla definizione delle figure professionali coinvolte nell'erogazione di un servizio. Su questo punto si tornerà nel seguito. Qui preme solo riaffermare la ragionevolezza di alcuni principi che l'opaca discussione sui LEP rischia di offuscare:

1. la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni non implica *prestazioni uniformi* a favore di ogni cittadino; ciò che le prestazioni devono uniformare è lo spazio dei diritti. In presenza di eterogeneità nelle caratteristiche individuali – età, residenza, presenza di disabilità,... – l'obiettivo di uniformare lo spazio dei diritti può generare prestazioni non uniformi, e dunque può generare una distribuzione non uniforme delle risorse disponibili per tenere conto delle diverse caratteristiche degli individui o dei territori. L'art 3, Cost., non è norma vincolante all'identità di trattamento – se ciò fosse, esso cristallizzerebbe le diseguaglianze, com'era per l'art. 24 dello Statuto Albertino – ma è regola sulla diversità di trattamento[20];

2. nella Costituzione, la garanzia dei diritti è strettamente connessa con l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.); questi doveri trovano riscontro nell'obbligo di concorrere al finanziamento delle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva (art. 53 Cost.), così come nei meccanismi di perequazione territoriale (art. 119, comma 3, Cost.). L'indissolubilità del nesso tra riconoscimento e garanzia dei diritti, e adempimento dei doveri, non può essere messa in discussione; pertanto, a fronte dei diritti di cui ciascuno gode, sorgono doveri cui non ci si può sottrarre. Poiché la determinazione dei LEP sostanzia la garanzia dei diritti connessi con la tutela e il potenziamento della persona, la logica della loro determinazione non può essere tale da perpetuare gli attuali divari territoriali (e.g. Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2025a). In tal senso, i LEP devono essere concepiti come strumenti dinamici di riequilibrio e coesione, funzionali a rendere effettiva la cittadinanza su tutto il territorio nazionale.

In sintesi: la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è un'attività co-

stituzionalmente vincolata, orientata alla realizzazione effettiva dei diritti civili e sociali previsti dalla Costituzione. Tale attività non ha, come esito, l'allestimento di un catalogo ordinato di prestazioni; essa, piuttosto, stabilisce la configurazione che le prestazioni devono assumere per costruire una cittadinanza piena e universale, in cui i principi dell'eguaglianza sostanziale e del potenziamento della persona trovino bilanciamento con l'esigenza di assicurare la sostenibilità economica degli interventi. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni rappresenta dunque l'architrave su cui poggia la possibilità di trasformare i principi della Costituzione in realtà vissuta da ogni cittadino, in qualunque luogo il cittadino risieda.

5. Una trattazione formale

Questa sezione è dedicata a formalizzare lo schema concettuale precedentemente illustrato. Il ricorso alla formalizzazione consente di limitare le ambiguità che ancora caratterizzano il dibattito sul tema, orientando la discussione pubblica in modo più adeguato. Il lettore meno incline alla trattazione formale può scorrere rapidamente le sezioni 5.1 e 5.2 senza che ciò pregiudichi la lettura successiva.

5.1 Aspetti definitori

Sia $I = \{i\}_{i=1}^{n}$ l'insieme dei cittadini; sia $D = \{d_h\}_{h=1}^{m}$ il grado di soddisfazione degli m diritti civili e sociali costituzionalmente rilevanti, misurato rispetto al relativo livello minimo inderogabile (nucleo minimo del diritto) $\underline{d}_h$, tale che

$$d_h = \alpha_h \underline{d}_h, \qquad \alpha_h > 0;$$

se $\alpha_h < 1$, il diritto h risulta violato.

Sia $\mathbf{L}$ l'insieme delle prestazioni pubbliche attivabili, e sia $\mathcal{O}_i$ lo spazio dei diritti, o spazio delle opportunità sostanziali, di cui gode il cittadino i:

$$\mathcal{O}_i = O(d_{1i}, \ldots, d_{mi}).$$

Poiché il grado al quale ogni diritto è soddisfatto può essere considerato funzione dei livelli delle prestazioni $(\ell_1, \ldots, \ell_J)$, ne consegue che:

$$\mathcal{O}_i = O(d_{1i}(\ell_1, \ldots, \ell_J), \ldots, d_{mi}(\ell_1, \ldots, \ell_J)) = O'(\ell_1, \ldots, \ell_J).$$

In altri termini, lo spazio delle opportunità sostanziali di cui ogni cittadino beneficia è funzione diretta dei livelli delle prestazioni pubbliche.

5.2 Criteri per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

La circostanza che una prestazione j, dato il livello delle altre prestazioni, condizioni lo spazio dei diritti civili e sociali, costituisce la motivazione per procedere alla determinazione del suo livello essenziale (art. 117, comma 2, lettera m, Cost.). Ne deriva che l'incidenza della singola prestazione è apprezzata in relazione a un contesto prestazionale determinato, e non in astratto. La capacità di una singola prestazione di incidere sullo spazio dei diritti civili e sociali non costituisce, infatti, una proprietà assoluta della prestazione considerata, bensì una proprietà relazionale, molto spesso dipendente dall'assetto complessivo delle prestazioni pubbliche. Una

medesima prestazione può, dunque, risultare rilevante ai fini della tutela dei diritti civili e sociali in presenza di una determinata configurazione delle altre prestazioni, ma non in presenza di configurazioni alternative che svolgano una funzione sostitutiva. Si consideri, ad esempio, una prestazione di trasporto scolastico mediante autobus. In assenza di altri mezzi di trasporto pubblico idonei a garantire l'accesso degli studenti ai servizi scolastici, tale prestazione incide direttamente sull'effettivo godimento del diritto all'istruzione. Viceversa, qualora sia già assicurato un servizio adeguato e alternativo, l'assenza del servizio di trasporto mediante autobus non determina, di per sé, una compressione dello spazio delle opportunità sostanziali connesse al diritto all'istruzione. In tal caso, la funzione di garanzia del diritto risulta assolta da una prestazione diversa e sostitutiva. Ne consegue che la rilevanza di una prestazione, ai fini della determinazione dei livelli essenziali, deve essere valutata in relazione al contesto dato, e non in astratto. Questo argomento rende vieppiù evidente la necessità di fondare l'analisi sui diritti che le prestazioni sono chiamate ad assicurare, piuttosto che sul censimento delle singole prestazioni che, in astratto, garantirebbero tali diritti.

Il seguente criterio formalizza queste idee.

Criterio A (Aderenza, o pertinenza sostanziale)**.** *Motivazione per procedere alla determinazione del livello essenziale della prestazione j è che, dato il livello delle altre prestazioni, ℓ_{-j}, essa condizioni lo spazio dei diritti civili e sociali di almeno un cittadino:* $\exists\, i \in I,\ \exists\, \ell_j > 0$ *tale che* $\mathcal{O}_i(\ell_j, \ell_{-j}) > \mathcal{O}_i(0, \ell_{-j})$.

Sia $\mathbf{L}^*$ l'insieme delle prestazioni per cui il criterio **A** è soddisfatto. Sulla base della discussione condotta nella sezione in precedenza, la determinazione dei livelli

essenziali delle prestazioni incluse in $\mathbf{L}^*$ andrà effettuata tenendo conto dei seguenti criteri:

1. il grado di soddisfazione di un qualsiasi diritto civile o sociale costituzionalmente garantito dovrà essere almeno pari al livello corrispondente al nucleo minimo del diritto: *garanzia del nucleo minimo del diritto*, **G** (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 192/2024);

2. l'ampiezza dello spazio dei diritti dovrà essere la medesima per ogni cittadino: *eguaglianza sostanziale*, **E** (art. 3, Cost., cfr. sentenza n. 192/2024 Corte Costituzionale).;

3. il costo complessivo delle prestazioni non potrà eccedere le risorse disponibili: *vincolo sulle risorse*, **R** (art. 81, Cost.);

4. dati i vincoli, la scelta tra due diverse prestazioni realizzabili cadrà su quella che incide più efficacemente, ampliandolo, sullo spazio dei diritti di almeno un cittadino: *potenziamento della persona*, **P** (art. 3, comma 2, Cost.).

Prescindendo dalle risorse disponibili, non è possibile determinare il livello essenziale delle prestazioni. Questo perché il livello essenziale non coincide con un livello minimo di garanzia, e in assenza di un vincolo sulle risorse il problema resterebbe indeterminato. Come chiarisce la Corte Costituzionale nella più vole citata sentenza n.192/2024, i LEP sono un vincolo posto dal legislatore statale – al legislatore regionale essenzialmente, e alla pubblica amministrazione – tenendo conto delle risorse disponibili. Essi "implicano una delicata scelta politica, perché si tratta...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". Si supponga, pertanto, che le risorse disponibili per garantire le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali siano pari a B, e sia $c_j(\ell_j)$ il costo, crescente in ℓ_j, associato al livello di attuazione ℓ_j della prestazione j. I livelli essenziali, $(\hat{\ell}_j)_{j\in\mathcal{J}^*}$, dovranno essere determinati in modo tale che il costo complessivo non ecceda le risorse disponibili:

$$\hat{B} = \sum_{j\in\mathcal{J}^*} c_j(\hat{\ell}_j) \leq B,$$

dove: $\mathcal{J}^* \subseteq \{1,\ldots,J\}$ denota l'insieme degli indici delle prestazioni in $\mathbf{L}^*$; $\hat{B}$ il *fabbisogno standard* (cfr. l. 5 maggio 2009, n. 42), ovvero l'ammontare di risorse necessarie a garantire i livelli essenziali delle prestazioni in condizioni di efficienza. Le risorse disponibili, B, dovranno essere almeno pari al livello necessario a garantire il nucleo minimo del diritto, ossia

$$\underline{B} \;=\; \sum_{j\in\mathcal{J}^*} c_j(\underline{\ell}_j) \;\leq\; \hat{B} \;\leq B,$$

dove il profilo $\underline{\ell} = (\underline{\ell}_1,\ldots,\underline{\ell}_J)$ è tale che $\alpha_h(\underline{\ell}) = 1$ per ogni h.

Formalmente, i criteri per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni possono essere riformulati come segue:

Criterio G (Garanzia del nucleo minimo del diritto)**.** *Per ogni diritto civile e sociale costituzionalmente rilevante $d_h \in D$, dato il profilo $\hat{\ell} = (\hat{\ell}_j)_{j\in\mathcal{J}^*}$ dei livelli essenziali delle prestazioni, deve risultare:*

$$\alpha_h(\hat{\ell}) \;=\; \frac{d_h(\hat{\ell})}{\underline{d}_h} \;\geq\; 1,$$

dove $\underline{d}_h$ è il livello corrispondente al nucleo minimo del diritto h.

Criterio E (Eguaglianza sostanziale)**.** *Per ogni coppia di individui* $(i,k) \in I$*, dato il profilo* $\hat{\ell} = (\hat{\ell}_j)_{j\in\mathcal{J}^*}$ *dei livelli essenziali delle prestazioni, deve risultare* $\mathcal{O}_i(\hat{\ell}) = \mathcal{O}_k(\hat{\ell})$*.*

Criterio R (Vincolo sulle risorse)**.** *Il costo necessario a garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non deve eccedere le risorse disponibili,* B*:*

$$\underline{B} \leq \hat{B} = \sum_{j\in\mathcal{J}^*} c(\hat{\ell}_j) \leq B,$$

Criterio P (Potenziamento della persona)**.** *Per ogni individuo* $i \in I$ *e per ogni prestazione* $j \in \mathcal{J}^*$*, il livello essenziale,* $\hat{\ell}_j$*, è tale che* $\mathcal{O}_i(\hat{\ell}_j, \ell_{-j}) \geq \mathcal{O}_i(\ell'_j, \ell_{-j})$*, per ogni livello realizzabile* ℓ'_j *della prestazione* j*, dato* ℓ_{-j}*, ove* ℓ'_j *e* $\hat{\ell}_j$ *rispettano i criteri* $\mathbf{G}, \mathbf{E}, \mathbf{R}$*.*

Il criterio **P** formalizza l'esigenza costituzionale di espandere al massimo lo spazio dei diritti di ciascun cittadino, compatibilmente con i vincoli posti dai criteri **G**, **E** e **R**. Esso stabilisce che, tra tutti i profili di prestazione ammissibili — ossia quelli che garantiscono il nucleo minimo del diritto, assicurano l'eguaglianza sostanziale e rispettano il vincolo sulle risorse — il livello essenziale $\hat{\ell}_j$ è quello che rende massimo lo spazio delle opportunità di ogni cittadino.

La Proposizione seguente mostra che se la scelta dei LEP rispetta i criteri **G**, **E**, **P**, **R**, essa corrisponde alla soluzione di un problema di massimizzazione vincolata con queste caratteristiche: i livelli essenziali sono determinati in modo da massimizzare lo spazio dei diritti di un generico cittadino, sotto i vincoli **G**, **E**, **R**.

Proposizione. *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* $\hat{\ell} = (\hat{\ell}_j)_{j \in \mathcal{J}^*}$ *rispetta i criteri* **G**, **E**, **P**, **R** *se e solo se* $\hat{\ell}$ *è soluzione del seguente problema di massimizzazione vincolata* **M***:*

$$\max_{\ell} \ \mathcal{O}(\ell) \tag{1}$$

$$s.t. \quad \alpha_h(\ell) \geq 1 \quad \forall d_h \in D \tag{2}$$

$$\mathcal{O}_i(\ell) = \mathcal{O}_k(\ell) \quad \forall i, k \in I \tag{3}$$

$$\sum_{j \in \mathcal{J}^*} c(\ell_j) \leq B \tag{4}$$

dove $\ell = (\ell_j)_{j \in \mathcal{J}^*}$ *e, per effetto del vincolo* (3)*,* $\mathcal{O}(\ell)$ *denota il valore comune di* $\mathcal{O}_i(\ell)$ *per ogni* $i \in I$*.*

Dimostrazione. Sia $\mathcal{F}$ l'insieme ammissibile del problema **M**, definito come l'insieme dei profili di prestazioni $(\ell_j)_{j \in \mathcal{J}^*}$ che soddisfano congiuntamente i vincoli (2), (3) e (4). L'equivalenza tra la determinazione dei LEP effettuata a valere sui criteri $\mathbf{G}, \mathbf{E}, \mathbf{P}, \mathbf{R}$ e la soluzione del problema **M** si dimostra in due passaggi:

($\Rightarrow$) Necessità: *Se la determinazione di* $\hat{\ell}$ *rispetta i criteri* $\mathbf{G}, \mathbf{E}, \mathbf{P}, \mathbf{R}$*, allora essa è soluzione di* **M***.*

Per ipotesi, $\hat{\ell}$ rispetta i criteri **G** (garanzia del nucleo minimo) e **R** (rispetto del vincolo sulle risorse), il che implica il soddisfacimento dei vincoli (2) e (4). Il rispetto del criterio **E** (eguaglianza sostanziale) garantisce che sia soddisfatto il vincolo (3), rendendo lo spazio delle opportunità uniforme per ogni individuo ($\mathcal{O}_i = \mathcal{O}_k$). Di conseguenza, $\hat{\ell} \in \mathcal{F}$, ovvero la soluzione è ammissibile. Infine, il criterio **P** (potenziamento della persona) impone che tra tutte le opzioni ammissibili venga scelta quella che massimizza lo spazio dei diritti; ciò significa che non esiste alcun

$\ell \in \mathcal{F}$ tale che $\mathcal{O}(\ell) > \mathcal{O}(\hat{\ell})$. Pertanto, per definizione, $\hat{\ell}$ è soluzione del problema di massimizzazione **M**.

($\Leftarrow$) Sufficienza: *Se* $\hat{\ell}$ *è soluzione del problema* **M**, *allora essa rispetta i criteri* **G**, **E**, **P**, **R**.

Si supponga che $\hat{\ell}$ sia soluzione di **M**. In quanto tale, essa deve necessariamente appartenere all'insieme ammissibile $\mathcal{F}$. Il rispetto del vincolo (2) assicura il soddisfacimento del criterio **G**, garantendo a ogni cittadino il nucleo minimo del diritto. Il rispetto del vincolo (4) assicura che il criterio **R** sia rispettato, mantenendo la spesa entro il budget B. Il vincolo di eguaglianza (3) garantisce ex-post il rispetto del criterio **E**, assicurando l'uniformità dello spazio dei diritti. Infine, poiché $\hat{\ell}$ massimizza la funzione obiettivo (1) su $\mathcal{F}$, essa soddisfa il criterio **P**, in quanto identifica il livello di prestazione che realizza il massimo ampliamento possibile dello spazio dei diritti compatibilmente con i vincoli dati.

5.3 Livelli essenziali delle prestazioni e clausola di invarianza finanziaria

L'analisi condotta nella sezione precedente suggerisce che i livelli essenziali delle prestazioni devono essere determinati in modo da massimizzare lo spazio delle opportunità sostanziali (spazio dei diritti) di ogni cittadino, dati alcuni vincoli che originano direttamente dalla Costituzione: *i*) garantire per ciascun diritto civile e sociale un grado di tutela almeno pari a quello corrispondente al nucleo minimo del diritto; *ii*) assicurare l'eguaglianza nel godimento dei diritti civili e sociali; *iii*) rispettare il vincolo sulle risorse.

È interessante osservare come, all'interno dello schema proposto, il principio di eguaglianza sostanziale assuma la forma di un vincolo in grado di limitare l'espansione dello spazio dei diritti, nel caso in cui tale espansione riguardi esclusivamente un sottoinsieme della popolazione. Più precisamente, è certo desiderabile che i livelli delle prestazioni siano determinati in modo da ampliare lo spazio dei diritti oltre la soglia corrispondente al nucleo minimo, ma solo a condizione che tale ampliamento sia universalmente condiviso, ovvero esteso all'intera collettività. In caso contrario, l'ampliamento stesso, pur volto al potenziamento della persona, genererebbe una disparità nelle opportunità sostanziali, entrando in conflitto con il principio costituzionale di eguaglianza. Pertanto, l'effettiva realizzazione dell'eguaglianza sostanziale si configura come condizione necessaria per ogni espansione dello spazio dei diritti. In questo senso, la Costituzione prefigura l'esistenza di una comunità di persone che camminano insieme

Una conseguenza immediata dei principi declinati a fondamento della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, è che le prestazioni pubbliche siano calibrate in modo da compensare eventuali diseguaglianze territoriali o individuali, affinché tutti possano beneficiare dello stesso spazio dei diritti.

L'idea che le prestazioni pubbliche siano calibrate in modo da compensare eventuali situazioni di svantaggio, suggerisce una rilettura della cosiddetta *clausola di invarianza finanziaria*, prevista, ad esempio, dall'art. 9, co. 1, della legge n. 86 del 2024. In base a tale clausola, il trasferimento di funzioni alle regioni non deve comportare oneri a carico della finanza pubblica; una previsione giudicata, dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 192/2024), coerente con l'art. 116, terzo comma, Cost., poiché ha l'obiettivo di migliorare la gestione pubblica, responsabilizzando gli amministratori a rispondere meglio ai cittadini (Corte dei Conti, 2025). Le ragioni

alla base di tale clausola sono comprensibili. Occorre tuttavia intenderla correttamente, per spiegare come possa essere preservata nell'ambito del processo effettivo di decentramento.

Come è stato in precedenza ricordato, è ormai unanimemente riconosciuto che lo Stato debba determinare i livelli essenziali delle prestazioni, predisponendo le risorse necessarie, *prima* di approvare le intese con le Regioni per l'eventuale trasferimento di specifiche funzioni. Questa necessità, in unione con la clausola di invarianza finanziaria, è tale da ingenerare il dubbio che l'autonomia differenziata debba essere attuata senza aggravio per la finanza pubblica. Occorre dunque prestare attenzione: la clausola di invarianza finanziaria non significa, né può significare, che la determinazione e il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sia un'operazione che avverrà a costo zero. Significa semplicemente che, una volta determinati i livelli essenziali – che devono comunque essere garantiti, a prescindere da eventuali intese tra Stato e Regioni –e finanziate le prestazioni, la concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia non potrà comportare un aggravio per la finanza pubblica (anzi, sulla base della sentenza n. 192 della Corte Costituzionale, le regioni dovrebbero dimostrare che la richiesta di autonomia è meritevole proprio perché riduce i costi complessivi delle prestazioni). Una diversa interpretazione, e cioè che la determinazione e il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni avverrà a costo zero, si scontrerebbe con difficoltà formidabili dal punto di vista distributivo. Si supponga, infatti, che l'ammontare di risorse attualmente stanziate dallo Stato per l'erogazione delle prestazioni a beneficio dei cittadini, B, sia almeno superiore a quello necessario ad assicurare il nucleo minimo del diritto $\underline{B}$; in caso contrario, lo Stato sarebbe obbligato ad accrescere le risorse destinate a finanziare le prestazioni, in modo da assicurarne il livello minimo (criterio **G**), e dunque vi

sarebbe un aggravio in termini di spesa. Ora, si supponga pure $B > \underline{B}$. Poiché è di tutta evidenza che il livello delle prestazioni – e l'ammontare di risorse a tal fine impegnate – è di gran lunga inferiore in alcune regioni (Messina and Torrini, 2025; Corte dei Conti, 2025), la determinazione e il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni potrebbe avvenire a costo zero solo se i cittadini delle regioni più avvantaggiate accettassero – cosa che sembra improbabile – una riduzione del livello delle prestazioni di cui beneficiano, in modo tale che la determinazione dei livelli essenziali sia coerente con il criterio **E**. La conclusione del ragionamento è che la concessione di maggiore autonomia non dovrà comportare un aggravio per la finanza pubblica; ma la determinazione dei LEP, che precede questa fase, potrebbe. Anzi, se i LEP sono bene intesi, l'aggravio certamente ci sarà.

5.4 I livelli essenziali delle prestazioni: definizione

Nel corso di un'audizione parlamentare (Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2025b), Roberto Torrini, Capo del Servizio Struttura economica della Banca d'Italia, ha dato, dei LEP, la seguente definizione: "I LEP individuano lo standard che deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale nell'erogazione di servizi che riguardano la tutela dei diritti civili e sociali".

Si tratta di un contributo molto utile, che prova ad afferrare l'oggetto prima di discuterlo, attraverso una definizione che mira ad ancorarsi esclusivamente al piano positivo di ciò che è. Purtroppo però, questo ancoraggio, propizio per il ruolo che l'autore ricopre, finisce per costituire, a ben vedere, un limite per la definizione proposta, per la semplice ragione che la definizione di LEP deve intrecciarsi con considerazioni che necessariamente si dipanano sul piano normativo, il piano deon-

tologico del dover essere. Come potrebbe, altrimenti, essere individuato lo standard da assicurare sull'intero territorio nazionale?

La definizione di Torrini è di gran lunga migliore, in ogni caso, di quella fornita dal CLEP, che scrive (Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, 2023, p. 12): "I livelli essenziali delle prestazioni costituiscono il nucleo di prestazioni da erogare in modo uniforme sul territorio nazionale, al fine di garantire la tutela dei diritti civili e sociali".

L'interpretazione più ragionevole della parola nucleo, in questo contesto, è quella di insieme ristretto. I livelli essenziali delle prestazioni costituirebbero, dunque, la lista irriducibile delle prestazioni da erogare in modo uniforme. Si osservi la differenza con la definizione di Torrini, che evocando, con l'utilizzo della parola *standard*, il riferimento ai livelli – uno standard è, infatti, un livello di riferimento – suggerisce peraltro un semplice criterio per valutare la bontà di una prestazione: la sua conformità eventuale allo standard.

La definizione di livelli essenziali delle prestazioni data dal CLEP è carente sotto vari profili. In particolare: *i*) riducendo i LEP a un elenco di prestazioni, il CLEP svilisce il senso del termine *livelli*, che ragionevolmente rimanda a un grado, una misura, una soglia qualitativa, non solo a una lista di prestazioni o attività; *ii*) adottando una visione formalistica dell'uniformità, che non tiene conto dell'effettivo godimento dei diritti, il CLEP stressa l'idea di erogazione uniforme senza precisare cosa dovrebbe, in effetti, essere uniformato (la tipologia delle prestazioni?).

Per la verità, in un passaggio successivo del Rapporto, il CLEP effettua un timido riferimento alla qualità, ma lo fa con una mossa scoordinata, che finisce per aggiungere, se possibile, ulteriore confusione (Comitato tecnico scientifico con funzioni

istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, 2023, p. 53): "i LEP non consistono solo nei livelli di prestazione concretamente erogate, ma in tutti gli *standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi alla disciplina della materia ai fini dell'erogazione delle prestazioni* (cfr. per tutte, sent. n. 192 del 2017 e sent. n. 231 del 2017)". Cosa significa che "i LEP non consistono *solo* nei livelli di prestazione concretamente erogate"? A quali livelli ci si riferisce? Si tratta, probabilmente, di confusione dovuta ad un uso improprio del linguaggio. Una confusione anche ricercata, visto che il Comitato ammette candidamente, in una precedente sezione del Rapporto: "Poiché dal modo di tratteggiare la nozione LEP possono discendere conseguenze per la finanza pubblica in termini assoluti, conseguenze redistributive e allocative in termini relativi, non può che spettare al decisore politico la responsabilità di questa definizione" (p. 16). Dunque, stando al CLEP, definire la nozione di livelli essenziali delle prestazioni spetta al decisore politico; esso non si assume la responsabilità di una tale definizione nonostante sia un Comitato tecnico scientifico appositamente costituito per individuare i LEP, la qual cosa può evidentemente avvenire solo dopo averli definiti.

Ora, definire i LEP è certo difficile, ed è possibile che non si riesca a promuovere un tentativo pienamente soddisfacente. Però, tra una definizione non pienamente soddisfacente, e una certamente sbagliata, v'è una sostanziale differenza.

Una risposta sintetica alla legittima domanda sulla natura dei LEP, potrebbe essere la seguente: *i livelli essenziali delle prestazioni individuano le caratteristiche che le prestazioni erogate dal settore pubblico devono esibire, per assicurare un'offerta di servizi adeguata a garantire un uniforme spazio dei diritti.* Il riferimento alle *caratteristiche* è da intendersi in senso ampio, in modo da abbracciare sia la tipologia delle prestazioni sia la loro qualità. Anche la parola qualità, *qui e nel seguito*,

va intesa con larghezza, in modo da inglobare tutte le dimensioni rilevanti delle prestazioni: accessibilità, appropriatezza, tempestività, universalità, etc. In ogni caso, al di là di queste considerazioni, occorre notare che la definizione sintetica testé proposta non fornisce un chiaro criterio guida per la determinazione dei livelli essenziali; non tiene conto di una soglia al di sotto della quale non si può scivolare, né dell'aspirazione a rendere massimo lo spazio dei diritti in vista dei fini delineati dalla Costituzione. Tenuto conto che l'espressione *livelli delle prestazioni* rinvia, necessariamente, alla tipologia e alla qualità delle prestazioni erogate dal settore pubblico, una definizione migliore potrebbe essere la seguente:

Definizione. *I LEP individuano la tipologia e la qualità delle prestazioni – e dunque lo standard nell'erogazione dei servizi – che la Repubblica deve garantire su tutto il territorio nazionale, per assicurare, a ogni persona, l'effettivo godimento dei diritti civili e sociali. La loro funzione non si riduce alla fissazione di una soglia minima uniforme delle prestazioni, ma si estende in modo da promuovere il potenziamento della persona, fine supremo della Costituzione. Dati i vincoli sulle risorse, e nel rispetto del nucleo minimo, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è effettuata in vista della massima espansione di uno spazio uniforme dei diritti di cui ognuno può beneficiare.*

È utile evidenziare alcune caratteristiche di questa definizione:

1. l'espressione livelli essenziali non coincide con livelli minimi delle prestazioni; ciò è in evidente contrasto con la prospettiva del CLEP, che ha elaborato i propri documenti, per propria ammissione, ispirandosi al criterio di "determinare livelli essenziali, nel senso di soglia minima, perché non si possano offrire

prestazioni inferiori" (Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, 2023, p. 10);

2. nel determinare i livelli essenziali occorre riferirsi a specifiche prestazioni; pertanto le disposizioni relative a criteri organizzativi o procedurali generalmente non necessitano della determinazione di un livello essenziale;

3. una volta stabiliti, i livelli essenziali delle prestazioni devono trovare applicazione sull'intero territorio nazionale; essi plasmano, infatti, lo spazio dei diritti di cui ciascuno può beneficiare, e tale spazio deve essere uguale per tutti. Ciò premesso, va ribadito che l'orizzonte entro il quale devono essere determinati i LEP non è comprimibile all'interno del solo principio, pure fondamentale, di uguaglianza: il potenziamento della persona ha pari dignità ed è ad esso complementare;

4. la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni avviene sulla base di una scelta di ragionevolezza; tale scelta è la risultante di un complesso bilanciamento tra esigenze concorrenti, date le risorse disponibili; queste non potranno essere inferiori alle risorse necessarie ad assicurare il rispetto del cosiddetto nucleo minimo del diritto, che costituisce la garanzia da assicurare in ogni caso.

6. Sillabario dei malintesi

In un recente articolo di Losito and Porcelli (2025) v'è un passaggio in grado di sintetizzare, in modo molto efficace, le caratteristiche di un approccio al problema della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, perfettamente congruente

con quello adottato dal CLEP. Riportare questo passaggio, e discuterlo, consente di mostrare come l'assenza di una chiara cornice concettuale abbia originato alcuni dei malintesi cui il CLEP ha dato vita, e che tutt'ora popolano il dibattito pubblico sulla questione:

> "Dall'analisi condotta dal CLEP emerge che i LEP devono derivare da un processo di identificazione delle prestazioni costituzionalmente garantite, a cui far seguire la determinazione del livello essenziale da assicurare uniformemente su tutto il territorio nazionale...Seguendo questo orientamento, il CLEP ha stabilito che la misurabilità delle prestazioni è un criterio importante non essenziale...Sono stati identificati, quindi, sia LEP quantificabili[21]...sia LEP non quantificabili...Queste dimensioni indicano che esistono molteplici modi di interpretare e definire i LEP, ciascuno dei quali riflette l'approccio adottato per garantire i diritti civili e sociali in relazione a specifiche esigenze, contesti normativi e obiettivi politici...In sostanza, si possono estrapolare diverse definizioni di LEP a seconda delle materie trattate, delle specifiche esigenze di garantire diritti fondamentali e dei criteri adottati per assicurare la sostenibilità finanziaria delle prestazioni. La molteplicità delle definizioni evidenzia l'importanza di un approccio flessibile e contestualizzato nella determinazione dei LEP, che tenga conto delle varie esigenze e garantisca un'equa distribuzione delle risorse, rispettando al contempo i vincoli di bilancio.".

Questo passaggio si rivela, probabilmente contro le intenzioni degli autori, una sintesi mirabile dell'approccio disorganico adottato dal CLEP. Alla luce dello schema

concettuale proposto in precedenza, è possibile individuare una serie di incongruenze anche gravi nell'impostazione che ne è alla base.

Ambiguità metodologica sull'origine dei LEP.

Nel passaggio si afferma che i LEP devono derivare da un processo di identificazione delle prestazioni costituzionalmente garantite. Il punto di partenza non è dunque costituito dai diritti, ma dall'inventario delle prestazioni, a cui si tenta di attribuire una rilevanza costituzionale secondo vari criteri. Manca dunque uno schema concettuale di riferimento, il che rende l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nei vari ambiti, potenzialmente incoerente. Anche il richiamo all'autoqualificazione non è convincente, poiché non è detto che il legislatore abbia adottato sempre gli stessi criteri; compito del CLEP – non assolto – sarebbe stato quello di portare chiarezza.

Distinzione infondata tra LEP quantificabili e non quantificabili.

La distinzione proposta tra LEP *quantificabili* e *non quantificabili* è priva di fondamento (anche logico). Innanzitutto si dovrebbe eventualmente distinguere tra prestazioni il cui costo è misurabile e prestazioni il cui costo non lo è. La distinzione avanzata dal CLEP – e poi ripresa nel dibattito successivo – forza un abuso di linguaggio. Occorrerebbe infatti valutare se sia possibile determinare il costo di una data prestazione, e non se sia possibile determinare il costo relativo al suo livello essenziale di erogazione (ciò che erroneamente suggerisce l'espressione "LEP quantificabile").

In secondo luogo, se è possibile determinare il livello essenziale di una prestazione, deve necessariamente essere possibile quantificarne il costo. In altri termini, una

prestazione di cui non è possibile determinare le risorse necessarie a finanziarla, non può logicamente costituire oggetto di determinazione di livello essenziale.

Quanto sia peregrina questa distinzione effettuata dal CLEP lo si capisce, peraltro, analizzando gli esempi di LEP *non quantificabili* che il Comitato stesso adduce per giustificarla[22]: *i*) individuazione delle modalità e delle procedure di reclutamento selettive del personale docente; *ii*) servizi comunali rivolti agli alunni della scuola dell'infanzia e della scuola primaria e secondaria di primo grado, relativi alla mensa scolastica e al trasporto scolastico (incluso il servizio fornito agli alunni con disabilità); *iii*) spesa per stipendi degli insegnanti: ritenuta non quantificabile per via della mobilità del personale, dell'anzianità di servizio, della quota di precariato.

Per quanto riguarda l'esempio *i*), vi sono alcune considerazioni che meritano d'essere svolte. Ponendosi nella prospettiva di chi beneficia delle prestazioni pubbliche, l'individuazione delle modalità e delle procedure di reclutamento selettive del personale docente si configura come un'attività strumentale all'erogazione di servizi di qualità appropriata. Ponendosi invece nella prospettiva di chi desidera accedere al ruolo di docente, l'individuazione delle modalità e delle procedure di reclutamento rappresenta la garanzia che l'acceso non sarà regolato in maniera arbitraria, la qual cosa avrebbe certo rilevanza per chi aspira al ruolo. Ora, per comprendere se, nel caso, si discuta di una prestazione di cui occorre determinare il livello essenziale, occorre chiedersi: se quest'attività non venisse svolta, vi sarebbe danno per i diritti civili e sociali dei cittadini? In realtà, le modalità e le procedure di reclutamento selettive del personale docente devono essere determinate in conformità con l'art. 51, Cost., il quale prevede pari opportunità di accesso alle cariche pubbliche sulla base di requisiti stabiliti dalla legge. La Costituzione pone, in altri termini, un obbligo a carico del legislatore, che si deve considerare già assolto nel momento in cui si passa

a determinare i livelli essenziali delle prestazioni. Peraltro, risulta difficile comprendere in che senso l'individuazione delle modalità e delle procedure di reclutamento selettive del personale docente possa, di per sé, essere qualificata come prestazione di cui occorre determinare il livello essenziale. Quale sarebbe, infatti, questo livello essenziale? Come potrebbe determinarsi? Simili considerazioni possono essere svolte per tutte le attività relative ad aspetti procedurali o organizzativi, che, secondo il CLEP, configurano un obbligo per lo Stato di determinazione dei livelli essenziali.

Per quanto riguarda l'esempio *ii*), si tratta di prestazioni rivolte a beneficiari individuabili, per cui è possibile la puntuale determinazione delle risorse necessarie a finanziarle avvalendosi di criteri appropriati; legati, ad esempio, alle ore di servizio per alunno, ai pasti giornalieri erogati, agli standard nutrizionale minimi e così via. Il CLEP sembra confondere la difficoltà tecnica di stima con la non quantificabilità logica. Si tratta, chiaramente, di due cose diverse. Simili considerazioni valgono per l'esempio *iii*) del CLEP. E' evidente che si dovrà ricorrere a stime, utilizzare quanto più possibile criteri idonei; è evidente che le stime potranno essere imperfette e richiedere aggiustamenti; quantificare le risorse necessarie ad assicurare una prestazione al suo livello essenziale, in modo da determinare costi e fabbisogni standard, è comunque possibile. Al di là di questo c'è l'arbitrio nella distribuzione delle risorse necessarie a finanziare i servizi a favore dei cittadini.

Si consideri, a tal proposito, una osservazione avanzata dal CLEP: "La misurabilità non costituisce condizione di riconoscimento di un LEP. Non si deve infatti dimenticare che il punto di partenza obbligato è il dato costituzionale e che gli artt. 117, comma 2, lett. m), e 120, comma 2, Cost. parlano di *prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*. Ora, *sebbene tutti i diritti abbiano un costo*, è evidente che per i diritti civili questo costo non è determinabile nel dettaglio e men che meno per

singola prestazione, il che dimostra come la misurabilità, per preciso vincolo costituzionale, non costituisca condizione dei LEP o elemento discretivo al loro interno" (Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, 2023, p. 80). Questo passaggio è solo apparentemente corretto. Infatti, in virtù dell'analisi che precede, l'idea che i diritti abbiano, di per sé, un costo, è sbagliata. È corretto dire, invece, che sono le prestazioni che rendono effettivi i diritti ad avere un costo; che assicurare un diritto implica un costo legato alle prestazioni che lo rendono effettivo. Il costo di tali prestazioni può sempre, logicamente, essere determinato.

Relativismo definitorio e dissoluzione del vincolo costituzionale.

L'affermazione secondo cui esistono "molteplici modi di interpretare e definire i LEP", mina alla radice l'efficacia dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. I livelli essenziali delle prestazioni non sono nozione aperta o discrezionale, ma categoria giuridica dotata di una funzione unificante e di garanzia. Il pluralismo qui rivendicato contraddice tale funzione, e rischia di rendere i livelli essenziali delle prestazioni semplice oggetto di negoziazione politica, più che vincoli costituzionali.

Confusione tra definizione giuridica e obiettivi politici.

Nel testo si sovrappone l'esigenza di definizione normativa dei LEP con il condizionamento che a essi deriverebbe da specifici *obiettivi politici* e *contesti normativi*. Come precedentemente posto in luce, il CLEP ritiene che la responsabilità di definire i livelli essenziali delle prestazioni spetti al decisore politico, per via delle conseguenze distributive e sulla finanza pubblica che una tale decisione comporta.

Vi sono tuttavia fondate ragioni per ritenere che la definizione dei LEP dovrebbe

rispondere al mandato costituzionale di tutela dei diritti, non essere soggetta a variazioni a seconda delle contingenze politiche o economiche. Questo approccio indebolisce l'impianto di garanzia sotteso alla nozione.

Flessibilità interpretativa in contraddizione con l'uniformità dei diritti.

La valorizzazione dell'approccio "flessibile e contestualizzato" nella determinazione dei LEP è in contraddizione con il principio di uniformità dei diritti sul territorio nazionale (criterio **E**), esigenza cui risponde l'art. 117, comma 2, lett. m) in accordo con l'art. 3, comma 2 della Costituzione.

7. Istruzione

Il modo di procedere del CLEP si coglie molto bene esaminando la Relazione del Sottogruppo n. 3, impegnato a individuare i livelli essenziali delle prestazioni negli ambiti dell'istruzione e della cultura[23]. Per espressa ammissione del Sottogruppo, l'individuazione è stata fatta seguendo innanzitutto il dato dell'auto-qualificazione, "là dove espressamente gli atti normativi primari, secondari e terziari indicano determinate prestazioni e livelli delle stesse definendoli LEP". Questa prospettiva è coerente con la posizione del Comitato nella sua composizione plenaria: "L'assenza di un ancoraggio concettuale solido e condiviso, la stessa pluralità linguistica fiorita attorno a questo sintagma, rende l'individuazione dei LEP lungo la traccia segnata dall'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione un'attività principalmente di esplorazione, che deve tener conto di disposizioni collocate su vari livelli della gerarchia delle fonti, che indirettamente disegnano livelli essenziali delle prestazioni" (Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione

dei livelli essenziali delle prestazioni, 2023, p.15).

A giudizio dei membri del Sottogruppo *Istruzione e Cultura*, i LEP indicano dunque "specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione"; ove la normativa non sia chiara oppure mostri lacune, può essere integrata mediante l'adozione di "un approccio ermeneutico di tipo deduttivo", che cerchi di desumere dai diritti civili e sociali considerati, quali prestazioni, tra quelle previste, possano "ritenersi concernenti gli stessi e implicitamente rientranti nella categoria".

Ora, questa impostazione, come chiarito in precedenza, tradisce l'idea di una pesca a strascico potenzialmente foriera di esiti incongruenti; è possibile, infatti, che il legislatore, in momenti diversi, e per ambiti diversi, abbia determinato i livelli essenziali delle prestazioni ricorrendo a criteri non omogenei. Pertanto, affidarsi alle decisioni che il legislatore ha assunto nel corso del tempo, estendendone peraltro la portata mediante un approccio "ermeneutico di tipo deduttivo", è un'operazione rischiosa. Senza aver definito i criteri guida – ciò a cui il CLEP era chiamato – il rischio è alto che l'individuazione delle prestazioni di cui determinare il livello essenziale – e la quantificazione di tale livello – sia ballerina.

Il Sottogruppo Istruzione e Cultura sottolinea peraltro che i LEP non consisterebbero solo nei livelli di prestazione concretamente erogate, ma in tutti gli "standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi" alla disciplina della materia ai fini dell'erogazione delle prestazioni. Si è già avuto modo, in precedenza, di esprimere riserve sulla lucidità di questo passaggio, su cui, significativamente, il Sottogruppo non ha raggiunto l'unanimità.

In generale, come si dirà anche nel seguito, i criteri organizzativi o la disciplina dei

procedimenti amministrativi che non si traducano in livelli finali delle prestazioni da garantire ai cittadini non sembrano dover costituire oggetto di autonoma valutazione ai fini della determinazione del livello essenziale di erogazione.

7.1 Un esempio: il modello sinottico approntato dal sottogruppo Istruzione e Cultura

Come enfatizzato in precedenza, il corretto modo di procedere non muove da una ricognizione delle prestazioni per poi identificarne un legame con i diritti civili e sociali. Sono anzi i diritti civili e sociali a dover costituire il punto di partenza dell'analisi. L'individuazione delle prestazioni a essi connessi, di cui occorre determinare il livello essenziale, è il passo successivo. Per compiere tale passo, per individuare cioè le prestazioni di cui occorre determinare il livello essenziale, una possibilità è quella di affidarsi a un criterio di Pertinenza sostanziale, o Aderenza, **A**. Una prestazione soddisfa tale criterio se incide sullo spazio dei diritti, nel senso che, date le altre prestazioni, il suo venir meno inciderebbe negativamente su di esso. Domanda guida: se mancasse una tale prestazione, l'ampiezza dello spazio dei diritti ne risentirebbe? E' possibile utilizzare la risposta a questa domanda come criterio per esaminare il "modello sinottico" approntato dal sottogruppo Istruzione e Cultura (cfr. Tabella 1). Si tratta di una griglia analitica che raccoglie e classifica una serie di prestazioni pubbliche attinenti al diritto all'istruzione (art. 34 Cost.) e ad altri diritti civili e sociali connessi. Per ciascuna prestazione il documento fornisce: la descrizione del servizio/prestazione (concernente i diritti civili e sociali); i riferimenti normativi; eventuali LEP già determinati (tipo LEA o LEPS); i beneficiari (popolazione e territorio di riferimento); un'ipotesi di formulazione del LEP; le modalità di misurazione, ove presenti.

Tabella 1: Valutazione dei servizi/prestazioni secondo il criterio di Pertinenza sostanziale o Aderenza, A

N.	Prestazione di riferimento	Soddisfa il criterio A?	Motivazione
1	Erogazione del servizio di istruzione e formazione a garanzia del diritto all'istruzione. Criteri, requisiti, modalità e oggetto dei percorsi per la realizzazione del diritto all'istruzione. *Definizione criteri e parametri per l'organizzazione della rete scolastica per la realizzazione del diritto all'istruzione.*	Sì, nella prima parte	Prestazione rivolta direttamente alla garanzia del diritto all'istruzione (art. 34 Cost.).
2	Denominazione, assetto, scansione, durata dei cicli di istruzione. Primo ciclo di istruzione (scuola primaria e scuola secondaria di primo grado). Configurazione autonoma del primo ciclo di istruzione rispetto al secondo ciclo e conclusione con l'esame di Stato.	Solo parzialmente	Struttura essenziale del percorso formativo; molti elementi non sono concernenti i diritti sociali e civili.
4	Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, composto per il segmento 0-3 dai servizi educativi per l'infanzia, di competenza regionale, e per il successivo segmento dalla scuola dell'infanzia, di competenza statale.	Sì	Prestazione educativa e assistenziale che incide su pari opportunità (art. 3) e diritto all'istruzione (art. 34).
7	Quadri orari e assetti didattici (primo e secondo ciclo)	No	Aspetto organizzativo interno, non costituisce una prestazione rivolta direttamente al cittadino.
8	Valutazione alunni (primo e secondo ciclo)	No	Salvo eccezioni (es. disabilità), si configura come procedimento interno e non come prestazione.

Ora, si consideri il seguente servizio/prestazione di riferimento, riportato nel modello sinottico (cfr. N.1): "Erogazione del servizio di istruzione e formazione a garanzia del diritto all'istruzione. Criteri, requisiti, modalità e oggetto dei percorsi per la realizzazione del diritto all'istruzione". La parte finale "Definizione criteri e parametri per l'organizzazione della rete scolastica per la realizzazione del diritto all'istruzione" non può essere considerata una prestazione di cui determinare il livello essenziale; piuttosto, essa stessa è oggetto di valutazione nella determinazione del livello essenziale della prestazione principale, ovvero: "Erogazione del servizio di istruzione e formazione a garanzia del diritto all'istruzione". La confusione tra criteri per individuare le prestazioni connesse con i diritti civili e sociali, e criteri per la determinazione del livello essenziale di tali prestazioni, è conseguenza della mancanza di uno schema concettuale chiaro, più volte rimproverata al CLEP.

Non tutti i servizi/prestazioni riportati in Tabella 1 superano il test di Pertinenza sostanziale, o Aderenza, **A**, congegnato per individuare le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In generale, non soddisfano il criterio **A**: i) le disposizioni meramente organizzative (es. denominazione dei cicli, valutazione come atto tecnico); ii) la definizione dei quadri orari, almeno per la parte che non ricomprende la questione del tempo pieno e dunque del servizio mensa; iii) le regole che disciplinano l'organizzazione interna dell'amministrazione scolastica.

8. Salute

Molto diverso è il tono adottato dal Sottogruppo n. 5 del CLEP, cui era stato assegnato il compito di fornire indicazioni sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti la materia della salute. Che il tono sia diverso lo si evince dalla lamentela,

da esso stesso avanzata, relativa alla "mancata definizione, in sede plenaria, di una metodologia condivisa e anche di una definizione condivisa della nozione stessa di LEP" (Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, 2023, p.79). Mancanza che il Sottogruppo imputa all'estrema esiguità del tempo disponibile per discutere con la compiutezza che sarebbe stata necessaria. Si tratta di una lamentela che stride con quanto evocato nella prima parte del Rapporto del CLEP, ove si narra che alcuni volenterosi avrebbero lavorato anche ad agosto per rispettare gli impegni del Comitato nei tempi previsti[24].

8.1 I Livelli essenziali di assistenza, LEA

V'è consenso diffuso sul fatto che i LEP coincidano, in ambito sanitario, con i LEA, ovvero con le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale garantisce a tutti i cittadini, gratuitamente o prevedendo il pagamento di un prezzo a parziale copertura dei costi di erogazione (ticket). I Livelli essenziali di assistenza sono stati recentemente aggiornati e integrati. In particolare, il DPCM 12 gennaio 2017 ha individuato le prestazioni da garantire ai cittadini in tre ambiti connessi con la tutela della salute. L'art. 1 del DPCM 12 gennaio 2017 recita: "1. Il Servizio sanitario nazionale assicura, attraverso le risorse finanziarie pubbliche e in coerenza con i principi e i criteri indicati dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 e dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modifiche e integrazioni, i seguenti livelli essenziali di assistenza: a) Prevenzione collettiva e sanità pubblica; b) Assistenza distrettuale; c) Assistenza ospedaliera. 2. I livelli essenziali di assistenza di cui al comma 1 si articolano nelle attività, servizi e prestazioni individuati dal presente decreto e dagli allegati che ne costituiscono parte integrante".[25]

Per quanto riguarda i livelli essenziali di assistenza assicurati dal SSN, si tratta dunque di:

1. *Prevenzione collettiva e sanità pubblica*, comprendente le attività di prevenzione rivolte alle collettività e ai singoli (prevenzione e controllo delle malattie infettive, programmi vaccinali, sicurezza sui luoghi di lavoro, ...);

2. *Assistenza distrettuale* (assistenza sanitaria di base, assistenza farmaceutica, assistenza specialistica ambulatoriale, ...)

3. *Assistenza ospedaliera* (pronto soccorso, ricovero ordinario per acuti, day hospital, attività trasfusionali, ...).

Nell'espressione *livelli essenziali di assistenza*, l'aggettivo *essenziali* si riferisce al fatto che le prestazioni appartenenti a un certo insieme devono essere garantite a tutti i cittadini in condizioni di appropriatezza e uniformità. Tuttavia, nella pratica, non viene fissato alcuno standard di fornitura, inteso come soglia minima per l'effettività del diritto alla salute (es. esiste una lista d'attesa di due anni? Il diritto è comunque formalmente garantito). Nella determinazione dei livelli essenziali di assistenza sono di fatto ignorati i criteri **G**, garanzia del nucleo minimo del diritto, ed **E**, eguaglianza sostanziale. E' pertanto possibile che le prestazioni si attestino a un livello che non garantisce l'effettività del diritto (violazione del criterio **G**), così come è possibile che esse siano tali da compromettere il criterio dell'equità sostanziale (**E**), allorché alcuni hanno accesso a un insieme di prestazioni, negate, invece, ad altri. Sulla base dell'analisi compiuta in precedenza, e della definizione fornita nella sezione 5.4, si può dunque escludere che i LEA coincidano con i LEP in ambito sanitario.

8.2 Valutazione delle barriere d'accesso ai servizi sanitari: il caso delle liste d'attesa

Come si è accennato, in ambito sanitario la violazione dei criteri **G** ed **E** risulta particolarmente evidente allorché si valutino le barriere d'accesso alle prestazioni (Abatemarco et al., 2023, 2020). Un tipico esempio è dato dalle liste di attesa. La Tabella 2 mostra alcune stime relative alla probabilità di lasciare insoddisfatti i propri bisogni sanitari a causa delle lunghe liste di attesa. I dati sono tratti dall'Indagine europea sulla salute (EHIS 3), condotta in tutti gli Stati dell'Unione sui principali aspetti delle condizioni di salute della popolazione e dell'accesso ai servizi. In Italia, l'indagine ha coinvolto ventiquattromila famiglie, residenti in 797 comuni. Ogni componente della famiglia ha compilato un questionario individuale (numero osservazioni, $n = 45.930$).

La Tabella 2 mostra i risultati di tre modelli logit, stimati per analizzare i fattori associati alla probabilità di rinunciare, in Italia, a una visita medica a causa di liste d'attesa troppo lunghe. La variabile dipendente è una *dummy* che segnala la presenza di un bisogno sanitario insoddisfatto per questo motivo. I coefficienti ottenuti sono in larga parte significativi e mostrano una buona coerenza tra i modelli, con uno pseudo-R^2 di McFadden crescente da 0,0321 nel modello (1) a 0,0444 nel modello (3).

Come ci si potrebbe ragionevolmente aspettare, l'età ha un impatto positivo e significativo: all'aumentare dell'età, cresce la probabilità di rinunciare alle cure, anche se l'effetto si attenua leggermente nei modelli più completi.

Tabella 2: Analisi del bisogno sanitario insoddisfatto dovuto a liste d'attesa troppo lunghe

Variabile	(1)	(2)	(3)
Sesso	0.3319***	0.2980***	0.2995***
	(0.02789)	(0.02802)	(0.02804)
Classe di età	0.1330***	0.08951***	0.09311***
	(0.004968)	(0.005665)	(0.005723)
Livello di istruzione	0.02876*	0.06485***	0.07324***
	(0.01559)	(0.01593)	(0.01597)
Condizioni economiche	0.3250***	0.2781***	0.2514***
	(0.02329)	(0.02359)	(0.02391)
Salute percepita		0.2957***	0.2868***
		(0.01808)	(0.01801)
Abitazione			−0.01119
			(0.007920)
Ripartizione geografica			0.09861***
			(0.01046)
n	45.930	45.930	45.930
Pseudo-R^2	0.0321	0.0419	0.0444

Nota: I dati utilizzati per la stima derivano dalla terza wave dell'Indagine europea sulla salute – *European Health Interview Survey* (EHIS 3) – condotta da Eurostat in collaborazione con l'ISTAT nel 2019. EHIS è un'indagine statistica armonizzata a livello europeo che raccoglie informazioni sulla salute, sull'accesso ai servizi sanitari, sugli stili di vita e sulle condizioni socioeconomiche della popolazione residente. La tabella riporta i risultati di tre modelli logit in cui la variabile dipendente è una dummy che assume valore 1 se l'intervistato ha dichiarato di aver rinunciato a una visita medica negli ultimi dodici mesi a causa di liste d'attesa troppo lunghe. Le variabili esplicative incluse sono: *Sesso* (1 = uomo; 2 = donna); *Classe di età* (variabile ordinale crescente); *Livello di istruzione*: educational attainment level (highest level of education completed = 1–4); *Condizioni economiche* (percezione soggettiva delle condizioni economiche della famiglia: 1 = molta facilità ad arrivare a fine mese, 5 = molte difficoltà); *Salute percepita* (1 = molto buona, 5 = molto cattiva); *Abitazione*: numero di stanze disponibili; *Ripartizione geografica*: macroarea ISTAT (1 = Nord-Ovest, 2 = Nord-Est, 3 = Centro, 4 = Sud, 5 = Isole). Livelli di significatività: * 10%; ** 5%; *** 1%. Errori standard robusti tra parentesi.

Il livello di istruzione mostra un effetto positivo e significativo, suggerendo che individui più istruiti, pur essendo teoricamente in condizioni migliori, tendono ad avere aspettative più elevate, una maggiore consapevolezza dei propri bisogni, o una migliore comprensione della causa d'insoddisfazione delle necessità sanitarie (pertanto, il coefficiente associato al livello di istruzione è positivo).

Il peggioramento delle condizioni economiche è fortemente associato alle difficoltà nell'accesso alle cure, probabilmente perché, con il peggioramento delle condizioni economiche, aumenta la necessità di affidarsi al solo servizio pubblico, e dunque la necessità di sottostare al giogo delle liste di attesa.

Anche la salute percepita, inserita nei modelli (2) e (3), ha un impatto significativo e positivo: gli individui che percepiscono un peggior stato di salute individuale hanno maggiori probabilità di rinunciare alle cure per via delle attese; in pratica, chi ha maggiore urgenza di cure avverte i vincoli delle liste d'attesa in modo più stringente.

I risultati che appaiono più interessanti riguardano le disparità di genere (l'essere donna accresce la probabilità di rinunciare alle cure a causa di liste d'attesa troppo lunghe) e la residenza nel centro-sud. L'area di residenza – a parità di condizione economica e di istruzione – influenza in modo rilevante la probabilità di rinunciare alle cure; ciò riflette, verosimilmente, rilevanti differenze territoriali nelle risorse disponibili e nell'organizzazione dei servizi (e.g. Messina and Torrini, 2025).

In sintesi, la probabilità di rinunciare a cure mediche per motivi legati alle liste di attesa è significativamente influenzata da fattori individuali, socioeconomici e territoriali. Il punto da sottolineare, tuttavia, è che l'influenza esercitata da questi fattori cresce con l'intensificarsi delle condizioni di vulnerabilità individuale o territoriale: peggiori condizioni di salute, età più avanzata, sesso femminile, residenza nel Sud

o nelle Isole; cresce, generalmente, in questi casi, la probabilità di subire il vincolo determinato dalla presenza di liste d'attesa.

8.3 LEP e LEA

Sulla base delle stime proposte, passando da una ripartizione geografica alla successiva, la probabilità di rinunciare a una prestazione sanitaria a causa di liste d'attesa troppo lunghe aumenta del 10,36%, a parità degli altri fattori considerati. Nel complesso, un individuo che vive nelle Isole presenta una probabilità di rinunciare alle cure per liste d'attesa troppo lunghe, *coeteris paribus*, di circa il 48,3% superiore rispetto a un individuo residente nel Nord-Ovest. Se si valutano queste evidenze alla luce dei criteri stabiliti nella sezione 5, si deve convenire che i cosiddetti livelli essenziali si assistenza sono tali da non soddisfare i criteri che i livelli essenziali delle prestazioni dovrebbero soddisfare.

Si tratta di una conclusione che non dovrebbe sorprendere, perché l'identificazione tra LEA e LEP è stata spesso fatta per assonanza. Questo naturalmente non esclude che vi sia uno stretto rapporto tra i due concetti. Implica tuttavia che la definizione dei LEP in ambito sanitario richiede ulteriori specificazioni sui LEA.

Allo stato, l'espressione livelli essenziali di assistenza indica di fatto l'insieme – la lista – delle prestazioni erogate dai Servizi sanitari regionali a beneficio dei cittadini (cfr. Tabella 3). Il DPCM 12 gennaio 2017 elenca prestazioni (con eventuali condizioni di erogabilità), ma non fissa standard qualitativi minimi o target; cosa che andrebbe fatta qualora l'obiettivo fosse anche quello di definire una soglia al di sotto della quale le prestazioni erogate non sono tali da garantire il rispetto dei diritti.

Nell'espressione livelli essenziali delle prestazioni, invece, l'aggettivo *essenziali* ha un senso più profondo: i LEP sono i livelli delle prestazioni che rendono effettivi i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.). Non basta indicare una prestazione, occorre anche far sì che essa sia tale da assicurare l'effettivo godimento dei diritti che da essa dipendono.

Tabella 3: Confronto tra LEA e LEP

Dimensioni	**LEA**	**LEP**
***Essenziali* indica**	La lista delle prestazioni da garantire	Le caratteristiche che le prestazioni devono esibire
Soglia di garanzia?	No	Sì: esiste una soglia di garanzia (criterio G)
Natura	Tecnico-amministrativa (con input clinico)	Costituzionale, valoriale (criteri E, P)
Tipo di definizione	Elenco di prestazioni	Standard nell'erogazione dei servizi (qualità/tipologia) per espandere lo spazio dei diritti
Tutela	Limitata (salvo violazione manifesta)	Potenzialmente piena (e.g., art. 120, comma 2, Cost.)

Come chiarito nella Sezione 5.4, i livelli essenziali delle prestazioni individuano la tipologia e la qualità delle prestazioni, dove il senso da attribuire alla parola qualità è tale da inglobare tutte le dimensioni rilevanti: accessibilità, appropriatezza, tempestività, universalità, etc.

8.4 A valutare i LEA

Il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) - introdotto con il DM 12 marzo 2019 - è lo strumento che consente di valutare – tenendo presenti le dimensioni dell'equità, dell'efficacia, e dell'appropriatezza – la qualità complessiva dell'assistenza e dunque la tutela effettiva della salute. Esso ha apportato alcuni cambiamenti nel monitoraggio dei LEA, individuando ottantotto indicatori rilevanti distribuiti per macro-aree[26]. Tra questi ottantotto indicatori, ne sono stati individuati ventidue, cosiddetti *CORE*, da utilizzare per valutare sinteticamente l'erogazione dei LEA da parte delle Regioni, in sostituzione della cosiddetta *Griglia LEA* (in vigore fino al 2019). Questi indicatori si distribuiscono tra i tre ambiti precedentemente menzionati: *i*) prevenzione collettiva e sanità pubblica; *ii*) assistenza distrettuale; *iii*) assistenza ospedaliera. Per ciascun indicatore appartenente al sottoinsieme CORE è calcolato un punteggio su una scala da zero a cento, ove sessanta corrisponde al punteggio relativo alla soglia di garanzia minima. Ulteriori punteggi o penalità sono attribuiti sulla base della variabilità temporale o geografica dell'indicatore. Il risultato è un punteggio finale per ciascuna macro-area di assistenza.

Diversamente dalla Griglia LEA, la nuova metodologia non sintetizza in un unico punteggio la valutazione delle Regioni, ma misura in maniera indipendente, per ogni macro-area, il rispetto globale dei LEA. Affinché l'esito della valutazione globale sia positivo, e quindi una Regione risulti *adempiente*, il punteggio di tutte e tre le macro-aree dovrà essere non inferiore a sessanta.

Il Nuovo sistema di garanzia rappresenta certamente un passo avanti rispetto alla cosiddetta *griglia LEA*, utilizzata per addivenire, tra perplessità e obiezioni, a un punteggio di sintesi della qualità dei sistemi sanitari regionali. L'inadeguatezza di

tale valutazione, si comprende, in effetti, semplicemente osservando l'evoluzione del punteggio LEA nel periodo 2010-2019 (Fig. 1).

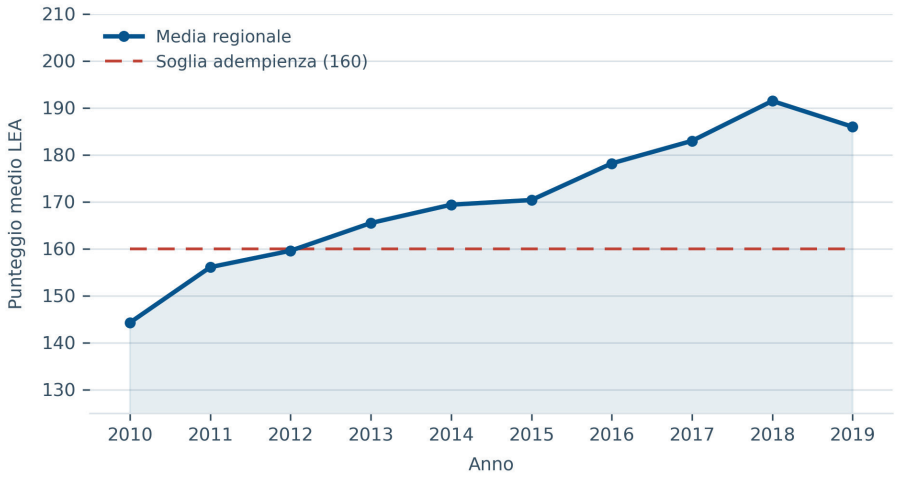
La prima cosa da notare (Fig. 1a) è che il punteggio mediamente esibito dalle Regioni italiane è cresciuto in modo costante nel periodo in esame, passando da 145 punti a circa 185 (+29%). Si tratta di una crescita molto sospetta, sopratutto tenendo presente che molte Regioni hanno subito, nel periodo considerato, la scure dei *Piani di rientro* (e.g. Aimone Gigio et al., 2018; Bordignon et al., 2020). Una spiegazione plausibile per questa dinamica dei punteggi LEA è che le Regioni abbiano imparato, nel tempo, a rispondere meglio alla valutazione ministeriale, senza che ciò si sia tradotto in un miglioramento altrettanto spettacolare della qualità dei servizi sanitari erogati. D'altronde, i punteggi LEA non risultano significativamente associati alla mobilità sanitaria nelle analisi di regressione che ne intendono spiegare le cause (Beraldo et al., 2023). Questa particolare forma di mobilità può essere intesa come una peculiare manifestazione di una più generale tendenza a *votare con i piedi* (Tiebout, 1956). Se i punteggi LEA fossero in grado di cogliere aspetti decisivi della qualità dei sistemi sanitari regionali, ci aspetteremmo, nell'analisi della mobilità, un loro potere esplicativo, che però non emerge.

La Figura 1b mostra, a titolo di esempio, la dinamica del punteggio LEA esibita dalla regione Calabria. Si tratta di una dinamica piuttosto bizzarra. La Regione non è mai adempiente, fuorché, all'improvviso, in un anno isolato, il 2018; salvo poi ritornare gravemente inadempiente l'anno successivo.

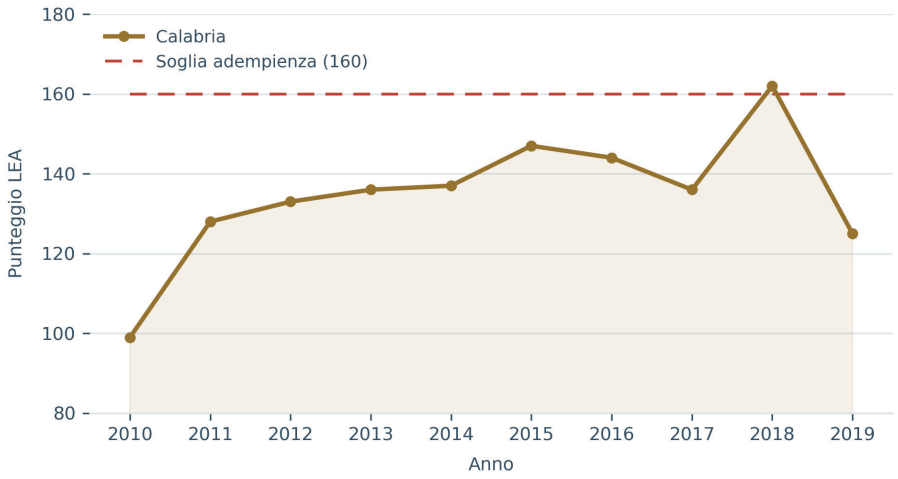
E' evidente che se i punteggi LEA fossero davvero in grado di cogliere la qualità dei sistemi sanitari – qualità che evolve con una certa lentezza – dinamiche di questo tipo non dovrebbero osservarsi.

Figura 1: Evoluzione del punteggio LEA (2010–2019)

(a)



(b)



Per quanto riguarda il Nuovo Sistema di Garanzia, certamente sono stati compiuti progressi in vista della valutazione dei sistemi sanitari regionali. Tuttavia, va pur detto, l'elenco degli indicatori cosiddetti CORE, distribuito sulle tre aree richiamate in precedenza, è estremamente eterogeneo, il che rende molto difficile una valutazione di sintesi, seppure per area. Alcuni di questi indicatori non sono peraltro propizi

per valutare la qualità dell'offerta sanitaria, semplicemente perché sono principalmente connessi con il lato della domanda, e dunque con le preferenze dei cittadini; tipicamente: gli indicatori relativi agli stili di vita o alla disponibilità ad aderire a screening gratuiti (Area prevenzione collettiva e sanità pubblica).

Esaminando l'offerta, alcuni indicatori di Area ospedaliera tentano di valutare le prestazioni erogate sotto il profilo dell'appropriatezza (es. proporzione di ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriatezza); altri sotto il profilo della capacità del sistema di rispondere ai bisogni sanitari con tempestività (percentuale di pazienti – età $\geq$ 65 anni – con diagnosi di frattura del collo del femore operati entro 2 giorni in regime ordinario); altri sotto il profilo degli esiti (proporzione di colecistectomie laparoscopiche con degenza post-operatoria inferiore a tre giorni).

Scarsa è l'attenzione dedicata al tema dell'eguaglianza nelle opportunità di accesso ai servizi sanitari. Fanno eccezione alcuni indicatori indiretti, come la proporzione di deceduti per causa tumorale assistiti dalla rete di cure palliative, e l'indicatore — più direttamente rilevante — relativo alla percentuale di prestazioni di classe B (*Breve*) erogate entro i tempi previsti sul totale delle prestazioni della medesima classe.

Con riferimento a tale indicatore, peraltro, il Ministero della salute scrive (Lispi et al., 2024) "I tempi di attesa per le prestazioni ambulatoriali, misurati attraverso la quota di prestazioni ambulatoriali garantite entro i tempi previsti dal Piano Nazionale Governo Liste di attesa (PNGLA) 2019-2021 per la classe di priorità B, peggiorano in 11 Regioni, ma occorre precisare che nell'attribuzione del punteggio finale influisce il criterio di validità del dato".

Quindi: la limitata evidenza disponibile non preclude la possibilità di affermare che

l'accesso alle prestazioni sia addirittura peggiorato in tempi recenti. Con buona pace di chi crede che i livelli essenziali di assistenza corrispondano a quei livelli delle prestazioni che non si può evitare di garantire, perché *essenziali*, su tutto il territorio nazionale.

9. Considerazioni conclusive

Il dibattito pubblico sui livelli essenziali delle prestazioni è stato dominato da profonda confusione. Le ambiguità concettuali e terminologiche – spesso ricercate – hanno reso opaco il significato della nozione, compromettendone il valore operativo. Questa opacità è terreno fertile per strumentalizzazioni politiche e derive interpretative che rischiano, peraltro, di snaturare il dettato costituzionale accogliendo una lettura in termini di livelli minimi. Come è stato chiarito in precedenza, l'aggettivo essenziale ha una vocazione più ampia e nobile che non si esaurisce nella mera garanzia di prestazioni minime o uniformi, ma che aspira a costruire i presupposti per il pieno sviluppo della persona, in linea con la Costituzione. È questo il suo senso profondo: non il minimo indispensabile, ma il massimo che si può ragionevolmente garantire, in termini di diritti, dati i vincoli esistenti.

In questa prospettiva, la critica rivolta al metodo della *pesca a strascico* seguito dal CLEP non si configura come esclusivamente metodologica; si tratta di una critica sul piano culturale. Desumere i LEP dalla legislazione vigente, prescindendo da una chiara cornice concettuale, significa affrontare il rischio che criteri arbitrari, o tra loro incoerenti, siano di volta in volta adottati sulla base delle contingenze, anche politiche, del momento.

Vivificando il principio di eguaglianza, la determinazione dei LEP bene intesi si configura come azione concreta di riduzione delle disparità territoriali. La distinzione tra prestazioni uniformi, e spazio uniforme dei diritti, segue l'intendimento costituzionale di assicurare, in ogni area del Paese, le stesse opportunità sostanziali.

E' significativo, a tale riguardo, il richiamo a una corretta interpretazione della cosiddetta clausola di invarianza finanziaria: la pretesa che il processo di determinazione e finanziamento dei LEP possa avvenire a costo zero, è illusorio. Si avverte, pertanto, una profonda incoerenza in chi reclama a gran voce un'autonomia che, per realizzarsi, richiede non la riduzione, ma l'intensificazione dello sforzo redistributivo. A meno che la determinazione dei LEP non si configuri come un'operazione di facciata e perciò ipocrita; un imbiancare i sepolcri per lasciarli in un immutato stato di abbandono.

La confusione sui LEP non ha, ovviamente, giovato alla discussione sulla metodologia per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, per cui esiste un'apposita Commissione tecnica. Della confusione generalizzata ha dato prova, di recente, proprio la Presidente di tale Commissione, Elena D'Orlando, involontariamente testimoniando, nel corso di un' audizione parlamentare, quanto sia ampia la distanza che ci separa, come collettività, dall'obiettivo di definire i livelli delle prestazioni da erogare; quantificando, in modo ragionevole, il costo standard in vista della determinazione del fabbisogno. Afferma la D'Orlando, nella già citata audizione parlamentare: "Altra grande novità della nuova metodologia approvata [per la determinazione dei fabbisogni standard della funzione istruzione, NdA] ha riguardato una migliore caratterizzazione del costo del servizio di trasporto scolastico, che ha permesso di far emergere un costo più elevato nel caso di utenti trasportati in assenza della scuola all'interno del singolo Comune rispetto al caso di trasporto sco-

lastico laddove sia presente la scuola" (D'Orlando, 2024, p. 9). Cioè, la D'Orlando informa gli italiani che se la scuola è all'interno del Comune di residenza, portarci i residenti costa di meno! La nuova metodologia è senz'altro corretta; ma siamo lontani, a giudizio di chi scrive, dalla messa a punto di uno schema che consenta di evitare affermazioni sbagliate o semplicemente banali.

Un'ultima considerazione riguarda gli effetti distributivi connessi con la determinazione dei LEP. Sebbene l'attuale allocazione della spesa pubblica possa essere un utile riferimento operativo, essa non è in alcun modo vincolante. Laddove l'allocazione della spesa non rifletta la distribuzione dei fabbisogni standard, si dovrebbe procedere con aggiustamenti.

Data l'attuale distribuzione delle risorse, e il carente livello dei servizi in alcune aree del Paese, il desiderio dei sostenitori dell'autonomia differenziata di giungere a una determinazione dei LEP può comprendersi solo a partire dalla convinzione che si riuscirà a preservare un'oscura caligine sulla nozione. Per suscitare dispute irrisolvibili; per ancorare il dibattito pubblico a uno stato di perenne confusione.

Riferimenti bibliografici

Abatemarco, A., M. Aria, S. Beraldo, and F. Stroffolini (2020). Measuring disparities in access to health care: A proposal based on an ex-ante perspective. *Social Indicators Research 150*(2), pp. 549–568.

Abatemarco, A., S. Beraldo, and M. Collaro (2023). Equality of opportunity in health care. In M. Sardoč (Ed.), *Handbook of Equality of Opportunity*, pp. 1–23. Cham: Springer International Publishing.

Abatemarco, A., S. Beraldo, and F. Stroffolini (2020). Equality of opportunity in health care: Access and equal access revisited. *International Review of Economics 1*(67), 13–29.

Aimone Gigio, L., D. Alampi, S. Camussi, G. Ciaccio, P. Guaitini, M. Lozzi, A. L. Mancini, E. Panicara, and M. Paolicelli (2018). *La sanità in Italia: il difficile equilibrio tra vincoli di bilancio e qualità dei servizi nelle regioni in piano di rientro.* Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), Bank of Italy.

Barbera, A. (2007). *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*. Milano: Giuffrè.

Beraldo, S. (2023). Autonomia regionale, la trappola dei lep. *La Repubblica*, 26 maggio 2023. Articolo di giornale.

Beraldo, S., M. Collaro, and I. Marino (2023). Patient migration as a response to the regulation of subnational healthcare budgets. *Regional Studies 57*(11), 2207–2219.

Bordignon, M., S. Coretti, M. Piacenza, and G. Turati (2020). Hardening subnational budget constraints via administrative subordination: The italian experience of recovery plans in regional health services. *Health Economics 29*(11), 1378–1399.

Bordignon, M., L. Rizzo, and G. Turati (2024). Il grande equivoco delle materie non-lep. *lavoce.info*, 06 novembre 2024. Disponibile all'indirizzo: https://lavoce.info/archives/106308/il-grande-equivoco-delle-materie-non-lep/.

Bordignon, M., L. Rizzo, and G. Turati (2025). Il percorso accidentato dell'autonomia differenziata. *Economia Italiana 1*, 5–55.

Calamandrei, P. (2012). *Chiarezza nella Costituzione*. Edizioni di Storia e Letteratura. Discorso pronunciato all'Assemblea Costituente nella seduta del 4 marzo 1947.

Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (2023). *Rapporto*. Roma.

Commissione parlamentare per le questioni regionali (2025a). *Indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*. Doc. XVII-bis, n. 4, Roma.

Commissione parlamentare per le questioni regionali (2025b). *Indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Audizione del Capo del Servizio Struttura economica della Banca d'Italia*. Roma.

Corte dei Conti (2025). *Audizione della Corte dei Conti. Tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale*. Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma.

Daniels, N. (2013). Justice and access to health care. In E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2013 Edition)*.

D'Orlando, E. (2024). *Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale*. Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma.

Lamberti, A. (2022). Dignità, eguaglianza e ragionevolezza nella recente giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali degli stranieri. *Nomos - Le attualità nel diritto 2*, 1–38.

Lispi, L., G. Di Fonzo, M. Gallo, C. Giordani, C. Ceccolini, and A. Cicchetti (2024). *Monitoraggio dei LEA attraverso il Nuovo Sistema di Garanzia*. Ministero della Salute, Rapporto 2022.

Losito, M. C. and F. Porcelli (2025). I livelli essenziali delle prestazioni: identificazione e finanziamento alla luce dei lavori per l'attuazione dell'autonomia differenziata. *Economia Italiana 1*, 125–181.

Massa, M. (2025). Sotto la spada di Damocle. Problemi costituzionali e applicativi del regionalismo differenziato in Italia. *Economia Italiana 1*, 57–89.

Merlo, F. (2017). *Sillabario dei malintesi*. Marsilio Editori.

Messina, G. and R. Torrini (2025). La dimensione territoriale dell'offerta di servizi pubblici in italia: una fotografia dell'esistente. *Economia Italiana 1*, 91–124.

Mortati, C. (1962). *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*. Enciclopedia, XI.

Rawls, J. (2001). *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge: Harvard University Press.

Ridola, P. (2006). *Diritti fondamentali. Un'introduzione*. Giappichelli.

Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. Penguins Books Ltd.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy 64*(5), 416–424.

Tondi della Mura, V. (2024). Non è voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del «rapporto finale» del comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni. *federalismi.it 15*, 201–235.

Vassalli, G. (1997). *Piero Calamandrei e la Costituzione*. Stralcio dell'intervento in occasione del Convegno in onore di P. Calamandrei tenutosi a Salice Terme il 13 aprile 1997 per le celebrazioni del 50° Anniversario della Costituzione.

Viesti, G. (2023). *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*. Laterza.

Note

[1] L'articolo 1, co. 2 della legge 26 giugno 2024 n.86 recita: "L'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali nel rispetto dell'articolo 1, comma 793, lettera d), della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione".

[2]In questo lavoro, l'espressione *nucleo minimo del diritto* coincide con quella, preferita da altri autori, di *nucleo minimo dei diritti civili e sociali.* Dato il taglio di questo contributo, e in accordo con l'uso che ne fa la Corte costituzionale in alcuni passaggi della sentenza n. 192/2024, la prima espressione è parsa più appropriata.

[3]La felice espressione è di Francesco Merlo, cfr. (Merlo, 2017).

[4]Scrive la Corte Costituzionale (sent. 192 del 2024): "L'art. 116, terzo comma, Cost., che consente di superare l'uniformità nell'allocazione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano, deve essere collocato nel quadro complessivo della forma di stato italiana, con cui va armonizzato. Pertanto, la differenziazione che esso contempla 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]In realtà, come nota Massa (2025) "le previsioni dei primi accordi, apparentemente scarne e circoscritte, si rivelavano tutt'altro che timide, a leggerle in tutta la loro portata potenziale".

[6]L'art. 792 della legge di bilancio 2023 stabilisce: "La Cabina di regia è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, che può delegare il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e a essa partecipano, oltre al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, il Ministro dell'economia e delle finanze, i Ministri competenti per le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, il presidente dell'Unione delle province d'Italia e il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, o loro delegati".

[7]Scrivono Bordignon et al. (2024) "durante la pandemia da Covid-19, la protezione civile ha svolto un ruolo fondamentale nell'organizzazione dei servizi in funzione anti-pandemica ... anche se si accetta che la protezione civile sia una materia non-Lep, dunque devolvibile alle regioni, la sua regionalizzazione potrebbe influenzare la capacità di offrire in modo uniforme sul territorio nazionale i servizi relativi alla "tutela della salute", una materia invece chiaramente Lep".

[8]In effetti, il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) riserva alla competenza esclusiva dell'Unione la politica commerciale comune. In attuazione di tale politica commerciale, l'Unione adotta regolamenti e conclude accordi con Paesi terzi e organizzazioni internazionali.

[9]Come le recenti decisioni dell'Amministrazione americana stanno mostrando, il commercio con l'estero è una materia strettamente connessa con la politica estera. Al netto di ciò, non è detto che il trasferimento alle regioni di competenze in questa materia sia desiderabile. Le imprese italiane, soprattutto le piccole e medie imprese, hanno bisogno d'una regia in grado d'attivare una massa di risorse adeguata a favorire l'accesso a mercati caratterizzati da condizioni complesse di operatività. Le regioni potrebbero non essere in grado di attivare una tale massa di risorse; in particolare, non è detto che le regioni sarebbero in grado di replicare la rete consolidata di strutture per il coordinamento dei rapporti commerciali attualmente gestita dallo Stato. Moltiplicare interlocutori e strutture potrebbe favorire l'emergere di duplicazioni, inefficienze, sprechi.

[10]Scrivono, suscitando non poche perplessità, Losito and Porcelli (2025): "La Consulta, pur ritenendo non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge 86/2024 sull'autonomia differenziata, ha ravvisato l'incostituzionalità di talune sue disposizioni dichiarando legittimo circa il 75% del testo e rimettendo al Parlamento il compito di armonizzare le parti non conformi".

[11]Carlo Giovanardi (misto-CCD): "Si arriva alla determinazione di livelli essenziali di garanzia per le prestazioni che concernono i diritti civili: vorrei capire, vedendo per la prima volta questo assemblaggio, quali sarebbero le prestazioni che concernono i diritti civili e quali garanzie vi siano in tal senso. Mi riferisco ai diritti di libertà, di pensiero e di associazione: quale prestazione garantisce lo Stato rispetto ad essi ? Faccio fatica a capire cosa significhi in termini di prestazione. Per quanto riguarda la garanzia dell'esercizio posso capire che si creino le condizioni perché possano essere esercitati i diritti civili, ma garantire le prestazioni che concernono i diritti civili mi risulta abbastanza misterioso. Anche le prestazioni che concernono i diritti sociali, i cui livelli di garanzia devono essere determinati nell'essenzialità e poi anche garantiti, mi sembrano qualcosa di molto approssimativo".

[12]Per esempio, Giacomo Garra (Forza Italia) nel proprio intervento esordisce dicendo: "Signor Presidente, vorrei premettere che nella Costituzione tedesca vi è un emendamento che parla di livelli minimi e i livelli essenziali non sono la stessa cosa, almeno secondo il mio punto di vista". Sulla stessa linea critica di Garra, Rolando Fontan (Lega Nord Padania): "con la formulazione in esame...si rimanda ad una discrezionalità sui livelli essenziali che può manifestarsi in modi variegati. Dal punto di vista strettamente giuridico, è difficile riuscire a stabilire quali saranno i livelli essenziali".

[13]Giuseppe Calderisi (misto-P. Segni-RLD): "Mi sembra che la formulazione di questa lettera sia piuttosto infelice, contorta ed anche ambigua nel merito. Si parla di determinazione dei livelli essenziali di garanzia da assicurare alle prestazioni: mi sembra che non si capisca bene neanche in italiano... Voglio richiamare la formulazione che fu usata nella bicamerale, che avevamo studiato e sulla quale si erano svolte molte discussioni e che mi sembrava molto più felice e propria. Si parlava di determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni sociali da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale per lasciare poi spazio alle politiche delle varie regioni". Interessante quel che Calderisi risponde alla Moroni, proponente dell'emendamento che confluirà, nella sua forma definitiva, nell'art. 117 della Cost. "Collega Moroni, la parola *minimi* non si può intendere in senso ideologico: minimo non vuol dire basso, il minimo può essere anche molto alto. Non si può fare una discussione ideologica sulle parole e sul vocabolario di italiano... Livello minimo non vuol dire che sia basso; può essere anche un livello molto alto, ma le condizioni minime sono garantite dallo Stato e poi vi saranno le politiche pubbliche attuate dalle regioni. Altrimenti, che federalismo è? Altrimenti, le regioni che cosa devono fare ?".

[14]Rosanna Moroni: "Stiamo parlando di decentramento, visto che il federalismo è estraneo alla cultura del nostro paese, ma ciò non vuol dire che lo Stato debba rinunciare ad uno dei principi fondamentali contenuto nella Costituzione, quello dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, che ... significa anche solidarietà e coesione sociale, nonché uniformità dei diritti fondamentali in tutto il paese: non significa, infatti, divisioni in zone povere e zone ricche o in persone povere o persone ricche. E' questo concetto che ... abbiamo voluto riaffermare con gli emendamenti presentati a questo provvedimento... , *anche in questa parte della Costituzione, vogliamo riaffermare l'importanza che lo Stato deve attribuire all'uniformità delle condizioni di vita sul territorio nazionale e alla titolarità effettiva per tutti di questi diritti*...Propongo una riformulazione del testo, che credo, almeno a livello teorico, dovrebbe essere condivisa da tutte le forze politiche. Essa non è altro che la formulazione modificata del testo licenziato dalla Commissione bicamerale. Ho cambiato l'aggettivo *minimi* perché lo ritengo assolutamente inadeguato allorquando si parla di diritti fondamentali della persona. La formulazione del testo è la seguente: *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".*

[15]Si vedano le considerazioni di Vassalli (1997) su un altro padre nobile della Costituzione, Piero Calamandrei, nonché Calamandrei (2012).

[16]Un'eco di queste argomentazioni è rinvenibile in Rawls (2001); cfr. anche Daniels (2013) con riferimento al caso rilevante della sanità.

[17]Come sottolineano Bordignon et al. (2025) la decisione della Corte Costituzionale ha avuto l'effetto di una deflagrazione sul percorso di decentramento avviato dalla legge 86/2024.

[18]Come sottolinea Lamberti (2022), l'alto compromesso raggiunto in Assemblea Costituente, cui diede un forte impulso l'ordine del giorno Dossetti del settembre 1946, fu alla base del principio della anteriorità e della precedenza dei diritti rispetto al riconoscimento dello Stato, cfr. Ridola (2006). Una volta individuati tali diritti, potranno stabilirsi le prestazioni a essi connesse di cui occorre determinare il livello essenziale.

[19]Si vedano i dati dell'Agenzia nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, liberamente disponibili on-line all'indirizzo: https://pne.agenas.it/ospedaliera/indicatori/42?tab=italiamode=0

[20]Ringrazio Sandro Staiano per le lucide osservazioni sul punto.

[21]I Lep quantificabili sarebbero quelli per cui è possibile individuare il costo di erogazione e dunque calcolare il fabbisogno standard.

[22]Scrive il CLEP: "I LEP non quantificabili corrispondono a prestazioni essenziali erogate da poteri pubblici che pur comportando la necessità di previsioni di spesa (prevalentemente di spesa corrente) non risultano caratterizzate da elementi idonei a consentire una precisa e puntuale determinazione del fabbisogno standard, territorio per territorio" (Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, 2023, p. 27).

[23]"Il Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni si è insediato il 9 maggio 2023, in una riunione plenaria alla quale ha partecipato anche il Ministro per gli affari regionali e le autonomie; in tale riunione sono state preannunciate le modalità organizzative di lavoro, mediante la costituzione di sottogruppi distinti per aree tematiche. Sono stati così costituiti 10 sottogruppi, ciascuno competente per alcune materie tra quelle indicate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione; poiché la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale è configurata dall'articolo 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione come una competenza statale attinente a tutta la legislazione, ai 10 iniziali è stato poi aggiunto un undicesimo sottogruppo, al quale è stata demandata l'analisi di tutte le materie ulteriori rispetto a quelle di cui all'articolo 116, terzo comma (Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, 2023, p.6).

[24]Nel relazionare sulla propria attività, il Sottogruppo n. 5 ribadisce, in evidente polemica con chi svolge le funzioni di Presidente del Comitato, che, allo stato, "la Commissione istituita presso il Ministero della Salute e prevista dalla l. n. 208 del 2015, è l'unico organo normativamente deputato a proporre modifiche dei Livelli essenziali delle prestazioni in materia di assistenza socio-sanitaria e che il CLEP non è legittimato a proporre riduzioni dei Livelli delle prestazioni indicate da tale Commissione né a *semplificarne* la definizione, individuando a monte di essi altri LEP di natura più generale (o *Superlep*) o distinguendo tra LEP primari e secondari". Il riferimento è all'attività di alcuni *soggetti esperti* nominati dal Presidente del CLEP con modalità considerate opache, da cui è scaturito un insieme di proposte di razionalizzazione dei LEA.

[25]Le Regioni possono garantire servizi e prestazioni ulteriori rispetto a quelle incluse nei Lea, utilizzando risorse proprie.

[26]Per quanto riguarda gli indicatori da monitorare, sono così distribuiti: sedici per prevenzione collettiva e sanità pubblica; trentatré per assistenza distrettuale; ventiquattro per assistenza ospedaliera; quattro indicatori di contesto per la stima del bisogno sanitario; un indicatore di equità sociale; dieci indicatori per il monitoraggio e la valutazione dei percorsi diagnostico-terapeutici assistenziali - PDTA (BPCO, scompenso cardiaco, diabete, tumore mammella nella donna, tumore colon e tumore retto).

I Quaderni della Fondazione Mezzogiorno

L'Italia al bivio tra riforma dello Stato e autonomia differenziata

4 APRILE 2023

Il Quaderno analizza il tema dell'autonomia differenziata nel contesto della riforma dello Stato, evidenziando i rischi di una devoluzione delle competenze non accompagnata da adeguati meccanismi di perequazione e coordinamento. L'obiettivo è richiamare l'attenzione sulla tenuta dell'unità economica e sociale del Paese.

La legge Fitto e la svolta da imprimere alle politiche per lo sviluppo

20 NOVEMBRE 2023

Il Quaderno esamina il nuovo quadro delle politiche di coesione introdotto dalla legge Fitto, con particolare riferimento alla ZES Unica. Il documento sottolinea la necessità di una regia nazionale e di un approccio orientato a crescita, occupazione e attrazione di investimenti nel Mezzogiorno.

L'Italia al bivio tra riforma dello Stato e autonomia differenziata. A che punto siamo?

25 MARZO 2024

Il Quaderno aggiorna l'analisi sull'autonomia differenziata alla luce del percorso legislativo in corso. L'attenzione è rivolta ai profili giuridici ed economici critici, in particolare alla definizione dei LEP e ai possibili effetti sulla coesione e sulla competitività del sistema Paese.

Autonomia differenziata: valutazioni e considerazioni sullo stato di attuazione e sulla competitività del Sistema Italia

8 NOVEMBRE 2024

Il Quaderno analizza la fase di attuazione dell'autonomia differenziata dopo l'entrata in vigore della legge n. 86/2024. Il focus è sull'impatto della riforma su finanza pubblica, coordinamento delle politiche e competitività complessiva del sistema Italia.



FONDAZIONE MEZZOGIORNO

Piazza dei Martiri 30, 80121, Napoli
081 3995261
segreteria@fondazionemezzogiorno.it
www.fondazionemezzogiorno.it