

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA – NUMERO 2 - 2019

**RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE**

**n. 2/2025**

# **BILANCIO COMUNITÀ PERSONA**

**Editore Associazione**

---

**DIRITTO & CONTI**  
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

**DIREZIONE SCIENTIFICA**

Aldo Carosi	Vanessa Manzetti
Elisa Cavasino	Guido Rivosecchi
Ines Ciolli	Giuseppe Verde
Giovanna Colombini	

**DIREZIONE EDITORIALE**

Laura d'Ambrosio	Francesco Sucameli	Giovanni Guida
------------------	--------------------	----------------

**COMITATO SCIENTIFICO**

Vincenzo Barba	Massimo Luciani
Monica Bergo	Nicola Lupo
Chiara Bergonzini	Simone Mezzacapo
Francesco Bilancia	Vittorio Occorsio
Gianluigi Bizioli	Simone Pajno
Guido Calabresi	Giuseppe Palmisano
Ignacio Calatyud Prats	Barbara Pezzini
Francesco Capalbo	Eugenio Picozza
Carlo Colapietro	Giovanna Pistorio
Barbara Cortese	Antonio Saitta
Giacomo D'Angelo	Maria Alessandra Sandulli
Marcello Degni	Gino Scaccia
Francesco Fimmanò	Vincenzo Sforza
Sergio Foà	Riccardo Ursi
Loredana Giani	
Valentina Giomi	

**REDAZIONE**

Patrizio I. D'Andrea	Francesca Carpita
Carla Di Martino	Emanuele Rosi Fratto
	Grippaudo

## INDICE

<b>EDITORIALE</b> di Sergio Foà .....	p.4
---------------------------------------	-----

## DOTTRINA

Maria Alessandra Sandulli <i>La responsabilità erariale nel nuovissimo codice dei contratti pubblici</i> .....	p.20
Marco Mazzamuto <i>I casi di esclusione della colpa grave nella responsabilità amministrativa: profili di incostituzionalità e di incongruenza del disegno di legge S. 1457 (Foti)</i> .....	p.30
Francesca Biondi <i>Chi deve garantire la certezza del diritto?</i> .....	p.39
Vincenzo Tondi della Mura <i>La «gnosi», i LEP e i fabbisogni standard: quando il sincretismo metodologico “genera mostri”</i> .....	p.49
Monica Bergo <i>Re-arm EU: dall’integrazione attraverso i diritti all’integrazione attraverso le armi ?</i> .....	p.67
Salvatore Cincimino e Vincenzo Cordaro <i>Le “note di credito da ricevere” nella giurisprudenza della Corte dei conti: criticità contabili e impatto sugli equilibri di bilancio degli enti del Servizio sanitario nazionale</i> .....	p.91
Tiziano Tessaro <i>Dalla funzione consultiva alla cogestione dell’attività amministrativa: la Corte dei Conti verso l’orizzonte delle Autorità indipendenti</i> .....	p.112
Carla Di Martino <i>I nuovi spunti della giurisprudenza costituzionale sul carattere differenziato della c.d. “spesa costituzionalmente necessaria</i> .....	p.171

## ATTUALITÀ

<i>Il Consiglio di Stato francese “Iscrivere l’azione pubblica nel lungo periodo” Luglio 2025.</i> Traduzione e Post-fazione di Clemente Forte .....	p.205
Eduardo Marcos Martinez <i>L’azione di regresso come azione di responsabilità contabile in Spagna</i> .....	p.219
Riccardo Cabazzi <i>Minori vincoli, maggiore resa: la Corte dei conti Veneto (n. 180/2025) conferma la “flessibilità” in materia di assunzioni negli enti locali</i> .....	p.233

## STORIA DELLA DOTTRINA

*A cura di Giovanni Guida*

.....	p.246
-------	-------

# DOTTRINA

**LA «GNOSI», I LEP E I FABBISOGNI STANDARD:  
QUANDO IL SINCRETISMO METODOLOGICO “GENERA MOSTRI”**

*di Vincenzo Tondi della Mura*

*Professore Ordinario di Diritto costituzionale  
Università del Salento*

SOMMARIO:

1. Premessa: il realismo e la «gnosi».
2. Il sincretismo metodologico “genera mostri”.
3. Le distorsioni ermeneutiche provocate dal sincretismo metodologico: alcune esemplificazioni emblematiche.
  - 3.1. L’“accidentale” negazione della distinzione fra Lep e nucleo minimo del diritto.
  - 3.2. L’attuale scissione a uso e consumo del potere politico fra Lep e fabbisogni standard.
  - 3.3. La surrettizia riproposizione delle c.d. gabbie salariali nella nuova proposta di bina legislativa: d.d.l. Calderoli n. 1623/2025 e d.d.l. Bilancio 2026.
4. L’ultima acrobazia del sincretismo metodologico: i Lep da determinare, ma non da garantire.

ABSTRACT

*Il contributo riflette sul tema dell’attuazione dell’autonomia differenziata (art. 116, comma 3, Cost.) e della duplice determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, nonché dei relativi costi e fabbisogni standard. In particolare, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale, il contributo spiega le ragioni per le quali sia possibile parlare di un “sincretismo metodologico” il quale “genera mostri”.*

**Gnosis, Essential Level of Service, and standard requirements: when methodological syncretism "generates monsters"**

*This contribution considers the implementation of differentiated autonomy (Article 116, paragraph 3 of the Constitution) and the dual determination of essential service levels concerning civil and social rights to be guaranteed throughout the national territory, and the related costs and standards. In light of the most recent case law from the Constitutional Court, the contribution also explains why it is possible to speak of a “methodological syncretism” that “generates monsters”.*

**1. Premessa: il realismo e la «gnosi»**

C’è un preliminare vizio di metodo, che inficia la linearità del percorso cognitivo, prima ancora che istruttorio e politico, riguardante l’attuazione dell’autonomia differenziata (art. 116, comma 3, Cost.) e la duplice determinazione sia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, sia dei relativi costi e fabbisogni standard (art. 117, comma 2, lett. m) Cost.).

Parafrasando le categorie ermeneutiche di altre discipline, verrebbe da dire che si tratta di un vizio di tipo *gnostico*, intendendo per «gnosi» quel metodo di conoscenza che prescinde dal dato reale, sino a creare una realtà che non esiste. Antepoendo “una ricerca continua al trovare”, la «gnosi» va *oltre* la realtà, *oltre*-passa il livello dell’esperienza e della concretezza <sup>1</sup>, disinteressandosi delle conseguenze promananti da una valutazione non adeguata al dato di riferimento. Sicché, una volta snaturata la realtà, essa tende a riversare ogni energia verso una realtà artificiale. Non per nulla, le risultanze istruttorie e politiche derivanti da un simile approccio ermeneutico si dimostrano insuscettibili di ogni possibile compromesso. In quanto scientemente rivolte verso una realtà

---

<sup>1</sup> H.U. VON BALTHASAR, *Herrlichkeit. Eine theologische Ästhetik. II Fächer der Stile* (1962), tr. it. a cura di M. Fiorillo, *Gloria. Un’estetica teologica. II Stili ecclesiastici*, Jaka Book, Milano, 1978, 30; G. TANTARDINI, *Il cuore e la grazia in sant’Agostino. Distinzione e corrispondenza*, Città Nuova, Roma, 2006, spec. 199 ss.

artificiale, esse restano improponibili per ogni ipotesi di mediazione, rimandando a una legittimazione autoreferenziale fondata sulla forza politica dei relativi portatori anziché su quella della realtà sociale e giuridica sottesa.

Il rilievo vale vieppiù per il tema di specie. Questo è definito dal concorso di settori scientifici non solo differenti per ambito e metodo d'indagine, ma anche privi di un linguaggio comune. La “mancanza di una c.d. *lingua di contatto*”, tuttavia, “rende praticamente impossibile avere elementi certi a disposizione”, come già aveva intuito Luca Antonini nella qualità di Presidente COPAFF<sup>2</sup>. La conseguente incertezza nella lettura dei dati, per tale via, si presta ad agevolare e coprire ogni opacità e parzialità tecnica e politica. Di qui, la necessità di un approccio metodologico multidisciplinare, convergente sugli obiettivi e sugli esiti, ma rigoroso nel perseguimento delle singole specificità; plurale, ma insuscettibile di sconfinamenti; attento, insomma, a scongiurare quel continuo e indiscriminato sfioramento disciplinare, che continua a pregiudicare il percorso di attuazione della differenziazione regionale.

Ed è significativo rilevare come la stessa Consulta abbia mostrato una pari preoccupazione. Nel fornire un'organica e definitiva lettura dell'art. 116, terzo comma, Cost., la Corte ha rimarcato la necessità di rifuggire da un'interpretazione astratta della disposizione, da rapportare piuttosto alla realtà sulla scorta del principio di sussidiarietà e del giudizio di adeguatezza. La disposizione, infatti, “non può essere considerata come una monade isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, con cui va armonizzata”; la stessa attribuzione delle funzioni da differenziare non può avvenire secondo “un modello astratto”, presupponendo piuttosto un riferimento mirato “alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione”. La disposizione, in tal senso, deve essere riferita anche alla forma di Governo (“Spetta, però, solo al Parlamento il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale”) e alla specifica caratterizzazione della popolazione (“una comunità politica con una sua identità collettiva”), non potendo agire come “un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale”, bensì come “uno strumento al servizio del bene comune della società”<sup>3</sup>.

La questione della distinzione fra adeguatezza e astrazione, fra realismo e «gnosi», insomma, resta dirimente e in piena continuità con le analoghe insistenze svolte da Giorgio La Pira in Assemblea costituente. Per convincere gli interlocutori dell'essenzialità del riconoscimento costituzionale del pluralismo istituzionale, territoriale e sociale, il Professore fece un pari riferimento alla realtà del Paese e all'articolazione storica delle singole forme comunitarie: “Guardate in campagna; cosa vedete in un piccolo villaggio? C'è il campanile, la Chiesa, c'è il palazzo del Comune, c'è la scuola, c'è la camera del lavoro, la casa del popolo; esistono tutte le varie forme di attività sociale. Esistono. Quindi una Costituzione pluralista, la quale è il vestito di questa realtà concreta, deve tener conto di tale struttura sociale”<sup>4</sup>.

## 2. Il sincretismo metodologico “genera mostri”

Tanto basta per rilevare un dato ineludibile. Riprendendo il titolo del celebre dipinto di Goya, verrebbe da dire che il sincretismo metodologico “genera mostri”<sup>5</sup>, in quanto provoca un duplice effetto perverso.

---

<sup>2</sup> L. ANTONINI, *Insedimento della Commissione tecnica paritetica*, in *Mef.gov.it*, reperibile al sito: [https://www.mef.gov.it/export/sites/MEF/ministero/commissioni/copaff/documenti/Discorso\\_di\\_insedimento\\_del\\_Presidente\\_prof\\_Luca\\_Antonini.pdf](https://www.mef.gov.it/export/sites/MEF/ministero/commissioni/copaff/documenti/Discorso_di_insedimento_del_Presidente_prof_Luca_Antonini.pdf)

<sup>3</sup> Corte cost. n. 192 del 2024, § nn. 4 e 4.1.

<sup>4</sup> G. LA PIRA, sed. 11 marzo 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati, Roma, 1971, I, 316.

<sup>5</sup> F. GOYA, *El sueño de la razón produce monstruos*, acquarello, 1797, *Biblioteca Nacional de España*, Madrid.

Da un lato, legittimando l'usurpazione (non più la semplice contaminazione) dei metodi d'indagine, non solo ne rende incerto l'impiego, ma espone i relativi esiti a un'indistinzione ermeneutica che ne relativizza i presupposti e ne inficia le conclusioni. Le singole discipline non concorrono più, ciascuna per proprio conto, ad approfondire premesse comuni nel segno di obiettivi condivisi. Piuttosto, vanno *oltre* la propria sfera di competenza; invadono quella delle altre, ne usurpano i tratti metodologici, applicandoli in modo inadeguato e necessariamente fallace, sino a sclerotizzarne gli obiettivi. Il tutto, con l'esito di conseguire conclusioni scientificamente incongrue, tecnicamente manipolabili e, soprattutto, costituzionalmente viziate.

Dall'altro lato, più ancora, il sincretismo metodologico è incapace di riconoscere le priorità assiologiche coinvolte, frammenta l'unitarietà del disegno e ne disperde la sistematicità, distorcendo singoli profili resi avulsi dal contesto. Il rilievo è tanto più grave se riferito al sistema costituzionale, la cui linearità condiziona la validità di ogni ambito ordinamentale.

Ed è riguardo ai limiti metodologici rappresentati, che occorre inquadrare la questione della duplice determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei conseguenti costi e fabbisogni standard. Essa è stata affrontata in sede istruttoria e politico-legislativa, bene che sia andata, sul solo piano dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini e di quella territoriale delle regioni, indipendentemente da ogni ulteriore riferimento sistematico; sicché è stata disancorata dal riferimento alle relative ragioni, che attengono alle più generali e indisponibili valutazioni fondative del "vivere insieme".

Si tratta di una riduzione risalente, che vale la pena rimarcare.

È vero, infatti, che, secondo il *paradosso di Böckenförde*, "lo Stato liberale, secolarizzato, vive di presupposti che esso di per sé non può garantire"<sup>6</sup>, al punto da presupporre un fondamento sociale ben più radicato di quello meramente coattivo, un *surplus* etico che non può essere prodotto né dal mercato, né dallo Stato e che, tuttavia, come ha aggiunto Habermas, resta essenziale per la tenuta dell'ordinamento democratico: "Senza il vincolo unificante di una solidarietà che non si può imporre per legge, i cittadini non sentono di partecipare a pari diritto alla comune prassi di formazione dell'opinione e della volontà, nella quale essi sono debitori l'un verso l'altro di ragioni delle loro scelte politiche"<sup>7</sup>.

E tuttavia, è altrettanto vero che le ragioni pre-politiche della convivenza devono pur sempre essere sostenute da quelle materiali e sociali che ne consentono l'effettivo svolgimento. Queste ultime interessano la dinamica dell'intervento del potere pubblico a garanzia della tenuta dello Stato sociale; attengono tanto al profilo prestazionale, da garantire secondo erogazioni quantitativamente e qualitativamente uniformi su tutto il territorio nazionale, quanto a quello promozionale, da garantire secondo la predisposizione di un assetto sociale stabile e plurale, in grado di assicurare una capacità di ricomposizione autonoma quantomeno media.

La tensione dello *stress* deontologico e prescrittivo riguardante entrambi i profili, di conseguenza, non può gravare su un modello di Stato sociale inteso riduttivamente e parametrato sulla sola eguaglianza sostanziale. È illusorio immaginare che la tenuta della coesione sociale possa essere esclusivo appannaggio del potere pubblico, così da demandare parassitariamente a quest'ultimo la relativa responsabilità. Piuttosto, essa abbisogna del sostegno e del concorso dell'intera comunità, da legittimare secondo un parametro non certo esclusivo, ma sicuramente ben più ampio e comprensivo di quello incentrato sulla sola eguaglianza.

La tenuta della coesione sociale, in altri termini, può essere assicurata solo da una tensione comune e condivisa verso i valori di fondo propri della comunità, da rimettere alla responsabilità dell'intero

---

<sup>6</sup> E.W. BÖCKENFÖRDE, *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation* (1967), tr. it. di M. CARPITELLA, *La nascita dello Stato come processo di secolarizzazione*, in ID., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, a cura di G. Preterossi, Laterza, Roma-Bari, 2007, 52-53.

<sup>7</sup> J. HABERMAS, *Zwischen Naturalismus und Religion. Philosophische Aufsätze* (2005), tr. it. di M. CARPITELLA (a cura di), *Tra scienza e fede*, Laterza, Roma-Bari, 2006, 39.

corpo sociale e di ciascuno. Vale al riguardo la lezione offerta da Giorgio Lombardi alla fine degli anni '60 con riguardo al principio di solidarietà, da intendere in chiave funzionale quale indispensabile fattore d'integrazione sociale e di legittimazione dell'intero sistema<sup>8</sup>, così da promuovere con mezzi giuridici quella coesione che sola è capace di conferire legittimità all'ordinamento. Quest'ultima, del resto, esibisce un proprio contenuto non già "astratto", ma "materiale", costituzionalmente orientato e strettamente dipendente "dalle condizioni storiche e dalla struttura politico e sociale dello Stato cui si riferisce"<sup>9</sup>. Detta materialità storica, insomma, non può essere esclusa dalla lettura del dato costituzionale, pena la relativa distorsione. Non per nulla, la condizione posta dalla Consulta per il conferimento alle singole regioni di specifiche funzioni da differenziare è quello del rispetto del principio di solidarietà: "[...] nel momento in cui il legislatore statale conferisce una maggiore autonomia a una determinata regione, con riferimento a una specifica funzione, che implica prestazioni concernenti diritti civili o sociali, de[ve] previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale, in nome di un principio di solidarietà che questa Corte ha declinato anche nel rapporto fra enti" (§ n. 14.1).

Ecco perché il sincretismo metodologico non può valere a definire l'attuazione della differenziazione regionale e dei relativi presupposti (determinazione dei Lep e conseguenti costi e fabbisogni standard). La riprova è rinvenibile nella lettura ostentatamente riduttiva della sent. n. 192/2024 svolta sulla scorta di un simile approccio.

Per un verso, la Consulta ha reso un'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., "molto articolata e complessa [...], di straordinario rilievo e destinata probabilmente a restare negli annali della giurisprudenza costituzionale come una pronuncia di portata storica"<sup>10</sup>. Essa ha collocato la lettura della disposizione "nel quadro complessivo della forma di Stato italiana"; ne ha definito l'ambito di operatività alla luce di tutti i principi coinvolti, certamente non riducibili a quello dell'eguaglianza sostanziale. Sicché ha chiarito che "l'ineliminabile concorrenza e differenza tra regioni e territori", pur potendo "anche giovare a innalzare la qualità delle prestazioni pubbliche, non potrà spingersi fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), 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 (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) 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" (§ n. 4). In tal senso ha finito per *amputare* pesantemente<sup>11</sup> la complessiva riforma attuativa dell'art. 116, terzo comma, Cost. (l. n. 86/2024 e l. n. 197/2022, art. 1, commi 791-801 *bis*): oltre 80 fitte pagine di Gazzetta Ufficiale, un dispositivo finale in 52 punti, con 14 dichiarazioni di illegittimità di un numero ancora più elevato di disposizioni, oltre a 3 pronunce di rigetto interpretativo di ancora altre disposizioni<sup>12</sup>.

Per altro verso, al contrario, la lettura della sentenza elaborata alla luce del sincretismo metodologico ne ha travisato e ridotto la portata. Una volta resa avulsa dal "quadro complessivo della forma di Stato italiana" (§ n. 4.), la sentenza è stata schiacciata sul piano meramente quantitativo, è

<sup>8</sup> G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, spec. 48 (corsivo testuale), su cui sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La frontiera aperta da Giorgio Lombardi nella sistematica dei doveri costituzionali: dall'idealismo mazziniano al personalismo costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 4/2021.

<sup>9</sup> *Ivi*, 148; G.M. LOMBARDI, voce *Legalità e legittimità*, in *Nov. Dig. It.*, Torino, Utet, 1963, 577 ss.

<sup>10</sup> E. CHELI, *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in *Astrid online*, ma già ID., *Perché la Consulta ha sepolto l'autonomia*, in *La Stampa*, 11 dicembre 2024.

<sup>11</sup> M. BERTOLISSI e G. QUARNETI *Memoria della Regione del Veneto ai sensi dell'art. 33 della legge n. 352/1970, in vista della camera di consiglio del 13 gennaio 2025*, 8 gennaio 2025. In tal senso, fra gli altri, F. GABRIELE, *La Corte costituzionale riscrive la legge sul regionalismo differenziato e la sottrae al referendum abrogativo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2025.

<sup>12</sup> M. MASSA, *Sotto la spada di Damocle. Problemi costituzionali e applicativi del regionalismo differenziato in Italia*, in *Economia Italiana*, n. 1/2025, 62.

stata intesa riduttivamente per il numero di parole lasciate costituzionalmente intonse. Come ha riferito alla Camera il ministro Calderoli, “la Corte costituzionale non ha demolito l’impianto della legge n. 86 del 2024, ma l’ha invece dichiarata legittima, limitandosi a censurarne specifici [!] profili”<sup>13</sup>. L’articolata motivazione della sentenza, per tale via, è stata lasciata bellamente convivere con l’opposta riorganizzazione delle precedenti ambizioni di differenziazione, quasi che le ragioni dell’una non avessero smentito quelle delle altre.

Emblematico, fra i tanti, è il commento di due fra i più autorevoli economisti che hanno accompagnato il lavoro istruttorio della riforma; un commento che, per il tono laconico con cui ha decontestualizzato la sentenza, riporta alla mente i grigi comunicati rassicuranti della *Pravda* di sovietica memoria: “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. La legittimazione costituzionale delle disposizioni residue si fonda su un’integrazione implicita della Legge 86/2024 con l’art. 116 C., giustificando così anche il successivo rigetto del referendum”<sup>14</sup>.

Il sincretismo metodologico, in definitiva, rifugge il confronto costituzionale. Come ha evidenziato Antonio Saitta a proposito di alcune letture riduttive delle sentenze n. 192 del 2024 e n. 10 del 2025, «si ha l’impressione che si provi a ripartire dallo *heri dicebamus*, che si vogliano esorcizzare le conseguenze delle due pronunce leggendole come una specie di episodio parentetico dopo il quale è comunque possibile riprendere il cammino alla luce della stessa interpretazione costituzionale seguita fino ad ora, trascurando così di considerare che quel disegno è stato inciso, giova ripetere, nella sua “architettura essenziale” (così Corte cost. n. 10 del 2025)»<sup>15</sup>.

### **3. Le distorsioni ermeneutiche provocate dal sincretismo metodologico: alcune esemplificazioni emblematiche**

Se il sincretismo metodologico è destinato a rendere fungibili i tratti caratterizzanti i singoli istituti giuridici, così da predisporli alle applicazioni manipolative del potere politico, vale la pena segnalare alcuni dei casi più emblematici di manifestazione della forza distorsiva di un simile approccio. Fra questi, per l’appunto, sono quelli che hanno pregiudicato la linearità costituzionale del percorso di attuazione della differenziazione regionale e dei relativi presupposti.

#### **3.1. L’“accidentale” negazione della distinzione fra *Lep* e nucleo minimo del diritto.**

La prima delle distorsioni da segnalare attiene alla definizione dei criteri occorrenti per determinare i livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale. Essa è emersa in modo plateale con la sent. n. 192/2024, che ha marcato la distanza con l’opposta lettura praticata in sede politico-legislativa.

La Consulta ha prospettato una lettura, al contempo, innovativa e pienamente coerente con la precedente giurisprudenza; una lettura incentrata sull’effettiva tenuta della forma di Stato sociale, quale condizione per assicurare l’unità della Nazione e la coesione sociale anche in caso di differenziazione regionale, da intendere a sua volta non già quale fattore di disgregazione, bensì quale

---

<sup>13</sup> R. CALDEROLI, *Intendimenti del Governo in ordine alla stipula di intese in materia di autonomia differenziata, in relazione alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e alla giurisprudenza della Corte costituzionale - n. 3-02311*, XIX Legislatura, Camera dei Deputati, 12 novembre 2025, 57.

<sup>14</sup> C.C. LOSITO e F. PORCELLI, *I Livelli Essenziali delle Prestazioni: identificazione e finanziamento alla luce dei lavori per l’attuazione dell’autonomia differenziata*, in *Economia Italiana*, n. 1/2025, 174.

<sup>15</sup> A. SAITTA, *Quale futuro per l’autonomia differenziata? La risposta è nella sentenza n. 192 del 2024*, in *federalismi.it*, n. 13/2025, 6.

“strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali” (§ 4). Chiave di volta di una simile lettura è stata la valorizzazione per nulla scontata<sup>16</sup> del principio di sussidiarietà, per l’occasione *sdoganato* dai tradizionali e consolidati confini del terzo settore<sup>17</sup> e rigettato nell’*alto mare aperto* dell’organizzazione della Repubblica. L’intero edificio dello stato sociale è stato rimesso ai canoni flessibili e dinamici del principio di sussidiarietà e del giudizio di adeguatezza, anziché a quello rigido e statico del principio della separazione delle competenze. Sicché, verrebbe da dire che la vera antitesi prospettata dalla sentenza sia stata non già fra centralità e differenziazione, bensì fra astrazione e adeguatezza.

La Consulta ha indicato i criteri per stabilire tanto l’allocazione delle funzioni da differenziare, quanto la determinazione delle soglie essenziali delle prestazioni da garantire in tutto il territorio nazionale.

Per un verso, quanto all’allocazione delle funzioni da differenziare (e dunque all’articolazione territoriale della forma di Stato), la Consulta ne ha rimandato la determinazione all’applicazione del principio di sussidiarietà. Quest’ultimo è stato rappresentato secondo la metafora dell’*ascensore*, in quanto capace di attribuire ogni funzione al livello territoriale o sociale più adeguato a seconda della natura della funzione, del contesto locale e anche di quello più generale di riferimento: sul piano verticale, al “livello più alto di governo”, ovvero “al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali” (§ 4.1); sul piano orizzontale, al livello più consono al coinvolgimento delle articolazioni sociali piuttosto che degli apparati pubblici interessati allo svolgimento dei compiti di interesse generale (§ 4.2.1).

Per altro verso, quanto alla determinazione delle soglie delle prestazioni da garantire (e dunque all’articolazione sociale della forma di Stato), la Consulta ha graduato la dinamica dell’intervento del potere pubblico in senso progressivo; ha fatto emergere la rappresentazione dello Stato sociale alla stregua di un edificio suddiviso in tre livelli, sovrapposti in modo funzionale ad assicurare l’unitarietà, l’eguaglianza e la differenziazione delle prestazioni, ma comunicanti per mezzo dell’*ascensore* della sussidiarietà e dell’adeguatezza.

Il primo livello è stato riservato al nucleo minimo del diritto, fatto discendere direttamente dalla Costituzione quale limite incompressibile e vincolante il legislatore statale e regionale; in quanto tale, dunque, un livello da tutelare indipendentemente da considerazioni di ordine finanziario (§ 14). Del resto, come aveva già chiarito la Consulta, “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”<sup>18</sup>.

Il secondo livello è stato riservato ai livelli essenziali delle prestazioni. Per questi è stato prefissato “uno standard di tutela *superiore* al nucleo minimo del diritto, [ossia] di *più ampio respiro* rispetto all’erogazione delle prestazioni minime”; in quanto tale, dunque, un livello rimesso alla discrezionalità del legislatore statale, “tenendo conto delle risorse disponibili e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione”, con la conseguenza di porre a carico del medesimo Stato “il dovere [...] di garantirne il finanziamento” anche attraverso misure perequative. A tal fine la sentenza ha rimarcato la necessaria “*distinzione* tra LEP e nucleo minimo del diritto, [così da] non svuotare di senso la competenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.: infatti, se i due concetti coincidessero, tale norma attribuirebbe al legislatore statale il mero compito di esplicitare un vincolo già derivante dalle norme costituzionali sui diritti” (§ 14)<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> C. PADULA, *La Corte costituzionale e i tre volti della sussidiarietà verticale*, in *Le Regioni*, n. 3/2025, 574.

<sup>17</sup> Su cui sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La sussidiarietà fra corruzione e concorrenza: le urgenze di un principio sempre attuale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2019; ID., *Della sussidiarietà (occasionalmente) ritrovata: dalle Linee guida dell’Anac al Codice del Terzo settore*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018.

<sup>18</sup> Corte cost. n. 275 del 2016, § 11.

<sup>19</sup> La necessaria distinzione gerarchica fra i due livelli è stata motivata dalla sent. n. 192/2024 (§ 14) anche con il richiamo ai lavori preparatori della legge cost. n. 3 del 2001; fra gli altri: R. CALVANO, *Una “sentenza monumento” sul regionalismo italiano (già obliata da Camere distratte e ministri riottosi?)*, in *Diritto & Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, 29.5.2025, 8; M. MASSA, *Sotto la spada di Damocle, cit.*, 73. Essa era stata per tempo segnalata dalla dottrina

Il terzo livello, infine, è stato riservato a una fascia d'intervento pubblico eventuale e *ulteriore* rispetto a quella delle soglie prestazionali rimesse all'individuazione dello Stato; una fascia variamente ribadita dalla giurisprudenza costituzionale sulla scorta dell'interpretazione *a contrario* dell'art. 117, commi 2 e 3, Cost.<sup>20</sup>, spettando alle regioni in via residuale la facoltà d'integrare *in melius* la soglia delle prestazioni d'individuazione statale, consentendone miglioramenti qualitativi e accrescimenti quantitativi<sup>21</sup>.

La lettura fornita dalla Consulta, in definitiva, ha rimesso l'articolazione territoriale e sociale della forma di Stato alla duplice applicazione del principio di sussidiarietà. Questo è stato chiamato a operare in ordine tanto all'individuazione delle funzioni da allocare, quanto alla determinazione della triplice soglia (minima, essenziale e ulteriore) delle prestazioni da garantire. Di qui, l'essenzialità di un principio capace di assicurare l'uniformità nell'allocatione delle competenze, conciliandola al contempo con la piena valorizzazione delle potenzialità insite nel regionalismo italiano.

Diversa è stata la lettura provocata dal sincretismo metodologico a uso e consumo del potere politico. I Lep sono stati considerati in sé, indipendentemente dalla relativa valenza *relazionale*<sup>22</sup>, da definire in relazione alla poliedricità dei diritti considerati; sono stati svuotati della propria caratterizzazione costituzionale, intesi e misurati sul solo piano quantitativo. Aniché essere concepiti in stretta correlazione con la tutela dei diritti civili e sociali, essi sono stati degradati a meri indici tecnico-amministrativi, a misure di tipo organizzatorio, a *target* di offerta dei servizi regionali, a obiettivi delle politiche pubbliche regionali rimessi alla previa decisione dello Stato in dipendenza delle relative relazioni finanziarie con le Regioni<sup>23</sup>.

Si tratta di una riduzione ermeneutica dalle chiare ricadute politiche. L'appiattimento della portata costituzionale dei Lep sul piano meramente quantitativo consente infatti di graduarne la soglia di garanzia in rispondenza della relativa sostenibilità economica, così da portarla in alto o in basso a seconda delle capacità del bilancio statale e dell'entità delle risorse a disposizione. Nel caso di una crisi economico-finanziaria quale quella attuale, di conseguenza, detta lettura riduttiva consente di abbassare la soglia di garanzia dei livelli di prestazione, da *essenziale* a *minima*, sino ad appiattare i

---

più attenta, fra cui: C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. pubblico*, n. 3/2002, 894; L. CHIEFFI, *L'effettività del principio di eguaglianza negli ordinamenti policentrici: il sistema italiano*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Giappichelli, Torino, 2005, I, 712; M. LUCIANI, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Cedam, Padova, 1997, spec. 260 ss. Sulla differenza tra contenuto essenziale del diritto e livello essenziale delle prestazioni (nel senso indicato da sent. n. 192 del 2024, § 14 e 14.1), e sulla spesa costituzionalmente necessaria per i LEP, una volta che sono stati determinati, G. RIVISECCHI, voce *Poteri, diritti e sistema finanziario (tra Stato e Regioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, I tematici, V, *Potere e Costituzione*, diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo, Milano, Giuffrè, 2023, pp. 768 ss.

<sup>20</sup> Corte cost. n. 248 del 2006, § n. 4.1.; n. 387 del 2007, § n. 5.1.; n. 91 del 2020, § n. 4; n. 161 del 2022.

<sup>21</sup> F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, spec. 50 ss. Si v. inoltre, fra gli altri: S. ARU, *La definizione dei LEP*, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, 2023, spec. 56; ID., *"Livelli minimi" (di garanzia), "livelli essenziali" (delle prestazioni) e "nucleo irriducibile" (dei diritti): concetti giuridici distinguibili?*, in *federalismi.it*, n. 30/2025; E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, 1191; L. CHIEFFI, *I persistenti dubbi di conformità a Costituzione del d.d.l. recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"*, Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del 4 marzo 2024, 4.; C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, 1015-1016.

<sup>22</sup> A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, 25 ottobre 2002, 13.

<sup>23</sup> F. GALLO, *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, cit., 427; ID., *Lo stato di crisi dell'autonomia finanziaria regionale e il progetto di regionalismo differenziato*, in *Rass. tributaria*, n. 3/2023, 439. Si v. inoltre: F. CERNIGLIA, *Autonomia differenziata: un salto nel vuoto*, in *Aggiornamenti sociali*, 2024, 393.

Lep al nucleo minimo del diritto, giustificandone la scelta in ragione della necessaria tenuta del bilancio<sup>24</sup>.

La prospettiva è stata perseguita in sede istruttoria ed è stata corroborata in sede scientifica.

Per un verso, vale andare alle conclusioni dei lavori istruttori del Comitato per l'individuazione dei Lep (CLEP)<sup>25</sup> nei due *Rapporti finali* del 2023 e 2024, ancorché quest'ultimo sorprendentemente ancora non pubblicato. Nel primo, fra i criteri e gli indirizzi per la redazione dei Lep è riportato quello di “determinare i livelli essenziali, nel senso di soglia minima, perché non si possano offrire prestazioni inferiori”<sup>26</sup>. Nel secondo, del pari, la fissazione di una soglia di garanzia *minima* anziché *essenziale* è argomentata sul presupposto dell'indifferenza semantica fra le due aggettivazioni, tale da considerare il nucleo intangibile dei diritti definibile «variamente come “essenziale”, “minimo”, “uniforme”» ai sensi di una sentenza costituzionale di trent'anni prima e per giunta nemmeno congruente (n. 134/1994)<sup>27</sup>. La considerazione, per di più, è affiancata da una rassicurazione del tutto giustapposta ed estemporanea: “Ciò ha trovato conferma e piena affermazione nella recente sentenza n. 192 del 2024” (ma in quale punto mai del *Considerato in diritto?*)<sup>28</sup>.

Per altro verso, del pari, sono significativi i rilievi avanzati in taluni studi di economia e costituzionalistici. Nell'un caso, è stato concluso che «Sarebbe, dunque, più opportuno considerare il “nucleo minimo” come il limite inferiore e “incomprimibile” dei LEP, eventualmente migliorabile, se le finanze pubbliche lo consentono»<sup>29</sup>. Nell'altro caso, del pari, è stato asserito che, «Se il nucleo essenziale ha il suo fondamento a livello delle norme costituzionali e si distingue concettualmente dai LEP, è senz'altro possibile che questi ultimi si trovino “accidentalmente” a coincidere con il nucleo essenziale, ma in questi casi si tratterebbe pur sempre di una libera opzione politica del legislatore nazionale, al quale si impone l'unico limite di non poter stabilire LEP meno intensi del nucleo essenziale ricavabile dall'interpretazione della Costituzione»<sup>30</sup>.

E tuttavia, è proprio nell'uso delle virgolette impiegate per aggettivare e legittimare come *accidentale* l'appiattimento fra Lep e nucleo minimo del diritto, che il sincretismo metodologico dimostra tutti i rischi della sua forza ermeneutica. Nella specie, infatti, il dato costituzionale non è negato teoricamente, ma è disconosciuto praticamente; è riconosciuto, ma non è praticato. Sul piano

<sup>24</sup> L'ipotesi era già stata variamente contestata in dottrina, fra gli altri da: L. ANTONINI, *Art. 117, 2°, 3° e 4° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, artt. 101-139, Torino, Utet, 2006, 2238; R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in R. BALDUZZI, G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V. Atti della Giornata nazionale di studio, Genova, 15 gennaio 2002*, Giuffrè Editore, Luiss Roma, 2002, 19 ss.; M. BELLETTI, “Livelli essenziali delle prestazioni” e “contenuto essenziale dei diritti” nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2004, 184; L. CASTELLI, *Alla ricerca del “limite dei limiti”: il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, 478.

<sup>25</sup> Il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), è stato istituito con d.P.C.M. 23 marzo 2023 ai sensi della legge di bilancio 2023 (L. 29/12/2022, n. 197, art. 1, commi 791-801) ed è stato prorogato nelle sue funzioni sino al 31 dicembre 2024 dal d.P.C.M. del 22.02.2024.

<sup>26</sup> COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI (CLEP), *Rapporto finale*, presentato il 30 ottobre 2023, 10 (corsivo non testuale), in <https://www.affariregionali.it/it/comunicazione/notizie/rapporto-finale-clep/>. Sul quale sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *federalismi.it*, n. 15/2024.

<sup>27</sup> COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI (CLEP), *Rapporto finale 2024*, 39. Il documento è stato consegnato al Ministro Calderoli all'esito dell'ultima riunione Plenaria del CLEP del 17 dicembre 2024, ma non è stato ancora divulgato. Sul quale sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La necessaria terzietà degli organismi tecnico-economici: Commissione fabbisogni e Ufficio di bilancio nel prisma della sentenza costituzionale n. 192/2024*, in *Rivista AIC*, n. 2/2025.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> C.C. LOSITO e F. PORCELLI, *I Livelli Essenziali delle Prestazioni*, cit., 158.

<sup>30</sup> M. CECCHETTI, *La sentenza n. 192 del 2024 e la “dottrina” del giudice costituzionale sul regionalismo*, in *Federalismi.it*, n. 29/2025, XII.

astratto rimangono fermi i giudizi della sent. n. 192/2024 sullo standard di tutela dei LEP *superiore* a quello del nucleo minimo del diritto, sulla *distinzione* costituzionale tra i due livelli e sull'impossibile *coincidenza* fra gli stessi (§ 14). Sul piano pratico, tuttavia, essi non sono riconosciuti come vincolanti; in presenza di condizioni di bilancio incipienti restano eventuali, al punto da poter essere “accidentalmente” aggirati<sup>31</sup>. Sicché, come ha rimarcato Andrea Patroni Griffi, è breve il passo verso uno “statuto costituzionale dei diritti sociali” più debole, rimesso alla “fissazione di un minore fabbisogno e quindi un minore impegno finanziario, per avere poi solo quel livello incerto di tutela che la politica *vorrà* assumere nelle future leggi di bilancio”<sup>32</sup>.

Il sincretismo metodologico, in altri termini, ammettendo la possibilità di *oltre*-passare in via di fatto i confini dogmatici dei singoli istituti giuridici sino a renderne fungibili le specificità, consente di sovvertire “accidentalmente” l'ordine delle priorità sancite in Costituzione a garanzia solidale dell'eguaglianza sostanziale fra i cittadini e, dunque, della tenuta dell'unità nazionale e della coesione sociale.

E tuttavia, così prospettando, nel caso della determinazione dei LEP esso lascia che l'*essere* prevalga sul *dover essere*, il fatto sulla disposizione, le contingenze economiche sulle prescrizioni costituzionali, lo stato di crisi sul rispetto legislativo delle distinzioni istituzionali, gli interessi localistici sul “bene comune della società” (§ 4). Lascia che l'eccezione sovrasti la regola e che la necessità politica faccia strame del giudizio di adeguatezza.

### **3.2. L'attuale scissione a uso e consumo del potere politico fra Lep e fabbisogni standard.**

Il secondo fra i casi più emblematici della forza distorsiva del sincretismo metodologico a uso e consumo del potere politico, attiene alla scissione ordinamentale fra il processo di definizione dei Lep e quello di determinazione dei costi e fabbisogni standard.

Si tratta di una scissione mai chiaramente contestata in sede scientifica e istruttoria e, anzi, addirittura recentemente valorizzata in sede politico-legislativa. Essa è stata variamente tacitata al margine, se non proprio apprezzata, mentre solo raramente è stata problematizzata sia pure implicitamente e senza contestarne le ragioni.

Nel primo senso, valgano i rilievi di Elena D'Orlando, attuale Presidente della Commissione Tecnica Fabbisogni Standard (CTFS)<sup>33</sup>, in ordine al tipo di rapporto intercorrente fra i due processi. Questo è stato definito opportunamente come “diretto” sul presupposto che i costi e fabbisogni standard costituiscono “l'altra faccia della medaglia” dei Lep, in quanto volti “a garantire l'effettività dei diritti e il buon governo delle risorse”. Al contempo, tuttavia, è stato valutato secondo considerazioni rivolte soprattutto al passato e dunque parziali e omissive delle attuali condizioni ostative. Da un lato, è stato rilevato che il “rapporto diretto tra il processo di definizione e finanziamento dei LEP e la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard da riconoscere agli enti territoriali, *era già* chiaramente indicato dalla legge n. 42/2009 e dai d.lgs. n. 216/2010 e 68/2011”<sup>34</sup>; dall'altro, però, non sono state considerate le attuali ragioni di scissione fra i due momenti, sebbene in realtà provocate proprio dalla legge istitutiva della medesima Commissione Tecnica (Legge di Bilancio 2016, n. 208/2015, art. 1, commi 29-32). A conti fatti, pertanto, l'iniziale attestazione del

<sup>31</sup> Si v. i fondati timori di I. CIOLLI, *Solidarietà e sussidiarietà: le lenti con le quali leggere la sent. 192/2024*, in *Le Regioni*, n. 3/2025, 515.

<sup>32</sup> A. PATRONI GRIFFI, *I diritti sociali tra condizionamento finanziario e coesione territoriale*, in *Rivista “Gruppo di Pisa”*, *Quaderno* n. 11, 2025, 25 ss.

<sup>33</sup> Il documento è reperibile nel sito del Ministero dell'economia e delle finanze e, segnatamente, al *link* che segue: <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html>

<sup>34</sup> E. D'ORLANDO, *Uguaglianza nel godimento dei diritti e buon governo delle risorse pubbliche: LEP, costi e fabbisogni standard, federalismo fiscale, nella cornice dello Stato regionale cooperativo (note a margine della sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, n. 13/2025, 11 ss. (corsivo non testuale).

“rapporto diretto” fra i due processi è stata vanificata dalla successiva ricostruzione omissiva a uso e consumo del potere politico.

Più realisticamente, la *relazione introduttiva* del recente disegno di legge Calderoli n. 1623/2025 ha preso le mosse dal riconoscimento dell’attuale scissione fra i due momenti, sino a valorizzarne la funzione e reclamarne la legittimità. Il testo, da un lato, ha apprezzato che a seguito di una tale scissione la definizione dei costi e fabbisogni standard “non potrà non tenere conto delle risorse disponibili” (soluzione in realtà conseguita anche con la previgente disciplina). Dall’altro, però, ha fatto discendere la legittimità di una tale scissione dal silenzio mostrato al riguardo dalla sent. n. 192/2024 e dalla conseguente mancata dichiarazione d’incostituzionalità; e ciò, quasi che le dinamiche processuali della Consulta e i silenzi su quanto estraneo al *petitum* possano essere interpretati nel senso confermativo di una legittimità in realtà mai posta a tema, né tantomeno contestata nel corso del giudizio. E così la *relazione* ha sostenuto che “la Corte non è intervenuta sulla procedura di determinazione dei costi e fabbisogni standard con DPCM, [...] conferman[d]o la legittimità della scelta metodologica di scindere la fase di determinazione normativa dei LEP e quella di definizione dei costi e fabbisogni standard”<sup>35</sup>. A conti fatti, pertanto, il disegno di legge ha avvalorato ancora una volta la funzionalità della scissione fra i due processi definitivi ai fini propri del potere politico.

Si arriva così alla recente *Indagine* della Commissione parlamentare per le questioni regionali, le cui considerazioni presentano un carattere inevitabilmente politico, tali da richiedere di essere lette soprattutto alla luce di quanto lasciato inespresso e implicito, piuttosto che formalizzato. Il documento, a ben vedere, se ha confermato “lo stretto legame intercorrente tra LEP e fabbisogni”, ne ha pure declinato indirettamente i tratti problematici, lasciando sospesa e incompiuta la disamina delle condizioni necessarie per rendere effettiva detta stretta correlazione. Esso ha opportunamente chiarito che il “nesso” fra i due livelli, da un lato, “implica una coordinazione altrettanto stretta tanto tra i rispettivi processi definitivi quanto tra le strutture tecniche e gli organi politici”; dall’altro “coinvolge, parallelamente, alcuni degli aspetti più problematici sul piano finanziario”. Al contempo, tuttavia, non ha indicato le concrete condizioni di “coordinazione” e di “coinvolgimento” fra i due livelli; nel conseguente silenzio, pertanto, ha fatto emergere implicitamente la relativa scissione, confermandone ancora una volta la funzionalità ai fini dell’indiscriminata progettualità politico-legislativa<sup>36</sup>.

Basterebbero le criticità delle ricostruzioni richiamate, per rimarcare l’esigenza di un chiarimento sul rapporto fra i due processi definitivi. Detto rapporto, infatti, per essere effettivamente *diretto*, come astrattamente riconosciuto da Elena D’Orlando, presupporrebbe l’assoluta omogeneità e coerenza dei criteri di selezione e delle conseguenti valutazioni; esigerebbe un sistema di regolazione da sottoporre a una medesima responsabilità politica e da vincolare ai medesimi controlli di merito e legittimità. Per contro, l’attuale sistema è orientato nel senso opposto; è segnato da radicali divergenze, riguardanti il soggetto decisore (Parlamento o Governo), la fonte da impiegare (D. lgs. o d.P.C.M.) e il merito da adottare (uniforme o difforme). Il tutto, a discapito del controllo politico del Parlamento e di quello di legittimità della Consulta.

Ed è una dissociazione assolutamente contrastante con il dettato della sent. n. 192/2024<sup>37</sup>. La Consulta, infatti, ha allineato il processo definitivo dei Lep alla centralità del Parlamento (§ 4),

<sup>35</sup> Disegno di legge n. 1623 del 2025, recante *Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, XIX Legislatura, Senato della Repubblica, 11 agosto 2025, 5.

<sup>36</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Indagine conoscitiva sulla determinazione e sull’attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, Commissione bicamerale, 11 giugno 2025, 126 ss., spec. 136.

<sup>37</sup> Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La necessaria terzietà degli organismi tecnico-economici*, cit., spec. 5 ss; ID., *Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla determinazione e sull’attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, Plenaria, 2 aprile 2025, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, n. 1/2025, spec. 156 ss.

chiarendo che la determinazione dei livelli essenziali e dei relativi costi standard debba essere conformata a “uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale, in nome [del] principio di solidarietà” (§ 14.1). Per contro, la legge di Bilancio 2016 (n. 208/2015, art. 1, commi 29-32) ha allineato il processo definitivo dei costi e fabbisogni standard alla centralità del governo. Sicché ha istituito una Commissione *tecnica* che di *tecnico* ha solo il nome, tanto è sprovvista di qualsiasi ulteriore requisito, oltretutto di stretta dipendenza governativa e di plateale permeabilità politica, nemmeno paritetica e per di più esente da ogni rapporto effettivo col Parlamento; una Commissione, insomma, il cui difetto di neutralità è suscettibile di riversarsi sul merito del bilanciamento fra gli interessi territoriali e amministrativi coinvolti, squilibrandone l'ordine in senso politico, governativo, se non proprio infracoalzionale.

A preoccupare, dunque, è la dissociazione di un sistema regolativo suscettibile di favorire lo sconfinamento della decisione politica su quella tecnica. E che si tratti di una questione per nulla marginale, basti ricordare l'essenzialità delle note metodologiche di calcolo proprie della fase di determinazione dei fabbisogni standard. Queste stabiliscono gli indicatori di misurazione, definiscono i criteri per l'attribuzione delle risorse, specificano il riparto delle disponibilità, interessano la quantità e la qualità delle prestazioni da porre a garanzia dell'eguaglianza sostanziale fra i cittadini “su tutto il territorio nazionale” (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.). Attengono a scelte di tipo assolutamente politico, da operare nella massima affidabilità tecnica dei dati raccolti e nella piena trasparenza del merito delle opzioni coinvolte. Riguardano insomma il cuore stesso dello Stato sociale e presuppongono la certezza del controllo politico del Parlamento e di legittimità della Consulta.

Ovvio che spetti al Governo il compito di stabilire e dettagliare le linee di sviluppo dell'indirizzo politico premiato dall'elettorato e concordato col Parlamento anche in tema di livelli essenziali delle prestazioni; e ciò pure avvalendosi di organismi di propria provenienza, snelli nella composizione e semplificati nella procedura. Epperò le relative determinazioni devono mantenere fermo “il collegamento tra il concetto di LEP, inteso come prestazione specificamente individuata in termini qualitativi e quantitativi, e la sua quantificazione in termini finanziari”; devono essere riferite “a un fondo complessivo di risorse determinato da Governo e Parlamento in coerenza con le compatibilità di finanza pubblica”<sup>38</sup>. Per dirla tutta, non possono certo essere suscettibili di trasformare lo Stato sociale all'*insaputa* del Parlamento e a dispetto delle garanzie del sistema delle fonti del diritto. Sicché deve restare fermo il ruolo del Parlamento sia di realizzare “un confronto trasparente con le forze di opposizione [e di] alimentare il dibattito nella sfera pubblica” (§ 4), sia di vincolare il Governo con principi e criteri direttivi “sufficientemente specifici” (§ 9.2). Come pure, deve restare altrettanto fermo il dovere del Governo e dei relativi organismi di non sfuggire al controllo parlamentare con l'adozione di procedure e meccanismi normativi appositamente elusivi del circuito democratico.

### **3.3. La surrettizia riproposizione delle c.d. gabbie salariali nella nuova proposta di bina legislativa: d.d.l. Calderoli n. 1623/2025 e d.d.l. Bilancio 2026**

Il terzo fra i casi più emblematici della forza distorsiva del sincretismo metodologico è nel segno della relativa espansione dallo *iure condito* allo *iure condendo*. Esso riguarda la nuova bina legislativa proposta in tema di determinazione dei Lep e dei correlati costi e fabbisogni standard (d.d.l. Calderoli n. 1623/2025 e d.d.l. di Bilancio 2026, artt. 124-129) in sostituzione di quella precedente (l. n. 86/2024 e legge di Bilancio 2023, art. 1, commi 791-801), già falciata dalla sent. n. 192/2024; una nuova bina, tuttavia, riproduttiva dei medesimi limiti precedenti<sup>39</sup>, presentando un'impostazione

<sup>38</sup> A. ZANARDI, *I meccanismi di finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, n. 1/2025, 129.

<sup>39</sup> In senso critico, F. CERNIGLIA, *Dopo il no della Consulta, il nostro welfare è appeso alla definizione dei Lep*, in *Huffington Post*, 7 luglio 2025; M. MASSA, *Ambito, finanziamento e monitoraggio dei livelli essenziali dalla sent. 192/2024 alla bozza di disegno di legge delega*, in *Le Regioni*, 3/2025; I. ROSSI e A. ZANARDI, *Sui Lep un ballo delle*

fondata in pari modo sull'indistinzione e sulla fungibilità dei confini dei singoli istituti a uso e consumo del potere politico. L'intero disegno non solo mantiene invariata la scissione del processo definitorio fra Lep e fabbisogni standard, ma ripresenta un impianto che si dimostra sia pervicacemente distante dalla centralità del Parlamento, sia accanitamente prossimo alla lettura liberista avanzata dal Comitato per l'individuazione dei Lep (CLEP).

Nel primo senso, è la riaffermazione del ruolo primario riconosciuto alla Commissione Tecnica Fabbisogni Standard (CTFS)<sup>40</sup>, chiamata a formulare le "ipotesi tecniche" per determinare e aggiornare i costi e fabbisogni con uno o più d.P.C.M. (d.d.l. n. 1623/2025, art. 2, comma 2) all'*insaputa* del Parlamento. A risaltare non è solo l'ossimoro di una disposizione che demanda la formulazione delle "ipotesi tecniche" di modifica delle condizioni dello Stato sociale a un organo che tecnico non è e non può essere. Più ancora, a stridere è il rinvio a un procedimento che marginalizza il ruolo del Parlamento, chiamato a visionare gli schemi di d.P.C.M. per il tramite eventuale e nemmeno vincolante delle Commissioni competenti, così da svolgere un controllo formale e inincidente alla stregua della visione delle *meteore* che transitano velocemente nelle notti d'agosto senza lasciare traccia (l. n. 208/2015, art. 1, comma 32).

Nel secondo senso, sempre in ordine alla sordità del disegno di legge verso le ragioni di costituzionalità rimarcate dalla sent. n. 192/2024, è la previsione dell'obbligo di "avvalersi del lavoro istruttorio già compiuto" dal Comitato per l'individuazione dei Lep (CLEP), appositamente inserito fra i principi e criteri direttivi vincolanti la successiva legislazione delegata. Si tratta di una previsione dalla dubbia legittimità costituzionale per ragioni sia formali, attinenti al sistema delle fonti del diritto, sia sostanziali, attinenti al merito delle scelte rappresentate.

Quanto alle considerazioni di ordine formale, la previsione ha vincolato il futuro legislatore delegato ad *avvalersi* di un lavoro che la Consulta invece ha considerato solamente come "istruttorio e ricognitivo" (§ 13.3), al punto d'averlo salvaguardato quale possibile "ausilio" della successiva attività di determinazione dei Lep, purché nel "rispetto dei principi costituzionali, quali richiamati dalla presente sentenza" (§ 9.2). Il vincolo, di conseguenza, attiene a un lavoro tutt'altro che prescrittivo e per giunta nemmeno conosciuto e conoscibile dalla Consulta al momento della decisione, al punto da poter risultare in ipotesi come carente, contraddittorio, parziale, se non proprio lesivo dei principi costituzionali presi a riferimento; e ciò sia perché estraneo al giudizio, sia perché licenziato dal CLEP addirittura *dopo* la pubblicazione della sentenza (quantomeno per la parte riguardante il 2024)<sup>41</sup>.

Per di più, con riguardo alla definizione dei principi caratterizzanti la delega legislativa, la previsione ha introdotto una delega *in bianco*. Essa ha stabilito una norma interposta indefinita, il cui contenuto non solamente non è declinabile *per relationem* con riferimento ad altri atti normativi sufficientemente specifici, ma nemmeno è chiaramente identificabile, al punto da essere stata paragonata dal Ministro Calderoli all'intera *Treccani*, tale è la mole indistinta di quanto racchiuso<sup>42</sup>. Basti pensare che, stando ai chiarimenti della *relazione introduttiva* del disegno di legge delega, l'obbligo di avvalersi del lavoro istruttorio del Clep rinvia ai due relativi *Rapporti finali* prodotti nel 2023 e nel 2024: l'uno, di 146 pagine, oltre alle 557 pagine dei documenti preparatori e ai numerosissimi file *excel* contenenti le simulazioni dei diversi modelli di studio; l'altro, di 370 pagine. Il tutto per un complessivo numero di ben 1073 pagine, rese vincolanti finanche in violazione di

*ambiguità*, in *lavoce.info*, 12 giugno 2025 560 ss.; C. TUBERTINI, *Prime osservazioni sul Disegno di legge recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2025.

<sup>40</sup> M. MASSA, *Ambito, finanziamento e monitoraggio dei livelli essenziali*, cit., 562; C. TUBERTINI, *Prime osservazioni sul Disegno di legge*, cit., 5.

<sup>41</sup> Come anticipato, il *Rapporto finale 2024* è stato consegnato al Ministro Calderoli all'esito dell'ultima riunione Plenaria del CLEP del 17 dicembre 2024, mentre la sentenza n. 192/2024 è stata depositata il 3 dicembre 2024.

<sup>42</sup> R. CALDEROLI, *Per le regioni virtuose mano libera sulla sanità. Le prime intese entro settembre*, int. a cura di M. Zambon, *Corriere del Veneto*, 22 luglio 2025: "Sarà come la Treccani visto che conterrà il grande lavoro svolto dalla commissione presieduta dal professor Sabino Cassese".

quanto aveva già prescritto la Commissione parlamentare per le questioni regionali in continuità con i precedenti rilievi della sent. n. 192/2024 (§ 9 e ss.): “La determinazione dei LEP può avvenire anche tramite decreti legislativi, ma solo nella misura in cui vengano rispettati i principi costituzionali, in particolare quelli di cui all’articolo 76, che consente la delega al Governo dell’esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento solo previa determinazione di principi e criteri direttivi, per un tempo limitato e per oggetti definiti. A tal fine, i principi e criteri direttivi *devono essere sufficientemente precisi e idonei* a guidare il potere legislativo delegato, tanto da poter fungere da parametro in un eventuale giudizio di legittimità costituzionale per eccesso di delega sui futuri decreti legislativi”<sup>43</sup>.

Quanto alle considerazioni di ordine sostanziale riguardanti la dubbia legittimità del vincolo di 1073 pagine posto a carico del legislatore delegato, è sufficiente riandare all’esito del lavoro istruttorio del CLEP.

Per un verso, con riferimento al metodo di lavoro impiegato, vale ribadire quanto ormai pacificamente acclarato. Nel caso del *Rapporto 2023*, il lavoro è stato strozzato dalla ristrettezza dei tempi<sup>44</sup>, talora segnato dall’erroneità dei presupposti ammessa dallo stesso presidente, Sabino Cassese<sup>45</sup>, e orientato in modo “non del tutto coerente”<sup>46</sup>, così da provocare un’eterogeneità di approdi che ne ha pregiudicato l’unitarietà<sup>47</sup>, ha lasciato “molti punti irrisolti”<sup>48</sup>, sino a sfociare nelle vistose contraddizioni variamente confermate dallo stesso presidente<sup>49</sup>; per non dire di un metodo *ad excludendum* delle opinioni dissenzienti, spinto sino alla *damnatio memoriae* dei documenti critici opposti all’interno dello stesso Comitato, mai discussi e nemmeno prodotti fra i relativi allegati<sup>50</sup>. Nel caso del *Rapporto 2024*, per giunta, basti riandare allo studio riguardante la “Quantificazione del livello delle prestazioni storiche e strumenti per la definizione dei Lep”. In questo si giunge a sostenere l’inedita tesi secondo cui la materia riguardante le norme generali sull’istruzione, in quanto riservata dalla Costituzione alla potestà esclusiva dello Stato, “è *estranea* [!] alla tematica delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, previste per le Regioni dall’art. 116”<sup>51</sup>. Non vale inferire ulteriormente...

Per altro verso, con riferimento al merito delle 1073 pagine vincolanti il legislatore delegato, vale segnalare la prospettiva sottesa al *Rapporto finale 2024*: quella di una tacita riproposizione delle *gabbie salariali* dell’Italia del boom economico, quando le retribuzioni dei lavoratori erano

<sup>43</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Indagine conoscitiva*, cit. 134 (corsivo non testuale).

<sup>44</sup> *Relazione del sottogruppo n. 5*, in CLEP, *Rapporto finale 2023*, cit., 76, nonché 83 e 101. In senso analogo, M. LUCIANI et al., *Osservazioni del sottogruppo 5 e di alcuni altri componenti del Comitato, trasmesse al Presidente e al Comitato*, in *Federalismi.it*, n. 27, 15/11/2023.

<sup>45</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Indagine conoscitiva*, cit. 135: “come affermato dal prof. Cassese, i lavori del Comitato hanno preso avvio sulla base di un presupposto rivelatosi successivamente erroneo, secondo cui si sarebbe dovuto partire da obiettivi e finalità già stabiliti dalla legge”.

<sup>46</sup> G. ARACHI, *Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla determinazione e sull’attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 1° febbraio 2024, 25 e 20.

<sup>47</sup> *Relazione del sottogruppo n. 4*, in CLEP, *Rapporto finale 2023*, cit., 65; *Relazione del sottogruppo n. 5*, *ivi*, 76 ss.; *Relazione del sottogruppo n. 6*, *ivi*, 101 ss.; *Relazione del sottogruppo n. 8*, *ivi*, 123 ss.; M. LUCIANI et al., *Osservazioni del sottogruppo 5*, cit.

<sup>48</sup> C.C. LOSITO e F. PORCELLI, *I Livelli Essenziali delle Prestazioni*, cit., 129.

<sup>49</sup> S. CASSESE, *Audizione in relazione ai ddl 615, ddl 62 e ddl 273 (attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, Senato della Repubblica, 1^ Commissione, 14 novembre 2023.

<sup>50</sup> Il riferimento è soprattutto alla *Lettera del Governatore della Banca d’Italia al Presidente del CLEP*, di IGNAZIO VISCO, ora anche in *NT+Enti Locali & Edilizia*, 11.10.2023, nonché al documento sottoscritto da 13 componenti del Clep, M. LUCIANI et al., *Osservazioni del sottogruppo 5*, cit. Più in generale, sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire*, cit.

<sup>51</sup> G. CERIA, *Appendice 4 - Quantificazione del livello delle prestazioni storiche e strumenti per la definizione dei Lep: considerazioni ed esempi*, in *Rapporto finale 2024*, 336.

parametrate a criteri geografici, economici o del costo della vita lesivi dell'eguaglianza fra i cittadini e quindi fra le regioni.

Si tratta di una prospettiva inizialmente avanzata surrettiziamente dal Comitato Lep nel corso della definizione dei criteri di calcolo dei fabbisogni regionali, subito tuttavia subissata da critiche tali<sup>52</sup> da costringere il Ministro Calderoli e il Presidente Zaia a una repentina presa di distanza<sup>53</sup>. I criteri predisposti erano volti a misurare le “reali necessità finanziarie di un ente per garantire un determinato servizio in base alle caratteristiche dei diversi territori, *clima, costo della vita* e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente”<sup>54</sup>. Di qui, le inevitabili critiche e il rapido dirottamento verso le attuali “variabili di contesto” apparentemente più sfumate, ma in realtà capaci di analoghe applicazioni discriminatorie. Epperò, come ha rilevato Ignazio Visco, il riferimento del *Rapporto* “anziché ai contenuti, al contesto socio-economico e alla platea di beneficiari delle prestazioni”, aggrava il quadro valutativo; tanto più che nella sent. n. 192/2024 “si esclude che la spesa storica (che rischia di essere il risultato di quantificazioni indirette basate su tali elementi) possa essere un criterio adeguato per determinare l'entità delle risorse erariali da devolvere alle Regioni che intendano aderire all'autonomia differenziata”<sup>55</sup>.

Emblematico è quanto previsto dal *Rapporto 2024* in ordine alla materia “Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”, recante prevalentemente Lep a beneficio collettivo non direttamente misurabili. La misurazione di questi ultimi è stata rimessa a variabili quali “il fenomeno della lettura di libri e quotidiani”, ovvero “il fenomeno della fruizione delle biblioteche”<sup>56</sup>; variabili, in quanto tali, estranee alla diretta valorizzazione dei beni culturali e ambientali, ma certamente destinate ad accentuare il divario nord-sud.

La prospettiva delle *gabbie salariali* è stata poi rilanciata dal ministro Calderoli con riguardo alla prossima intesa fra Stato e Regione Lombardia in tema di sanità<sup>57</sup>. Essa è stata preannunciata con riferimento agli incentivi salariali da riconoscere al personale ospedaliero lombardo, al fine di sovvenire al problema dei “medici e infermieri transfrontalieri che lavorano, guadagnando molto di

<sup>52</sup> In senso critico si v. fra gli altri: F. CERNIGLIA, *La legge Calderoli e l'eterno ritorno del residuo fiscale*, in *Il sole 24 ore*, 3 ottobre 2024; G. FORGES DAVANZATI, *Le basi teoriche dell'autonomia differenziata*, in *Moneta e Credito*, V. 78, n. 307/2024; M(ARCO) ESPOSITO, *Clep, oggi la seduta decisiva: è scontro sul “costo della vita”*, in *Nuovo Quotidiano di Puglia*, 25 settembre 2024; E. LA LOGGIA, *Fermeremo la lobby del Veneto, vuole spaccare il Paese*, int. a cura di P.M. Busetta, in *il Quotidiano del Sud*, 27 settembre 2024; ID., *I Lep? Meglio universali. Dobbiamo tenere fermi i valori della Costituzione*, int. a cura di A. Lupo, in *Nuovo Quotidiano di Puglia*, 28 settembre 2024; L. SPADACINI, *L'inganno dei Lep fatti in questo modo: i diritti al di sotto del minimo*, in *Il Manifesto*, 25 settembre 2024; F. PALLANTE, *Così il «popolo regionale» cancella la Costituzione*, in *Il Manifesto*, 22 ottobre 2024; G. VIESTI, *Cassese sta preparando l'imbroglione dei nuovi Lep*, in *Il fatto quotidiano*, 20 settembre 2024; ID., *Le diseguaglianze territoriali nei diritti dei cittadini*, in *Eticaeconomia.it*, n. 15/2024; M. VILLONE, *Autonomia, ci sarebbero pure le regioni di serie C*, in *Il fatto quotidiano*, 25 settembre 2024; A. ZANARDI, *I meccanismi di finanziamento delle competenze regionali*, Università di Urbino, 25 ottobre 2024.

<sup>53</sup> R. CALDEROLI, *Discussione della mozione Francesco Silvestri ed altri n. 1-00309 in materia di attuazione dell'autonomia differenziata, con particolare riguardo alla prioritaria definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, anche al fine di ridurre il divario tra le diverse aree del Paese*, in *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta n. 360 di lunedì 7 ottobre 2024: “[...] Le ricostruzioni legate all'introduzione di presunte gabbie salariali o simili sono prive di ogni fondamento”; A. FRASCHILLA, *Autonomia, Calderoli va avanti dopo lo stop di Tajani. I Lep saranno legati al costo della vita*, in *La Repubblica*, 29 settembre 2024; L. ZAIA, *Gli stipendi vanno tarati al costo della vita sul territorio*, int. a cura di M. Zambon, in *Corriere del Veneto*, 23 ottobre 2023: “Non voglio parlare di gabbie salariali ma se non tariammo gli stipendi al costo della vita depauperiamo i territori di risorse preziose”.

<sup>54</sup> Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La necessaria terzietà degli organismi tecnico-economici*, cit., 17 ss.

<sup>55</sup> I. VISCO, *Autonomia differenziata, decentramento e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Bancaria*, n. 4/2025.

<sup>56</sup> *Rapporto finale 2024*, 52-53. In senso critico si v. le attente riflessioni di MARCO ESPOSITO, purtroppo non più sulla carta stampata ma sulla propria pagina Facebook (ed è un segno dei tempi), in <https://www.facebook.com/groups/1075445333661822/posts/1274309977108689/>

<sup>57</sup> Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Se l'Italia diventa un Paese solo per ricchi: “l'orrendo e occulto veleno” dell'errore da scongiurare*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2025, spec. 4 ss.

più, in Svizzera”<sup>58</sup>. Ed è stata confermata dal medesimo ministro nel corso di un’interrogazione parlamentare, con la precisazione secondo cui “I negoziati sono attualmente in corso su materie non LEP [...], oltre che sul coordinamento della finanza pubblica in materia di sanità, nella quale peraltro i LEA son già stati determinati ed espressamente qualificati come LEP dalla Corte”<sup>59</sup>.

La proposta, in tal senso, è inquadrabile fra quelle politicamente trasversali che periodicamente riemergono al riguardo. Come ultimamente ha segnalato l’*Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, l’ipotesi di differenziare le retribuzioni pubbliche su base territoriale muove dalla considerazione dei significativi divari nel costo della vita tra diverse regioni e tra città grandi e piccole, i quali “a parità di retribuzione in euro, causano delle pesanti differenze nelle retribuzioni reali (in termini di potere d’acquisto), ossia delle vere *gabbie salariali*”<sup>60</sup>. Esemplificativo è il disegno di legge in materia di retribuzione dei lavoratori, che prevede di “favorire il progressivo sviluppo della contrattazione di secondo livello”, cioè a livello territoriale e aziendale, allo scopo di far fronte alle differenze nel costo della vita<sup>61</sup>; in pari senso è da intendere la proposta del ministro dell’Istruzione e del Merito, Valditara, di differenziare gli stipendi dei docenti al diverso costo della vita che si registra delle aree diverse del Paese<sup>62</sup>.

E tuttavia, la prospettiva, pur cogliendo un nodo cruciale dell’attuale quadro socio-economico nazionale, non tiene conto degli effetti discendenti a cascata sul resto del Paese. Ed è questo, a ben vedere, il motivo per cui la sent. n. 192/2024 ha interpretato l’art. 116, terzo comma, Cost., nel senso che la disposizione “non può essere considerata come una *monade isolata*, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, con cui va armonizzata” (§ 4).

Nella specie, infatti, l’innalzamento dell’offerta salariale lombarda a calamita economica del personale sanitario del resto d’Italia replica e amplifica su scala nazionale gli effetti lamentati su scala regionale dalla contestata offerta transfrontaliera svizzera. Sicché accentua la precarietà dell’organizzazione ospedaliera delle restanti regioni, parimenti costrette a misurarsi con le prevedibili fughe transregionali. Per dirla tutta, aggrava ulteriormente il quadro già allarmante delle differenze territoriali riguardanti l’aspettativa di vita in Italia, il cui crescente divario è rimarcato dal Rapporto annuale dell’ISTAT<sup>63</sup> ed è annoverato dall’Ufficio Parlamentare di Bilancio fra gli “incentivi alle migrazioni interne di popolazione e capitale umano dal Mezzogiorno verso il Centro-

<sup>58</sup> R. CALDEROLI, *Per le regioni virtuose mano libera sulla sanità*, cit. In senso critico: A. GIANNOLA, *L’autonomia e i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Il Sole 24 ore*, 14 agosto 2025; I. ROSSI, *Calderoli fa la parte del poliziotto buono, ma dopo 20 anni l’autonomia è a zero*, in *Corriere del Veneto*, 23 luglio 2025.

<sup>59</sup> R. CALDEROLI, *Intendimenti del Governo in ordine alla stipula di intese*, cit., 58.

<sup>60</sup> C. COTTARELLI e E. FRANZETTI, *Le vere “gabbie salariali”*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, <https://osservatoriociopi.unicatt.it>, 10 ottobre 2025.

<sup>61</sup> Disegno di legge Conte, Fratoianni, Richetti, Schlein et al., *Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione*, Senato della Repubblica, n. 957/2023. Fra i principi e criteri direttivi della delega è annoverato quello di “prevedere strumenti volti a favorire il progressivo sviluppo della contrattazione di secondo livello con finalità adattive, anche per fare fronte alle esigenze diversificate derivanti dall’incremento del costo della vita e correlate alla differenza di tale costo su base territoriale” (art. 1, comma 2, lett. d).

<sup>62</sup> E. BRUNO, *Stipendi dei prof diversi per il caro-vita: scuola divisa sull’idea di Valditara*, in *Il Sole 24 ore*, 26 gennaio 2023.

<sup>63</sup> ISTAT, *Rapporto annuale 2025. La situazione del Paese*, 2025, spec. § n. 2.6.1, *La speranza di vita in buona salute*, 99 ss.: “Nel 2024, si confermano le differenze geografiche che vedono penalizzato il Mezzogiorno, con i livelli più bassi di speranza di vita in buona salute (55,5 anni), rispetto al Centro e al Nord (rispettivamente 58,9 e 59,7 anni). Inoltre, si conferma lo svantaggio di genere a sfavore delle donne in tutte le aree, con livelli di gran lunga superiori nel Mezzogiorno: una donna che nasce nel Mezzogiorno può contare di vivere in buona salute solo fino a 54 anni, meno di due terzi degli anni di vita attesa (63,8 per cento della speranza di vita alla nascita), mentre una donna che nasce nel Nord-est può aspettarsi di vivere in media fino a 58,8 anni in buona salute (68,3 per cento della speranza di vita alla nascita). Per gli uomini le differenze sono meno marcate, ma i residenti nel Mezzogiorno sono comunque caratterizzati da una speranza di vita in buona salute più bassa: 57,1 anni (71,1 per cento degli anni da vivere), rispetto a 62,5 anni per i residenti nel Nord-est (76,0 per cento)”.

Nord”<sup>64</sup>. E invero, “gli squilibri economici, gli squilibri demografici e gli squilibri nell’offerta di servizi pubblici [costituiscono] gli ingranaggi di una catena di trasmissione, in cui ciascun anello influenza ed è influenzato dal precedente”, con una conseguente “forte polarizzazione dei livelli di benessere economico e del grado di tutela dei diritti di cittadinanza sul territorio”<sup>65</sup>.

Del resto, il disallineamento delle spese occorrenti per “garantire uno standard uniforme delle stesse prestazioni in tutto il territorio nazionale” (§ 9.2) opera oramai in senso antistorico. Come ha rilevato in audizione il Ministro dell’economia e delle finanze, Giancarlo Giorgetti, con riguardo al percorso di attuazione del federalismo fiscale, “il quadro economico, sociale e istituzionale attuale è segnato da sfide e dinamiche molto diverse dal passato, che richiedono un approccio flessibile, capace di rispondere tempestivamente alle esigenze del Paese”. Di qui, la necessità di adottare “misure che possano ridurre le disuguaglianze e promuovere uno sviluppo equilibrato ed inclusivo su tutto il territorio nazionale”<sup>66</sup>.

Per ultimo, la discontinuità rispetto a quanto sancito dalla sent. n. 192/2024 è pure rinvenibile nel disegno di legge di Bilancio 2026, il cui Capo III è interamente dedicato alla *Definizione e monitoraggio dei Livelli essenziali delle prestazioni* (artt. 123-128).

A rilevare non è solo la scelta politico-legislativa di avviare una risistemazione legislativa di prestazioni già disposte dalla legislazione vigente (Giovanna Messina), al punto che “è difficile comprendere quali siano le effettive novità rispetto a quanto già previsto”, mentre invece restano “irrisolti molti snodi essenziali, che impongono scelte urgenti”<sup>67</sup>; nemmeno è solo quella di accentuare la determinazione dei Lep in termini di spesa anziché di prestazione, come invece richiesto dalla Consulta (Andrea Patroni Griffi). Più ancora, a risaltare è l’impostazione adottata in materia di “assistenza” di provvedere alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, non solo impiegando il medesimo strumentario utilizzato nella precedente legge Calderoli e nella correlata legge di Bilancio 2023, quanto addirittura rinviando a criteri selettivi discriminatori (art. 126, comma 3).

Il testo, infatti, per un verso, conferma la precedente prospettiva di trasformazione dello Stato sociale all’*insaputa* del Parlamento, mantenendo ferma la pericolosa combinazione tra decisioni surrettiziamente politiche e fonti secondarie; sicché dispone che le “ipotesi *tecniche* [!] formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard” siano rese vincolanti con DPCM all’esito della procedura fissata dalla legge di Bilancio 2016, la quale, come esposto prima, riserva al Parlamento un ruolo eventuale e nemmeno vincolante (l. n. 208/2015, art. 1, comma 32). Motivo per cui, come si è chiesto provocatoriamente Alberto Zanardi, resta aperta la domanda fondamentale: “sul piano normativo, può una costruzione così complessa [...] affidarsi a un semplice decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...], escludendo pertanto il Parlamento dalla decisione sul livello delle risorse da garantire per la realizzazione dei Lep sociali?”<sup>68</sup>.

Per altro verso, ripropone in senso peggiorativo il ricorso al criterio della spesa storica, cristallizzando le differenze socio-economiche già in atto. Il testo dispone che siano “individuati, in via progressiva, i criteri di riparto delle risorse che tengano conto degli *effettivi beneficiari* delle prestazioni e dei fabbisogni reali dei territori”. Con la conseguenza già stigmatizzata da Gianfranco

<sup>64</sup> L. CAVALLARI, *Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio*, Commissione parlamentare di inchiesta sugli effetti economici e sociali derivanti dalla transizione demografica in atto, 8 luglio 2025.

<sup>65</sup> G. MESSINA e R. TORRINI, *La dimensione territoriale dell’offerta di servizi pubblici in Italia: una fotografia dell’esistente*, in *Economia Italiana*, n. 1/2025, 94.

<sup>66</sup> G. GIORGETTI, *Audizione sull’attuazione del federalismo fiscale*, Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 9 luglio 2025. Su cui F. CERNIGLIA, *Il cantiere aperto del regionalismo in Italia*, in *Il Sole 24 ore*, 5 agosto 2025.

<sup>67</sup> A. ZANARDI, *I Lep nella legge di bilancio: cambia qualcosa?*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2025; nonché E. JORIO, *Basta giocare con i Lea*, in *quotidianosantità.it*, 24 ottobre 2025.

<sup>68</sup> *Ibidem*, anche con riferimento ai nodi critici del nuovo “Sistema di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore sociale”.

Viesti, per la quale “i servizi da garantire sono quelli che sono oggi forniti agli *effettivi beneficiari*. Dove non ci sono, vuol dire che non servono”<sup>69</sup>. E così, come ha chiosato Marco Esposito, diviene possibile riservare al disabile o all’anziano non autosufficiente un tipo di prestazione assistenziale diversificabile già ora a seconda delle risorse assegnate al territorio di residenza<sup>70</sup>.

#### 4. L’ultima acrobazia del sincretismo metodologico: i Lep da determinare, ma non da garantire.

Si arriva così all’ultima acrobazia affidata al sincretismo metodologico: quella contrassegnata dall’ossimoro dei Lep da determinare, ma non da garantire. La formula è stata anticipata dal ministro Calderoli nel corso del *question time* alla Camera: “Aggiungo che, nelle cosiddette materie LEP, né la Costituzione, né la legge, né la sentenza della Corte subordinano l’attuazione dell’autonomia differenziata alla garanzia dei LEP su tutto il territorio nazionale, bensì alla loro determinazione nelle materie a tal fine rilevanti”<sup>71</sup>.

E ciò – sembra di comprendere - quasi a poter contravvenire al dettato letterale dell’art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost., che vincola la determinazione legislativa dei livelli essenziali delle prestazioni alla relativa ed effettiva erogazione su tutto il territorio nazionale; quasi a poter prescindere da quel collegamento fra riconoscimento e garanzia dei diritti posto all’origine dello stesso costituzionalismo, così come sancito dalla dichiarazione francese dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789: “Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata [...] non ha una costituzione” (art. 16)<sup>72</sup>; quasi, insomma, che l’attuazione dell’autonomia differenziata possa prescindere dalle condizioni proprie dello Stato sociale, alla stregua di una *monade isolata* avulsa dal quadro complessivo della forma di Stato italiana, così come paventato dalla sent. n. 192/2024 (§ 4).

E tuttavia, la determinazione dei Lep non vale tanto in sé; non è da intendere sul piano dell’astratta compilazione legislativa dei vincoli statali. Piuttosto, essa vale in funzione dell’obiettivo costituzionalmente designato; è da intendere sul piano dell’effettiva erogazione delle prestazioni civili e sociali prefissate dalla soglia legislativa della relativa garanzia.

Come ha spiegato la Consulta, “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” (§ 14); con la conseguenza che “nel momento in cui il legislatore statale conferisce una maggiore autonomia a una determinata regione, con riferimento a una specifica funzione, che implica prestazioni concernenti diritti civili o sociali, debba previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale, in nome di un principio di solidarietà [...]”. La determinazione dei LEP e dei relativi costi standard, per tale via, non può essere scissa dalla relativa garanzia. Essa “rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale” (§ 14.1).

Occorrerebbe allora chiedersi le ragioni di una formula il cui ossimoro riattiva tutte le dinamiche conflittuali proprie del regionalismo duale, sanzionate dalla Consulta a motivo delle “paratie stagne” introdotte fra una regione e l’altra (§ 4).

Una formula, a ben vedere, la cui prospettiva è speculare a quella già perseguita dal Comitato Lep al fine di selezionare in senso restrittivo gli stessi. E invero, tanto la prospettiva della riduzione del numero dei Lep rinvenibile nel *Rapporto finale 2023*<sup>73</sup>, quanto quella dell’attuale vanificazione della garanzia dei medesimi Lep, sono parimenti funzionali al medesimo disegno, al punto da poter

<sup>69</sup> G. VIESTI, *Autonomia: l’ultimo blitz contro la sanità di tutti*, in *Il Fatto quotidiano*, 20 novembre 2025.

<sup>70</sup> M. ESPOSITO, *Ansa, R CRO S44 QBXO*, Napoli, 21 ottobre 2025.

<sup>71</sup> R. CALDEROLI, *Intendimenti del Governo in ordine alla stipula di intese*, cit., 57.

<sup>72</sup> A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in ID. (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari, 1997, 25 ss.

<sup>73</sup> Sulla quale sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire*, cit., spec. 228 ss.

condividere le medesime contestazioni. Entrambe incidono favorevolmente sulla “dimensione degli spazi disponibili per la differenziazione territoriale delle politiche pubbliche”<sup>74</sup>; accentuano l’entità delle risorse economiche svincolate dalla garanzia dei Lep e per tal motivo rimesse a differenziazioni senza vincoli; aggravano la forbice delle disparità fra le regioni e delle diseguaglianze fra i cittadini. Motivo per cui, come ha segnalato Franco Gallo, può essere interesse delle comunità più ricche e più autosufficienti del Paese minimizzare la soglia costituzionalmente necessaria dei Lep, ovvero vanificarne ora la garanzia, in modo da non impegnare risorse pubbliche nei territori dove gli stessi non possono essere assicurati o, in alternativa, differire più lungamente nei tempi gli interventi di perequazione e coesione nazionale destinati a drenare risorse a favore delle altre Regioni più “povere”<sup>75</sup>.

Ed è per questo motivo che il sincretismo metodologico è da scongiurare. Esso conduce all’indistinzione dei profili istituzionali delle categorie costituzionali a uso e consumo del potere politico, trascurando che gli stessi valgono non in sé ma per la funzione rappresentata all’interno del sistema costituzionale, che è quella di assicurare l’effettività delle singole previsioni. Nel caso dei diritti civili e sociali, l’effettività delle prestazioni a tutela dell’eguaglianza sostanziale e di rimando della coesione sociale.

---

<sup>74</sup> I. VISCO, *op. ult. cit.*

<sup>75</sup> F. GALLO, *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, cit., 428.